

## **Mit der Bombe leben?**

### **Nukleare Teilhabe - F 18 oder Abzug der US-Atombomben**

Von **Norman Paech**

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 ca. 20 noch in Büchel stationierten US-Atomwaffen – zeitweilig lagerten 1500 atomare Sprengköpfe in der Bundesrepublik – gefordert wurde, geschehen ist bisher nichts. Obwohl z.B. Frank-Walter Steinmeier als Außenminister im April 2009 den Abzug forderte, dieser auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP von der neuen Bundesregierung zugesagt wurde und der neue Außenminister Westerwelle die Forderung im Februar 2010 wieder aufnahm, konnte sie sich nicht gegen Bundeskanzlerin Merkel und ihren außenpolitischen Berater im Bundeskanzleramt Christoph Heusgen durchsetzen. Sie ließen mit ihrer Forderung, nur gemeinsam mit allen NATO-Partnern über den Abzug zu verhandeln, alle Abzugsforderungen einfach leerlaufen. 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 des gleichen Jahres, solange eine atomare Allianz zu bleiben, wie es atomare Waffen in der Welt gibt. Dies ist die Standardformel von NATO- Sekretär Stoltenberg bis auf den heutigen Tag, mit der er sein obligates Eingangsbekenntnis zur Abschaffung aller Atomwaffen sogleich entwertet. Aber nun hat der Fraktionsvorsitzende der SPD im Bundestag Rolf Mützenich die Forderung wieder aufgegriffen und mit der aggressiven Atomstrategie des US-Präsidenten begründet. Der Parteivorsitzende Walter Borjahn hat ihm zugestimmt, und es wird spannend werden, ob sie sich diesmal in der Koalition werden durchsetzen können

Dies wird sich schon sehr bald zeigen, wenn es um die Entscheidung über die Ersetzung der alten Tornado Kampfflugzeuge durch atomar bestückte 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 juristischen Probleme, die ebenfalls umstritten sind. Regierung und Regierungsparteien sehen keine oder nur mindere völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme. Sie berufen sich dabei auf die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, die im Völkerrecht und Grundgesetz keine juristischen Hürden erkennen können.<sup>1</sup> In der den Wissenschaftlichen Diensten vorliegenden Frage ging es um den Vorschlag einer deutschen Ko-Finanzierung bei der Modernisierung des französischen bzw. britischen Kernwaffenpotentials. Sie haben in diesem Zusammenhang jedoch „auch die

---

<sup>1</sup> WD 2 – 3000 – 013/17 v. 23. Mai 2017

Verpflichtungen Deutschlands im Hinblick auf Erwerb, Stationierung und nuklearer Teilhabe“ an Kernwaffen berücksichtigt.

Der erste Blick hat sich auf den Nichtweiterverbreitungsvertrag (NVV. Non Proliferation Treaty) zu richten, dem die Bundesrepublik am 2. Mai 1975 beigetreten ist. 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 Mächte nie nachgekommen, was sie allerdings nicht hindert, umso kompromissloser jeden Versuch, eine atomare Kapazität aufzubauen (Iran, Nord-Korea), zu verhindern.

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

Art. I NVV: „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 NVV : „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 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 „Teilhabe“ und „Zwei-Schlüssel-Vereinbarung“ in der NATO-Realität und bei einem möglichen Einsatz der Bundeswehr aussieht.

Sie realisiert 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 der Kernwaffen 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

---

<sup>2</sup> 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, v. März 2000, S. 9f.

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 Nuklearmächte, vorwiegend des US-Präsidenten. 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 Nuklearwaffen der USA gelagert und von US-Soldaten gewartet und verwaltet. Sie besitzen auch die Sicherheitscodes zu den Waffen. Es sind derzeit in Büchel ca. 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 Territorium. Die technischen und militärischen Modalitäten dieser Kooperation werden durch sog. Programs of Cooperation zwischen der 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 Teilhabe-Staaten 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 nicht-nuklearen Staaten der NATO im Endeffekt damit in Kriegszeiten zu Nuklearmächten.“<sup>3</sup> In der Tat ist der Pilot nicht nur der ferngesteuerte Roboter, der auf Knopfdruck die Anweisungen der US-Zentrale ausführt, sondern auch im Einsatz Angehöriger der deutschen Bundeswehr und ihren Anweisungen und Befehlen unterworfen. Er wird nicht an die US-Army ausgeliehen und dort integriert. Er ist eine selbstbestimmte und selbstentscheidende Persönlichkeit, die auch gegen den ausdrücklichen Befehl handeln und evtl. den Einsatz abbrechen könnte. Dies ist die „Verfügungsgewalt“ über die Atomwaffen, die gem. Art. I und II NVV weder unmittelbar noch mittelbar von den Staaten abgegeben oder angenommen werden darf. Mag 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 über 100 neutrale und nichtpaktgebundene Staaten die NATO-Staaten aufgefordert, die nukleare Zusammenarbeit aufzugeben, und gefordert, „die nukleare Teilhabe für militärische Zwecke unter jeder Art von Sicherheitsarrangement untereinander, mit nicht-nuklearen Staaten und mit Staaten, die

---

<sup>3</sup> Vgl. Otfried Nassauer, a.a.O. S. 10, ohne Quellenangabe.

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 nähren sich allerdings auch aus dem sog. 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 Art. 3 zeigt deutlich, dass beide 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 die Verfügung über Atomwaffen generell und definitiv verbietet, dürften sich nicht so schnell verwirklichen. 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, so 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 den Gegner/Feind beschwören, woran es die Trump-Administration nicht fehlen lässt.

### **Bedrohung durch wen?**

Für Deutschland kommt eine solche Bedrohung – durch wen? – nicht in Frage, ist bisher auch von keiner Bundesregierung behauptet worden. 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 Erstschlags-Doktrin bestehen, ist das Eskalationsrisiko unüberschaubar geworden, in das die Bundesrepublik hineingezogen werden könnte. Für die Bundesrepublik gilt also das Verdikt des IGH über die Illegalität der Atomwaffen, da sie selbst ohne Atomwaffen sich auch nicht durch eine „Teilhabe“ in

---

<sup>4</sup> Vgl. Otfried Nassauer, a.a.O., S. 10, ohne Quellenangabe.

eine Situation begeben darf, in der sie durch eine andere Atommacht existentiell bedroht werden könnte.

Die Zeit drängt, denn die von Ministerin 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, bzw. seine Verletzung, 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 sich hier eine weitere Niederlage bastelt oder doch bereit ist, die Koalitionsfrage mit der Forderung zu verbinden. Die innerparteiliche Nuklearfront ist weniger durch ihre Argumente als durch ihre Personen stark. Als Regierungssprecher 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. Dieser 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.“ Damit haben 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 ist blanke Illusion. Denn Deutschland verbliebe in der nuklearen Planungsgruppe, in der die Strategie entwickelt wird, in der auch weitere fünf Staaten US-Atombomben auf ihrem Territorium stationiert haben. Der wirklich relevante Einfluss besteht sowieso nur in der Entscheidung für oder gegen den Einsatz der 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?**

Doch nun hat sich auch der ehemalige Außenminister Sigmar Gabriel zu Wort gemeldet, der mit seinem Wechsel zum Vorsitz der Atlantikbrücke die Förderung der militärpolitischen Zusammenarbeit mit den USA zu seinen Aufgaben erhalten hat. Er beschwört in einem Podcast der FAZ vom 6. Mai „gewaltige Konsequenzen, die wir alle nicht wollen“, wenn Deutschland aus der nuklearen Teilhabe ausschären würde. Es gäbe 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 als wir in Deutschland. Er warnt vor einem deutschen Sonderweg, der das Vertrauen in die Verlässlichkeit der größten Volkswirtschaft und Militärmacht als Bündnispartner stark erschüttern würde. Ja, er sehe große Gefahren in der Spaltung Europas. Die Aufgaben der Stunde seien hingegen, den START-Vertrag, den Trump auch kündigen will, zu erhalten. Zudem müssten Russland, die USA und China für die Abrüstung zusammengebracht werden. In allen Parteien gäbe es pazifistische Flügel, das müsse vor

allem in seiner Partei diskutiert werden, da eine solche Einstellung große Gefahren bringen könne. 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 müsste sich einmal mit der neuen Nuklearstrategie des Präsidenten vom Februar 2018 vertraut machen, die die Anschaffung von kleinen Atomwaffen der Hiroshima-Größe vorsieht. Sie seien besser geeignet für den taktischen Einsatz von U-Booten als mit geringerer Distanz als die überdimensionierten strategischen Atomwaffen. Das 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, ist Gabriel offensichtlich noch nicht gesagt worden. Seit drei Jahren ist auch der Ersteinsatz von Atomwaffen Teil der US-Strategie.

Bisher hat sich niemand in der Auseinandersetzung auf das Völkerrecht berufen. Es könnte auch nur den „Separatisten“, die sich von den US-Atomwaffen und der Teilhabe an ihnen trennen wollen, helfen, ihre Argumente zu ergänzen. Bei einer so grundsätzlichen Richtungsentscheidung über die zukünftige Sicherheitspolitik dürfte das Völkerrecht aber 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.