

Referat in Stuttgart, 3. Mai 2019, anlässlich der Jahresversammlung von IPPNW Deutschland

Dr.iur. Daniel Rietiker¹

Sehr geehrter Herr Bürgermeister, sehr geehrte Frau Pastorin, sehr geehrte Damen und Herren,
ich möchte mich zuerst ganz herzlich bei IPPNW Deutschland, insbesondere bei Frau Inga Blum, für die nette Einladung bedanken. Es ist für mich als Schweizer Jurist eine Freude und Ehre, diesen Vortrag heute in Stuttgart zu halten.

Einleitende Worte:

Der Titel der Veranstaltung ist „Der INF-Vertrag vor dem Aus. Jetzt Atomwaffen ächten, das Recht auf Frieden entwickeln“.

Es wurde mir ans Herz gelegt, durchaus auch ein paar juristische Punkte aufzuwerfen. Ich werde das in hoffentlich verständlichem Juristendeutsch und Schweizer Akzent gerne tun. Solche interdisziplinären Austausche halte ich für sehr fruchtbar und bereichernd für alle.

Beginnen möchte ich meinen Beitrag mit der Einblendung eines Gemäldes des berühmten russischen Malers Victor Mikhailovich Vasnetsov, mit dem Titel: „Der Ritter am Scheideweg“, von 1882.

¹ Lehrbeauftragter für Völkerrecht an der Universität Lausanne, Adjunct Professor für Menschenrechte an der Law School der Suffolk Universität (Boston MA, USA), und Vorsteher der Schweizer Juristen für nukleare Abrüstung (SAFNA). Die hier gemachten Aussagen sind seine rein persönlichen.



Als ich dieses Gemälde im letzten Sommer im russischen Museum in Sankt Petersburg gesehen habe war ich sofort in seinen Bann gezogen und begeistert von dessen Symbolhaftigkeit. Ich dachte sofort, dass ich das Gemälde für einen meiner nächsten Vorträge über Atomwaffen benutzen werde.

Warum das? Ich denke, das Gemälde ist ideal, um die momentane Lage der Staatengemeinschaft in Sachen Atomwaffen zu beschreiben. Das Bild scheint dem Betrachter zu suggerieren, dass vieles im Leben eine eigene freie Entscheidung zulässt, aber dass es auch Momente gibt, wo man keine Wahl hat. Man muss dorthin gehen, wo das Schicksal sagt.

Bei Vasnetsov heißt es im Stein gemeißelt so etwas wie „Gehst Du nach links, verlierst Du dein Pferd, gehst Du nach rechts verlierst du den Kopf“. Ein Zurückgehen kommt nicht in Frage, und deshalb kann es nur den Weg nach vorne geben, geradeaus.

Wie der Ritter im Bild von Vasnetsov, etwas niedergeschlagen, die Schultern gesenkt, ist die Völkergemeinschaft auch angeschlagen und an einem Punkt angelangt, wo es eigentlich nicht mehr viel zu entscheiden gibt. Wollen wir uns nicht alle selber zerstören, durch die Detonation einer Atomwaffe (auch zufällig, durch Fehlkalkulation, Unfall oder Terror), gibt es nur den Weg der raschen und kompletten nuklearen Abrüstung.

Allerdings stehen einige Vorzeichen denkbar schlecht dazu:

Die aktuellen Herausforderungen:

1. Noch immer befinden sich tausende (die Rede ist von 15 000) von Atomwaffen in den Arsenalen der Atomwaffenstaaten, viele davon sind innerhalb von einigen Minuten einsatzbereit, was große Risiken in sich birgt. Gewisse dieser Staaten sind von sehr speziellen, unberechenbaren und launischen Männern regiert (hier Donald Trump):



2. Diese Staaten vertrauen und setzen nach wie vor auf Atomwaffen in ihren Militärstrategien. Dabei ist es offensichtlich, dass Atomwaffen keine adäquate Antwort auf die anstehenden, globalen Probleme darstellen. Die großen Herausforderungen für unsere und für zukünftige Generationen sind die Klimaerwärmung und knappe Ressourcen (insbesondere Trinkwasser), Massenmigration und Flüchtlingsströme, asymmetrische Kriege und Terrorismus, Cyberkriminalität und ungeahnte Möglichkeiten und Gefahren der *artificial intelligence*, Populismus und Intoleranz: für keine dieser Herausforderungen bieten sich Atomwaffen als probate Lösung an.

3. Die Atomwaffenstaaten verletzen nicht nur jeden Tag durch Untätigkeit aufs Neue ihre Abrüstungsverpflichtungen aus dem Vertrag über die Nicht-Verbreitung von Atomwaffen (NPT, Art. VI), sondern setzen noch eine Portion Arroganz hinzu, durch die Erneuerung der bestehenden Bestände in Milliardenhöhe. Dabei ist der Wortlaut von Artikel VI ganz klar:

„Jede Vertragspartei verpflichtet sich, in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur

nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.“

4. Noch schlimmer: bestehende Verträge, die sich sehr bewährt haben und die als fester Bestandteil des Waffenkontrollmechanismus gelten, werden leichtsinnig aufgekündigt, insbesondere der INF Vertrag. In einem kürzlich erschienenen Aufsatz habe ich geschrieben, dass die INF-Vertrag Kündigung nicht nur politisch dumm, sondern auch rechtlich bedenklich ist.² Ein anderes Beispiel ist der Iran-Deal, der nur nach langen, beschwerlichen Verhandlungen erreicht werden konnte.

5. Überhaupt scheint die Blütezeit der multilateralen Kooperation, und damit auch des Völkerrechts, vorüber zu sein. „Brexit“ ist bloß ein Beispiel. Auch im Europarat in Straßburg ringt man mit ähnlichen Problemen. Hier hat Russland seine Beitragszahlungen seit mehr als einem Jahr ausgesetzt, da es wegen der Annexion der Krim seine Stimmrechte in der Parlamentarischen Versammlung (vorübergehend) verloren hat.

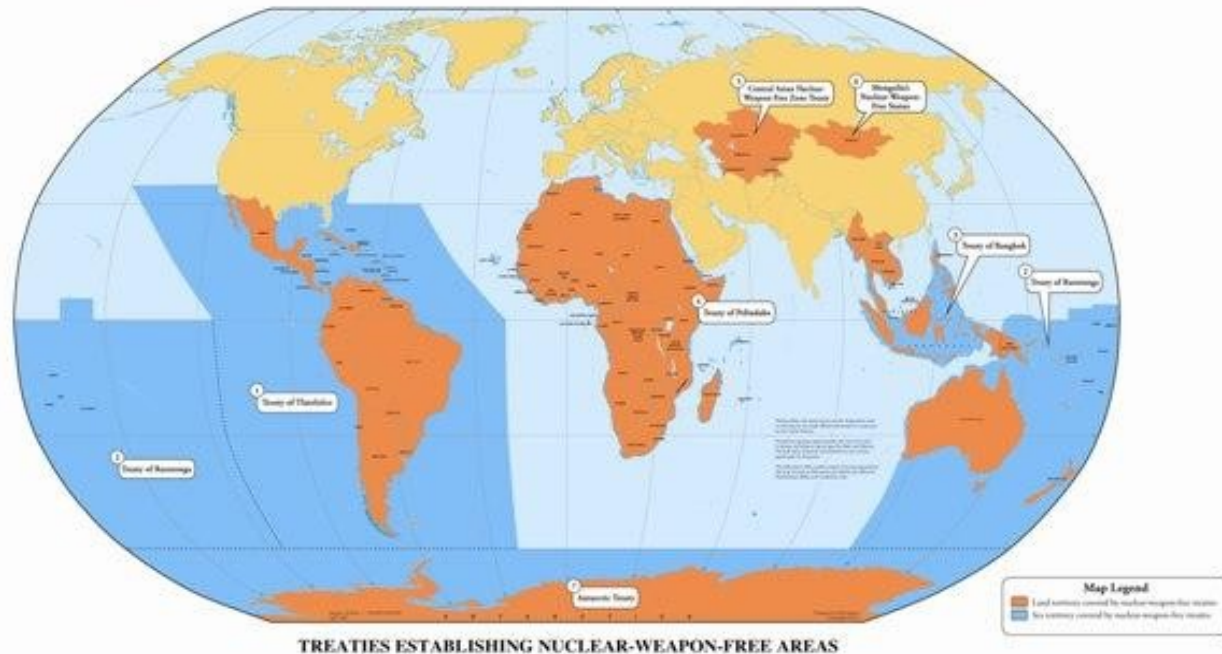
6. Die Welt ist in der Atomwaffenfrage in zwei (oder vielmehr drei) Lager gespalten und das sogar innerhalb von Europa. Es ist für mich dabei immer wieder erstaunlich, wie geduldig die „good guys“ angesichts der doch krassen Diskriminierung im System geblieben sind. Es ist nicht verkehrt, von einer Zwei- oder Dreiklassengesellschaft zu sprechen:

a) Wir haben einerseits die überwältigende Mehrheit der Staaten, die ihren Verpflichtung aus dem NPT exemplarisch nachkommen, sich den Kontrollen der IAEA unterziehen und von Atomwaffen tunlichst die Hände lassen. Nicht nur das, sondern gewisse Staaten, die bereits einer der fünf atomwaffenfreien Zonen angehören, haben darüber hinaus den im Jahr 2017 verabschiedeten Vertrag über das Verbot von Atomwaffen bereits ratifiziert oder werden das noch tun. Das heißt also, dass sie sich doppelt verpflichten, Atomwaffen auch in Zukunft zu ächten... Im Sinne von „doppelt hält besser“. Zu diesen Staaten gehört zum Beispiel Mexiko, das dem Vertrag von Tlatelolco über eine atomwaffenfreie Zone in Lateinamerika und der Karibik angehört und auch den neuen Vertrag bereits ratifiziert hat. Tatsächlich gehören bereits über 100 Staaten solchen Zonen an. Die Errichtung einer atomwaffenfreien Zone im nahen Osten ist schon lange im Raum und eine entsprechende internationale Konferenz soll noch im Jahr 2019 einberufen werden.

² <https://safna.org/2019/02/20/too-much-policy-not-enough-law-us-suspension-and-potential-withdrawal-from-the-inf-treaty-is-not-only-unwise-but-also-problematic-under-international-law/>

NUCLEAR-WEAPON-FREE AREAS

Demarcation of nuclear-weapon-free zones, nuclear-weapon-free status and nuclear-weapon-free geographical regions



Ein anderes positives Beispiel ist Österreich, das eines der federführenden Staaten in der Konzeption, Vorbereitung und Verabschiedung des neuen Vertrages über das Verbot von Atomwaffen war. Auch Österreich hat, als erstes Land Europas überhaupt, den neuen Vertrag bereits im Mai 2018 ratifiziert.

b) Andererseits haben wir die Atomwaffenstaaten, die, wie bereits erwähnt, ihren Verpflichtungen aus dem NPT nicht nachkommen und sogar ihre Bestände modernisieren. Darüber hinaus haben sich gewisse unter ihnen (Frankreich, Vereinigtes Königreich, USA) sogar erdreistet, richtiggehend als Spielverderber aufzutreten, indem sie zwei oder drei Stunden nach der Verabschiedung des neuen Vertrags am 7. Juli 2017 eine gemeinsame Erklärung abgaben, worin sie klar zum Ausdruck brachten, dass dieser Vertrag gar nichts an ihren internationalen Verpflichtungen ändern würde und dass sie ihn nie und nimmer ratifizieren würden. Wenn das nicht ein flagranter Verstoß des Guts Glaubensprinzips i.S. von Article VI NPT darstellt, was dann?

c) Eine dritte Gruppe von Staaten sind schließlich diejenigen, die zwar keine eigenen Atomwaffen besitzen, sich aber unter einen Nuklearschirm stellen oder auf ihrem Territorium fremde Waffen akzeptieren, wie zum Beispiel Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe. Atomwaffen von Drittstaaten auf dem eigenen Territorium zu dulden und an gemeinsamen Militärmanövern teilzunehmen, die im Ernstfall den Einsatz von Atomwaffen implizieren, wirft komplexe juristische Fragen auf, die ich hier nicht näher beleuchten möchte. Wahrscheinlich kommen wir in der anschließenden Frage-Antwort-Session noch darauf zurück. Ich möchte bloß festhalten, dass m.E. gerade diesen Ländern in der aktuellen gefährlichen Lage eine besondere Rolle und Verantwortung

zukommt. Sollte sich die Bundesregierung gegen eine Stationierung von Atomwaffen aussprechen, wäre dies ein eindeutiges Statement gegen die Legitimität und bestimmt auch Legalität dieser Waffen.

Ein anderes Beispiel ist mein Land, die kleine, neutrale Schweiz. Eine parlamentarische Eingabe mit dem Antrag, die Bundesregierung rasch zur Ratifizierung des neuen Vertrags zu veranlassen, wurde von beiden Kammern des Parlaments zwar angenommen. Trotzdem ließ der Bundesrat kürzlich verlauten, dass er die Situation nochmals prüfen und nicht vor Ende 2020 entscheiden werde. Es ist wirklich nicht einzusehen, warum Österreich diesem Vertrag bereits beigetreten ist, die Schweiz dies aber nicht machen kann. Hat die Schweiz, mit Genf als Sitz des IRKR, ihren humanitären Kompass verlegt?

Neue Lösungsansätze sind gefragt (“thinking out of the box”): Den Menschen ins Zentrum rücken

Im Lichte dieser negativen Vorzeichen gehe ich mal davon aus, dass die Lage zwar brenzlich, aber noch nicht hoffnungslos ist. Um der Stagnation im Abrüstungsbereich zu entgegnen, braucht es neue Ansätze und Ideen (“thinking out of the box”).

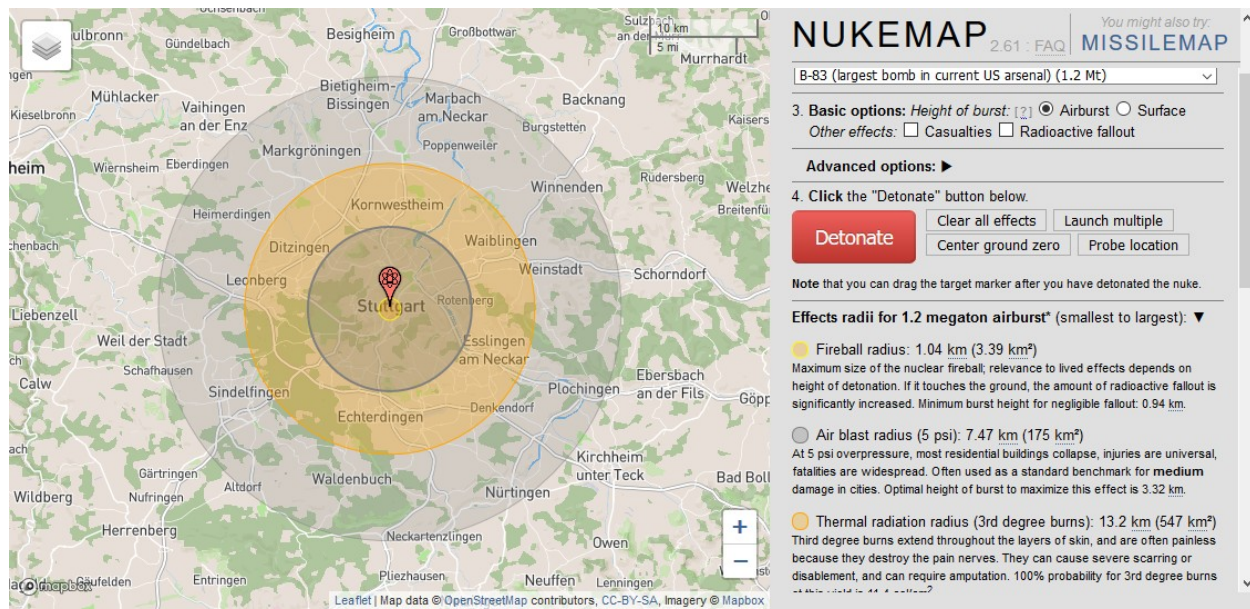
Einer dieser möglichen neuen Ansätze habe ich in meinen Forschungsarbeiten³ in den letzten paar Jahren vertreten, der darin besteht, vergangene (insbesondere die japanischen Hibakusha) und potentielle Opfer von Atomwaffen in den Vordergrund zu stellen. Es geht um einen “human-“ oder “victim-centred“ Ansatz, der klassische, “state-centred“ oder “state-security“ Theorien ablösen soll. Ähnlich wie im Entwicklungsbereich oder im Sicherheitsbereich, wo wir schon seit längerem von “human development“ oder “human security“ sprechen, soll nun auch im Atomwaffenbereich der Fokus auf den Menschen gelegt werden.

Ausgangspunkt ist die Überzeugung, dass Atomwaffen nie und nimmer eingesetzt werden können, ohne nicht fundamentale Grundsätze des humanitären Völkerrecht zu verletzen, insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie die Regel die gebietet, strikt zwischen militärischen Zielen und der Zivilbevölkerung zu unterscheiden (hier Bilder von Hiroshima und Nagasaki):

³ Siehe insbesondere “Humanization of Arms Control – Paving the Way for a World Free of Nuclear Weapons“, Routledge, 2017: <https://www.routledge.com/Humanization-of-Arms-Control-Paving-the-Way-for-a-World-free-of-Nuclear/Rietiker/p/book/9781138225428>



In Vorbereitung zum Vertrag über das Verbot von Atomwaffen haben die norwegische, mexikanische und österreichische Regierungen zu drei "humanitarian impact" Konferenzen eingeladen, die den Zweck verfolgten aufzuzeigen, was wirklich geschieht im Fall eines Atomwaffeneinsatzes. Dabei kam klar zum Ausdruck, dass die Auswirkungen auf den Menschen, Umwelt und zukünftige Generationen katastrophal wären. Das neue Material ist aufschlussreich und überwältigend. Um bloß ein Beispiel zu nennen, kann auf das neue Computerprogramm verwiesen werden, mit dem man mit jeder beliebigen Stadt das makabre Spiel "Nukemap" betreiben kann, das einem vor Augen führt, welche verheerenden Folgen ein Atomwaffeneinsatz hätte und mit wie vielen Todesopfern zu rechnen wäre:



Die Konferenzteilnehmer kamen aber auch zum Schluss, dass es schlicht und einfach unmöglich ist, sich adäquat auf eine Explosion einer Atomwaffe vorzubereiten und im Ernstfall effiziente humanitäre Hilfe zu leisten, weil jegliche medizinische Infrastruktur beschädigt oder zerstört und das medizinische Personal verletzt oder getötet würde. Die Hilfe von außen würde erheblich durch die radioaktive Verseuchung behindert.

In meinen Forschungsarbeiten bin ich noch einen Schritt weitergegangen und habe in diesen neuen Ansatz auch die "Menschenrechte" mit eingeschlossen um zu beweisen, dass ein Einsatz einer Atomwaffe in bewohntem Gebiet fundamentale Rechte verletzen würde, insbesondere das Recht auf Leben, das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung, oder das Recht auf Eigentum. Neues Material hat aber auch aufgezeigt, dass selbst ein limitierter, zum Beispiel bilateraler Atomkrieg zwischen Indien und Pakistan, globale Auswirkungen zeitigen würde. Insbesondere durch die radioaktive Kontamination und den "nuklearen Winter" wären soziale und wirtschaftliche Rechte verletzt, und zwar weltweit, insbesondere das Recht auf Entwicklung, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf eine gesunde Umwelt sowie das Recht auf einen adäquaten Lebensstandard, das auch das Recht auf Ernährung und Wasser mit einschließt. Auch wenn es in der Praxis schwieriger ist diese Rechte durchzusetzen, handelt es sich doch um verbindliche Verpflichtungen, die die Staaten durch die Ratifizierung von Staatsverträgen eingegangen sind.

Das Recht auf Frieden habe ich dabei nicht separat thematisiert, aber es kann behauptet werden, dass der Schutz der Menschenrechte das Recht auf Frieden mit einschließt oder voraussetzt. Kein Genuss der Menschenrechte ohne Frieden, kein Frieden ohne die Achtung der Menschenrechte...

Worin liegt nun der Vorteil dieses neuen, "human-centred" Ansatzes? Eine der Schwierigkeiten, mit der die Bewegung gegen Atomwaffen zu kämpfen hat ist m.E., dass man das Gefühl haben könnte, dass es sich bei Atomwaffen um ein eher abstraktes Risiko handelt. Insbesondere unter der jüngeren Bevölkerung, die den kalten Krieg nicht miterlebt hat. Wenn man nun aber die Opfer von Hiroshima

oder Nagasaki, oder diejenigen der Atomtests in Semipalatinsk oder auf den Marshallinseln in den Vordergrund rückt, wird das Thema plötzlich sehr konkret und lässt sich besser vermitteln und erklären.

Dieser neue Trend, der den Menschen ins Zentrum rückt, scheint sich in der Tat langsam auch durchzusetzen, wenigstens bei der ersten, gutgläubigen Gruppe von Staaten. Zwei Beispiele sollen hier erwähnt werden:

Der neue Vertrag über das Verbot von Atomwaffen verfolgt diesen neuen, humanitären Ansatz ganz klar, indem er zum Beispiel eine Klausel (Artikel VI) vorsieht, die die Staaten verpflichtet, den vergangenen und zukünftigen Opfern von Tests oder Gebrauch von Atomwaffen beizustehen ("to assist"). Und die Präambel nimmt auf die besondere Verwundbarkeit von indigenen Völkern, Frauen und Kinder Bezug:

„Die Vertragsstaaten...

in der Erkenntnis, dass...Kernwaffen...gravierende Auswirkungen auf den Fortbestand der Menschheit, die Umwelt, die sozioökonomische Entwicklung, die Weltwirtschaft, die Ernährungssicherheit und die Gesundheit heutiger und künftiger Generationen haben und dass sie unverhältnismäßig stark Frauen und Mädchen treffen, darunter aufgrund der ionisierenden Strahlung (...)

eingedenk des unannehmbaren Leids und Schadens, die den Opfern des Einsatzes von Kernwaffen (Hibakusha) sowie den von Kernwaffenversuchen betroffenen Menschen zugefügt wurden,

in Anbetracht der überproportionalen Auswirkungen von Kernwaffenaktivitäten auf indigene Völker..."

Das sind Formulierungen, die sonst nur in Menschenrechtsverträgen zu finden waren und deshalb absolutes Neuland im Bereich der nuklearen Abrüstung.

Der Menschenrechtsausschuss der UNO ("human rights committee"), das Expertenorgan, das den Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 umsetzt, hat am 30. Oktober 2018 ein bemerkenswertes Dokument verabschiedet, nämlich den General Comment no. 36 zum Recht auf Leben. Es handelt sich dabei um eine Art Zusammenfassung der Praxis des Ausschusses in diesem Bereich. Paragraph 66 ist den Massenvernichtungswaffen (WMD) gewidmet und ist wie folgt formuliert:

"66. The threat or use of weapons of mass destruction, in particular nuclear weapons, which are indiscriminate in effect and are of a nature to cause destruction of human life on a catastrophic scale is incompatible with respect for the right to life and may amount to a crime under international law (...)."

Dieser Text ist umso bemerkenswerter und wertvoller wenn man bedenkt, dass er nicht bloß von unabhängigen Experten von Nicht-Atomwaffenstaaten, sondern auch von Mitgliedern aus Atomwaffenstaaten, wie dem Vereinigtes Königreich, der USA ,Frankreich und Israel, verabschiedet

wurde. Interessant ist es auch herauszustreichen, dass alle Atomwaffenstaaten, mit Ausnahme von China, dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte angehören. China hat diesen Vertrag immerhin unterzeichnet.

Praktische Rezepte im Kampf für eine Welt ohne Atomwaffen

Zum Schluss noch ein paar praktische Lösungsansätze um aus dem atomaren Dilemma herauszukommen, die alle auf dem neuen humanitären Ansatz basieren:

1. Den neuen Vertrag über das Verbot von Atomwaffen rasch ratifizieren! Das gilt auch für Staaten wie Deutschland oder die Schweiz.
2. Schon längere gehegte Ideen zur Errichtung einer atomwaffenfreien Zone in Europa wieder aufgreifen!

Ich bin nicht naiv und anerkenne, dass die EU an sich nicht zuständig ist in Sachen nuklearer Abrüstung. Aber es erscheint für mich als neutralen Schweizer schon etwas verwunderlich, dass die EU Integration so weit vorgeschritten ist, dass wir die kleinsten Details in der Landwirtschaft oder Fischerei geregelt haben, aber existentielle Bedrohungen von innerhalb der Organisation ein absolutes Tabu bleiben.

3. Den INF-Vertrag und andere Konventionen retten! Der INF-Vertrag, ein bilateralen Vertrag zwischen den USA und Russland, schützt eigentlich vor allem Europa. Deshalb haben wir ein besonderes Interesse an dessen Aufrechterhaltung. Ähnliches gilt für andere Verträge, zum Beispiel für den "New Start" Vertrag oder den "Comprehensive Test Ban Treaty" (CTBT), der trotz über 160 Ratifizierungen mehr als 20 Jahre nach seiner Verabschiedung noch immer nicht in Kraft getreten ist, insbesondere wegen der fehlender Ratifizierung durch die USA (Russland, China, Frankreich und Vereintes Königreich haben ratifiziert). Die Völkergemeinschaft täte gut daran, die noch säumigen Staaten dazu zu bringen, dem Vertragswerk bald beizutreten.

4. Steter Einsatz für eine Welt ohne Atomwaffen durch Kampagnen, Lobbying, juristische und menschenrechtliche Prozessführungen u.s.w.! Was letzte angeht, so habe ich in meinem Buch aufgezeigt, dass die Menschenrechte, gegenüber anderen Teilen des VR, grosse Vorteile aufweisen, insbesondere dadurch, dass sie vor Gericht und nationalen und internationalen Organen geltend gemacht werden können. Dokumente wie der General Comment no. 36 über das Recht auf Leben sind ideale Hilfsmittel, um Kampagnen gegen Atomwaffen zu führen und dabei die Opfer dieser Waffen in den Mittelpunkt zu rücken.



Dass sich die Menschheit, insbesondere die Jugend, für die Zukunft unseres Planeten interessiert und Sorgen macht, lässt sich den kürzlich erwachten Bewegungen gegen den Klimawandel entnehmen. Er soll uns ermutigen und motivieren, dieselbe Aufmerksamkeit auch im Kampf gegen Atomwaffen heraufzubeschwören. ICAN ist es gelungen, die Gefahren, die von diesen Gefahren ausgehen, einer breiten Bevölkerung in Erinnerung zu rufen. Das ist ein willkommener Anknüpfungspunkt...

Wer soll es richten? Natürlich müssen wir alle, Juristen, Ärzte, religiöse Organisationen, breite Bevölkerung, insbesondere die Jugend, gemeinsam am gleichen Strick ziehen, aber wie schon erwähnt, können Staaten wie Deutschland eine vermittelnde Rolle spielen und Druck auf die Atomwaffenmächte ausüben. Deutschland ist in vieler Hinsicht ein Vorbild, auch für mich als Schweizer. Nehmen wir zum Beispiel die Energiewende oder die großzügige Flüchtlingspolitik. Deutschland, das gerade den Vorsitz im UNO-Sicherheitsrat innehat, sollte selbstbewusst auftreten und auf die Stationierung von amerikanischen Atomwaffen für immer verzichten, denn – wie das die Präsidenten Gorbatschow und Reagan einmal gemeinsam ausgedrückt haben – in einem Atomkrieg kann es keine Gewinner, sondern bloß Verlierer geben.

Ich bedanke mich für ihre geschätzte Aufmerksamkeit!