

Braucht eine europäische Verteidigungspolitik ein Nuklearkonzept? – Dimensionen der Bewertung

I. Bemerkungen zur Eingrenzung des Themas

Fragt man nach der künftigen Rolle von Nuklearwaffen in Europa, so kann man drei Grundfragen unterscheiden:

- Haben Nuklearwaffen in Europa unter den heutigen Bedingungen noch eine sicherheitspolitische Funktion?
- Falls diese Frage mit ja beantwortet wird, stellt sich zwangsläufig die Folgefrage: Benötigt das Europa der EU für eine künftige Verteidigungspolitik auch ein Nuklearkonzept? Dies ist zugleich die Frage der Themenstellung dieser Kurzanalyse.
- Erst an dritter Stelle folgt die hier nicht thematisierte Frage: Welche militärisch-konzeptionellen Grundlagen sollte eine Nuklearstrategie heute haben?

Was die erste Frage betrifft, so wird sie nicht zum Gegenstand der Analyse gemacht. Vielmehr soll in dieser Arbeit von der Prämisse ausgegangen werden, daß Nuklearwaffen in Europa generell auch unter veränderten politischen Rahmenbedingungen einen stabilitätsrelevanten sicherheitspolitischen Zweck erfüllen. Auf dieser Grundlage soll die Folgefrage gestellt werden, ob ein künftiges europäisches Verteidigungskonzept auch eine nukleare Komponente und entsprechend ein nukleares Konzept benötigt.¹ Auf diese zweite Fragestellung beschränkt sich dieses Papier im wesentlichen.²

Der dritte Problemkreis ist aber naturgemäß eng mit dem zweiten verbunden, da es sich im Rahmen einer möglichen Einbindung der französischen und britischen Nuklearwaffen in eine europäische Verteidigungspolitik konsequenterweise ergibt, daß militärische Grundlagen eines Nuklearkonzepts bzw. eines strategischen Konzepts entwickelt werden müssen. Die Fragestellung läßt jedoch durchaus offen, welchen Gehalt und welche Reichweite ein Nuklearkonzept haben sollte oder könnte. Es dreht sich offensichtlich eher um die Grundsatzfrage, ob irgendein gemeinsames Konzept benötigt wird. Somit kann auch diese Frage zunächst ausgeklammert werden.

Allerdings läßt sich das Thema nicht ohne jeglichen Rückbezug auf bestimmte Formen eines Nuklearkonzepts behandeln. Unter „Formen“ wird dabei der Intensitäts- bzw. Kooperationsgrad verstanden, der die Grundlage für die Konzeptentwicklung bildet. Eine europäische Deklaration über die Nützlichkeit von Nuklearwaffen hat einen völlig anderen Status und gänzlich andere Wirkungen als etwa der Beratungsmechanismus einer Euro-Nuklear-Gruppe oder auch die Konstruktion einer Konzeptvereinbarung, deren Umsetzung die Mitentscheidung der Mitgliedsländer über die Nuklearkonzeption oder gar den Einsatz von Nuklearwaffen umfaßt. Insofern müssen verschiedene Niveaus einer europäischen

1 Die Frage stellt sich, es sei denn, die regionale Einbindung der nationalen Nuklearwaffen in Europa wird als eine Art politischer Abrüstungsstrategie begriffen, was bei dem politischen Gewicht der beiden Nuklearmächte in Europa jedoch nicht realistisch wäre.

2 Dies ist allerdings nicht nur eine konzeptionelle, sondern auch eine Machtfrage. Selbst wenn Kräfte in der EU aus konzeptionellen Gründen eine Abschaffung der Nuklearwaffen in Europa verlangten, müßte man derzeit davon ausgehen, daß dies nicht erreichbar ist. Insofern stellt sich für nuklearkritische Akteure eine politische Balance-Frage: Soll das derzeit nicht realisierbare Ziel einer nuklearen Abrüstung verfolgt werden oder kann nur versucht werden, über eine Regionalisierung der Nuklearwaffen Einfluß auf die Konzeption zu gewinnen?

Nuklearkonzeption in die Analyse einbezogen werden. Dies kann jedoch nur in allgemeiner Weise in der Schlußbemerkung aufgegriffen werden, da die gegebene Themenstellung grundsätzlicher Natur ist und es wenig Anhaltspunkte dafür gibt, wie diese Problematik behandelt werden könnte.

Im folgenden wird versucht, die gestellte Frage zunächst aus dem Blickwinkel der beiden zentralen, idealtypischen Begründungen für die Einbeziehung der Nuklearwaffen in ein europäisches Verteidigungskonzept anzugehen: a) ein europäisches Nuklearkonzept als Antwort auf identifizierte Risiken und Bedrohungen und b) als logische Konsequenz des europäischen Integrationsprozesses, wie er im Amsterdamer Vertrag niedergelegt ist.

Die Frage, ob ein europäisches Nuklearkonzept gebraucht wird, darf jedoch von den möglichen Folgewirkungen einer solchen Entwicklung nicht abstrahiert werden. Sie werden in Teil III analysiert (Auswirkungen auf die Beziehungen zu Rußland und die Vereinigten Staaten, den Zusammenhalt der EU sowie auf die Proliferation von Nuklearwaffen). Im Schlußteil werden die Ergebnisse zusammengefaßt und in Beziehung zu den verschiedenen denkbaren Formen eines europäischen Nuklearkonzepts gesetzt.

II. Zwei idealtypische Begründungen für eine europäische Nuklearpolitik

Wie bereits oben erwähnt, geht es bei der folgenden Analyse nicht darum, die Existenz von Nuklearwaffen zu begründen. Auch ist nicht beabsichtigt, ein funktionstüchtiges und realistisches Nuklearkonzept zu skizzieren.

Es wird lediglich gefragt, ob die EU (irgend)ein Konzept für die Nuklearwaffen braucht oder ob die Nuklearwaffen in den gegebenen Arrangements, d.h. national bzw. im Rahmen der NATO, verbleiben können.

1. Bedrohungs- bzw. Risikologik

Bei den Begründungen für die Existenz von Nuklearwaffen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts spielen zwei wesentliche Argumente eine Rolle:

- Solange Staaten über Nuklearwaffen in großem Ausmaß verfügen, wie das beispielsweise bei Rußland der Fall ist, ist es notwendig, über ein hinlänglich flexibles Arsenal an Nuklearwaffen zu verfügen, das die Androhung und den Gebrauch dieser Waffen abschreckt.
- Nukleare Mittel sind das geeignete Instrument, um auch vom Gebrauch von Massenvernichtungswaffen abzuschrecken, vor allem biologischen, die auch von kleineren Mächten bzw. Akteuren beschafft oder entwickelt werden können.

Eine Antwort auf die Frage, ob ein europäisches Konzept benötigt wird, um die Funktionsfähigkeit der Nuklearwaffen im ersten Bereich zu gewährleisten, hängt entscheidend davon ab, ob die amerikanische nukleare Bindung an Europa weiterhin für glaubwürdig und tragfähig gehalten wird und auch längerfristig europäischen Interessen entspricht.

Die Antworten, die darauf gegeben werden, scheinen sich entscheidend am erwünschten Ergebnis zu orientieren:

- Befürworter einer europäischen Dimension der Nuklearpolitik betonen, daß die USA die politische Bedeutung der Nuklearwaffen unter den Nuklearwaffenstaaten in der Allianz am stärksten verringert haben und sich die Position dieses Waffensektors in den amerikanischen Streitkräften entsprechend verschlechtert hat. Ebenso werden

Tendenzen zu einer „no-first-use“-Politik hervorgehoben. Dies geschieht vorwiegend von französischer Seite.³

- Atlantisch orientierte Stimmen betonen dagegen, daß das amerikanische Engagement in Europa im Rahmen der NATO eine zentrales Sicherheitsinteresse Amerikas bleibe. Sie erkennen an, daß es Risiken bezüglich des US-Engagements gibt, betonen jedoch, daß es sowohl im amerikanischen als auch im europäischen Interesse liege, Europa politisch zu stabilisieren, die Allianz-Kohäsion aufrecht zu erhalten sowie eine gemeinsame Antwort auf die Unsicherheiten hinsichtlich Rußlands und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu finden.⁴ Die nukleare Klammer wird als Mittel hierzu betrachtet.

Entscheidend für die hier gestellte Frage bleibt jedoch, daß es keine augenfällige Notwendigkeit für die Schaffung eines europäischen Nuklearkonzepts gibt, solange das nukleare Engagements Amerikas in Europa glaubwürdig bleibt. Allenfalls könnte man argumentieren, daß es eines zweiten eigenständigen nuklearen Entscheidungszentrums in Europa bedarf, um gewisse verbleibende Zweifel am amerikanischen Engagement auszuräumen und auch, um die Option einer Nuklearkomponente in Europa aufrecht zu erhalten, falls die Vereinigten Staaten dieses Engagement aufgeben sollten. Dies kann auf europäischer oder auch auf nationaler Grundlage geschehen.

Allerdings könnte man auch auf der Grundlage des traditionellen französischen Konzepts des „faible au fort“⁵ argumentieren, daß dieses US-Engagement nicht mehr notwendig ist, da das beschränkte französische und auch das britische Potential völlig ausreichen, um selbst stärkere Gegner abzuschrecken. Die Frage stellt sich, ob die europäischen Nuklearmächte diese Funktion allein dadurch erfüllen können, daß sie als Nationalstaaten über Nuklearwaffen verfügen sowie ökonomisch und politisch im Rahmen der EU mit den anderen Mitgliedsländern eng verbunden sind, oder ob ein wie auch immer geartetes gemeinsames europäisches Konzept notwendig ist, um diese Aufgabe zu erfüllen.

Nimmt man die enge politische und ökonomische Verflechtung in Europa zum Ausgangspunkt⁶, so ist durchaus plausibel, daß die Abschreckungswirkung der europäischen Nuklearwaffen jenseits aller Deklarationen de facto über das Territorium der Nuklearwaffenbesitzer hinausreicht. Eine formelle Erklärung scheint nicht unbedingt nötig.

Somit bleibt festzuhalten, daß im Rahmen der ersten Begründung für Nuklearwaffen keine strikte Notwendigkeit für ein europäisches Konzept besteht, obwohl nicht von der Hand zu weisen ist, daß sich die Lage durch ein europäisches Konzept unter bestimmten Bedingungen sicherlich verbessern ließe.⁷

Im zweiten Bereich, der Abschreckung von nicht-nuklearen Massenvernichtungsmitteln, wird vor allem auf Staaten Bezug genommen, die diese Waffen als Nuklear-Ersatz in regionalen Krisen einsetzen könnten. Diese Begründung zur Legitimation von Nuklearwaffen hat sich sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Frankreich zunehmend in den Vordergrund geschoben.

3 Siehe Bruno Tertrais, Nuclear Policies in Europe, Adelphi Paper 327, International Institute for Strategic Studies, London 1999, S. 27-29.

4 Siehe David Yost, The US and Nuclear Deterrence in Europe, Adelphi Paper 326, International Institute for Strategic Studies, London 1999, S. 73-75.

5 Die Verfechter des Konzepts des „faible au fort“ gehen von der Vorstellung aus, daß der nukleare Schwächere lediglich über ausreichende Mittel verfügen muß, um dem Stärkeren inakzeptablen Schaden zuzufügen.

6 Zu erwähnen ist auch, daß im Amsterdamer Vertrag als Zielsetzung der Union u.a. steht, daß die gemeinsamen Werte, die grundlegenden Interessen sowie die Unabhängigkeit und die Unversehrtheit der Union gewahrt werden sollen (s. Artikel 11).

7 Die Glaubwürdigkeit hinge natürlich vor allem davon ab, wie weitreichend der Konsens unter den europäischen Staaten in diesen schwierigen Fragen wäre.

Die Forderung des Kölner Gipfels, daß die EU „zur uneingeschränkten Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung über die entsprechenden Fähigkeiten und Instrumente verfügen muß“, oder die Zielsetzung, daß die GASP über „autonome Handlungsfähigkeiten, die sich auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten (...) stützen“, verfügen muß, sowie die Absicht, EU und WEU zu verschmelzen, lassen alle gemeinsam den Schluß zu, daß sich zumindest einige der Mitgliedsstaaten der EU ein solches Verteidigungskonzept nicht oder kaum ohne nukleare Dimension vorstellen können.⁸ Aus diesem Blickwinkel gewinnt die Frage, ob eine europäische Verteidigungspolitik ein Nuklearkonzept erfordert, unmittelbare politische Relevanz. Wie das geschehen könnte, ist zunächst eine offene Frage.

Sicherlich folgert aus einem starken Engagement der EU in regionalen Krisen – gerade, wenn es mit militärischen Mitteln verbunden ist, – auf einer abstrakten Ebene und bei prinzipieller Betrachtung auch ein gemeinsames Nuklearkonzept für solche Krisen. Da jeder Konflikt jedoch spezifischen Charakter hat und keine Voraus-Konzepte entwickelt werden können, scheint es gleichwohl grundsätzlich wichtiger, in solchen Krisen entscheidungsfähig zu bleiben, als ein vorher festgelegtes, detailliertes Konzept umzusetzen bzw. einen komplizierten Konsultationsmechanismus in Gang zu setzen.

Das Ergebnis ist somit nicht eindeutig: Zwar wird ein europäisches nukleares Konzept nahegelegt, zwingend ist dies jedoch nicht. Die Abschreckungswirkung vor Ort ergibt sich durch die Glaubwürdigkeit des möglichen Einsatzes, der sich auf nationaler Grundlage u.U. sogar eher als in einem engen, aber komplexen multilateralen Verbund erreichen läßt.

2. Europäische Integrationslogik⁹

Diese Form der Begründung eines europäischen Nuklearkonzepts steht in der Perspektive des Maastrichter und Amsterdamer Vertrags, eine „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die sich auf alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt“¹⁰ zu erarbeiten und zu verwirklichen. Insbesondere französische Analytiker gehen davon aus, daß dies quasi naturnotwendig Nuklearwaffen einschließt. Gestützt wird diese These durch jene Passage im Amsterdamer Vertrag, in dem die WEU als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“ bezeichnet wird. Inzwischen hat der Europäische Rat im Juni 1999 die Übernahme von Aufgaben der WEU in die GASP zur Bewältigung der Petersberg-Aufgaben ins Auge gefaßt.¹¹

Zwar sind die konkreten Regelungen noch auszuarbeiten. Festzuhalten bleibt jedoch, daß die WEU ein Bündnis ist, daß den positiven Beitrag der französischen und britischen Nuklearwaffen zur Abschreckung des Bündnisses würdigt¹² und bisher auch mögliche

8 Aus: Erklärung des Europäischen Rates. Zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Anlagen zu den Schlußfolgerungen des Vorsitizes, 3. und 4. Juni 1999 (<http://www.auswaertiges-amt.de/2/4-2-1.dax.htm#drei>).

9 Tertrais nennt als weitere Begründung die Absicht, eine innereuropäische Proliferation von Nuklearwaffen zu verhindern. Diese Begründung wird hier als nicht tragfähig betrachtet. Praktisch käme nur Deutschland in Frage, das sich durch internationale Verträge eindeutig gebunden hat.

10 So heißt es im Vertrag von Amsterdam, Titel V, Artikel J.1, Abs. 1

11 In der Erklärung des Europäischen Rates „Zur Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ des Kölner Gipfels heißt es: „Zu diesem Zweck beauftragen wir den Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten‘, die Voraussetzungen zu schaffen und die Maßnahmen zu treffen, die zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sind; hierzu gehört auch die Festlegung der Modalitäten für die Einbeziehung der Aufgaben der WEU, die notwendig sein werden, damit die Union ihrer neuen Verantwortung im Bereich der Petersberg-Aufgaben gerecht werden kann [...] In diesem Fall würde die WEU als Organisation ihren Zweck erfüllt haben.“ (S. 28).

12 Siehe die Erklärung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU, Plattform der Europäischen Sicherheitsinteressen, vom 26./27. Oktober 1987 in Den Haag. Europa-Archiv 22, 42.J., 25.11.1987.

Beitritte daran knüpfte, daß alle Deklarationen der WEU seit 1983 von Neumitgliedern – sozusagen als „Acquis“ – übernommen werden. Damit ist zu erwarten, daß im Falle der Übernahme von WEU-Aufgaben in den GASP-Bereich die europäischen Nuklearmächte die Nicht-WEU-Mitglieder auffordern, auch den „nuklearen Acquis“ formal anzuerkennen. Sicherlich ist dies nicht unumgänglich. Entsprechende Initiativen sind aber vor allem deshalb zu erwarten, weil die französische Nuklearstreitmacht anderenfalls in einen rein nationalen Status ohne multilaterale Rückendeckung zurückfallen würde.

Obwohl in der gegenwärtigen Europa-Debatte bundesstaatliche Orientierungen an Boden gewonnen haben, bleiben die letzte Zielvorstellungen für die Union weiter umstritten. Diejenigen, die die Europäische Union auf dem Weg in einen Bundesstaat sehen, können in einem strikten Sinne aus der Logik des Integrationsprozesses die Forderung ableiten, daß ein europäisches Nuklearkonzept als Zwischenschritt entwickelt werden muß, bevor eine europäische bundesstaatliche Exekutive die nationalen Potentiale „übernimmt“.

Unterhalb der Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates muß dagegen mit den existierenden und vereinbarten Formen der Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik argumentiert werden. Somit stellt sich die Frage, ob die Vereinbarung, eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu entwickeln, überhaupt auch (irgend-)eine Form eines Nuklearkonzepts einschließen muß.

Es ist festzuhalten, daß sich die vereinbarte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zunächst nur auf die sogenannten Petersberg-Aufgaben bezieht (humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen¹³). Die Perspektive einer „gemeinsamen Verteidigung“ wird nur als eine Möglichkeit betrachtet, über die der Europäische Rat zwar entscheiden kann, jedoch nicht entscheiden muß (und dies bisher auch nicht getan hat).¹⁴

Ob sich aus der Integrationslogik notwendigerweise ergibt, daß die EU auch ein Nuklearkonzept braucht, hängt somit eng damit zusammen, ob es zur Durchführung der Petersberger Aufgaben notwendig ist, ein solches Nuklearkonzept zu entwickeln. Während Frankreich explizit eine Rolle für Nuklearwaffen in regionalen Konflikten in Betracht zieht, da vitale Interessen Frankreichs durch chemische und biologische Waffen berührt werden könnten, argumentiert die britische Regierung zurückhaltender, ohne den Nutzen der eigenen Nuklearwaffen gegen Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen aus kleineren Staaten auszuschließen.¹⁵

Mit Blick auf das Ziel der EU, autonom handeln zu können, könnte man die Forderung ableiten, daß dies auch für die Nuklearwaffen zu gelten habe. Das hieße, man könnte nicht mehr einfach argumentieren, daß die NATO die nukleare Abdeckung übernimmt und entsprechend ein europäisches Konzept obsolet wäre. Unter dem Blickwinkel der EU-Integration kann somit gegen ein europäisches Konzept nur noch und ausschließlich eingewandt werden, daß ein nukleares europäisches Konzept aus Gründen der Sicherheitskonzeption nicht notwendig ist, d.h. Nuklearwaffen mit Blick auf regionale Krisen dysfunktional sind.

13 So festgehalten in Art. 17,2 des Amsterdamer Vertrages.

14 Siehe Artikel 17,1 des Amsterdamer Vertrages.

15 Siehe Bruno Tertrais, Nuclear Policies in Europe, Adelphi Paper 327, International Institute for Strategic Studies, London 1999, S. 17 (für Frankreich) und S. 20 (für Großbritannien).

III. Mögliche Folgewirkungen¹⁶

1. Die Beziehungen zu Rußland

In Europa wird immer wieder betont, daß Rußland Teil der europäischen Sicherheitsordnung sein sollte. Deshalb ist die Frage, welche Haltung Moskau gegenüber nuklearen Europäisierungsbestrebungen einnimmt, zwar nicht entscheidend, aber doch von einigem Gewicht.

Die russische Haltung ist allerdings schwierig zu beurteilen, da es kaum Stellungnahmen oder Analysen zu dieser spezifischen Frage gibt und der Standpunkt Rußlands zu generellen Problemen sicherheitspolitischer Zusammenarbeit ohnehin widersprüchlich ist.

Zu den russischen Prioritäten läßt sich zweierlei festhalten:

- In Rußland besteht nur wenig Interesse, sich mit der militärischen Integration in Westeuropa zu beschäftigen. Es dominiert immer noch ein bipolares Denken – entsprechend wird nur Amerika in diesen Fragen ernst genommen.
- Die meisten Analytiker, die sich in Rußland mit nuklearen Angelegenheiten befassen, konzentrieren sich entweder auf Fragen der nuklearen Proliferation oder auf die bilateralen russisch-amerikanischen Beziehungen im Kontext der START-Verhandlungen. Entsprechend bleiben Äußerungen wie die deutsch-französische Erklärung von Nürnberg weitgehend unbeachtet.

Die generelle Einstellung Moskaus zur Entwicklung einer europäischen Identität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik läßt sich wie folgt umreißen:

- Die russische Einschätzung der westeuropäischen Zusammenarbeit war immer ambivalent. Auf der einen Seite hat man die damit möglicherweise verbundene Abkoppelung der Europäer von den Vereinigten Staaten begrüßt, andererseits wurde jede auch nur bescheidene Erhöhung des Potentials als gefährlich interpretiert.
- Nuklearwaffen bleiben ein wichtiger Faktor im nationalen Machtpotential Rußlands. Es wird deshalb in naher Zukunft keinen Druck aus Moskau zugunsten einschneidender nuklearer Abrüstungsschritte geben und damit auch kein fundamentales und a priori gegebenes Hindernis gegenüber nuklearen Europäisierungsbestrebungen.

Allgemein läßt sich die Frage, wie Rußland auf mögliche Schritte in Richtung auf eine Europäisierung der Nuklearwaffen reagieren würde, zunächst wie folgt beantworten: Die russischen Reaktionen auf entsprechende Initiativen hängen entscheidend davon ab, wie diese lanciert werden. Der Kontext, in dem dies geschieht, ist entscheidend. Dies betrifft vor allem die Frage, welche Rolle Deutschland in diesem Prozeß spielt. Nach Möglichkeit sollten Frankreich oder Großbritannien entsprechende Schritte vorschlagen; ebenso sollte der Dialog nicht auf die Nuklearmächte und Deutschland beschränkt sein, sondern auch andere Staaten einbeziehen.

Vor diesem Hintergrund sind zwei möglichen Reaktionsweisen Rußlands vorstellbar, wobei die erste größere, die zweite geringere Wahrscheinlichkeit hat:

- Mit großer Wahrscheinlichkeit werden einschlägige westeuropäische Maßnahmen in Moskau keine unverhältnismäßige Beachtung finden. Trotzdem dürfte Rußland darauf bestehen, daß es in irgendeiner Weise an diesem Prozeß beteiligt wird. Das Argument

16 Siehe Peter Schmidt / Stephan de Spiegeleire, *The Nuclear Question in a Post-Westphalian Europe*, in: David G. Haglund (Hg.), *Pending NATO's Nuclear Options: Gambit for a Post-Westphalian World*, Kingston, Queen's Quarterly 1999, S. 37-58.

wird sein, daß Rußland eine europäische Nuklearmacht ist, daß die Funktion der russischen Nuklearstreitkräfte nicht-konfrontativ ist und daß aufgrund des Zustands der Nuklearstreitmacht kooperative Beziehungen zu Westeuropa in diesem Bereich von großer Bedeutung sind. Es braucht nicht besonders erwähnt zu werden, daß die Westeuropäer große Probleme mit diesem Anliegen hätten. Insgesamt gesehen, würde die russische Reaktion wahrscheinlich ambivalent ausfallen und politisch umstritten sein. Die patriotischen Kräfte und die kommunistische Partei dürften vorwiegend negativ reagieren, während die liberalen Gruppierungen und die politische Mitte ausgewogener und sicherlich moderater reagieren würden.

- Weniger wahrscheinlich ist es, daß Rußland die westeuropäische nukleare Zusammenarbeit begrüßen wird. Gründe zugunsten einer eher ablehnenden Haltung könnten sich aus Moskauer Sicht durch folgende Punkte ergeben: die Legitimation des russischen Nuklearwaffenbesitzes würde dadurch erhöht werden, die transatlantischen Bindungen dürften sich lockern, die mit einer Europäisierung einhergehende größere Komplexität der Entscheidungsprozesse bei der Kontrolle der Nuklearwaffen könnte als Vorteil interpretiert werden. Darüber hinaus könnten die europäischen Nuklearwaffen auf diese Weise unter Abrüstungsdruck geraten.

2. *Atlantische Beziehungen*

Solange die Abkoppelung Amerikas von europäischen Sicherheitsfragen nicht gewollt wird, bleiben die atlantischen Beziehungen auch in der Nuklearpolitik ein kritischer Punkt. Die NATO gibt den Rahmen für das amerikanische Engagement auch auf nuklearem Sektor ab.¹⁷ Mit Sicherheit würden deshalb eine von der NATO losgelöste Nukleardoktrin und die durch sie erforderliche institutionelle Struktur auf erheblichen Widerstand in Washington stoßen. Sollte es um die Frage der Abschreckungswirkung gegenüber einem konfrontativen Kurs Rußlands gehen, dann wären die strategischen Interessen der Vereinigten Staaten unmittelbar berührt. Darüber hinaus ist keine regionale Krise denkbar, in der Nuklearwaffen in irgendeiner Form eine Rolle spielen, ohne daß amerikanische Interessen direkt betroffen wären. Washington muß deshalb an einer engen Abstimmung interessiert sein. Ohnehin hätte die wenn auch nur politische Instrumentierung nuklearer Waffen in regionalen Krisen weltpolitische Dimension und könnte nicht mehr auf Europa begrenzt werden. Das hohe Risiko, das Nuklearwaffen mit sich bringen, dürfte diese Frage für die Vereinigten Staaten zu einem zentralen Punkt in der allianzinternen Auseinandersetzung machen. Die Abkoppelung einer europäischen von der atlantischen Nuklearkooperation würde sehr wahrscheinlich die Allianz grundlegend in Frage stellen. Eine europäische Lösung dürfte für ein Amerika, das eng mit der Sicherheit Europas verbunden ist, nur dann tragfähig sein, wenn sie in die NATO eingebettet ist.

3. *Auswirkungen auf den Zusammenhalt der EU*

Mit Sicherheit würde jede Form der „Europäisierung“ von französischen oder britischen Nuklearwaffen innerhalb der EU eine Debatte über die politischen und militärischen Grundlagen dieses Schritts auslösen. Die Frage, ob damit der Zusammenhalt der EU als einer Gemeinschaft nuklearer und nicht-nuklearer Staaten ungünstig beeinflusst würde oder nicht, läßt sich nicht einfach beantworten. Aufgrund der nuklearskeptischen Haltung in manchen Ländern, wie sie in der Kritik an der französischen Testserie auf dem Mururoa-Atoll im Jahre 1995 zum Tragen kam,¹⁸ drängt sich auf den ersten Blick eine negative Antwort auf.

¹⁷ Siehe Sloan, CRS Report, July 25, 1996.

¹⁸ Gemäß einer Forsa-Umfrage sprachen sich zur Zeit der Tests z.B. rd. 50% der Deutschen für einen Boykott französischer Produkte wegen der neuen Atomversuche aus, 50% wollten Frankreich als Urlaubsland meiden.

Dieser Einschätzung könnte entgegengehalten werden, daß auch die Atlantische Allianz ein Bündnis nuklearer und nicht-nuklearer Staaten war und ist, ohne daß damit die Funktionstüchtigkeit des Bündnisses wesentlich beeinträchtigt war und ist. Es wurden flexible Regeln bezüglich der Stationierung von Nuklearwaffen gefunden, die sich als tragfähig erwiesen.¹⁹ Außerdem könnte man argumentieren, daß selbst neutrale Staaten mit einer explizit ablehnenden Haltung gegenüber der NATO-Nuklearstrategie sich im Konfliktfall in die NATO-Verteidigung einzufügen bereit waren und entsprechende Vorkehrungen trafen.²⁰ Mittelfristig, so könnte man annehmen, werden diese Staaten sich den neuen Realitäten anpassen.

Folgende Faktoren sprechen jedoch dagegen, diese Erfahrung aus dem Bereich der NATO einfach auf die EU/WEU von heute zu übertragen:

- Es gibt derzeit keinen identifizierbaren Gegner. Die Signale stehen auf Abrüstung. Ein nuklearer Europäisierungsschritt wäre deshalb anti-zyklisch, d.h. er würde den gegenwärtigen Abrüstungsbemühungen zumindest politisch zuwiderlaufen.²¹
- Für den Status der amerikanischen Supermacht gibt es kein Äquivalent in Europa, es sei denn, man einigt sich auf eine Strategie des „faible au fort“.

Drei vormals neutrale Staaten (Finnland, Österreich, Schweden), sind Mitglied der EU, jedoch nicht der WEU geworden. Besonders in diesen Staaten ist eine Anti-Haltung zu Nuklearwaffen verbreitet. Ob der Anpassungsdruck der EU für alle diese Länder derart stark ist, daß sich diese Einstellungen entscheidend abschwächen, muß bezweifelt, kann aber nicht völlig ausgeschlossen werden.

Zieht man diese Punkte in Betracht, so ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß sich die nukleare Frage eher desintegrierend auf die EU auswirkt.

4. *Proliferation von Kernwaffen*

Auf welche Weise die Nicht-Verbreitungspolitik von einer möglichen Europäisierung beeinflusst wird, hängt natürlich entscheidend von der Frage ab, in welchem politischen, vor allem rüstungskontrollpolitischen Kontext dieser Schritt unternommen wird. Einerseits läßt sich argumentieren, daß die Nuklearwaffen gegenwärtig nur noch dann eine Funktion erfüllen können, wenn sie in regionale Bündnisse eingebunden sind²², andererseits ist es leicht möglich, daß ein solcher Schritt den politisch-psychologischen Kontext der Proliferationspolitik negativ verändert. Zwei Faktoren könnten dafür ausschlaggebend sein:

Der abrüstungspolitische Spielraum der europäischen Nuklearmächte ist gering; Europäisierung könnte kaum mit substantiellen Abrüstungsschritten verbunden werden. Jeder Schritt in Richtung auf eine Europäisierung dürfte eher als Akt interner Proliferation verstanden werden denn als Maßnahme, die Rolle der Kernwaffen zu beschränken.

Das Nuklearpotential in Europa würde enger mit dem politischen und wirtschaftlichen Potential der EU insgesamt verknüpft werden. Die EU würde das Profil einer Nuklearmacht

19 Zur Flexibilität der Allianz als Voraussetzung für den Zusammenhalt des Bündnisses siehe Peter Schmidt, Amerikanische Präsenz und die Rolle Deutschlands in der Politik der westeuropäischen Verbündeten, in: Dieter Mahncke (Hg.), Grundlagen und Bedingungen transatlantischer Sicherheit (Bonn: Bouvier, 1991), S. 279-297.

20 Siehe die Analyse der schwedischen Politik in: Had there been a war... Preparations for the reception of military assistance 1949-1969, Report of the Commission on Neutrality Policy, Stockholm 1994 (SOU 1994:11) besonders S. 220 f.

21 Siehe Frédéric Bozo, Dissuasion concertée: le sens de la formule, in: Relations internationales et stratégique, no. 21, printemps 1996, S. 93-100.

22 Siehe Beatrice Heuser, Containing uncertainty: options for British nuclear strategy, in: Review of International Studies (1993), pp. 245-267.

bekommen. Die Argumente gegen nukleare Proliferation würde dadurch wahrscheinlich an Überzeugungskraft verlieren.

Allerdings dürften Bedrohungsperzeptionen, Interessenslagen und strategische Konzepte derjenigen Staaten, die den Nicht-Verbreitungsvertrag bisher nicht unterschrieben haben²³, ungleich schwerer wiegen, als der Einfluß jedweder Europäisierung von Nuklearwaffen. Insofern wären, falls überragendes Interesse an einer Europäisierung bestünde, negative Konsequenzen wohl zu vernachlässigen.

IV. Schlußbemerkungen – Zur Form und zum Inhalt eines möglichen Konzepts

In dieser Kurzanalyse wurde zunächst versucht, die zwei wesentlichen Argumentationslinien für ein europäisches Nuklearkonzept zu skizzieren, um dann die möglichen Folgewirkungen eines solchen Schrittes zu untersuchen. Die Ergebnisse sind durchaus ambivalent, wobei allerdings festzuhalten bleibt, daß sich die Diskussion um ein europäisches Konzept sicherlich früher oder später nicht vermeiden lassen wird, weil mehrere Faktoren in Richtung einer solchen Entwicklung drängen.

- Ob ein Nuklearkonzept nötig wird, hängt zweifellos von der weiteren Entwicklung der Union ab. Entwickelt sich die Union in Richtung auf einen Europäischen Bundesstaat, wird sich früher oder später die Frage nach einem europäischen Konzept stellen. Unterhalb dieser Schwelle sind flexible Regelungen denkbar, die nicht unbedingt europäisch sein müssen. Es ist jedenfalls zu erwarten, daß bei der ins Auge gefaßten Auflösung der WEU die europäischen Nuklearmächte zumindest eine Unterstützungserklärung der bisherigen Nicht-WEU-Staaten anmahnen werden. Darüber hinaus dürften weitergehende Pläne zur Diskussion gestellt werden.
- Das vorgesehene Engagement der Union in regionalen Krisen, für das ein starkes, auch militärisches Vorgehen angestrebt wird, erheischt eine europäische Nuklearkonzeption, könnte geltend gemacht werden. Andererseits kann nicht vorausgesetzt werden, daß alle EU-Staaten diese Auffassung teilen und entsprechend den Nuklearwaffen eine Funktion in regionalen Krisen zuweisen. Allerdings läßt das Ziel der Union, in regionalen Krisen u.U. auch militärisch autonom handeln zu können, den Schluß zu, daß dies zumindest prinzipiell auch eine europäische Nuklearkonzeption einschließt.
- Aus gemeinsamer Interessenwahrnehmung auf sicherheits- und verteidigungspolitischem Gebiet entsteht auch ein Druck in Richtung auf die Entwicklung einer gemeinsamen Nuklearkonzeption. Allerdings ist eine solche Konzeption aus dem Blickwinkel der Wirksamkeit vor Ort nicht unbedingt nötig, unter Abschreckungsgesichtspunkten u.U. sogar hinderlich.
- Einerseits wollen die Europäer in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unabhängiger von den Vereinigten Staaten werden (was die Nuklearpolitik logischerweise einschließt), andererseits verringert die immer noch existierende atlantische nukleare Klammer die Dringlichkeit einer autonomen europäischen Dimension.
- Sind die Europäer bereit, sich auf ein „faible au fort“-Konzept zu einigen, dann wäre allerdings die transatlantische nukleare Klammer überflüssig, was ein europäisches Nuklearkonzept nahelegen würde. Sie würden sich in diesem Falle auf ein Konzept verständigen, bei dem der nuklear Schwächere in der Lage sein muß, dem Stärkeren inakzeptablen Schaden zuzufügen. Allerdings gefährdet das zumindest so lange die

23 Der Atomwaffensperrvertrag wurde im Mai 1995 auf unbefristete Zeit verlängert. Mehr als 180 Staaten haben ihn unterschrieben. Damit ist man dem Ziel der universellen Geltung nahe gekommen. Wichtige ferngebliebene Staaten sind: Israel, Indien und Pakistan.

Existenz der Allianz, wie Amerika die nukleare Klammer als wesentliche Stütze der NATO betrachtet.

Die politisch Handelnden müssen bei der weiteren Entwicklung auch die Frage im Blick behalten, welche möglichen Folgewirkungen Schritte in Richtung auf ein „europäisches Nuklearkonzept“ für vorrangige Beziehungen und Politikbereiche haben.

- Rußlands Reaktion dürfte natürlich von der Größe des Schritts abhängen, insgesamt jedoch eher sehr skeptisch ausfallen.
- Eine nicht mit der Allianz gekoppelte Konzeption würde die NATO unter den gegebenen Bedingungen in Frage stellen. Allerdings sind Mechanismen denkbar, die das wahrscheinlich verhindern könnten.
- Unter den gegebenen Bedingungen dürften die Auswirkungen auf den Zusammenhalt der EU eher negativ als positiv ausfallen, wobei allerdings wiederum die Intensität des Schrittes von Bedeutung ist.
- Ein wesentliches Ziel europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ist die Eindämmung nuklearer Proliferation. In diesem Politikbereich dürften zwar die national und regional verankerten Motive für den Erwerb von Nuklearwaffen überwiegen, gleichwohl würde sich mit einem Schritt zur Europäisierung der Nuklearwaffen die politische Glaubwürdigkeit der europäischen Politik in dieser Hinsicht wahrscheinlich verschlechtern.

Eine europäische nukleare Konzeption kann mehrere Formen annehmen und unterschiedliche Inhalte aufweisen. Doch müßte zunächst geklärt werden, in welchem Rahmen ein solches Konzept zu entwickeln wäre. Wenn man davon ausgeht, daß die WEU, wie in Köln mit allerdings noch unklaren Vorgaben beschlossen, in die EU (und vielleicht teilweise auch in die NATO) überführt wird²⁴, fiele die WEU als Rahmen für eine solche Konzeption aus. Folglich kämen nur bestimmte Staatengruppierungen oder die EU selbst in Frage.

Zum Schluß stellt sich die Frage, welche denkbaren Möglichkeiten einer europäischen Nuklearkonzeption sich für eine europäische Verteidigungspolitik vor dem Hintergrund der obigen Bedingungen tatsächlich anbieten. Die verschiedenen Organisationsvarianten sollen deshalb kurz mit Blick auf die Frage kommentiert werden, inwieweit sie sich als notwendig erweisen könnten.

Folgende Möglichkeiten wären denkbar:²⁵

- Eine europäische Deklaration, die die nationalen europäischen Nuklearstreitkräfte als Abschreckungspotentiale im Sinne Europas begreift und mit einem garantieähnlichen Sicherheitsversprechen verbunden wird, ohne daß Verfahrensregelungen oder weitergehende inhaltliche Festlegungen getroffen würden.

Der Druck auf die EU-Staaten, eine solche Erklärung abzugeben, wird sich in den kommenden Jahren im Zusammenhang mit der Diskussion um eine europäische Verteidigungspolitik verstärken. Im Zuge dieser Entwicklung dürfte eine solche Erklärung zunehmend nötig werden.

- Ein „europäischer Nuklearpool“, der durch Frankreich und Großbritannien etabliert werden könnte, u.U. mit bestimmten Veto-Möglichkeiten für nicht-nukleare EU-Staaten.

24 Vgl. zu den damit verknüpften Problemen Peter Schmidt, Neuorientierung in der europäischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen, Ebenhausen (Stiftung Wissenschaft und Politik), Januar 1999

25 Zu den letzten vier Möglichkeiten siehe Tertrais, S. 64f.

Inwieweit sich diese Variante unter bestimmten Voraussetzungen als notwendig erweisen könnte, dürfte vor allem von der Fähigkeit und Bereitschaft der beiden europäischen Nuklearwaffenstaaten abhängen, ihre nationalen Potentiale aufrechtzuerhalten. Je stärker der Kostendruck (u.U. auch der politische Legitimationsdruck), desto dringlicher dürfte es für die beiden Staaten werden, sich durch Etablierung eines solchen Pools entscheidend zu entlasten. Eine Notwendigkeit, die anderen EU-Staaten direkt einzubeziehen, entstünde dadurch allerdings nicht.

- Den NATO-Verfahren ähnliche Regelungen könnte man des weiteren in Betracht ziehen, beispielsweise in Form einer Euro-NPG.²⁶ In diesem Rahmen könnten Aussagen über Rolle und Funktion der Nuklearwaffen gemacht werden.

Je stärker die europäische Verteidigungspolitik institutionalisiert wird, desto größer dürfte der Druck zugunsten einer solchen Regelung – möglichst in Abstimmung mit der NATO – werden. Allerdings besteht zumindest so lange keine unmittelbare Notwendigkeit für einen solchen Schritt, wie die NATO einen tragfähigen Rahmen für die europäischen Nuklearstreitkräfte abgibt. Eine derartige Initiative würde auch die Gefahr mit sich bringen, daß sich die oben diskutierten negativen Folgewirkungen einstellen, was die Motivation eher verringern dürfte.

- Die Schaffung einer gemeinsamen nuklearen Verteidigung wäre eine weitere Option. Sie würde sich auf das vereinigte französische und britische Potential stützen und von der gemeinsamen Verantwortung und Finanzierung aller EU-Staaten getragen werden.

Dazu besteht auf der Grundlage der derzeit vereinbarten Regelungen für eine europäische Verteidigungspolitik keine Notwendigkeit. Die bisherigen Schritte in Richtung auf eine europäische Verteidigungspolitik machen Maßnahmen auf dem Gebiet der konventionellen Waffen dringlicher als auf nuklearem Gebiet.

- Die Etablierung einer zentral gesteuerten, einheitlichen europäischen Nuklearstreitmacht wäre innerhalb dieser Skala die letzte und auch die weitreichendste Möglichkeit. Diese Option setzt einen „Bundesstaat Europa“ voraus, der derzeit bestenfalls in Ansätzen diskutiert wird.

Dr. Peter Schmidt
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ebenhausen

²⁶ Vgl. dazu die Aufsätze von Karl-Heinz Kamp, Perspektiven europäischer Nuklearkooperation, in: Internationale Politik, Oktober 1995, Nr. 10, 50. Jg. Siehe außerdem Burkhard Schmitt, Auch die Bundesrepublik strebte einst nach Atomwaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 213 v. 13. September 1995, S. 10.