

Die Rolle nuklearer Waffen in der zukünftigen europäischen Sicherheitsordnung

Vor vierzig Jahren brachte einer der Klassiker der nuklearen Ära deren Grundproblem auf diese Formel: "Die Menschheit hat gerade in dem Augenblick die Mittel zu ihrer eigenen Vernichtung in die Hände bekommen, in dem tiefere Gegensätze denn je zuvor die Völker voneinander trennen. Der Versuch, sich mit den Schrecken der neuen Technik auseinanderzusetzen, ist weiterhin dadurch erschwert, daß wir nur in beschränktem Maße auf frühere Erfahrungen fußen können, weil diese wegen des ungeheuerlichen Ausmaßes der modernen Massenvernichtungsmittel zum großen Teil bedeutungslos geworden sind."¹ Es hatte nach Hiroshima ein Jahrzehnt gedauert, bis dieses "ungeheuerliche Ausmaß" ganz ins politische Bewußtsein trat und als eine säkulare Aufgabe der Politik verstanden wurde, die im Schatten der globalen politischen Konkurrenz wie der europäischen Teilung zu lösen war, um zu vermeiden, daß eine politische und militärische Katastrophe sich zu einer Menschheitskatastrophe ausweitete.

Zwischen der Mitte der 50er Jahre und den frühen 60er Jahren entstand im Ansatz eine Lösung, die im Rückblick als Geniestreich der Geschichte erscheint, obwohl das globale Vernichtungspotential nuklearer Waffen eigentlich erst mit dem Wirksamwerden der politischen Lösung entstand: Zu Beginn der ersten Berlin-Krise, also rund drei Jahre nach Hiroshima hatte es praktisch keine einsetzbaren Nuklearwaffen gegeben. Mitte der 50er Jahre, als auf amerikanischer wie sowjetischer Seite die Einsicht in die wechselseitige Vernichtungsfähigkeit entstand, waren erst die Weichen für den beiderseitigen Aufbau massiver Potentiale der beiden neuen Weltmächte, aber auch für das Entstehen britischer, französischer und in ersten Ansätzen chinesischer Nuklearstreitkräfte gestellt. Die Entwicklung verlief dann asynchron: Zwischen 1958 und 1967 verfügten die USA über ihre größten Nuklearwaffenbestände, während die Sowjetunion Ende der 60er Jahre, also als die USA bereits erheblich reduziert hatten, mit dem massiven Aufbau strategisch-nuklearer Fähigkeiten begann: Sie hatte den Aufbau bis dahin vor allem auf kontinentale, gegen Westeuropa gerichtete Fähigkeiten konzentriert.

Die Lösung des nuklearen Problems bestand also weder in der Phase des amerikanischen noch in der des sowjetischen Aufbaus nuklearer Fähigkeiten in der Begrenzung oder gar einvernehmlichen Reduzierung nuklearer Bestände, sondern es gab seit Mitte der 50er Jahre eine nukleare Rüstungskonkurrenz, mit welcher sich die Risiken der sowjetisch-westlichen Konfrontation vergrößerten. Paradoxerweise lag genau darin aber auch der Schlüssel für die Lösung: Die zunehmende Möglichkeit gegenseitiger Vernichtung machte die nukleare Rüstungskonkurrenz nicht nur zur neuen und gefährlichsten Dimension der politisch-sozialen und militärischen sowjetisch-westlichen Konfrontation, sie zwang auch gerade dadurch zur beiderseitigen Kooperation.

Die nukleare Ebene der Auseinandersetzung wurde immer mehr zur eigentlichen Konfrontationsebene, aber eben so, daß mit der Konkurrenz und ihren extremen Risiken in langsamer Entwicklung so etwas wie wechselseitige Zurückhaltung und Stabilisierung der nuklearen Rüstungslage entstand. Diese Tendenz zur Stabilisierung, die sich vor allem im Schatten der Kuba-Krise verstärkt hatte, ging schließlich in Verhandlungen über, die allerdings nicht einfach von Konsensbedürfnis getragen waren: So wie die zur nuklearen Rüstungskonkurrenz stilisierte sowjetisch-westliche Konfrontation zur Kooperation und Regulierung drängte, blieben Verhandlungen über nukleare Rüstungskontrolle immer auch ein Mittel der politischen Konkurrenz.

¹ Henry A. Kissinger: Kernwaffen und Auswärtige Politik. München 1959, p.xix (Original: Nuclear Weapons and Foreign Policy, New York 1957)

Dies hatte seine Grundlage darin, daß auf westlicher Seite die nuklearen Fähigkeiten der USA nicht nur zur Kompensation konventioneller Unterlegenheit und zur Eindämmung sowjetischer Expansion dienten: Die politische Kontrolle nuklearer Waffen im Bündnis und die Notwendigkeit kontrollierbarer Eskalationsfähigkeit führten dazu, daß die wesentlichen Strukturen des Bündnisses im Zeichen nuklearer Abhängigkeiten geprägt wurden. Da das Bündnis im Sinne der "doppelten Eindämmung" mit der Sowjetunion auch Deutschland eindämmen sollte, spielte der Umstand eine besondere Rolle, daß Deutschland insbesondere von der Verfügung über nukleare Waffen ferngehalten werden sollte.

Indem nukleare Waffen so nicht nur im Ost-West-Verhältnis immer mehr zu politischen, nicht militärischen Instrumenten wurden, trat diese nukleare Determination des Bündnisses zwar zunehmend hinter nukleare Rüstungskontrolle zurück, aber diese zielte – darin blieb sie eine Ebene der Konfrontation mit der Sowjetunion – auf die Veränderung der Bündnisstrukturen in Europa, vor allem auf seiten der NATO: Die Sowjetunion suchte über die nukleare Rüstungskontrolle die NATO so zu verändern, daß die politisch-soziale und militärische Konkurrenz mit dem Westen letztlich auf dieser Ebene der nuklearen Rüstungskonkurrenz und Rüstungskontrolle doch noch zu sowjetischen Gunsten entschieden würde. Vor allem die Nachrüstungsdebatte Anfang der 80er Jahre und die nachfolgenden INF-Verhandlungen wurden hier zum entscheidenden "endgame".

Die nukleare Rüstungskontrolle war das einzige Einflußpotential, das der Sowjetunion in einer insgesamt zunehmend katastrophalen Lage in der Konkurrenz mit dem Westen noch geblieben war. Mit der Stationierung der Pershing II und der Cruise Missiles war diese Konkurrenz entschieden. Das INF-Abkommen nahm der Sowjetunion das einzige Instrument direkter Einflußnahme auf das westliche Bündnis. Der KSE-Vertrag, also die vereinbarte Herstellung konventioneller Parität in Europa, beseitigte zudem nicht nur den eigentlichen Antrieb für die nukleare Rüstungskonkurrenz, d.h. die konventionelle Überlegenheit der Sowjetunion: Er stellte zusammen mit dem INF-Vertrag das Ende der sowjetischen Europapolitik seit den späten 40er Jahren dar. Die deutsche Vereinigung, der Zerfall des Warschauer Vertragssystems, der Rückzug der Roten Armee hinter sowjetische Grenzen und der schließliche Zerfall der Sowjetunion selbst ließen erkennen, daß die Konfrontation mit dem Westen für die Sowjetunion vor allem den Zweck hatte, das sowjetische Imperium abzuschirmen und zu stabilisieren. Das Resultat dieser Veränderungen entsprach in wesentlichen Zügen dem westlichen Plan von 1959 für die europäische Sicherheit, dem sog. Herter-Plan, außer daß nach der Einigung mit der Sowjetunion diese selbst und ihr osteuropäisches Vertragssystem verschwanden.

Das Problem der nuklearen Waffen in und um Europa hatte sich also dadurch gelöst, daß die Kontrolle dieser Waffen zur Transformation des Konfrontationssystems führte und nukleare Waffen darin im wesentlichen politische Funktionen hatte. Heute sind die Antriebe für die nukleare Rüstungskonkurrenz verschwunden. Auf russischer Seite haben nukleare Waffen keine strukturellen politischen Funktionen mehr. Die NATO existiert weiter, aber nukleare Waffen haben eine weitgehend marginalisierte Rolle und nukleare Abschreckung stellt nicht mehr das "organizing concept" der NATO dar. Selbst die französische Militärdoktrin stellt heute die Expeditionsfähigkeit über die nukleare Abschreckung.

Die Rolle der USA und damit der NATO in der europäischen Sicherheit ist noch dominanter geworden als in der Konfrontationsära, obwohl es auf absehbare Zeit keinen Gegner gibt, der den Bündnisfall auslösen könnte, und obwohl nach der weitgehenden Denuklearisierung des europäischen Kontinents westlich der sowjetischen Westgrenze die Kontrolle nuklearer Waffen nicht mehr als strukturbildender Anlaß dient: Die britischen und französischen Nuklearwaffen sind im wesentlichen seegestützt und die verbliebenen rund 480 amerikanischen Nuklearwaffen für NATO-Flugzeuge erlauben kaum noch wesentliche Teilhabepaxis.

Waren die nuklearen Fähigkeiten der NATO während der Konfrontation das hauptsächliche Mittel, um die konventionelle Präponderanz der Sowjetunion in Schach zu halten, was in nuklearbestimmten Strukturen der NATO resultierte, so gewann die NATO unter den veränderten politisch-strategischen Bedingungen seit 1989/1990 trotz fortschreitender Denuklearisierung eine neue politische Dynamik, die sich erst in neuen Aufgaben und Partnern und schließlich in neuen Mitgliedern und Strukturen zeigte. Insoweit hatte die Mitte der 50er Jahre initiierte Lösung des nuklearen Problems in Europa einen durchschlagenden Erfolg.

Mit der NATO und der EU als Motoren entstand eine Ordnung, die weder konfrontations- noch nuklearbestimmt war (siehe Schaubild), obwohl mit dem Entstehen der neuen multiplen multilateralen Sicherheitsstruktur in Europa eine fortschreitende Renationalisierung der Sicherheitspolitik fast aller Länder einhergeht, deren lähmende Wirkungen sich bis zur Bildung von IFOR in Bosnien in tragischer Weise gezeigt haben. Der historische Erfolg der Lösung des nuklearen Problems der Konfrontationsära kulminierte in der Überwindung des Systems, das diese Lösung repräsentierte, und damit in der Überwindung der globalen politischen Konkurrenz wie der europäischen Teilung. Nukleare Waffen waren der Anlaß, der Auslöser und das Mittel der Lösung. Die neu entstandene Sicherheitsordnung ist nicht nur nicht nuklear bestimmt, sie entspricht auch zunehmend der neuen strategisch-politischen Lage und stabilisiert diese weiter. In ihr werden Konflikte, die zu nuklearen Konflikten eskalieren können, immer unwahrscheinlicher. Insoweit trägt die klassische Lösung der 50er Jahre weiter.

Das heutige nukleare Problem entsteht indessen genau daraus, daß die klassische Lösung in der Bildung einer politischen Struktur bestand, deren Ende nicht nukleare Abrüstung, sondern nukleare Rüstungskontrolle einschloß: SALT, START und INF begrenzten bzw. reduzierten die Trägermittel, nicht die Gefechtsköpfe. Der Verbleib der Gefechtsköpfe war und ist ausschließliche Angelegenheit der USA und der Sowjetunion bzw. der russischen Republik, die in bezug auf nukleare Kontrolle als einziger Nachfolgestaat der UdSSR anerkannt ist. Die übrigen erklärten und eo ipso die nichterklärten Nuklearwaffenstaaten sind ohnehin von den Rüstungskontrollabkommen nicht betroffen.

Beide großen Nuklearmächte haben zwar umfassende Programme zur Deaktivierung auch von Gefechtsköpfen eingeleitet, aber bisher werden hauptsächlich die Waffenkerne ("pits") gelagert. Auf seiten der RF ist bisher für keine einzige Nuklearwaffe bekannt, ob das "dismantling" über die Lagerung von Gefechtsköpfen bzw. Kernen hinausgegangen ist. Inwieweit die reziproken einseitigen Verpflichtungen von Präsident Bush und Präsident Gorbatschow von 1991 zum Abbau auch der nichtstrategischen "taktischen" Nuklearwaffen in Rußland umgesetzt werden oder gar zur völligen Beseitigung von Gefechtsköpfen – 8.500 bis 16.000 werden geschätzt – führen, ist noch weniger zu erkennen. Es besteht jedoch Grund zur Besorgnis, daß die Kontrolle dieser Waffen noch risikohafter ist als die der strategischen, und ihr möglicher Mißbrauch bzw. ihre nichtautorisierte Weitergabe ist noch leichter als bei strategischen Waffen.

Das ehemals sowjetische Nuklearwaffenpotential stellt also weiter einfach aufgrund seiner Existenz eine ungeheure Bedrohung dar. Vor allem die Bemühungen der USA seit 1991 und besonders seit 1993 zu einer kooperativen Beseitigung dieser Gefährdung ("cooperative threat reduction") sowie die russisch-amerikanische "lab-to-lab"-Zusammenarbeit haben einige Fortschritte erbracht. Sie stellen im übrigen, wenngleich letztlich mit dem gleichen Ziel der Kontrolle nuklearer Risiken, eine bemerkenswerte Umkehrung alter Prioritäten dar: Dienten sowjetische nukleare Waffen in der Vergangenheit als letztes Mittel, um den staatlichen und imperialen Bestand zu sichern, so ist heute die westliche und vor allem amerikanische Zusammenarbeit mit Rußland darauf gerichtet, vor allem die staatlichen Strukturen und Kontrollmöglichkeiten zu stärken, um das überalterte und unzureichend geschützte ehemals sowjetische nukleare Waffenpotential unter möglichst sicherer Kontrolle zu halten.

In der neuen europäischen Sicherheitsordnung wird zwar das Entstehen von Konflikten mit nuklearer Eskalationsgefahr zunehmend unwahrscheinlicher, aber das Problem der Kontrolle der weitgehend noch vorhandenen nuklearen Waffen hat in dieser Struktur bisher keinen Ort, zumal die Struktur selbst anders als die der Konfrontationsära ohne nuklearen Lösungsdruck entstanden ist. Die russisch-amerikanischen Verhandlungen über "kooperative Bedrohungsreduktion" stagnieren seit drei Jahren und sie fanden strikt bilateral statt. Die NATO-Studien über Proliferationsgefahren sparen das Problem der russischen Nuklearwaffen aus. Nukleare Einsatzplanung der NATO ist zu einem Prärogativ von SACEUR ohne Aktualität geschrumpft. Der tatsächliche oder inszenierte Schmuggel von einigen Gramm Plutonium nach Deutschland hat sich zwar zur Staatsaffäre ausgeweitet, aber das Problem der unzureichend gesicherten russischen Nuklearwaffenbestände wird völlig verdrängt.

Da die bilateralen Verhandlungen Rußlands und der USA stagnieren, ist mit einem Ansatz, der europäische Interessen mit abdeckt, noch weniger zu rechnen. Nukleare Waffen sind im Zuge der Konfrontation zu politischen Waffen geworden. Mit dem Ende der Konfrontation haben sie diese politische Funktion völlig verloren. Aber sie bestehen weiter, und zwar in Mengen, die unvorstellbar größer sind, als Mitte der 50er Jahre, also zu Beginn des historischen Lösungsversuchs: Die Lösung des nuklearen Problems war eine politische, und sie wurde begleitet vom stetigen Aufwuchs der Arsenale.

Heute existieren diese Arsenale. Die größten, die in Rußland, sind ungesichert. Die Kontrolle über nukleare Arsenale ist völlig in der Hand der Nuklearwaffenstaaten geblieben. Es gibt keinen geregelten Prozeß der wirklichen Abrüstung der Bestände, und Verhandlungen, die die Transformation des Konfrontationssystems wesentlich mitbewirkt haben, finden praktisch nicht mehr statt. Es gibt auch keinen Nuklearwaffenstaat, der zur Zeit eine nationale Strategie für den Umgang mit nuklearen Waffen hat, außer als letztes Mittel in Fällen, die sich nicht definieren lassen. Es entstehen überdies neuartige Gefährdungen, die im Unterschied zur strategischen Zerstörungskapazität nuklearer Waffen strategische Lähmungsfähigkeit besitzen. Das wird z.B. zunehmend für strategische Informationskriegführung gelten.

Man könnte daraus schließen, daß nukleare Waffen – bis auf das Problem der Kontrolle in Rußland – ein Relikt der Konfrontationsära und in diesem Sinne überständig sind. Aber das russische Problem ist potentiell das zentrale Problem europäischer Sicherheit und, wie gesagt, gegenwärtig eines ohne einen Ort in der neuen Sicherheitsstruktur. Es stellt zudem ein bedrohliches Proliferationspotential dar. Vor allem in so kritischen Regionen wie dem Nahen Osten und Ostasien, potentiell aber auch in der zunehmend strategischen kaspischen Region, ist mit dem Entstehen nuklearer Fähigkeiten zu rechnen, in den beunruhigendsten Fällen wie Iran, Irak oder Nordkorea in Verbindung mit Trägermitteln zumindest mittlerer Reichweite.

In dieser Perspektive läßt sich eine Umkehrung früherer strategischer Prioritäten beobachten: In der Vergangenheit hatten amerikanische sowie begrenzt auch britische und französische Nuklearwaffen abgesehen von politischen Zwecken die Funktion, konventionelle Unterlegenheit und geostrategische Nachteile auszugleichen. Gegenwärtig ist vor allem in den USA eine Entwicklung zu neuartigen High-tech-bestimmten militärischen Fähigkeiten zu beobachten, die zwar auch von Rußland einerseits, möglichen Kontrahenten in anderen Regionen andererseits angestrebt werden, aber im strategischen Verhältnis zu den USA wird die Unterlegenheit hier wachsen. Dies wird sowohl in Rußland wie in den übrigen potentiellen Krisenregionen mit einer zunehmenden Interventionsfähigkeit und -bereitschaft in Verbindung gebracht.

In dieser Perspektive zeichnet sich in Rußland eine strategische Wiederaufwertung der Rolle nuklearer Waffen ab, die mit der neuen Militärdoktrin von 1993 ihren Anfang nahm. Sie wird in deutlicher Anlehnung an die alte strategische Konzeption der NATO (MC 14/3) formuliert und sie wird zunehmend mit einer angenommenen Umkehrung der konventionellen Kräfteverhältnisse, also einer russischen Unterlegenheit begründet (nicht zuletzt unter dem Eindruck des

Golfkrieges). Es gibt Anzeichen dafür, daß diese Wiederaufwertung sich auch auf taktische Nuklearwaffen ausdehnt, was für den eurasischen Raum besondere Auswirkungen hätte.

Es wird von politischen Entwicklungen abhängen, ob nukleare Waffen – abgesehen von den Risiken ihrer Kontrolle und ihres Vorhandenseins – wieder zum Mittel militärischer Strategien werden. In Rußland ist dies dann denkbar, wenn eine nichtfreiwillige Reintegration der GUS oder einzelner Republiken der GUS angestrebt wird und amerikanische bzw. westliche Interventionen abgeschreckt werden sollen. In Regionen wie dem Nahen Osten könnten sog. asymmetrische Strategien zum Zuge kommen, vor allem wiederum, um Interventionen abzuschrecken. In solchen asymmetrischen Strategien können N, B oder C-Waffen eingesetzt oder ihr Einsatz angedroht werden. Dies kann vor allem dann wirksam sein – und zwar in beiden Fällen, also Rußland wie Staaten in Krisenregionen -, wenn es um die Abschreckung oder auch Bekämpfung von intervenierenden Koalitionen, also um multinationale Expeditionstreitkräfte geht. Hier könnte es die Strategie sein, amerikanische Vergeltung unwahrscheinlicher zu machen, indem man nur Koalitionspartner bedroht oder angreift, also vor allem europäische Partner der USA.

Für Partner der USA könnte dies bedeuten, daß existentielle Risiken erst aus westlicher Interventionsbereitschaft resultieren und der Verzicht auf eine Beteiligung an strategischen Koalitionen bzw. gemischten Expeditionstreitkräften das Risiko beseitigt oder verringert. Aber dies würde auch die strategische Zusammenarbeit mit den USA grundsätzlich in Frage stellen und überdies europäischen Einfluß auf die strategische Politik der USA stark verringern. Es würde auch in einer Lage, in der bedingte existentielle Risiken für Europa angesichts nuklearer Bedrohungen bereits bestehen, bedeuten, daß Europa bei einer direkten Bedrohung kaum noch auf den Schutz der USA rechnen kann.

In gewisser Hinsicht steht Europa hier also wieder am Ausgangspunkt der klassischen Lösung, und es wird sehr zentral darum gehen, inwieweit Europa und die USA in einer strategischen Umgebung, in der nukleare Bedrohungen und Risiken eine zunehmende Rolle spielen dürften, gemeinsame Handlungsfähigkeit herstellen. Dazu sind auch neue Strukturen und strategische Konzeptionen erforderlich. Die heutige NATO bietet dafür kaum einen ausreichenden Rahmen. Da es vor allem um strategische Koalitionen gehen wird, ist auch vor allem eine Abstimmung zwischen den grundsätzlich handlungsfähigen Partnern im Bündnis erforderlich. Aber die NATO wird letztlich der Rahmen sein müssen, in dem strategische Optionen – sowohl zur Abwehr wie zur Abschreckung wie zur Vergeltung – entwickelt und abgestimmt würden: Die NATO wird bei allen anstehenden Veränderungen der multilateralen Rahmen bleiben, in dem die USA in erster Linie militärisch mit Europa zusammenarbeiten werden.

Die Optionen müssen nicht nukleare Optionen sein: Die für die nächsten zwanzig Jahre zu erwartende Revolutionierung der konventionellen Fähigkeiten wird hier zunehmend wirksame Alternativen bieten. Aber nukleare Optionen sind zur Abschreckung nuklearer Bedrohungen zumindest als ein letztes Mittel in definierbaren strategischen Umständen zu betrachten. Dies erfordert eine entsprechende Weiterentwicklung des strategischen Konzepts der NATO.

Gegenüber nuklearen Bedrohungen europäischer Koalitionspartner der USA können aber auch die britischen und/oder französischen Nuklearstreitkräfte eine größere strategische Bedeutung erhalten: Sowohl Großbritannien wie Frankreich richten ihre Streitkräfte verstärkt auf Expeditionsaufgaben aus, also auf Fälle, in denen asymmetrische, z.B. nukleare Reaktionen angezogen werden. Dies würde der Frage der Europäisierung der britischen und französischen Nuklearstreitkräfte eine neue strategische Dimension geben. Dies würde andererseits für

Eventualfälle gelten, in denen die USA engagiert sind, d.h. es wäre in jedem Fall eine Abstimmung mit den USA geboten.

Im Rahmen einer unter Umständen möglichen gemeinsamen Verteidigung und Verteidigungspolitik ist es denkbar, daß innerhalb der EU Voraussetzungen für konventionelle Streitkräfte geschaffen werden, die auch auf lange Sicht mit den Streitkräften der USA kooperationsfähig bleiben. Dies erfordert auch gemeinsame Strategien, in denen nukleare Optionen als letzte Möglichkeit vorgesehen werden, und zwar auch britische bzw. französische. Gemeinsame Strategien gegenüber einem Rußland, das nukleare Waffen zur Abschreckung von Interventionen bei nichtfreiwilliger Reintegration innerhalb der GUS androht, oder gegenüber kleineren Aggressoren, etwa im Nahen Osten, können nur bei feinsten Abstimmung zwischen den Partnern wirksam werden.

Das müßte auch für die "letzten Mittel" gelten. Aber das kann ohne Souveränitätsverzicht über das hinaus geschehen, was zu Koalitionsstrategien allgemein erforderlich ist, d.h. es ist keine "Integration" etwa der britischen und/oder französischen Nuklearwaffen nötig: Es geht eben nicht mehr um die klassische Lösung aus den 50er Jahren sondern um gemeinsame Handlungsfähigkeit souveräner Staaten.

Anders als vor vierzig Jahren kann man heute "auf frühere Erfahrungen fußen" (Kissinger). Aber die Lösungen werden anders aussehen. Sie haben nicht die zentrale Rolle in einem globalen Konflikt. Es gibt auch nicht den entsprechenden Problemlösungsdruck. Die Gefährdungen sind potentiell existentielle Gefährdungen, aber sie sind latent. Deshalb werden Lösungen zwar in der Sache einfacher, aber politisch schwieriger sein als in den Jahrzehnten der Konfrontation. Die neue Sicherheitsstruktur in Europa wird hier wohl früher oder später vor einer säkularen Bewährungsprobe stehen. Dies gilt zumal dann, wenn in den kommenden zwanzig Jahren die Volksrepublik China zu einem neuen globalen Konkurrenten für die USA und den Westen heranwachsen sollte – nur eine Möglichkeit, aber eben eine Möglichkeit.