

Ist die nukleare Teilhabe bei der NATO legal?

Von OTFRIED NASSAUER ¹

Im historischen Rückblick kann festgestellt werden, dass zur Zeit der Verhandlungen über den NPR (Non Proliferation Treaty- Nichtweiterverbreitungs-Vertrag) in den 1960-er Jahren viele Länder nicht voll verstanden, welche Auswirkungen die nukleare Teilhabe haben würde und/ oder sie wussten nicht, dass die NATO die nukleare Teilhabe unter dem NPT als legal interpretierte. Gemäß dem üblichen Verständnis der meisten Parteien beim NPT, die nicht der NATO angehören, verletzt die nukleare Teilhabe der NATO wahrscheinlich Artikel I und II des Vertrages.

Artikel I des NPT verbietet Nuklearwaffenstaaten, die Teilhaber des NPT sind, ihre Waffen mit nicht-nuklearen Staaten zu teilen:

“Jede staatliche Partei beim Vertrag mit Nuklearwaffen verpflichtet sich, keine Nuklearwaffen, nukleare Explosivkörper oder die Kontrolle über solche Waffen oder Explosivkörper direkt oder indirekt an welchen Empfänger auch immer zu übertragen; und in keiner Weise nicht-Nuklearwaffenstaaten zu helfen, zu fördern oder zu verleiten, Nuklearwaffen oder andere nukleare Explosiveinrichtungen herzustellen, zu erwerben oder die Kontrolle über solche Waffen oder Explosiveinrichtungen zu erlangen.”

Artikel II enthält eine parallele Verpflichtung auf der Seite der nicht-Nuklearstaaten, solche Waffen nicht entgegenzunehmen:

“Jede Staatspartei des Vertrages ohne Nuklearwaffen unternimmt es, keine Übereignung von Nuklearwaffen, nuklearen Explosivkörpern oder der Kontrolle über solche Waffen oder Explosivkörper direkt oder indirekt von welchem Übereigner auch immer zu erhalten; Nuklearwaffen oder andere nukleare Explosivkörper nicht herzustellen oder in andere Weise zu erwerben; und keinerlei Hilfe zur Herstellung von Nuklearwaffen oder anderen nuklearen Explosivkörpern zu suchen oder zu empfangen.”

Das ist komplizierte Vertragssprache. Ich werde meine Analyse in vier Sektionen teilen. Zuerst würde ich gerne klarstellen, was die nukleare Teilhabe der NATO bedeutet. Zweitens werde ich über die Geschichte des NPT und die nukleare Teilhabe sprechen. Drittens werde ich die Europäische Union und nukleare Teilhabe behandeln, eine Frage, die in der Zukunft eine Rolle spielen könnte. Schließlich werde ich mit einigen Vorschlägen abschließen, wie das Problem angegangen werden könnte.

Die Bedeutung von nuklearer Teilhabe

Sechs nicht-nukleare NATO-Staaten beherbergen gegenwärtig nukleare Waffen der USA auf ihren Territorien. Bis zu 180 frei fallende Bomben des Typs B-61, Modifizierung 10 sind wohl in Europa

stationiert. Das sind Bomben, die von einem Flugzeug abgeworfen werden. Einige dieser Bomben sind zu einer möglichen Anwendung in Kriegszeiten durch nicht-nukleare NATO-Mitglieder bestimmt. Die Luftwaffen dieser Länder verwenden sogenannte dual-fähige Flugzeuge, die ihnen erlauben, sowohl konventionelle wie nukleare Bomben abzuwerfen. Die duale Fähigkeit dieser Kampfbomber erlauben den Militärs dieser nicht-nuklear-Staaten, an nuklearen Operationen der NATO teilzunehmen, falls die Allianz entschiede, nukleare Waffen zu gebrauchen, und der US-Präsident ihren Gebrauch anordnete.

Die Piloten für diese Flugzeuge werden mit für den Gebrauch von Nuklearwaffen spezifischem Training versehen. Die Luftwaffeneinheiten, zu denen diese Piloten und Flugzeuge gehören, haben die Fähigkeit, in der nuklearen Planung der NATO eine Rolle zu spielen, einschließlich der Festsetzung eines Ziels, der Auswahl der Leistungsfähigkeit des Sprengkopfs für das Ziel und der Planung einer spezifischen Mission für den Gebrauch der Bomben.

Unter der nuklearen Teilhabe der NATO in Zeiten des Krieges würden die USA die Kontrolle über diese Nuklearwaffen an die Piloten der Staaten ohne Nuklearwaffen übergeben zum Gebrauch mit Flugzeugen von Staaten ohne Nuklearwaffen. Wenn die Bombe einmal an Bord geladen ist, wenn einmal der korrekte Code zur Erlaubnis für die Aktion von den US-Soldaten, die die Bombe bewachen, eingegeben worden ist und wenn einmal das Flugzeug seine Mission beginnt, ist die Kontrolle über die betreffende Waffe(n) übertragen. Das ist der operationale, technische Teil dessen, was Nukleare Teilhabe heißt.

Nukleare Teilhabe hat auch eine politische Seite. Alle Staaten ohne Nuklearwaffen, die Mitglieder des NATO-Vertrages sind, können ausgewählt werden, am Prozess der nuklearen Planung und Konsultationen der NATO teilzuhaben. Das bedeutet, sie können dazu ausgewählt werden, Zielpläne zu erstellen, den Gebrauch von Nuklearwaffen in Kriegszeiten zu diskutieren, in Konsultationen darüber, ob die NATO die USA um den Einsatz von Nuklearwaffen bitten sollten, und in Konsultationen, wenn die Nuklearwaffenstaaten der NATO beschließen sollten, Nuklearwaffen einzusetzen, ob die NATO als Ganze zustimmt, das zu tun. Alle diese Aufgaben werden in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO (NPG) und ihren Hilfsorganen durchgeführt.

Die nukleare Teilhabe der NATO wurde, was den technischen Teil betrifft, 1964 von einem Mitglied des US-Sicherheitsrates beschrieben in einem zu der Zeit hochklassifizierten Memorandum als von Bedeutung in der Weise, dass "die nicht-nuklearen NATO-Partner in Kriegszeiten effektiv zu Nuklearmächten werden." Die Sorge ist, dass im Augenblick, in dem das mit der Bombe beladene Flugzeug auf der Startbahn zum Start bereit steht, die Kontrolle über die Waffe von den USA, einem Nuklearwaffenstaat, auf Staaten ohne Nuklearwaffen übertragen wird. Die Kontrolle über diese Waffe im physischen Sinn ebenso als im legalen Sinn ist in diesem Augenblick bei dem Piloten von dem Staat ohne Nuklearwaffen. Die Kontrolle bleibt bei den Vereinigten Staaten bis zu diesem Punkt. In meinem Verständnis ist dies eine Verletzung des Geistes, wenn nicht des Textes der Artikel I und II des NPT.

Während der Verhandlungen zum NPT verwendeten die Mitgliedsstaaten der NATO ein ziemlich trickreiches Vorgehen, um aus dem Verbot ihres etablierten Systems gemeinsamen Entscheidens und gemeinsamer Einführung spezifischer Aspekte der Nuklearstrategie der NATO herauszukommen. Als der Text der Artikel I und II bekannt war, arbeiteten die US (in Koordination mit ihren Alliierten) an einer einseitigen Interpretation der Artikel I und II, die sie intern beschlossen und mit einigen der anderen Länder berieten, die den NPT verhandelten. Wer in die Beratung einbezogen wurde, war bis vor kurzem nicht allgemein bekannt. Wir wissen jetzt, dass man den Sowjets den Text dieser

Interpretationen gezeigt hatte und dass einige Schlüsselmitglieder des Komitees von achtzehn Nationen, die den NPT verhandelten, konsultiert worden waren. Doch es ist noch nicht bekannt, welche Nationen sich unter den "Schlüssel"-Nationen befanden. Die meisten Staaten, die den NPT am 1. Juli 1968 unterzeichneten, hatten keine Chance, den Text dieser Interpretationen zu dieser Zeit zu sehen.

Der normale Weg, Einschränkungen eines internationalen Vertrages zu machen, den alle zukünftigen und gegenwärtigen Parteien kennen, würde sein, sie zusammen mit der Unterschrift unter den Vertrag niederzulegen. So wären sie in der öffentlichen Sphäre. Doch die US-Regierung entschied zu der Zeit, keinerlei Einschränkungen niederzulegen, sondern ihre einseitige Interpretation des NPT in anderer Weise öffentlich zumachen. Sie wurden 1968 während der Anhörungen zur Ratifikation durch den Senat vorgestellt und später im Protokoll der Anhörung gedruckt. So hatten die meisten ursprünglichen Unterzeichnerstaaten des NPT die Gelegenheit, die Einschränkungen kennenzulernen, wenn sie in das Protokoll der US-Anhörung sahen, das geschrieben wurde, nachdem sie den Vertrag bereits unterzeichnet hatten.

Weil die meisten, wenn nicht alle nicht-NATO-Staaten nicht voll verstanden, was die nukleare Teilhabe der NATO im einzelnen hieß, stellte dieses Vorgehen in Wirklichkeit sicher, dass keine frühen Fragen zur nuklearen Teilhabe der NATO von Staaten aufgeworfen werden würden, die nicht in die begrenzten NPT-Konsultation unter einigen wenigen Parteien eingeweiht worden waren.

Die einseitigen US-Interpretationen des NPT wurden in einem undatierten Brief von dem damaligen US-Außenminister Rusk beschrieben, als Antwort auf 'hypothetische' Fragen, die von den europäischen NATO-Verbündeten gestellt wurden. Die ersten drei Fragen handelten von der nuklearen Teilhabe, die vierte von der Zukunft der Europäischen Union. In diesem Brief versuchten die Vereinigten Staaten unter dem NPT zu legalisieren, was die NATO bereits gemacht hatte.

Der Brief von Rusk argumentiert, der NPT spezifiziere nicht, was erlaubt, sondern nur was verboten sei. In dieser Sicht ist alles, was vom NPT nicht verboten ist, erlaubt. Da der Vertrag den USA oder anderen Nuklearwaffenstaaten nicht explizit verbot, nuklearwaffenfähige Trägersysteme an Staaten ohne Nuklearwaffen zu verkaufen, wie Flugzeuge, Raketen etc., sei es erlaubt, sie zu verkaufen. Da der Vertrag nicht ausdrücklich über die Stationierung nuklearer Gefechtsköpfe in Staaten ohne Nuklearwaffen spricht, seien solche Stationierungen unter dem NPT erlaubt. Und da der Vertrag nicht ausdrücklich darüber spricht, ob er sich auf Kriegszeiten bezieht oder in diesen bindend ist, wurde ein sehr spezifisches Argument entwickelt, damit die NATO behaupten kann, dieser Vertrag sei in Kriegszeiten nicht bindend.

Grenzen der Anwendbarkeit des NPT?

Die Frage, ob der Vertrag in Kriegszeiten anwendbar ist, ist sehr entscheidend für die Interpretation der Legalität der nuklearen Teilhabe.

Adrian Fisher, der US-Diplomat, der dieses US-Verhandlungskonzept entwickelte, schlug vor, indem er sich auf die Präambel des NPT bezog, der Vertrag solle den Zweck haben, nicht nur die Verbreitung, sondern auch den Krieg zu verbieten. Fisher argumentierte weiter, dass, wenn solch eine Formel in der Präambel enthalten sei, die USA behaupten könnten, wenn einmal ein Krieg begonnen habe, habe der Vertrag seine Funktion der Verhinderung des Kriegs nicht erfüllt und sei für die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten nicht länger bindend. Der Vorschlag wurde angenommen und ist nun Teil des Vertragstextes, der erklärt, dass der Vertrag die Absicht hat, "jede Anstrengung zu machen, die Gefahr eines solchen Krieges (gemeint ist ein Nuklearkrieg) zu bannen."

Der Brief von Rusk reflektiert auch diese Sicht. Er stellt fest, dass die Vereinigten Staaten und ihre NATO-Verbündeten sich an den NPT gebunden fühlen werden, "außer und bis eine Entscheidung fällt,

Krieg zu beginnen, zu welcher Zeit der Vertrag nicht länger wirksam sein würde.“ Die Maßnahme erlaubt der NATO zu argumentieren, dass sowohl eine Politik, die einen möglichen Erstschlag mit Nuklearwaffen vorsieht, als auch die nukleare Teilhabe in Kriegszeiten legal ist.

Die Frage, welche Art von Krieg in der Lage sei, den NPT außer Kraft zu setzen, kam während der Anhörungen des Senats auf. Die Regierung Johnson antwortete, man spreche über “allgemeinen Krieg”. Doch während “allgemeiner Krieg” in der US-Militärstrategie definiert ist, wird der Begriff von der NATO nicht verwendet oder definiert. Kriege zwischen zwei kleinen Mächten wurde während der Anhörung von der Definition “allgemeiner Krieg” ausgenommen. Eher bezog sich der Begriff auf einen Ost-West-Konflikt, während dessen die NATO an den Vertrag nicht gebunden wäre. Solch eine Sicht erlaubte der NATO einige Flexibilität, selbst zu entscheiden, wann der NPT angewendet werden sollte und wann nicht und wann die NATO einen Erstschlag mit Nuklearwaffen unternehmen könnte.

Jüngere Entwicklungen in der NATO machten die Dinge noch komplizierter. Die NATO arbeitet gerade an einem neuen klassifiziert militärisch-strategischen Dokument namens MC-400/2, in dem einige wollen, dass die Allianz die Option behält, Nuklearwaffen eine Rolle bei der Abschreckung von Besitzern biologischer und chemischer Waffen zu übertragen wie auch denen, die Mittel für die Auslieferung solcher Waffen haben. Das Dokument wurde im Mai 2000 vom Nordatlantikrat der NATO gebilligt. Soweit ich weiß, enthält es keine klare Zustimmung zur Abschreckung aller Arten von Massenvernichtungswaffen durch Nuklearwaffen. Allerdings enthält es keine Aussage, die den Einsatz von Nuklearwaffen klar auf Situationen beschränken würde, wo Nuklearwaffen an dem Konflikt beteiligt sind. Da der genaue Wortlaut der Öffentlichkeit unbekannt ist, bleibt es eine offene Frage, ob wie im Fall der “Erstschlagspolitik” der NATO die Option für eine weiter gefasste Rolle von Nuklearwaffen offen gehalten wird nach dem Argument “erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten ist.”

Hielte man sich die Option offen, Nuklearwaffen gegen Gegner mit biologischen und/oder chemischen Waffen einzusetzen, würde das die Anzahl von Gelegenheiten vergrößern, unter denen die NATO nukleare Teilhabe in Betracht ziehen könnte und unter denen nicht-Nuklearwaffenstaaten an nuklearen Missionen teilnehmen können. Das ist eine logische Konsequenz der Politik von gemeinsam geteilten Risiken, Rollen und Verantwortung der Allianz.

Nukleare Teilhabe und die Europäische Union

Nukleare Teilhabe könnte auch ein Problem für die Europäische Union (EU) werden. Die EU steht wahrscheinlich vor ähnlichen Fragen wie seinerzeit die NATO, wenn sie nicht länger ein gemeinsame militärisches Krisis-Management diskutiert, sondern anfängt, ihrer kollektiven Verteidigung ein Profil im Detail zu geben. An einem Punkt in der Zukunft werden die Mitglieder der EU entscheiden müssen, ob sie ihre Militärmacht in eine kollektive Verteidigungsstruktur integrieren wollen oder sogar ob sie ein vereinter Staat mit vereinten Streitkräften werden wollen. In beiden Fällen bleibt die Frage, wie die gegenwärtigen oder möglichen zukünftigen EU-Mitglieder mit dem Einsatz von Nuklearwaffen verfahren werden, die zu den beiden EU-Mitgliedern gehören, die Nuklearmächte sind, nämlich Großbritannien und Frankreich.

Die europäische Integration scheint oft auf einem glatten Abgang in Richtung Integration zu verlaufen. Das könnte sich wieder als wahr erweisen, wenn es darum geht, Europas nukleare Zukunft zu diskutieren. Eine Entscheidung, die Kontrolle von der nationalen, d. h. britischen und französischen Ebene auf die Europäische Ebene zu verlagern, ist sehr unwahrscheinlich. Zwischenschritte, z. B. eine Art der nuklearen Teilhabe nach Art der NATO, könnten verwendet werden, um eine klare

Entscheidung zu einem hoch komplizierten Thema wie der zukünftigen Kontrolle über britische und französische Nuklearwaffen zu vermeiden.

Gegenwärtig scheinen Schicksal und Legalität der nuklearen Teilhabe der US in Teilen von der Lösung der Frage der nuklearen Teilhabe der NATO abzuhängen. Man sollte versuchen sicherzustellen, dass die Europäische Union nicht riskiert, den Verdacht zu erzeugen, dass die EU den NPT in einer Art verletzt wie die NATO.

Schlussfolgerungen

1. Der Punkt der Legalität der nuklearen Teilhabe der NATO ist von den Parteien des NPT niemals voll und gründlich angesprochen worden. Sie sollten das tun. Solange die NATO nicht von sich aus die nukleare Teilhabe beendet, sollten die Parteien des NPT ein gemeinsames Verständnis dafür entwickeln, ob sie legal ist oder nicht.

2. Die nicht-nuklearen Länder der NATO sollten in Betracht ziehen, ob sie die einseitige Initiative ergreifen, die technische Fähigkeit zum Einsatz von Nuklearwaffen aufzugeben. Das könnte ein sehr, sehr positiver Schritt zur Stärkung des NPT sein, denn er beseitigt jede Unklarheit darüber, ob diese Länder mit Art. II übereinstimmen.⁹ Schließlich sind diese Länder Parteien des NPT, und sie haben eine Verpflichtung, keine Nuklearwaffen in Empfang zu nehmen oder keine Pläne zu schmieden, in der Zukunft über sie Kontrolle zu erlangen, weder direkt noch indirekt. Die USA sollten in Betracht ziehen, ob es nicht in ihrem ureigenen Interesse ist, die nukleare Teilhabe zu beenden, um jede Unklarheit zur Übereinstimmung mit Artikel I des Vertrags zu vermeiden.

3. Beide, die nicht-Nuklearstaaten wie die Nuklearstaaten im NPT sollten in Betracht ziehen, eine Formel aus dem Schlussdokument der Dritten Überprüfungskonferenz von 1985 zu stärken und wieder aufzugreifen: dass der Verbot "unter allen Umständen" gilt.¹⁰ Dieser Ansatz würde klar machen, dass der NPT in Kriegszeiten bindet. Das würde die von den USA und ihren NATO-Alliierten erzeugte Unklarheit in Bezug auf nukleare Teilhabe beenden.

4. Nicht-nukleare und nukleare Mitglieder der EU sollten den übrigen Mitgliedern des NPT versichern, dass die EU nicht daran denkt, jemals ein Modell der nuklearen Teilhabe zu entwickeln, das den NPT verletzt oder eine Unklarheit über ihre Erfüllung der Artikel I und II des NPT schafft. Das würde ihre sehr starke Verpflichtung zur Stärkung des Nicht-Weiterverbreitungsregimes deutlich machen.

Otfried Nassauer ist freier Journalist und Leiter des Berliner Information Center for Transatlantic Security (BITS).

Die Übereinstimmung der Übersetzung mit dem Original versichert: Gerd Büntzly, Lützwstr. 24, 32052 Herford

Das englische Original findet sich unter dem Titel:

Nuclear Sharing NATO: Is it Legal? (<https://www.bits.de/public/articles/sda-05-01.htm>)

See: <https://ieer.org/wp/wp-content/uploads/2012/02/9-3.pdf>

Endnoten:

¹ Otfried Nassauer is the Director of the Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS). This article is based on the transcript of a talk he gave at IEER's *Conference on Nuclear Disarmament, the NPT, and the Rule of Law* at the United Nations in New York on April 25, 2000. (The original transcript is on-line at <http://www.ieer.org/latest/nptotfri.html>.) His talk was based on research done for a report published in March 2000 by BITS and BASIC entitled "Questions of Command and Control," on-line at <http://www.bits.de/frames/publib.htm>.

² Charles E. Johnson, "U.S. Policies on Nuclear Weapons," Washington, December 12, 1964, partially declassified in 1991 (Lyndon B. Johnson Library).

³ "Questions on the Draft Non-Proliferation Treaty Asked by U.S. Allies Together with Answers Given by the United States," in: "Non-Proliferation Treaty" Hearings before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, Executive H 90th Congress 2nd Session, Washington, 1968, pp. 262-263. This letter was part of the ratification documents, sent by the President to the Senate on July 2, 1968 – one day after the signing ceremony for the treaty. The initial public hearings on these documents were held on July 10, 11, 12 and 17, 1968.

⁴ Adrian Fisher, "Memorandum for Mr Bill Moyers, Subject: Working Group Language for the Non-Proliferation Treaty: Relationship to Existing and Possible Allied Nuclear Arrangements," September 30, 1966, Original Classification Secret-Exdis, pp. 4-5.

⁵ "Non-Proliferation Treaty"-Hearings before the Committee on Foreign Relations," U.S. Senate, Executive H 90th Congress 2nd Session, Washington, 1968, p. 258.

⁶ op. cit.

⁷ "Non-Proliferation Treaty"-Hearings before the Committee on Foreign Relations", U.S. Senate, Executive H 90th Congress 2nd Session, Washington, 1968, p. 60.

⁸ "Non-Proliferation Treaty"-Hearings before the Committee on Foreign Relations", U.S. Senate, Executive H 90th Congress 2nd Session, Washington, 1969, p. 424.

⁹ For a longer description of the pro's and con's of this proposal see Otfried Nassauer and Markus Nitschke, "Die NATO, Europa und das Ende der technischen nuklearen Teilhabe, BITS-Policy Note 00.7, Berlin, December 2000, available at <http://www.bits.de/frames/publib.htm>.

¹⁰ Final Declaration of the Third Review Conference of the NPT, reprinted in: Jozef Goldblat, "Twenty Years of Non-Proliferation Treaty – Implementation and Prospects," Oslo, 1990, p. 138.