

# Mit der Bombe leben

*Von Norman Paech*

Die von der deutschen Kriegsministerin angekündigte Anschaffung von F-18-Kampfflugzeugen wirft auch die Frage der weiteren Lagerung von Atomwaffen in Deutschland auf. Es geht dabei um die völkerrechtlich problematische »nukleare Teilhabe«

Seit dem 25. März 1958, als der Bundestag nach äußerst kontroverser Debatte beschloss, Trägersysteme für Atomsprengköpfe aus den USA zu beschaffen, ist der Streit über die Eingliederung der Bundeswehr in die atomare NATO-Strategie nicht verstummt. So häufig auch der Abzug der 20 noch im Fliegerhorst Büchel stationierten US-Atomwaffen – zeitweilig lagerten 1.500 atomare Sprengköpfe in der Bundesrepublik – gefordert wurde, geschehen ist bisher nichts. Obwohl z. B. Frank-Walter Steinmeier als Außenminister im April 2009 den Abzug verlangt hatte, dieser auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP von der neuen Bundesregierung zugesagt wurde und der neue Außenminister Guido Westerwelle die Forderung im Februar 2010 wieder aufnahm, scheiterte dieses Ansinnen am Widerstand von Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihrem außenpolitischen Berater im Bundeskanzleramt, Christoph Heusgen. Die ließen mit ihrer Position, nur gemeinsam mit allen NATO-Partnern über den Abzug zu verhandeln, alle Abzugsforderungen einfach ins Leere laufen.

Während der Bundestag im März 2010 mit großer Mehrheit die Bundesregierung aufgefordert hatte, sich bei der US-Administration nachdrücklich für den Abzug der US-Atomwaffen einzusetzen, beschloss die NATO im November desselben Jahres, solange eine atomare Allianz zu bleiben, wie es atomare Waffen in der Welt gibt. Dies ist die Standardformel von NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg bis auf den heutigen Tag. Nun hat der Fraktionsvorsitzende der SPD im Bundestag, Rolf Mützenich, die Forderung nach Abzug wieder aufgegriffen und mit der aggressiven Atomstrategie des US-Präsidenten begründet. Der Parteivorsitzende Norbert Walter-Borjans hat ihm zugestimmt. Bleibt abzuwarten, ob sich die SPD dieses Mal in der Koalition durchsetzen können.

Das wird sich schon sehr bald zeigen, wenn es um die Entscheidung über die Ersetzung der alten »Tornado«-Kampfflugzeuge durch atomar bestückbare F-18 aus den USA geht. Denn mit ihr wird gleichzeitig über eine langjährige nukleare Teilhabe und den Verbleib in der atomaren NATO-Strategie entschieden. Die immer wieder vor allem von SPD, FDP, Grünen und Linken erhobene Forderung nach Abzug der Waffen wäre damit auf lange Zeit endgültig vom Tisch.

## Völkerrechtliche Probleme

Hier soll es nicht um die politischen und ökonomischen Gründe einer solchen Entscheidung gehen, sondern um die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme, die Regierung und Regierungsparteien gleichwohl nicht oder nur in geringem Maße erkennen wollen. Sie berufen sich auf eine Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, in der keine juristischen Hürden ausgemacht werden.<sup>1</sup> In der den Wissenschaftlichen Diensten vorliegenden Frage ging es um den Vorschlag einer deutschen Kofinanzierung bei der Modernisierung des französischen bzw. britischen Kernwaffenpotentials. Sie haben in diesem Zusammenhang jedoch »auch die Verpflichtungen Deutschlands im Hinblick auf Erwerb, Stationierung und nukleare Teilhabe« an Kernwaffen berücksichtigt.

Der erste Blick hat sich auf den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV; Non-Proliferation Treaty)

zu richten, den die Bundesrepublik am 2. Mai 1975 ratifiziert hat. Er verpflichtet die Nichtkernwaffenstaaten, keine Nuklearwaffen selbst herzustellen oder zu erwerben, während er im Gegenzug die Nuklearmächte verpflichtet, weder Know-how noch Material oder Technik für den Bau von Atomwaffen weiterzugeben. Zusätzlich verpflichtet er sie zur »Beendigung des nuklearen Wettrüstens« sowie zur »vollständigen Abrüstung unter strenger internationaler Kontrolle«. Dieser Verpflichtung sind die Atommächte nie nachgekommen, was sie allerdings nicht hindert, um so kompromissloser jeden Versuch, eine atomare Kapazität aufzubauen (Iran, Nordkorea), zu unterbinden.

Die wechselseitigen Verpflichtungen sind in den ersten beiden Artikeln des NVV sehr deutlich definiert:

Art. I: »Jeder Kernwaffenstaat, der Vertragspartner ist, verpflichtet sich, Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben und einen Nichtkernwaffenstaat weder zu unterstützen noch zu ermutigen, noch zu veranlassen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper herzustellen oder sonstwie zu erwerben oder die Verfügungsgewalt darüber zu erlangen.«

Art. II: »Jeder Nichtkernwaffenstaat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper oder die Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper weder herzustellen noch sonstwie zu erwerben und keine Unterstützung zur Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen Kernsprengkörpern zu suchen oder anzunehmen.«

Die Wissenschaftlichen Dienste urteilen lapidar, dass diese Vorschriften der »nuklearen Teilhabe« in Form einer »Zwei-Schlüssel-Vereinbarung«, in der die Atommacht nur gemeinsam mit dem Stationierungsstaat über die Voraussetzungen und Modalitäten des Kernwaffeneinsatzes entscheiden kann, nicht entgegenstehen. Denn es handele sich bei der Stationierung weder um eine Weitergabe von Kernwaffen noch um die »Erlangung der alleinigen Verfügungsgewalt über Kernwaffen durch einen Nichtkernwaffenstaat«. Das ist durchaus zutreffend, aber der NVV spricht nicht von der »alleinigen Verfügungsgewalt«, sondern einfach von der »Verfügungsgewalt«. Das ist bedeutsam, wenn man sich vergegenwärtigt, wie sich »Teilhabe« und »Zwei-Schlüssel-Vereinbarung« in der NATO-Realität und bei einem möglichen Einsatz der Bundeswehr darstellen.

Sie realisieren sich in zwei Stufen. Auf der ersten Stufe werden alle NATO-Mitglieder ohne Atomwaffen an der nuklearen Planung, an Kommando, Kontrolle und Konsultationen über den Einsatz dieser Waffen beteiligt.<sup>2</sup> Alle Staaten arbeiten in der Nuklearen Planungsgruppe (NPG) mit und sollten somit weitgehend an den Überlegungen und Diskussionen über die Stationierung und mögliche Einsatzszenarien beteiligt sein. Das gilt auch für alle Staaten, auf deren Territorium keine Atomwaffen stationiert sind. Allerdings können sie nicht über den Nukleareinsatz allein oder auch nur mitentscheiden. Diese Entscheidung liegt allein in den Händen der drei Atommächte. Diese Form der Teilhabe ist sicherlich mit dem NVV vereinbar, da die Konsultationen und Planungen nicht dem Begriff der »Verfügungsgewalt« entsprechen, wie er im NVV gemeint ist.

Die zweite Stufe der nuklearen Teilhabe ist nur den NATO-Mitgliedern vorbehalten, die über bestimmte technische und logistische Voraussetzungen verfügen. Das sind z. B. Kampfflugzeuge, die sowohl konventionell wie auch nuklear nutzbar sind. Dazu gehören Piloten, die auch für den nuklearen Einsatz ausgebildet sind und regelmäßig geschult und kontrolliert werden. Auf jedem der ausgewählten Standorte werden die Atomwaffen der USA gelagert und von US-Soldaten gewartet und verwaltet. Sie besitzen auch die Sicherheitscodes zu den Waffen. Das sind in Büchel derzeit circa 20 Atombomben vom Typ B61-10. Neben Deutschland verfügen auch Belgien, Griechenland, Italien, die Niederlande und die Türkei über diesen Teilhabestatus und lagern insgesamt bis zu 180 Atombomben auf ihrem jeweiligen Territorium. Die technischen und

militärischen Modalitäten dieser Kooperation werden durch sogenannte Programs of Cooperation zwischen den USA und dem jeweiligen Stationierungsstaat festgelegt.

### »Mittelbare« Verfügungsgewalt

Die Entscheidung über den Einsatz der Atombomben liegt zwar letztlich allein beim US-Präsidenten. Sobald sie jedoch an Bord der Kampfflugzeuge der Teilhabestaaten verladen sind, geht die Verfügungsgewalt auf diesen Staat und seine Piloten über. Schon 1964 wird ein Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrats der USA mit der Bemerkung zitiert: »Als Ergebnis der Selbstverpflichtung der NATO zur nuklearen Verteidigung werden die nichtnuklearen Staaten der NATO im Endeffekt damit in Kriegszeiten zu Nuklearmächten.«<sup>3</sup> In der Tat wäre der Pilot im Ernstfall nicht nur Befehlsempfänger der US-Zentrale, sondern auch im Einsatz Angehöriger der deutschen Bundeswehr und damit deren Anweisungen und Befehlen unterworfen. Er wird nicht an die US-Armee ausgeliehen und dort integriert. Er ist eine selbstbestimmte und selbst entscheidende Persönlichkeit, die auch gegen den ausdrücklichen Befehl handeln und eventuell den Einsatz abbrechen könnte. Dies ist die »Verfügungsgewalt« über die Atomwaffen, die gemäß Artikel I und II NVV weder unmittelbar noch mittelbar von den Staaten abgegeben oder angenommen werden darf. Vermag die Lagerung auf deutschem Territorium für sich noch keine Verfügungsgewalt zu begründen, so schafft jedoch der Zusammenhang von gemeinsamer Planung, Informationsaustausch, Kontrolle und Kommando der ersten Stufe der Teilhabe mit der technischen Übergabe der Waffe an den Piloten und seine letztlich autonome Entscheidung über den Abwurf der Atombombe, die »mittelbare Verfügungsgewalt«, die der NVV gerade verhindern wollte.

Deshalb haben 1998 und 1999 mehr als 100 nichtpaktgebundene bzw. neutrale Staaten die NATO-Mitgliedsländer aufgefordert, die nukleare Zusammenarbeit aufzugeben, und gefordert, »die nukleare Teilhabe für militärische Zwecke unter jeder Art von Sicherheitsarrangement untereinander, mit nichtnuklearen Staaten und mit Staaten, die nicht Vertragsparteien sind, (zu) unterlassen«.<sup>4</sup> In der gegenwärtigen Debatte um die Anschaffung eines neuen nuklearfähigen Kampfflugzeugs spielen diese Bedenken der Verletzung des NVV allerdings keine Rolle.

Weitere juristische Bedenken ergeben sich allerdings auch aus dem »Zwei-plus-vier-Vertrag«, den »Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland« vom 12. September 1990. In ihm verzichtet Deutschland verbindlich nicht nur auf den Besitz von Atomwaffen, sondern ebenfalls auf die Verfügungsgewalt. Artikel 3 lautet:

»Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bekräftigen ihren Verzicht auf Herstellung und Besitz von und auf Verfügungsgewalt über atomare, biologische und chemische Waffen. Sie erklären, dass auch das vereinte Deutschland sich an diese Verpflichtungen halten wird. Insbesondere gelten die Rechte und Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 für das vereinte Deutschland fort.«

Auch hier geht es nicht um die alleinige Verfügungsgewalt, die die Wissenschaftlichen Dienste den Verträgen unterstellen. Der Verweis auf den NVV in Artikel 3 zeigt deutlich, dass die in beiden Dokumenten verwendeten Verfügungsbegriffe identisch sind und damit das Verbot der Übertragung oder Annahme der Verfügungsgewalt noch einmal bekräftigt wird.

Die Hoffnungen allerdings, dass der im Juli 2017 in New York verhandelte und dort abgeschlossene Atomwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, abgekürzt TPNW) die Verfügung über Atomwaffen generell und definitiv verbietet, dürften sich nicht so schnell erfüllen. Bis Januar dieses Jahres hatten zwar schon 80 Staaten unterzeichnet, aber erst 34 ihn ratifiziert. 50 Ratifizierungen sind notwendig, damit er in Kraft tritt, aber dann auch nicht für die Atommächte,

die alle, wie auch Deutschland, nicht unterzeichnet haben.

Dagegen ist immer wieder an das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) in Den Haag vom Juli 1996 zu erinnern, der als höchste juristische Instanz der UNO die Atomwaffen für illegal erklärt hat. Nur für den Fall, dass ein Staat in seiner Existenz bedroht sei, konnte er sich zu keiner Entscheidung durchringen und hat sie offengelassen. Damit die Atommächte diese Lücke benutzen können, ihre Atomwaffen und weitere Rüstung zu rechtfertigen, müssen sie also ständig die Existenzbedrohung durch einen Feind beschwören, woran es die Trump-Administration nicht fehlen lässt.

## **Bedrohung durch wen?**

Für Deutschland besteht eine solche Bedrohung – durch wen? – nicht, was bisher auch von keiner Bundesregierung behauptet worden ist. SPD-Fraktionschef Mützenich begründet seinen Vorstoß vor allem mit der Unberechenbarkeit des US-Präsidenten, der die Atomwaffen nicht mehr als Mittel der Abschreckung, sondern als Mittel der Kriegführung ansehe. Da die USA nach wie vor auf ihrer atomaren Erstschlagsdoktrin bestehen, ist das Risiko einer Eskalation unüberschaubar geworden, in die die Bundesrepublik hineingezogen werden könnte. Für Deutschland gilt also das Verdikt des IGH über die Illegalität der Atomwaffen, da die Bundesregierung sich selbst ohne Atomwaffen auch nicht durch eine »Teilhabe« in eine Situation begeben darf, in der sie durch eine andere Atommacht existentiell bedroht werden könnte.

Die Zeit drängt, denn die von Ministerin Annegret Kramp-Karrenbauer forcierte Entscheidung über die Anschaffung der F-18 US-Kampfflugzeuge wird auch über die weitere Lagerung der Atombomben auf deutschem Boden und die »Teilhabe« an ihnen entscheiden. Das Völkerrecht hat dabei bisher keine Rolle gespielt. Die SPD hat sich auch mit dieser schon lange im Raum stehenden Forderung bislang nicht durchsetzen können. Der Widerstand kommt nicht nur vom Koalitionspartner, sondern auch aus den eigenen Reihen, und die Frage ist naheliegend, ob sie hier an einer weiteren Niederlage bastelt oder doch bereit ist, diese Forderung und die Koalitionsfrage miteinander zu verbinden. Die innerparteiliche Nuklearfront ist weniger durch ihre Argumente als durch ihre Personen stark. Als Regierungssprecher Steffen Seibert verkündete, dass die Bundesregierung an der bisherigen Strategie der nuklearen Teilhabe festhalte, konnte er sich auf jeden Fall auf die Zustimmung von Finanzminister Olaf Scholz und Außenminister Heiko Maas stützen. Letzterer hatte sich schon im vergangenen Jahr deutlich zu den Atomwaffen in Deutschland bekannt: »Es nützt nichts, wenn Atomwaffen von einem Land in das andere verschoben werden. Wenn sie verschwinden sollen, dann sollen sie überall verschwinden. Wir brauchen, was die atomare Abrüstung angeht, vor allen Dingen Vereinbarungen auf breiter Basis, nicht nur in einzelnen Ländern.« So hatten schon Merkel und Heusgen die Forderung nach Abzug neutralisiert. Aber auch der abrüstungspolitische Sprecher der Fraktion, Karl-Heinz Brunner, und der Verteidigungspolitiker Fritz Felgentreu halten an der nuklearen Teilhabe fest. Felgentreu wird mit der Befürchtung zitiert: »Wenn Deutschland sich aus der Abschreckung durch nukleare Teilhabe zurückzieht, dann verlieren wir Einfluss auf die Nuklearstrategie der NATO.« Doch das stimmt so nicht. Denn die Bundesrepublik verbliebe in der nuklearen Planungsgruppe, in der die Strategie entwickelt wird. Wirklich relevant ist ohnehin nur die Entscheidung für oder gegen den Einsatz von Atomwaffen, und die liegt letztlich in den Händen des US-Präsidenten. Da wird der Einfluss der deutschen Stimme nicht von dem Besitz US-amerikanischer Atomwaffen abhängen.

## **Gefährlicher Pazifismus?**

Nun hat sich auch der ehemalige Außenminister Sigmar Gabriel zu Wort gemeldet, der mit seinem Wechsel zum Vorsitzenden des Lobbyvereins für die Deutsch-US-amerikanischen Beziehungen

»Atlantikbrücke« die Förderung der militärpolitischen Zusammenarbeit mit den USA zu seinen Aufgaben gemacht hat. In einem Podcast der *FAZ* vom 6. Mai beschwört er »gewaltige Konsequenzen, die wir alle nicht wollen«, wenn Deutschland aus der nuklearen Teilhabe ausscherte. Es gebe Staaten, die mit großer Freude eine Stationierung der Raketen anböten, z. B. Polen und die baltischen Staaten, die die Bedrohung durch Russland sehr viel akuter einschätzten. Gabriel warnte vor einem deutschen Sonderweg, der das Vertrauen in die Verlässlichkeit der größten Volkswirtschaft und Militärmacht als Bündnispartner stark erschütterte. Ja, er sehe große Gefahren für eine Spaltung Europas. Die Aufgaben der Stunde seien hingegen, den Start-Vertrag, also die Vereinbarung zwischen den USA und Russland zur Reduzierung strategischer Trägersysteme für Nuklearwaffen, den Trump kündigen will, zu retten. Zudem müssten Russland, die USA und China für die Abrüstung zusammengebracht werden. In allen Parteien gebe es pazifistische Flügel, das müsse vor allem in seiner Partei diskutiert werden, denn eine falsche Einstellung könne Gefahren bringen. Sein Credo: nicht auf den Tag, sondern auf die lange Distanz denken. Nicht nur »nie wieder Krieg«, sondern auch »nie wieder allein«.

Das ist großes Kino und bestimmt nicht ohne Resonanz in der Partei. Dahinter steckt aber auch die Angst vor einer Wende nach links, wie die *FAZ* wohl nicht zu Unrecht vermutet. Was sie allerdings nicht hinterfragt, ist Gabriels positives Bild des US-Präsidenten, der noch keinen Krieg begonnen und überhaupt kein Interesse an der Eskalation von Kriegen habe. Gabriel sollte sich mit der neuen Nuklearstrategie des Präsidenten vom Februar 2018 vertraut machen. Darin ist die Anschaffung von »kleinen« Atomwaffen der Hiroshima-Größe vorgesehen. Sie seien für den taktischen Einsatz von U-Booten mit geringerer Distanz besser geeignet als die überdimensionierten strategischen Atomwaffen. Dass darin nicht nur eine erhebliche Senkung der Schwelle für einen Atomkrieg liegt, sondern den USA auch die Möglichkeit eröffnet, vollkommen ohne Einfluss der NATO-Staaten gleichsam an ihnen vorbei ihre Atomwaffen einzusetzen, hat Gabriel offensichtlich noch niemand gesagt. Seit drei Jahren ist auch der Ersteinsatz von Atomwaffen Teil der US-Strategie.

Bisher hat sich niemand in der Auseinandersetzung auf das Völkerrecht berufen. Bei einer so grundsätzlichen Richtungsentscheidung über die zukünftige Sicherheitspolitik darf der Verweis darauf allerdings nicht fehlen. Bevor die erste Atombombe nach Hiroshima und Nagasaki jedoch in irgendeinem Land Tod und Verderben anrichtet, sollte, so wie der Verzicht auf die zivile Nutzung der Atomkraft, in Deutschland auch der definitive Verzicht auf ihre militärische Verfügung möglich sein und nicht nur öffentliche Reden schmücken und in irgendeinem faulen Kompromiss untergehen.

### **Anmerkungen**

1 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: WD 2 – 3000 – 013/17, 23.5.2017

2 Vgl. auch zum Folgenden Otfried Nassauer: Nur eine Frage der Verfügungsmacht? Die neue NATO-Strategie, der Nichtverbreitungsvertrag und die Nukleare Teilhabe, *BITS Research-Report 2*, März 2000, S. 9 f.

Norman Paech schrieb an dieser Stelle zuletzt am 22. August 2019 über die systematische Aushöhlung des Völkerrechts durch kriegführende imperialistische Staaten.