

Dieter Deiseroth und Bernd Hahnfeld

Rüstung ohne Recht: Der neue Raketenabwehrschirm der Nato

Immer wieder sorgt der von der Nato geplante Raketenabwehrschirm in Osteuropa für Missstimmung zwischen Russland und den Nato-Staaten. So auch auf der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz im Februar. Seit Jahren verlangt Russland rechtsverbindliche Erklärungen, dass die neuen Systeme nicht gegen die russischen Streitkräfte gerichtet werden. Die Nato ist jedoch bislang nur zu politischen Zusicherungen bereit und lehnt rechtsverbindliche Verpflichtungen strikt ab.

Zugleich aber werden Fakten geschaffen – und dies nicht nur an Russland, sondern auch am deutschen Gesetzgeber vorbei. Das betrifft vor allem das neue Raketenabwehrsystem mit seiner Kommandozentrale im pfälzischen Ramstein. Obwohl dieser Kurs weitreichende Folgen für die deutsche Sicherheitslage und vor allem für die politischen Beziehungen zu Russland haben kann, wurde die Entscheidung allein auf exekutiver Ebene getroffen. Dem Deutschen Bundestag wurde bisher kein Stationierungsabkommen und kein darauf gerichtetes Zustimmungsgesetz vorgelegt.

Kommandozentrale Ramstein

Bereits auf ihrem Gipfeltreffen in Chicago im Mai 2012 haben die Staats- und Regierungschefs der 28 Nato-Staaten die erste Stufe des neuen „Raketenabwehr-Schirms“ für einsatzbereit erklärt.¹ Als Kommandozentrale

(auf der „taktischen Ebene“) wurde das Headquarter Allied Air Command (Hq AAC) Ramstein eingerichtet, an dessen Spitze ein US-General steht, der zugleich Befehlshaber der US Air Forces in Europe (USAFE) ist. Die USAFE sind zuständig für die Planung, Durchführung und Unterstützung von Luftwaffeneinsätzen in Europa, Nordafrika und im Nahen Osten. In der Befehlskette ist dem Hq AAC Ramstein auf der „operativen Ebene“ das Joint Force Command (JFC) in Brunssum/Niederlande übergeordnet, das seinerseits auf der „strategischen Ebene“ vom Allied Command Operations (ACO) in Castau/Belgien mit dem Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) an der Spitze befehligt wird. Letzterer ist nach Nato-internen Festlegungen ebenfalls stets ein US-General oder -Admiral, der zugleich auch das Kommando der US-Truppen im Bereich des United States European Command (USEUCOM) führt. Dessen Zuständigkeitsbereich umfasste bis 2008 alle militärischen Aktionen der USA in Europa, im größten Teil Afrikas sowie im asiatischen Teil Russlands; einen Teil dieser Aufgaben für Afrika mit Ausnahme von Ägypten hat im Oktober 2008 das US-Oberkommando AFRICOM übernommen, das sein Hauptquartier ebenfalls in Ramstein hat.

Diese Verflechtungen der nationalen US-Befehlsstränge mit denen der Nato sind Ausdruck struktureller Macht- und Einflussrelationen innerhalb des Nato-Bündnisses und von zentraler Bedeutung gerade in Krisenzeiten. Sie bergen damit aber auch ein spezifisches Risikopotential im Falle

1 Vgl. Gipfelerklärung der Nato, Ziffer 58 ff., www.nato.diplo.de.

divergierender Interessenlagen, wenn etwa – wie während des völkerrechtswidrigen Irak-Krieges 2003 – die USA zur Stärkung ihrer Interventionsfähigkeit in Europa gelegene Militärbasen und -einrichtungen in die Kriegsführung einbeziehen wollen.

Eskalation in vier Schritten

Ursprünglich wollten die USA in Europa ein eigenes Raketenabwehrsystem aufbauen. Der Nato-Gipfel der Staats- und Regierungschefs hatte jedoch in Lissabon im November 2010, gerade auch auf Drängen vieler um größeren Einfluss bemühter europäischer Mitgliedstaaten, den Grundsatzbeschluss gefasst, das Active Layered Theatre Ballistic Missiles Defense-Programm in ein Nato-Raketenabwehrsystem umzubauen, das in mehreren Stufen realisiert werden soll.²

In einem ersten Schritt wurde 2011 auf bereits vorhandene Waffensysteme wie Lenkflugkörper oder in Südspanien stationierte Kreuzer der US-Marine mit SM-3-Raketen des „Aegis“-Systems zurückgegriffen. Diese Flugkörper, die eine Reichweite von 800 bis 1200 Kilometer haben, sollen anfliegende feindliche Raketen in großer Höhe treffen und durch Aufprall oder Explosion zerstören. Außerdem wurde mit Zustimmung der türkischen Regierung im Südosten der Türkei ein mobiles Radar-Ortungssystem aufgestellt.

Die zweite Stufe ab 2015 sieht unter anderem den Aufbau des Radarsystems „Iges“ und die Stationierung von 24 Abfangraketen in Südrumänien vor.

In der dritten Phase soll von 2018 bis 2020 insbesondere die Fluggeschwindigkeit der „SM-3“-Raketen erhöht werden, so dass diese auch Interkontinentalraketen abfangen können. 24 dieser Raketen sollen dafür in Polen verteilt werden.

2 Vgl. Gipfelerklärung von Lissabon, Ziff. 30, www.nato.diplo.de.

In einer vierten Phase sollen schließlich ab 2020 modifizierte Abfangraketen stationiert und weitere mit Raketen ausgerüstete Schiffe eingesetzt werden. Damit sollen dann auch die USA anfliegende Langstreckenraketen wirksamer bekämpft werden können. Dem Entwurf des US-Pentagon-Haushalts für 2012 lässt sich entnehmen, dass die Zahl der zur Raketenabwehr fähigen Aegis-Schiffe von 23 im Jahre 2011 auf 41 im Jahre 2016 und auf 43 im Jahre 2020 erhöht werden soll.³

Finanziert wird das neue Raketenabwehrsystem in Europa durch alle 28 Mitgliedstaaten der Nato. Der deutsche Anteil beträgt dabei 14,9 Prozent.

Laue Rechtfertigungsversuche

Eine nachvollziehbare Begründung dieser neuen Rüstungsmaßnahmen wurde der Öffentlichkeit bislang vorenthalten. Insbesondere fehlt eine durch Tatsachen belegte Bedrohungsanalyse. Während US-Präsident Barack Obama im April 2009 in Prag den Aufbau eines Raketenabwehrsystems lediglich allgemein mit der andauernden Bedrohung durch den Iran begründete, wurden die mitgeteilten Argumente später noch allgemeiner: Nato-Generalsekretär Rasmussen sprach von einer wachsenden Bedrohung, weil „über 30 Staaten Raketen besitzen oder dabei sind, sie zu erwerben, die benutzt werden können, um nicht nur konventionelle Sprengköpfe, sondern auch Massenvernichtungswaffen ins Ziel zu tragen.“⁴ Die Bundesregierung rechtfertigte das Raketenabwehrsystem mit dem Hinweis auf 20 Staaten, die durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägermitteln eine Angriffsfähigkeit besäßen. Mit diesen vagen Erklärungen vermei-

3 Vgl. Jerry Sommer, Streitpunkt Raketenabwehr in Europa. Stand und Perspektiven vor dem Nato-Gipfel 2012, Berlin 2012, S. 8.

4 Zit. nach Jerry Sommer, a.a.O., S. 15.

den die Beteiligten offenzulegen, dass eine konkrete Bedrohung derzeit nicht belegbar ist. Verschwiegen wird bereits, dass von den angeführten 32 Staaten, die ballistische Raketen besitzen, 27 Nato-Bündnispartner oder deren Freunde sind. Erklärt wird insbesondere nicht, welcher der übrigen Staaten Nato-Mitglieder mit ballistischen Raketen bedroht, die Massenvernichtungswaffen tragen können. Die Großmächte Russland und China werden in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich genannt. So bleiben offenbar allein die drei sogenannten Schurkenstaaten Nordkorea, Iran und Syrien übrig. Belege für deren objektive Fähigkeiten und subjektive Absichten, Massenvernichtungswaffen mit ballistischen Raketen zu verschießen, haben die Befürworter des Raketenabwehrschirms bislang ebenfalls nicht vorgelegt.⁵

Was aber sagt zu alledem das geltende Völkerrecht?

Der neue Sonderweg der Atommächte

Nach dem ABM-Vertrag⁶ von 1972 wären den USA der Aufbau der neuen Nato-Raketenabwehrsysteme und jede Beteiligung an diesen völkerrechtlich verboten. Denn dieser Vertrag erfasste auch ABM-Systeme, die außerhalb des US-Territoriums stationiert werden.

Doch seitdem die USA 2001 den ABM-Vertrag gegenüber ihren Vertragspartnern einseitig gekündigt haben, sind sie nicht mehr an ihn und die zahlreichen ergänzenden Vereinbarungen und Erklärungen gebunden. Die Russische Föderation als ABM-Vertragspartner hatte zwar zu erken-

nen gegeben, dass sie – neben Kasachstan, der Ukraine und Weißrussland – als einer der Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Kündigung ablehne, sich aber außerstande sehe, diese zu verhindern. Der ABM-Vertrag steht mithin dem Nato-Raketenabwehrschirm nicht entgegen.

Anders verhält es sich jedoch mit dem Atomwaffensperrvertrag. Art. VI dieses Vertrages über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NVV) verpflichtet mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit alle Vertragsstaaten, namentlich gerade die Atomwaffen besitzenden Staaten, „in redlicher Absicht“ Verhandlungen zu führen mit dem Ziel der nuklearen Abrüstung und zur „allgemeinen und vollständigen Abrüstung“ unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle. Über die Art und Dauer dieser Verhandlung können die Vertragsstaaten streiten. Dagegen dürfen sie das in Art. VI normierte Verhandlungsgebot und das Verhandlungsziel als solches nicht in Frage stellen und nicht ignorieren. Dies hat der Internationale Gerichtshof in Den Haag in seinem auf Anforderung der UN-Generalversammlung erstellten Rechtsgutachten vom 8. Juli 1996 ausdrücklich und einstimmig bekräftigt: Demnach ist die Ablehnung von Verhandlungen über einen vollständigen Verzicht auf Atomwaffen – ebenso wie das prinzipielle Beharren auf dem weiteren Besitz sowie auf der prinzipiellen Option eines Einsatzes von Atomwaffen – ein schwerwiegender völkerrechtlicher Vertragsbruch.⁷

Dies gilt nicht nur für die USA, das Vereinigte Königreich und für Frankreich, sondern auch für alle anderen Atomwaffen-Staaten außerhalb der Nato, die – wie beispielsweise Russland in der Nach-Gorbatschow-Ära –

5 Die türkische Regierung wollte sogar verhindern, dass die Nato die türkischen Nachbarstaaten offiziell als potentielle Bedrohungsherde einstuft, da sie andernfalls ihre guten Beziehungen zum Iran gefährdet sah, vgl. „Hamburger Abendblatt“, 7.7.2012.

6 Vertrag über die Begrenzung von Systemen zur Abwehr von ballistischen Raketen.

7 Vgl. dazu u.a. Mohammed Bedjaoui, Treu und Glauben, Völkerrecht und die Abschaffung der Atomwaffen, in: ders., Karima Bennoune, Dieter Deiseroth und Elizabeth J. Shafer, Völkerrechtliche Pflicht zur nuklearen Abrüstung, 2009, S. 29-80, hier: S. 47 ff.

auf dem weiteren Besitz und der Fortentwicklung von Atomwaffen prinzipiell beharren, an der Option ihres Einsatzes „im Fall des Falles“ festhalten und sich angesichts der militärischen Überlegenheit der USA im konventionellen Bereich weigern, „in redlicher Absicht“ die vom NVV geforderten Verhandlungen mit dem Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung aufzunehmen und zu führen. Dabei erstreckt sich die Verpflichtung nach dem NVV nicht nur darauf, Verhandlungen zu beginnen und zu führen, sondern gerade auch auf deren erfolgreichen Abschluss, also die vollständige nukleare Entwaffnung („Nulllösung“).

Aber auch Nicht-Atomwaffen-Staaten, die diesen Vertragsbruch – etwa den der USA – billigen und unterstützen, verhalten sich selbst völkerrechtswidrig. Der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) hat die völkerrechtliche Abrüstungsverpflichtung aus Art. VI NVV und deren Bindungswirkung in seinem Rechtsgutachten vom 8. Juli 1996 einstimmig für alle Staaten konstatiert.⁸

Droht eine neue Rüstungsspirale?

In Russland stößt das bereits im Aufbau befindliche neue Nato-Raketenabwehrprogramm auf massive Vorbehalte. Die russische Regierung sieht besonders in den Phasen 3 und 4 eine objektive Bedrohung der Effektivität ihrer strategischen Interkontinental-Atomraketen. Sie befürchtet, dass die Nato anstrebe, sich militärisch unverwundbar zu machen und damit die Interventionsfähigkeit gerade im nicht-nuklearen Bereich noch zu erhöhen.

Für den Fall eines militärischen Konfliktes hat Russland zwischenzeitlich unverhohlen mit einem Mili-

tärschlag gegen den Nato-Raketenabwehrschirm gedroht und sich dazu auf das Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 UN-Charta berufen. In den letzten Monaten wurden daher bereits ein Frühwarnsystem und offensive Kurzstreckenraketen des Typs „Iskander“ nach Kaliningrad an die polnische Grenze verlegt. Weitere neue Raketen sollen an den Grenzen zu Polen und Litauen sowie im Norden und im Südosten Russlands stationiert werden. Die russische Regierung hat zudem die Weiterentwicklung ihrer strategischen Atomwaffen angekündigt. Um zu demonstrieren, dass Russland sich die Mittel verschaffen könne, um die Nato-Raketenabwehr zu umgehen, hat es 2012 mit der weiterentwickelten „Topol M“ zudem zwei atomwaffenfähige Interkontinentalraketen getestet. Auch China wird seinen bisherigen Verlautbarungen zufolge Gegenmaßnahmen ergreifen, wenn es seine nukleare Zweitschlagsfähigkeit in Frage gestellt sieht.

Da potentielle Gegner – ungeachtet des völkerrechtlichen Verbots aus Art. VI NVV – damit erkennbar die neuen Nato-Raketenabwehrprojekte mit der Entwicklung von zusätzlichen eigenen Nuklearwaffensystemen beantworten werden, welche die neuen Nato-Systeme überwinden sollen, wird die Nato-Raketenabwehr – objektiv – mitursächlich für eine neue Spirale nuklearer Aufrüstung sein. Damit trägt die Nato zugleich dazu bei, die Rolle der Atomwaffen in den internationalen Beziehungen noch zu verstärken. Das widerspricht fundamental dem aus Art. VI NVV folgenden völkerrechtlichen Gebot redlichen Verhaltens. Dazu gehört, alles zu unterlassen, was die Erfüllung der Verpflichtung zur unverzüglichen Aufnahme von redlichen Verhandlungen über eine vollständige nukleare und nicht-nukleare Abrüstung konterkariert.

Die Nato-Mitgliedstaaten können sich bei ihrem Verhalten auch nicht auf den Nato-Vertrag vom 4. April 1949 be-

8 Vgl. IALANA (Hg.), *Atomwaffen vor dem Internationalen Gerichtshof*, 1997, S. 65 f.; Michael Bothe, *Friedenssicherung und Kriegsrecht*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), *Völkerrecht*, 4. Aufl. 2007, S. 682.

rufen. Denn nach diesem dürfen alle Beschlüsse, Maßnahmen und Aktionen der Nato und ihrer Mitgliedstaaten nur innerhalb der Grenzen und Regeln des geltenden Völkerrechts erfolgen. Der Nato-Vertrag ermächtigt unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zum Völkerrechtsbruch.

Die Anforderungen des Grundgesetzes

Die deutsche Bundesregierung ist laut Grundgesetz (Art. 20 Abs. 3 und Art. 25) an das geltende Völkerrecht gebunden. Damit ist sie verpflichtet, alle Handlungen zu unterlassen, die völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands verletzen oder diesen zuwiderlaufen. Deutsche Hoheitsträger dürfen deshalb unter anderem weder im Inland noch im Ausland in internationalen Gremien – etwa der EU oder der Nato – an Aktionen und Beschlüssen mitwirken, die ihrerseits einen Verstoß gegen geltendes Völkerrecht beinhalten oder bewirken. Sie dürfen ferner keine völkerrechtswidrigen Handlungen oder Zustände auf oder über deutschem Hoheitsgebiet dulden. Das ist höchststrichlerlich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁹ und des Bundesverwaltungsgerichts¹⁰ geklärt.

Die deutsche Bundesregierung ist deshalb von Verfassung wegen verpflichtet, ihre in den Nato-Gremien erteilte Zustimmung zum Aufbau der neuen Nato-Raketenabwehrsysteme im Hinblick auf Art. VI NVV zu überprüfen und gegebenenfalls zu widerrufen – wenn die Einhaltung des geltenden Völkerrechts nicht sichergestellt werden kann, was gegenwärtig offensichtlich der Fall ist.

9 Vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 26.10.2004, 2 BvR 955/00, BVerfGE 112, 1 (27).

10 Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.1.2009 – 4 B 45.08 –, ZLW 2010, S. 309 ff. (Rn. 23); ebenso Urteile vom 24.7.2008 – 4 A 3001.07, BVerwGE 131, S. 316 ff. (Rn. 86 f.) und vom 21.6.2005 – 2 WD 12.04 –, NJW 2006, S. 77 ff..

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Einbeziehung deutschen Territoriums und der Bundeswehr in das neue Nato-Raketenabwehrsystem sowie die erfolgte Einrichtung der neuen Kommandozentrale im pfälzischen Ramstein ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen darf. Bisher ist all das nicht nur am Parlament, sondern auch an der Öffentlichkeit vorbei beschlossen worden. Es ist höchst zweifelhaft, ob das Zustimmungsgesetz zum Nato-Vertrag und der Stationierungsvertrag für ausländische Truppen in Deutschland (beide stammen aus dem Jahre 1955) dafür ausreichen.

Mit der Zustimmung zu einem Vertragsgesetz bestimmen Bundestag und Bundesrat den Umfang der auf dem Vertrag beruhenden Bindungen und tragen dafür die politische Verantwortung. Die rechtliche und politische Verantwortung des Parlaments erschöpft sich aber nicht in einem einmaligen Zustimmungsakt, sondern erstreckt sich auch, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, auf den weiteren Vertragsvollzug.¹¹ Die auf die Streitkräfte bezogenen Regelungen des Grundgesetzes sind insofern dezidiert darauf angelegt, die Bundeswehr nicht als Machtpotential allein der Exekutive zu überlassen, sondern sie als „Parlamentsheer“ in die demokratisch rechtsstaatliche Verfassungsordnung einzufügen.¹² Das muss auch dann gelten, wenn die Bundeswehr im Rahmen der Nato tätig wird, zumal es innerhalb der Nato keine eigenständige parlamentarische Kontrolle gibt. Das politisch, militärstrategisch und völkerrechtlich hoch prekäre neue Nato-Raketenabwehrsystem muss daher endlich intensiv im Parlament diskutiert werden – und nicht zuletzt seine Kommandozentrale in Ramstein.

11 Vgl. BVerfG, Urteil vom 7.5.2008 – 2 BvE 1/03 –, BVerfGE 121, 135 (S. 161 ff., Rn. 64.)

12 Vgl. BVerfG, Urteil vom 12.7.1994 – 2 BvE 3/92 u.a. –, BVerfGE 90, 286 (S. 381 f.)