

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Volker Kröning, Uta Zapf, Gernot Erler, Edelgard Bulmahn, Katrin Fuchs (Verl), Uwe Göllner, Robert Antretter, Dr. Eberhard Brecht, Freimut Duve, Dieter Heistermann, Monika Heubaum, Gerd Höfer, Walter Kolbow, Robert Leidinger, Dr. Elke Leonhard, Markus Meckel, Volker Neumann (Bramsche), Gerhard Neumann (Gotha), Manfred Opel, Kurt Palis, Dieter Schloten, Brigitte Schulte (Hameln), Ilse Schumann, Dr. Peter Struck, Joachim Tappe, Margitta Terborg, Günter Verheugen, Karsten D. Voigt (Frankfurt), Josef Vosen, Gert Weisskirchen (Wiesloch), Verena Wohlleben, Dr. Christoph Zöpel, Peter Zumkley, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD

Ächtung und Abrüstung von Atomwaffen – Völkerrechtliche und -rechtspolitische Beurteilung

Zu dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes (IGH) vom 8. Juli 1996 zur Legalität der Drohung mit oder dem Einsatz von Atomwaffen hat die Bundesregierung zwar schon durch den Bundesminister des Auswärtigen am 4. September 1996 gegenüber dem Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages (Auschußdrucksache 13/195) und in den Antworten auf die Fragen 10 bis 12 der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul in Drucksache 13/5689 sowie in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den „Auswirkungen der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes zur Völkerrechtswidrigkeit des Einsatzes von Atomwaffen bzw. seiner Androhung“ (Drucksache 13/5906 vom 28. Oktober 1996) und bei sonstigen Gelegenheiten Stellung genommen.

Eine Reihe von rechtlichen und politischen Fragen ist aber offen geblieben oder in der Zwischenzeit aktuell geworden.

Wir fragen deshalb die Bundesregierung:

I.

Das Rechtsgutachten gibt nicht nur sechs Antworten auf die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gestellten Fragen (Absatz 105 Satz 2 A.–F.), sondern der Gerichtshof unterstreicht auch, daß eine Antwort auf die ihm gestellten Fragen „auf der Gesamtheit der Rechtsgründe beruht, die vom Gerichtshof zuvor (Absätze 20 bis 103) angeführt wurden und die jeweils im Hinblick auf die anderen zu verstehen sind“ (Absatz 104 Satz 1).

1. Wie vereinbart sich die Bewertung des Bundesministers des Auswärtigen

„Zur Frage der Anwendbarkeit der Bestimmungen des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949 hatte die Bundesregierung, ebenso wie die Regierungen Belgiens, Italiens, der Niederlande und Spaniens, bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erklärt, daß die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen in der Absicht aufgestellt worden sind, nur auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden, unbeschadet sonstiger, auf andere Waffenarten anwendbarer Regeln des Völkerrechts.

Das Gericht nimmt hiervon Kenntnis, indem es davon ausgeht, daß die Konferenz von 1974 bis 1977 A-Waffen nicht behandelt habe.“ (Schreiben vom 4. September 1996, S. 3)

mit den Feststellungen des IGH im Tenor seines Rechtsgutachtens¹):

„D. Einstimmig:

Eine Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen sollte auch mit den Forderungen des für den bewaffneten Konflikt verbindlichen internationalen Rechts vereinbar sein (should be compatible), insbesondere den Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts wie auch mit speziellen, vertraglich festgelegten Verpflichtungen und sonstigen Verpflichtungen, die sich ausdrücklich mit Atomwaffen befassen;

E. Mit sieben gegen sieben Stimmen, mit der ausschlaggebenden Stimme des Präsidenten²): Aus den oben genannten Forderungen folgt, daß die Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen generell im Widerspruch zu den in einem bewaffneten Konflikt verbindlichen Regeln des internationalen Rechts und insbesondere den Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts stehen würde (would generally be contrary);

Der Gerichtshof kann jedoch in Anbetracht des gegenwärtigen Völkerrechts und der ihm zur Verfügung stehenden grundlegenden Fakten nicht definitiv entscheiden, ob die Bedrohung durch oder Anwendung von Atomwaffen in der extremen Notsituation, in der das reine Überleben eines Staates auf dem Spiel stehen würde, rechtmäßig oder unrechtmäßig sein würde; . . .

F. Einstimmig:

Es gibt eine Verpflichtung, Verhandlungen in gutem Glauben fortzusetzen und abzuschließen (to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations), die zu atomarer Abrüstung in allen ihren Aspekten unter strikter und effektiver internationaler Kontrolle führen.“

und den nachfolgend zitierten Gründen?

1) Übersetzung aus dem Englischen durch das Bundespresseamt.

2) Mit der Stimme des deutschen Richters Fleischauer und materiell-rechtlich nur gegen die Stimmen der Richter aus den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Japan.

Es heißt nämlich in Absatz 84 vollständig:

„Für den Gerichtshof besteht auch keine Notwendigkeit, näher auf die Frage der Anwendbarkeit des Zusatzprotokolls I von 1977 auf Atomwaffen einzugehen. Er hat lediglich festzustellen, daß das Zusatzprotokoll I, während es auf der Diplomatischen Konferenz von 1974 bis 1977 keine wirkliche Debatte über den atomaren Streitpunkt gab und keine spezielle Lösung in bezug auf diese Frage vorangebracht wurde (was put forward), keinesfalls die allgemeinen gewohnheitsrechtlichen Regeln ersetzte (in no way replaced the general customary rules), die auf alle Mittel und Methoden der Kriegsführung einschließlich Atomwaffen (including nuclear weapons) anwendbar sind. Der Gerichtshof erinnert insbesondere daran, daß alle Staaten an diese Regeln in Zusatzprotokoll I gebunden sind, das, sofern angenommen (when adopted), nur der Ausdruck des zuvor bestehenden Gewohnheitsrechts ist, wie der Martens-Klausel, die im ersten Artikel des Zusatzprotokolls I erneut bestätigt wurde. Der Umstand, daß bestimmte Waffentypen in der Konferenz von 1974 bis 1977 nicht speziell angesprochen wurden, erlaubt keine rechtlichen Schlußfolgerungen zu den wesentlichen Problemen, die die Anwendung solcher Waffen aufwerfen würde.“³⁾

Der Gerichtshof bekräftigt diese Feststellungen in den Absätzen 85 und 86, auch unter Hinweis auf die schriftlichen Erklärungen des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten, und schließt sie in Absatz 87 mit dem nochmaligen Hinweis auf die Martens-Klausel ab,

„deren kontinuierliches Bestehen und deren kontinuierliche Anwendbarkeit (continuing existence and applicability) nicht als eine Bestätigung dafür anzuzweifeln sind, daß die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts verbindlich für Atomwaffen sind.“

In Absatz 78 hatte der Gerichtshof als eine moderne Version dieser Klausel den Artikel 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls I von 1977 zitiert:

„In Fällen, die von diesem Protokoll oder sonstigen internationalen Übereinkommen nicht erfaßt sind, verbleiben Zivilisten und Kombattanten unter dem Schutz und der Verbindlichkeit völkerrechtlicher Grundsätze, die sich aus etabliertem Gewohnheitsrecht, humanitären Grundsätzen und Geboten öffentlichen Gewissens herleiten.“

und eindeutig klargestellt:

„In Übereinstimmung mit den zuvor erwähnten Grundsätzen⁴⁾ verbot das Völkerrecht in einem sehr frühen Stadium bestimmte Typen von Waffen entweder wegen ihrer unterschiedslosen Wirkung auf Kombattanten oder Zivilisten oder deswegen, weil sie den Kombattanten unnötiges Leiden bereiteten, d. h. größeren als vermeidbar, um legitime militäri-

3) Diese Auffassung stellt auch Richter Fleischauer an den Anfang seines Sondervolums (Nummern 1 und 2).

4) Vgl. Absätze 74 bis 78, besonders 78, des Gutachtens.

sche Ziele zu erreichen. Falls eine ins Auge gefaßte Anwendung von Waffen die Forderungen des humanitären Völkerrechts nicht erfüllen würde, wäre die Drohung, sich auf eine solche Anwendung einzulassen, ebenfalls im Widerspruch zu diesem Recht.“

2. Wie vereinbart sich ferner die Auffassung der Bundesregierung,

„daß bei Androhung des Einsatzes oder Einsatz von Nuklearwaffen Artikel 2 Abs. 4 und Artikel 51 der VN-Charta – die Regeln der Verhältnismäßigkeit sowie die auf alle Waffen anwendbaren Regeln des Humanitären Völkerrechts – zu beachten sind. Das Gutachten zeigt auch, daß der Gerichtshof zur Kenntnis nimmt, daß die Staatspraxis noch nicht zu einem generellen Verbot von Nuklearwaffen gelangt ist. Es bezeichnet folgerichtig den Besitz von Nuklearwaffen durch die Kernwaffenstaaten und die zugrundeliegende Abschreckungsstrategie nicht als völkerrechtswidrig.“ (Drucksache 13/5906, S. 2/3).

neben dem Buchstaben E. des Tenors in seinen beiden Teilen mit folgenden Gründen:

„94. Der Gerichtshof ist der Meinung, daß kein Staat, der für die Rechtmäßigkeit der Anwendung von Atomwaffen unter bestimmten Bedingungen eintritt, einschließlich die „saubere“ Anwendung kleinerer, taktischer Atomwaffen mit niedrigem Detonationswert, näher ausgeführt hat, welche die genauen Bedingungen unter der Voraussetzung, eine so begrenzte Anwendung wäre möglich, sein würden, die eine solche Anwendung rechtfertigen, und sie haben sich auch nicht geäußert, ob eine solche Anwendung nicht zu einer Eskalation zu totaler Anwendung von Atomwaffen mit hohem Detonationswert tendieren würde. Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof nicht der Ansicht, eine ausreichende Grundlage für eine Bestimmung zu haben, ob diese Meinung stichhaltig ist.

*95. Der Gerichtshof kann auch nicht über die Stichhaltigkeit der Ansicht entscheiden, ob die Zuhilfenahme von Atomwaffen aufgrund der mit ihnen verbundenen und völligen Unvereinbarkeit mit dem für den bewaffneten Konflikt verbindlichen Recht unrechtmäßig sein würde. Natürlich, wie der Gerichtshof bereits erklärt hat, machen die Prinzipien und Regeln des für den bewaffneten Konflikt verbindlichen Rechts – dessen Kernpunkt die vorrangigen humanitären Überlegungen sind (*the overriding consideration of humanity*) – die Durchführung bewaffneter Feindseligkeiten von einer Reihe strikter Forderungen abhängig. Daher sind Methoden und Mittel der Kriegsführung, die jede Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen ausschließen würde, oder die Kombattanten unnötiges Leiden bereiten würden, verboten. In Anbe tracht der einzigartigen Merkmale von Atomwaffen, auf die sich der Gerichtshof zuvor bezogen hat⁵⁾, scheint die Anwen-*

5) Vgl. besonders Absatz 43 des Gutachtens.

dung solcher Waffen in der Tat kaum mit diesen Forderungen in Einklang zu bringen (seems scarcely reconcilable with respect for such requirements) . . . ?

3. Wie vereinbart sich schließlich die Auskunft

„Die geltende Verteidigungsstrategie des Nordatlantischen Bündnisses bleibt daher – auch im Lichte des IGH-Gutachtens – mit dem Völkerrecht vereinbar. Das Bündnis hat bereits bei seinem Gipfeltreffen in Rom im November 1991 festgestellt: Der grundlegende Zweck der nuklearen Streitkräfte der Bündnispartner ist politischer Art: Wahrung des Friedens und Verhinderung von Zwang und jeder Art von Krieg“ (aaO, S. 3)

mit den Ausführungen in den Gründen:

„96. . . (Der Gerichtshof kann) . . . das Grundrecht eines jeden Staates auf Überleben und somit sein Notwehrrecht gemäß Artikel 51 der Charta nicht außer acht lassen, wenn sein Überleben auf dem Spiel steht.

Er kann auch die als „Abschreckungspolitik“ bezeichnete Praxis nicht ignorieren, zu der sich ein erheblicher Teil der Völkerrechtsgemeinschaft manche Jahre bekannte. Der Gerichtshof konstatiert auch die Vorbehalte, die bestimmte Nichtkernwaffenstaaten den Verpflichtungen hinzugefügt haben, die sie eingegangen sind . . .

97. In Anbetracht der gegenwärtigen Situation des Völkerrechts als Ganzem, wie der Gerichtshof . . . ausgeführt hat, und der ihm zur Verfügung stehenden Fakten sieht sich der Gerichtshof zu der Bemerkung veranlaßt, daß er keine definitive Schlußfolgerung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit der Anwendung von Atomwaffen durch einen Staat in einer extremen Notwehrsituations treffen kann, in der sein Leben auf dem Spiel stehen würde!“?

II.

4. Teilt die Bundesregierung das „non liquet“ des IGH-Gutachtens – nämlich keine „definitive“ Schlußfolgerung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit oder Unrechtmäßigkeit von Atomwaffen (siehe Punkt I.3 am Ende – Absatz 97) zu ziehen⁶⁾ –, und welche rechtliche und politische Konsequenz zieht sie für eine nuklear gestützte Militärstrategie zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung?

5. Welche Teile des Zusatzprotokolls I sind nach Auffassung der Bundesregierung Völkergewohnheitsrecht?

6) Anders Richter Fleischauer, a. a. O., Nummer 5.

6. Welche friedens- und kriegsvölkerrechtliche Funktion und Bedeutung mißt die Bundesregierung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (proportionality principle) für die Drohung mit oder den Einsatz von Atomwaffen bei; welche „Bandbreite“⁷⁾ hat eine solche Strategie?

III.

7. Warum hat die Bundesrepublik Deutschland die von Malaysia eingebrachte Resolution der VN-Generalversammlung vom 10. Dezember 1996 abgelehnt, die dem IGH für seine Entscheidung Anerkennung zollt, insbesondere die einstimmig bzw. mehrheitlich beschlossenen Buchstaben D und E des Tenors zur Kenntnis nimmt und die ebenfalls einmütige abrüstungspolitische Schlußfolgerung im Buchstaben F begrüßt?

8. Was hat die Bundesrepublik Deutschland dazu beigetragen, das Thema auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen zu halten, insbesondere im Hinblick auf die abrüstungspolitische Handlungspflicht, die der IGH für den Bereich der Atomwaffen konstituiert und mit unmißverständlicher Ergebnisorientierung versehen hat?

IV.

9. Welche Ergebnisse haben die Konsultationen in der NATO über das Gutachten gehabt, und welche Haltung hat die Bundesregierung dabei eingenommen (vgl. Antwort auf Frage 11 in Drucksache 13/5689)?

10. Welche Rolle spielen die Fragen der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit bzw. der Überprüfung der Nuklearstrategie bei der Zusammenarbeit mit den Staaten, die von der NATO zum Beitritt eingeladen worden sind und eingeladen werden sollen, mit den Staaten, mit denen die NATO durch Partnerschaften verbunden ist, und vor allem mit der Ukraine und mit Rußland?

V.

11. Hat die Bundesregierung eine Überprüfung ihrer „Erklärung“ anlässlich der Ratifizierung des Zusatzprotokolls I (vgl. Punkt I.1) im Lichte des IGH-Gutachtens vorgenommen und, wenn ja, mit welchem Ergebnis?

12. Welche Überlegungen stellen in dieser Hinsicht Italien und die Niederlande an, die der VN-Resolution von 1996 (vgl. Punkt III.1) zugestimmt haben?

VI.

13. Welche Erklärungen hat Frankreich, das nicht einmal das Zusatzprotokoll I gezeichnet hat, in dem IGH-Verfahren abgegeben, und warum hat es – nach den Erkenntnissen der Bundesregierung – die VN-Resolution von 1996 abgelehnt?

7) Fleischauer, a. a. O., Nummer 6, in Verbindung mit Absatz 42 des Gutachtens.

14. Sind die Fragen der rechtlichen Anforderungen an die Nuklearstrategie Gegenstand deutsch-französischer Vereinbarungen und Konsultationen und, wenn ja, mit welchen Zielen und Ergebnissen aus deutscher Sicht?

Bonn, den 9. Oktober 1997

Volker Kröning	Gerhard Neumann (Gotha)
Uta Zapf	Manfred Opel
Gernot Erler	Kurt Palis
Edelgard Bulmahn	Dieter Schloten
Katrin Fuchs (Verl)	Brigitte Schulte (Hameln)
Uwe Göllner	Ilse Schumann
Robert Antretter	Dr. Peter Struck
Dr. Eberhard Brecht	Joachim Tappe
Freimut Duve	Margitta Terborg
Dieter Heistermann	Günter Verheugen
Monika Heubaum	Karsten D. Voigt (Frankfurt)
Gerd Höfer	Josef Vosen
Walter Kolbow	Gert Weisskirchen (Wiesloch)
Robert Leidinger	Verena Wohlleben
Dr. Elke Leonhard	Dr. Christoph Zöpel
Markus Meckel	Peter Zumkley
Volker Neumann (Bramsche)	Rudolf Scharping und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333