

# **Der Koalitionsvertrag und Atomwaffen**

## **Was können wir von der neuen Bundesregierung erwarten?**



## ICAN-Briefing

### Der Koalitionsvertrag und Atomwaffen:

### Was können wir von der Bundesregierung erwarten?

Dezember 2021

1– tagesschau.de: [Erstaunlich viel Konfliktpotential.](#)

2– Wahlprogramm der SPD: [Das Zukunftsprogramm.](#)

3– Wahlprogramm Bündnis 90/Grüne: [Deutschland. Alles ist drin.](#)

4– Wahlprogramm FDP: [Nie gab es mehr zu tun.](#)

Im Wahlkampf haben die Themen Außen- und Sicherheitspolitik kaum eine Rolle gespielt. Unter Expert\*innen war aber klar, dass dieser Bereich Konfliktpotential zwischen den künftigen Regierungsparteien bildet.<sup>1</sup> Doch die Herausforderungen, unter anderem bezüglich der nuklearen Teilhabe Deutschlands, waren von geringem öffentlichen Interesse.

In den Wahlprogrammen haben die nun regierenden Parteien SPD<sup>2</sup>, Bündnis90/Grüne<sup>3</sup> und FDP<sup>4</sup> sich unterschiedlich offen zum Ende der nuklearen Teilhabe und der Unterstützung des Vertrags zum Verbot von Atomwaffen gezeigt. Alle Parteien bekennen sich zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt, insbesondere SPD und Grüne auch zu einem Deutschland frei von Atomwaffen. Vorangegangen waren abweichende Positionen in den Wahlprogrammen, die hier noch einmal zusammengefasst aufgeführt werden:

#### Die Wahlprogramme

Die SPD bekennt sich zu einer Welt ohne Atomwaffen und verspricht eine abrüstungspolitische Offensive mit Betonung auf bestehenden Rüstungskontrollvereinbarungen und „realen“ Abrüstungsschritten. Der Atomwaffenverbotsvertrag wird für die Dynamik, die er in die Debatte gebracht hat, gewürdigt und eine Beobachtung der ersten Staatskonferenz der Vertragsparteien wird befürwortet. Die Intention des Vertrags soll „konstruktiv begleitet“ werden. Zudem soll über die in Europa stationierten US-Atomwaffen mit Russland verhandelt werden. Im Gegenzug sollen die auf europäischem Territorium stationierten russischen Waffen beseitigt oder hinter den Ural verlagert werden.

Auch **Bündnis 90/Die Grünen** setzen das Ziel einer atomwaffenfreien Welt. Sie wollen eine neue Vertragsinitiative zur Rüstungskontrolle voranbringen, welche die Stationierung neuer Mittelstreckenraketen in Europa verhindert. Mit den USA wollen sie das Thema „Global Zero“ wieder aufnehmen. Hier gehen die Vorstellungen der Grünen aber weiter als die Inhalte der SPD. Die Grünen beabsichtigen ein Deutschland frei von Atomwaffen und einen Beitritt Deutschlands zum Atomwaffenverbotsvertrag. Diese Ziele werden mit dem Satz relativiert, dass eine Welt ohne Atomwaffen nur in Zwischenschritten zu erreichen sei. Spezifisch zur NATO fordern die Grünen einen Verzicht auf jeden Erstschlag und eine breite öffentliche Debatte über die „veralteten Abschreckungsdoktrinen des Kalten Krieges“. Abschließend wird die Abstimmung mit dem Mittel- und Osteuropäischen Partnern der NATO betont.

Die **FDP** stellt ihr „uneingeschränktes Bekenntnis zur NATO als konkurrenzlos erfolgreiches Sicherheitsbündnis“ als Prämisse voran. Dazu gehöre, auch die finanzielle, „Stärkung des Abschreckungs- und Verteidigungspositivs“. Das strategische Konzept der NATO soll weiterentwickelt werden, in welche Richtung sagt die FDP nicht. Erst dann folgt das Bekenntnis zum „langfristigen Ziel“ einer atomwaffenfreien Welt und die Überwindung der Krise der Rüstungskontrolle. Für weitere Rüstungskontrollinstrumente sei es wichtig, neben Russland und den USA auch China in Verhandlungen einzubeziehen.

### Der Koalitionsvertrag 2021 bis 2025

4– Koalitionsvertrag 2021-2025, 20. Legislaturperiode: SPD, Grüne und FDP.

„Mehr Fortschritt wagen“ – mit diesem Satz betiteln die künftigen Regierungsparteien SPD, Grüne und FDP den Koalitionsvertrag<sup>4</sup> für die künftigen 4 Jahre. Als „Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ wird das Papier weiter bezeichnet.

Während im Januar 2021 der UN-Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) in Kraft getreten ist und einen Meilenstein für die internationalen Abrüstungsbemühungen darstellt, gab es in Deutschland wenig Bemühungen die Rolle von Atomwaffen grundsätzlich in Frage zu stellen. Jegliche Vorstöße von Zivilgesellschaft oder Abgeordneten, wie dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Rolf Mützenich, bezüglich eines Umdenkens in der nuklearen Teilhabe wurden von Kommentator\*innen und politischen Akteur\*innen abgelehnt. Mit großer Erwartung wurde daher international und von zivilgesellschaftlicher Seite auf den Koalitionsvertrag geblickt. Sobald deutlich wurde, dass die SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine Koalition mit der FDP bilden, wurde gerätselt: Wie können die Parteien die Absichten aus den Wahlprogrammen realisieren und in Einklang bringen? Was können wir von der künftigen Bundesregierung als Ampelkoalition mit so verschiedenen Standpunkten in Bezug auf die nukleare Teilhabe erwarten? Wie viel Fortschritt wagt die neue Regierung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik?

## *Beobachtende Teilnahme an der AVV-Vertragsstaatenkonferenz*

Zunächst setzt der Koalitionsvertrag ein klares Signal: Die künftige Bundesregierung plant an der Vertragsstaatenkonferenz zum AVV im März 2022 in Wien als Beobachterin teilzunehmen.

→ „Im Lichte der Ergebnisse der Überprüfungskonferenz des NVV und in enger Absprache mit unseren Alliierten werden wir als Beobachter (nicht als Mitglied) bei der Vertragsstaatenkonferenz des Atomwaffenverbotsvertrages die Intention des Vertrages konstruktiv begleiten.“<sup>5</sup>

5– ebd. S.145.

Damit kündigt Deutschland als zweiter NATO-Mitgliedsstaat nach Norwegen und als erster Staat, in dem Atomwaffen stationiert sind, die beobachtende Teilnahme an. Damit setzt es ein wichtiges Signal in Richtung Unterstützung des AVV. Auf dieser Vertragsstaaten-Konferenz kommen die Mitgliedsstaaten des AVV zusammen, um drei Tage lang über die Universalisierung und die Umsetzung des Vertrags sprechen. Ziel ist eine Erklärung sowie einen Aktionsplan zu verabschieden, um die Implementierung des AVV weiter voranzutreiben. Der AVV sieht beispielsweise die Anerkennung von Opfern von Atomwaffentests- und einsätzen vor. Außerdem verweist er auf Sicherungsmaßnahmen, um zu überprüfen, dass Staaten keine Atomwaffen besitzen, entwickeln oder testen. Er bietet einen völkerrechtlichen Rahmen für eine vollständige nukleare Abrüstung.

Als beobachtender Staat kann Deutschland das Verfahren verfolgen, Stellungnahmen abgeben und Unterstützung für den Vertrag signalisieren.<sup>6</sup> Als Beobachter trägt Deutschland auch zur Finanzierung der Konferenz bei. Dies entlastet die weniger finanzstarken Mitgliedsstaaten des AVV. Außerdem kann die Ankündigung Deutschlands überzeugend auf andere Staaten der nuklearen Teilhabe wie Italien, Belgien und die Niederlande wirken und sie motivieren ebenfalls an der Konferenz teilzunehmen. Auch wenn die Teilnahme im Koalitionsvertrag vorsichtig formuliert wird – mit Bezugnahme auf den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV) und eine Absprache mit den Alliierten – so stellt sie dennoch eine Wende der Bundesregierung in der Auseinandersetzung mit der Ächtung von Atomwaffen dar.

6– ICAN Deutschland:  
Briefing Beobachtung der  
Vertragsstaatenkonferenz.

Der Bezug auf die NVV-Überprüfungskonferenz und die Absprache mit den Alliierten stellt die Annäherung der neuen Bundesregierung zum Atomwaffenverbotsvertrag in den Kontext des NVV. Zwar wird die Beobachtung der Staatenkonferenz nicht vom Ergebnis der NVV-Konferenz oder von den Absprachen in der NATO abhängen, aber die Priorisierung wird deutlich. Zunächst soll die Überprüfungs-konferenz ein Erfolg werden. Dafür muss eine Brücke zu den AVV-Befürworterstaaten gebaut werden. Deutschland will keine Wiederholung des Streits von 2015 sehen, als die atomwaffenfreien Staaten sehr große frustriert mit den mangelnden Abrüstungsbemühungen waren.

7– Koalitionsvertrag, 20. Legislaturperiode: S.145.

→ „Wir brauchen eine **abrüstungspolitische Offensive** und wollen eine führende Rolle bei der Stärkung internationaler Abrüstungsinitiativen und Nichtverbreitungsregimes einnehmen, u. a. bei der Stockholm-Initiative für Nukleare Abrüstung. Wir werden uns dafür einsetzen, dass von der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) 2022 ein wirklicher Impuls für die nukleare Abrüstung ausgeht. Unser Ziel bleibt eine atomwaffenfreie Welt (Global Zero) und damit einhergehend ein **Deutschland frei von Atomwaffen.**“<sup>7</sup>

8– Auswärtiges Amt: Die Stockholm Initiative.

Damit setzt die neue Regierung die Stockholm Initiative, in der sich Deutschland seit 2019 engagiert hat, fort.<sup>8</sup> Diese Initiative wurde im letzten Koalitionsvertrag als abrüstungspolitische Initiative angekündigt, blieb aber hinter den Erwartungen vieler Beobachter\*innen zurück. Die Initiative stellte eine Reihe praktischer „Bausteine“ vor, welche die Abrüstung voranbringen sollen. Viele Maßnahmen sind ohne Zweifel zu unterstützen. Sie sind aber nicht neu und im Rahmen der NVV-Überprüfungskonferenzen seit langem im Gespräch. Interessant ist, dass sich auch AVV-Mitgliedsstaaten an der Stockholm-Initiative beteiligen. Deswegen stellt sich die Frage, warum der AVV nicht als „Baustein“ in diese Initiative integriert wird.

9– Koalitionsvertrag 2009-2013, 17. Legislaturperiode CDU/CSU und FDP: S. 120.

Das klare Bekenntnis zu einem atomwaffenfreien Deutschland ist zu begrüßen. Dennoch ist auch hier anzumerken, dass Koalitionsverträge in der Vergangenheit bereits noch deutlichere Worte fanden: Die Koalition aus CDU/CSU und FDP legten 2009 fest: dass „(...) wir uns im Bündnis sowie gegenüber den amerikanischen Verbündeten dafür einsetzen, dass die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abgezogen werden.“<sup>9</sup>

### **Abzug US-Atomwaffen aus Deutschland weiterhin auf der langen Bank**

Einige Stellen des Koalitionsvertrags bleiben jedoch vage oder widersprechen dem Signal, dass von der Staatenkonferenz des AVV ausgeht. Dies betrifft beispielsweise die Zukunft der nuklearen Teilhabe Deutschlands.

10– Koalitionsvertrag, 20. Legislaturperiode: S.145.

→ „Wir setzen uns mit Nachdruck für ein Nachfolgeabkommen zu New-START ein, das neben neuen strategischen Nuklearwaffensystemen auch solche kurzer und mittlerer Reichweite umfasst. Wir setzen uns für Verhandlungen zwischen den USA und Russland zur vollständigen Abrüstung im substrategischen Bereich ein. Nuklearwaffenstaaten wie China wollen wir stärker in nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle einbinden.“<sup>10</sup>

Nach der eindeutigen Formulierung von CDU/CSU und FDP im Koalitionsvertrag 2009 folgte 2010 auch ein Beschluss des Bundestags zum Abzug der US-Atomwaffen in Deutschland. Der damalige deutsche Außenminister Guido Westerwelle (FDP) versuchte in der NATO dafür zu werben. Als Frank Walter Steinmeier (SPD) Außenminister wurde, verfolgte er diesen Beschluss nicht weiter. Er begründete dies mit einer veränderten Sicherheitslage durch Russlands Annexion der Krim. Seitdem wird durch deutsche Regierungen an der Strategie festgehalten, dass die US-Atomwaffen in Deutschland nur im Rah-

men einer Einigung mit Russland über alle substrategischen Atomwaffen zu erreichen sei. Es wird suggeriert, das Ende der nuklearen Teilhabe Deutschlands könne nur über eine Einigung mit Russland erreicht werden.

Deutschlands Rolle als Vermittler und eine klare Positionierung zur Abrüstung zwischen den USA und Russland sowie im substrategischen Bereich sind zwar weiterhin wünschenswert. Letztlich hat Deutschland jedoch auf die abrüstungspolitischen Ambitionen dieser Akteure nur begrenzten Einfluss und wenig Spielraum. Deshalb muss es auch den Druck innerhalb der NATO zu Abrüstungsbemühungen erhöhen. Es bleibt kritisch zu begleiten, dass diese Vorhaben mit Blick auf die Einbeziehung Russlands und Chinas kein Feigenblatt werden, sondern Deutschland dort diplomatische Energie investiert wo es konkret Einfluss nehmen kann.

### *Festhalten an der nuklearen Abschreckung?*

Die FDP-Positionen werden im Abschnitt zur NATO besonders deutlich: die NATO soll gestärkt werden. Aber die Erwähnung der Spannungen zwischen militärischer und politischer Dimensionen des Bündnisses im Koalitionsvertrag zeigt auch deutliche Unterschiede in den Zielsetzungen der einzelnen Parteien.

→ „Die NATO bleibt unverzichtbare Grundlage unserer Sicherheit. Wir bekennen uns zur Stärkung des transatlantischen Bündnisses und zur fairen Lastenteilung. Wir bringen uns aktiv in den Prozess zur Entwicklung eines neuen Strategischen Konzepts ein, um die neuen Herausforderungen der NATO anzugehen. Die NATO-Fähigkeitsziele wollen wir in enger Abstimmung mit unseren Partnern erfüllen und entsprechend investieren.“<sup>11</sup>

11– Koalitionsvertrag, 20. Legislaturperiode: S.144ff.

Hier wird die Entwicklung des strategischen Konzepts mit Blick auf „neue Herausforderungen“ angesprochen. Dies umfasst auch die Fragen rund um das Thema Cybersicherheit. In diesem Zusammenhang müssen auch die Sicherheitsstrukturen rund um Atomwaffen und das Risiko eines unbeabsichtigten Atomwaffeneinsatzes diskutiert werden.

→ „Wir setzen uns dafür ein, die politische Dimension der NATO zu stärken, auch um im Bündnis bestehende Spannungen zu adressieren. Solange Kernwaffen im Strategischen Konzept der NATO eine Rolle spielen, hat Deutschland ein Interesse daran, an den strategischen Diskussionen und Planungsprozessen teilzuhaben.“<sup>12</sup>

12– ebd. S. 145.

13– Koalitionsvertrag 2018-2021, 19. Legislaturperiode, CDU/CSU und SPD: S.148.

Auch der letzte Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD<sup>13</sup> hat die Rolle von Nuklearwaffen bereits differenzierter bewertet, als das sonst von der NATO ausgegebene Paradigma „solange Atomwaffen existieren, ist die NATO eine nukleare Allianz“. Stattdessen verweisen die Koalitionsverträge auf das strategische Konzept der NATO als Ankerpunkt. Dies ist ein politisches Dokument, dass auch in der Vergangenheit bereits grundsätzlich angepasst wurde.<sup>14</sup> An den stra-

14– bpb.de: Das neue strategische Konzept der NATO.

15– nato.int: [Nuclear Planning Group](#).

tegischen Diskussionen und Planungsprozessen nimmt Deutschland durch die nukleare Planungsgruppe teil - unabhängig von der Stationierung der US-Atomwaffen.<sup>15</sup>

Kritiker\*innen eines Abzugs der US-Atomwaffen argumentieren, dass dieses Mitspracherecht geringer sei, wenn die technische nukleare Teilhabe beendet würde. In den NATO Gremien wird jedoch im Konsensprinzip abgestimmt. Informellen Gestaltungsspielraum kann sich Deutschland auch durch diplomatische Überzeugungskraft und Loyalität in anderen Bündnisfragen eröffnen. Neu ist, dass dieser Koalitionsvertrag auch einräumt, dass die Mitgliedsstaaten der NATO bezüglich der nuklearen Teilhabe durchaus unterschiedliche Ansichten haben und Spannungen auszuloten sind.

16– Koalitionsvertrag, 20. Legislaturperiode, ebd. S.145.

→ „Vor dem Hintergrund der fortbestehenden Bedrohung für die Sicherheit Deutschlands und Europas nehmen wir die Sorgen insbesondere unserer mittel- und osteuropäischen Partnerstaaten ernst, bekennen uns zur **Aufrechterhaltung eines glaubwürdigen Abschreckungspotenzials** und wollen die Dialoganstrengungen der Allianz fortsetzen.“<sup>16</sup>

17– [spiegel.de: Welchen Sinn haben deutsche Atom-bomber?](#)

An dieser Stelle wird zwar auf die Doktrin der Abschreckung verwiesen, nicht jedoch konkret auf die nukleare Abschreckung. Die US-Atomwaffen in Büchel sind laut Expert\*innenmeinung<sup>17</sup> kaum militärisch nutzbar und bieten daher aktuell keine glaubwürdige Abschreckung. Ohne den expliziten Hinweis auf das nukleare Abschreckungspotential öffnet der Koalitionsvertrag die Tür für eine Debatte zur Notwendigkeit und Glaubwürdigkeit von Abschreckung und den dafür notwendigen Maßnahmen.

### *Nachfolgesystem für den Atomwaffenträger Tornado*

Stark zu kritisieren ist die Formulierung bzgl. des Nachfolgesystems für das Kampfflugzeug Tornado, die unterschiedlich interpretiert wurde.

18– ebd. S. 149.

→ „Wir werden zu Beginn der 20. Legislaturperiode ein Nachfolgesystem für das Kampfflugzeug Tornado beschaffen. Den Beschaffungs- und Zertifizierungsprozess mit Blick auf die nukleare Teilhabe Deutschlands werden wir sachlich und gewissenhaft begleiten.“<sup>18</sup>

19– [taz.de: Schweigen ist keine Diplomatie](#).

Die ehemalige Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer, hatte den Kauf eines neuen Kampfflugzeugs angestoßen. Allerdings wirft dieser Abschnitt des Koalitionsvertrags die Frage auf, ob die nukleare Komponente des neuen Kampfflugzeugs grundsätzlich zur Debatte steht, aufgeschoben wird oder inbegriffen ist. Unter welchen Kriterien wird der Beschaffungs- und Zertifizierungsprozess mit Blick auf die nukleare Teilhabe ausgerichtet? Welche Anhaltspunkte leiten die sachliche und gewissenhafte Begleitung? Die neue Außenministerin Annalena Baerbock sagt in einem Interview mit der Taz, dass über die nukleare Zertifizierung noch diskutiert werden müsse.<sup>19</sup> Eins ist klar: Die Anschaffung des neuen Kampfflugzeugs darf aus unserer Sicht nicht dazu führen, die nukleare Teilhabe Deutschlands auf weitere Jahrzehnte festzulegen.

## *Was folgt aus dem Koalitionsvertrag für uns?*

Die Ankündigung im Koalitionsvertrag an der AVV-Vertragsstaatenkonferenz als Beobachterin teilzunehmen ist aus unserer Sicht ein klarer Fortschritt. Dies ist ein Erfolg der Bemühungen der Zivilgesellschaft und der erstarkenden Stimmen der atomwaffenfreien Staaten. Auch darüber hinaus lässt der Koalitionsvertrag Spielraum für einen Paradigmenwechsel in der Außen- und Sicherheitspolitik. Denn es wurden wichtige Impulse und Konzepte festgeschrieben, wie die Bedeutung einer feministischen Außenpolitik, die Stärkung internationaler Abrüstungsinitiativen und den aktiven Dialog mit den Bürger\*innen zu Herausforderungen der internationalen Politik.

Gleichzeitig verdeutlichen die vagen Formulierungen in einzelnen Passagen, dass bestimmte Fragen noch großes Konfliktpotential zwischen den Koalitionär\*innen bieten. Es bleibt abzuwarten, ob sich Außenministerin Baerbock mit diesem Koalitionsvertrag für die Abrüstung einsetzen und – wie ihre Partei es formulierte – eine breite Debatte über die veralteten Abschreckungsdoktrinen anstoßen kann. Sicherlich wird sie sich erst als starke Befürworterin der NATO positionieren müssen, um in der Allianz überhaupt Gehör zu finden. Dies birgt das Risiko gleichzeitig auch die nukleare Teilhabe Deutschlands fortlaufend zu bestätigen und den Abzug der in Rheinland-Pfalz stationierten US-Atomwaffen zu versperren. Schon bei ihrer Antrittsreise in Schweden hat die neue Außenministerin Schwierigkeiten, den Widerspruch zwischen dem Festhalten an der nuklearen Teilhabe und dem Abrüstungsgebot zu vermitteln.<sup>20</sup>

20 – RND: Baerbock - Nukleare Teilhabe und Abrüstung stehen nicht im Widerspruch.

Die neue Bundesregierung sollte daher die Impulse zur nuklearen Abrüstung und die Neubewertung der Rolle von Atomwaffen für Deutschland weiter vertiefen. Deshalb fordern wir für die kommenden vier Jahre:

- die Anerkennung der humanitären Folgen von Atomwaffen
- die Aufnahme der humanitären Dimension und des Atomwaffenverbots in die Stockholm Initiative, als „Baustein“ für die nukleare Abrüstung
- die Auseinandersetzung mit Inhalten und Intention des Atomwaffenverbotsvertrags, durch Engagement mit darin enthaltenen Verpflichtungen, wie z.B. Opferhilfe und Umweltsanierung
- den Einsatz für Abrüstung innerhalb der NATO z.B. mit Blick auf das strategische Konzept
- das Anstoßen einer breiten Debatte zur Sinnhaftigkeit der nuklearen Abschreckung
- eine abrüstungspolitische Offensive, die sich nicht auf Appelle an Atomwaffenstaaten beschränkt, sondern Deutschland als aktiven Akteur für Abrüstung einbezieht
- einen Beitrag zur Verifizierung des Atomwaffenverbotsvertrags leisten
- Ermutigung anderer NATO-Staaten, sich ebenfalls mit den Inhalten des Atomwaffenverbotsvertrags auseinanderzusetzen und sich anzunähern