

THESEN ZUR EUROPÄISCHEN SICHERHEITSPOLITIK

Wilhelm Bruns

Bonn, im Juli 1982

Studiengruppe Sicherheit und Abrüstung im
Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung,
D-5300 BONN 2, Godesberger Allee 149,
Tel.: 0228/883 653/4

I.

1. Im Geiste der Römischen Verträge und dem Wunsch der Europäer nach verstärktem außenpolitischen Zusammenhalt im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft entsprechend hat die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) seit ihrer Gründung im Jahre 1972 erkennbare Fortschritte erzielt. Das Europa der Zehn konsultiert sich laufend in wichtigen außenpolitischen Fragen mit dem Ziel eines abgestimmten Verhaltens. Die Bilanz dieser Zusammenarbeit ist positiver, als es in der Öffentlichkeit häufig gesehen wird.

Eine gemeinsame Außenpolitik der Zehn kann jedoch nur ein Torso bleiben, wenn sie nicht durch eine integrierte europäische Sicherheitspolitik ergänzt wird. Die Sicherheitspolitik bestimmt den Kernbereich der Außenpolitik. Sie setzt in Europa nicht nur den Rahmen für das im Ost-West-Verhältnis Machbare, sondern determiniert indirekt auch die Beziehungen Europas zu den neutralen Staaten und zur Dritten Welt.

2. Sicherheit setzt politisches und militärisches Gleichgewicht divergierender Kräfte voraus. Das Europa der Zehn verfügt im Bündnis mit den Vereinigten Staaten über das für die Sicherheit Europas erforderliche Gegengewicht zu den konventionellen und nuklearen Potentialen des Ost-

blocks. Die Staaten der EG sehen ihre Sicherheit durch die Mitgliedschaft im Nordatlantischen Bündnis gewährleistet. Mit Ausnahme Irlands sind alle Staaten der Zehnergemeinschaft gleichzeitig Mitglieder der Allianz. Frankreich hat sich zwar von der militärischen Integration der NATO gelöst, ist jedoch durch die Beistandsverpflichtung im Rahmen des Nordatlantikpaktes und der WEU im westlichen Bündnissystem eingebunden und - nicht zuletzt durch seine Truppenpräsenz in der Bundesrepublik Deutschland - ein zuverlässiger Partner dieses Systems.

3. Im Rahmen der nordatlantischen Verteidigungsstruktur und deren Abschreckungsstrategie kommt der nuklearen Schutzgarantie der USA eine zentrale Bedeutung zu. In Ermangelung vergleichbarer Fähigkeiten hat sich Europa dem Schutz der strategischen Nuklearwaffen der Vereinigten Staaten als ultima ratio der Abschreckung unterstellt.

Als Folge der Bindung Europas an diese Schutzgarantie ist der Spielraum einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik begrenzt. Er wird in nicht unerheblichem Maße von den Interessen der USA und deren Beziehungen zur Sowjetunion bestimmt. Fallen die Interessen Europas mit denen der Vereinigten Staaten zusammen, so wirkt sich das enge Verhältnis positiv aus, da es die westliche Position zum Nutzen aller Verbündeter stärkt. Interessensgegensätze hingegen führen automatisch zu Spannungen und zur Verminderung des europäischen Handlungsspielraums.

Dies zeigt sich insbesondere bei den sich vertiefenden Meinungsunterschieden über die Fortführung der Entspannungs- und Abrüstungspolitik oder der Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt.

4. Man kann nicht dabei stehen bleiben, das amerikanisch-europäische Verhältnis als Funktion einer historischen Entwicklung und als Ergebnis zweier Weltkriege zu definieren. Der Führungsanspruch der Vereinigten Staaten basiert nicht minder auf der Vorstellung, daß zwar die europäischen Verbündeten für ihre Sicherheit auf den amerikanischen Nuklearschutz angewiesen sind, Amerika seinerseits aber notfalls auf die Mitwirkung Europas verzichten kann, um seine Sicherheit zu gewährleisten. Diese Betrachtungsweise wird zu Recht zunehmend in Frage gestellt. Sie hat in der Vergangenheit der Entwicklung einer echten, auf den Prinzipien der Gleichberechtigung begründeten sicherheitspolitischen Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und den europäischen Verbündeten im Wege gestanden. Die Drohung mit dem Entzug der Schutzgarantie hat die Europäer immer wieder in Ermangelung alternativer Sicherheitskonzeptionen veranlaßt, die eigenen Interessen zugunsten derjenigen der Schutzmacht hintenanzustellen. Die Furcht vor der Abkoppelung determiniert:

- den Rahmen, in dem Ost-West-Beziehungen bezüglich Entspannungs-, Abrüstungs- und Rüstungskontroll-

politik entwickelt und ausgebaut werden können;

- die Möglichkeiten und Grenzen der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, technischen und kulturellen Zusammenarbeit mit den Ostblockländern;
- das Verhältnis der europäischen Verbündeten zu den Ländern der Dritten Welt und deren Emanzipationsprozeß, soweit dieses künstlich zu einer Funktion der globalen Ost-West-Auseinandersetzung gemacht wird.

5. Konkret baut die Forderung nach einem integrierten europäisch-amerikanischen Verteidigungskonzept auf folgenden Hypothesen auf:

- (1) Die Vorstellung, daß nur eine enge militärische Integration und die physische Präsenz der USA im Rahmen dieser Integration ein ausreichendes politisches und militärisches Gegengewicht zum Warschauer Pakt schaffen und die Bindung an die zentralstrategischen Systeme Amerikas garantieren können.
- (2) Die Annahme, daß Europa nicht in der Lage ist, sich selbst ausreichend zu schützen, und daß es ohne die amerikanische Schutzgarantie in sowjetische Abhängigkeit gerät.
- (3) Die These, daß Stabilität nur durch militärisches Gleichgewicht zu erreichen ist, und daß dieses Gleichgewicht, nicht zuletzt auch aus Gründen des Prinzips

der Gleichheit bei Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen, nur durch annähernde Parität bei den Waffen, insbesondere bei den Nuklearwaffen, gewährleistet werden kann.

Diese Hypothesen haben die politische Entwicklung der Nachkriegsjahre bestimmt. Die durch sie geschaffene Friedensordnung für Europa hat den Antagonismus der Blöcke zementiert und das Schicksal Europas von den beiden Supermächten und deren bilateralem Verhältnis abhängig gemacht.

6. In diesem Zusammenhang wird oft nicht erkannt, wie entscheidend die westliche Abschreckungsstrategie und die Doktrin der NATO über den Einsatz nuklearer Waffen ins Ost-West-Gefüge eingreift und das Verhältnis Europas zu den Vereinigten Staaten beeinflusst. Diese Strategie und ihre interpretative Ausgestaltung ist ein wesentlicher Faktor der Abhängigkeit Europas vom nuklearen Schutzschirm der USA.

Die NATO-Strategie der nuklearen Abschreckung ist nicht statisch, sondern einem stetigen Wandel unterzogen. Das Konzept einer massiven Vergeltung in den fünfziger Jahren, das wegen des "Alles oder Nichts"-Charakters wenig glaubwürdig war, wurde durch die Strategie einer abgestuften, flexiblen Reaktion abgelöst. Es ist Wesensmerkmal dieser Strategie, daß sich ihre Konturen nur schwer bestimmen lassen. Die Forderung nach Flexibilität steht in einem

Spannungsverhältnis zwischen der insbesondere aus amerikanischer Sicht wünschenswerten Fähigkeit zur Verteidigung mit den Mitteln, die auch der Angreifer gewählt hat, und der Bereitschaft zur Eskalation, die aus der Sicht der Europäer erforderlich ist, will man nicht in die Konzeption eines langandauernden, geographisch beschränkten konventionellen oder nuklearen Krieges ableiten. Während also das amerikanische Denken die "Führbarkeit" eines Krieges - auch eines Nuklearkrieges - impliziert, muß den Europäern daran gelegen sein, die politische Qualität der Nuklearwaffen als Instrument der Kriegsverhütung zu betonen.

Es reicht auch nicht aus, wenn sich die Befürworter der Strategie der flexiblen Antwort auf Flexibilität als entscheidendes Kriterium der Abschreckung berufen. Je mehr nämlich das Erfordernis der Flexibilität betont und die Fähigkeit entwickelt wird, dem Angreifer auf alle von ihm gewählten Angriffsformen die entsprechende Antwort bereitzuhalten, um so mehr mindert sich der Abschreckungseffekt der Drohung mit einer für den Angreifer nicht mehr akzeptablen, da raschen Eskalation des Konfliktes. Das Risiko wird für den Angreifer kalkulierbarer, denn in einem langandauernden Krieg über alle Eskalationsstufen kann er den Zeitpunkt besser bestimmen, in dem sein Risiko nicht mehr den erhofften politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewinn aufwiegt. So paradox es klingen mag: Je mehr Flexibilität man in der Verteidigung

fordert, umso mehr schwächt man das Element der vorbe-
dachten Eskalation und damit die Abschreckung. Man muß
mehr Waffen fordern, um auf alle Eventualitäten flexibel
reagieren zu können und schafft doch weniger Sicherheit
für die Länder, auf deren Boden die Aggression stattfin-
den würde.

Diese Tendenz ist auch in anderer Hinsicht gefährlich:
Zum einen wird die militärische Seite eingeladen,
"Lücken im Eskalationsspektrum" auszumachen, zum anderen
paralysiert sich Europa in einem solchen Szenario selbst:
Die europäischen Verbündeten können keine eigenständige
Sicherheitspolitik entwickeln, weil sie nie die zur
Implementierung dieser Strategie erforderlichen Waffen-
mengen aufbringen können und wollen.

Es wird zwar bestritten, daß sich die Nukleardoktrin der
NATO in den letzten Jahren in diese Richtung entwickelt
hat. Das amerikanische Modernisierungsprogramm zur Ent-
wicklung einer Counterforce-Fähigkeit, die Forderung
nach Entwicklung selektiver, auf militärische Ziele ge-
richteter Optionen in der Präsidentendirektive 59, das
Lückenargument im Rahmen der Nachrüstungsdebatte, die
Diskussion um die Notwendigkeit der Neutronenbombe, die
Forderung aus amerikanischen Militärkreisen - insbesonde-
re der Armee - nach Durchsetzung einer Konzeption des in-
tegrierten konventionellen, chemischen und nuklearen
Kampfes auf dem Gefechtsfeld über eine längere Dauer
scheinen aber eher den Skeptikern Recht zu geben.

7. Das in den letzten Jahren vom Westen favorisierte Konzept der Rüstungskontrolle hat diese für Europa bedenkliche Entwicklung in der Strategie eher gefördert statt ihr entgegenzuwirken. Es impliziert de jure und inzwischen auch de facto die Forderung nach Parität der nuklearen Waffen, ohne die Auswirkung einer solchen Forderung auf die Strategie genauer zu analysieren. Über die Datendiskussion führt es ferner zu dem fast unlösbaren Problem der Vergleichbarkeit unterschiedlich ausgelegter Waffensysteme. Um dieses Problem zu umgehen, schlägt man den scheinbar einfacheren Weg ein, indem man Gleichgewicht an quantitativen statt an qualitativen Kriterien mißt. Ein auf gleiche Obergrenzen gerichteter Vertrag ist auch innenpolitisch leichter durchzusetzen. Statt von Erfordernissen der eigenen Sicherheit werden Rüstungen dadurch zunehmend von den vorhandenen Potentialen des Gegners abhängig gemacht, schlimmer noch, Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik werden in Mißkredit gebracht, weil Rüstungen zu bargaining chips im Rahmen dieser Politik gemacht werden.

Die Rolle dieser Rüstungen für die Implementierung der Strategie der flexiblen Antwort wird dagegen kaum in Betracht gezogen, obwohl sie gerade von Europa kritisch bewertet werden muß, da sie zu Schichtenparitäten führt, die in Verbindung mit der Strategie der Flexibilität auf allen Konfliktebenen der Abkoppelung des europäischen Kriegsschauplatzes von den strategischen Kräften der USA Vorschub leistet.



Es bestehen gewisse Zweifel, ob die beiden Supermächte ihrem Commitment aus dem Non-Proliferationsvertrag nachkommen und ernsthaft die Reduzierung ihrer nuklearen Rüstungen betreiben. Zwar soll jetzt mit START ein neuer Anfang gemacht werden, auch wird in Genf über die Reduzierung nuklearer Mittelstreckenwaffen in und für Europa verhandelt, aber beide Seiten gehen wieder einmal mit Maximalforderungen in diese Gespräche, und konkrete Ergebnisse sind noch nicht ansatzweise erkennbar. Nach Auffassung der Europäer ist jedoch Abrüstung und Rüstungskontrolle keine Belohnung für Wohlverhalten des politischen Rivalen im weltweiten Konkurrenzkampf. Sie ist vielmehr die notwendige Folgerung aus der Erkenntnis, daß im Nuklearzeitalter militärische Konfliktlösungen auf Selbstvernichtung hinauslaufen und daher als Mittel der Politik nicht in Frage kommen.

8. Das Gefühl der Fremdbestimmung lähmt den europäischen Willen zur Selbstbehauptung und zur Entwicklung einer politischen Identität. In einem Verteidigungsbündnis kann auch keine Strategie auf Dauer Bestand haben, die die Risiken und Folgen eines Krieges einseitig einzelnen Mitgliedern aufbürdet und deren Existenz zugunsten des Überlebens der anderen Bündnispartner in Frage stellt. Auf diese Weise wird in den betroffenen Völkern die Tendenz zum Neutralismus gefördert.

Das mit der wirtschaftlichen Integration gewachsene Selbstbewußtsein der Europäer kann auch langfristig keine

Situation akzeptieren, in der der politische Freiraum Europas letztlich im Verhältnis der beiden Supermächte zueinander definiert wird und in der Interessengegensätze dieser bipolaren Welt primär auf europäischem Boden ausgetragen werden.

II.

FOLGERUNGEN FÜR EINE EUROPÄISCHE SICHERHEITSPOLITIK

1. Europa muß sich, will es zu einer eigenständigen Sicherheitspolitik finden, von den vorgegebenen Sachzwängen befreien und den Mut entwickeln, neue Wege zu beschreiben.

Die widernatürliche Spaltung Europas kann nur überwunden werden, wenn die Europäische Gemeinschaft als Kern eines künftigen geeinten Europas ihre aus ihrer Geschichte gewachsenen Erfahrungen und Erkenntnisse einsetzt, um einen von den Interessen der Supermächte unabhängigen Beitrag zur Entspannung und Frieden in der Welt zu leisten. Das nordatlantische Bündnis zerbricht nicht am europäischen Emanzipationsprozeß, könnte aber durch ein Denken gefährdet werden, das die Bürger der zu verteidigenden Staaten ihrem für sie geschaffenen Schutzmechanismus entfremdet.

2. Die Europäer müssen anerkennen, daß eine eigenständige europäische Sicherheitspolitik keine Selbstaufgabe oder Tendenz zum Neutralismus beinhalten darf. Europa muß seine Interessen zur Geltung bringen, will es sich politisch emanzipieren.

3. Eine eigenständige europäische Sicherheitspolitik darf nicht auf die Zerstörung der atlantischen Gemeinschaft oder auf Schaffung eines Dreiecksverhältnisses Amerika-Europa-Ostblock bei gleichem politischen und militärischen Gewicht der drei Mächtezentren zielen. Das Europa der Zehn bleibt auch in Zukunft ein Teil der westlichen Welt. Der Antagonismus der beiden Supermächte wird nicht durch die Emanzipation Europas außer Kraft gesetzt. Amerika kann auch in Zukunft im eigenen Interesse kein von der Sowjetunion abhängiges Europa hinnehmen, ohne seine Existenz in Frage zu stellen. Daraus folgt, daß die militärische Stärke der westlichen Welt auch dann als Einheit gesehen werden muß, wenn Europa eine selbständigere Rolle spielt.

4. Eine gemeinsame Sicherheitspolitik der Europäer kann nicht nur auf den Bereich der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik beschränkt bleiben, weil diese von Fragen der Strategie und Bewaffnung nicht losgelöst werden kann. Entscheidendes Element einer eigenständigen Sicherheitspolitik ist letztlich die militärische Integration. Diese

muß langfristig angestrebt werden. Dabei braucht Europa keine dritte, den Potentialen der Supermächte gleichwertige militärische Fähigkeit zu entwickeln. Seine Sicherheit kann auch dann ausreichend gewährleistet werden, wenn

- moderne integrierte konventionelle Streitkräfte wirksam vor begrenzten Aggressionen abschrecken;
- der Gegner durch eine gegen einen Erstschlag geschützte, zahlenmäßig begrenzte und von den europäischen Nuklearmächten kontrollierte Nuklearstreitmacht von einem umfassenden Krieg abgeschreckt wird, weil sein Risiko den durch einen Krieg erreichbaren Gewinn nicht materialisiert;
- anerkannt wird, daß wegen der Konvergenz der Interessen zwischen Europa und Amerika eine Aggression gegen Europa die nukleare Supermacht USA auf den Plan rufen würde; daß also die Chance, den Krieg auf Europa zu beschränken, in Wirklichkeit nicht existiert.

5. Im Zeitalter der nuklearen Drohung ist zu fragen, ob die im strategischen Denken des 19. Jahrhunderts begründeten Vorstellungen von militärischem Gleichgewicht und politischer Erpressbarkeit durch militärische Überlegenheit noch gelten. Der Vergleich mit den Potentialen des Gegners muß von der Bewertung der eigenen Fähigkeit,

dem Angreifer glaubhaft einen unakzeptablen Schaden anzudrohen, abgelöst werden. "Sufficiency" und "glaubhafte Abschreckung", nicht "gleiche Rechte und Obergrenzen", müssen die Kriterien der Strategie und der Rüstungskontrollpolitik sein. Das bedeutet auch einen neuen Ansatz für die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, mit einer stärkeren Betonung auf der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen statt der zahlenmäßigen Aufrechnung von Potentialen, kurz eine Doppelstrategie, die

- dem potentiellen Angreifer die Gewißheit vermittelt, daß ein Angriff auf Europa mit einem nicht kalkulierbaren Risiko verbunden wäre,
- durch nicht nachlassende Bemühungen im Bereich des politischen Dialogs und der Zusammenarbeit auf allen für beide Seiten vorteilhaften Gebieten dem Entstehen potentieller Konflikte vorbeugt.

6. Konkret bedeutet dies für die europäischen Verbündeten:

- (1) Institutionalisierte sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Ziel der militärischen Integration und deren parlamentarische Absicherung.
- (2) Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft oder der EPZ Schaffung eines für eine gemeinsame Sicherheitspolitik zuständigen politischen Entscheidungsträgers auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister.

- (3) Überprüfung der bereits vorhandenen europäischen Institutionen WEU und Eurogroup der NATO auf ihre Brauchbarkeit als Basis einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Europa.
- (4) Echte, partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Europa, Kanada und den Vereinigten Staaten auf der Grundlage gleicher Rechte und gleicher Interessen im Rahmen des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses.
- 5) Überprüfung der Anforderung der vorhandenen Militärintegration der NATO im Lichte einer den europäischen Sicherheitsinteressen angemessenen Verteidigungsstrategie und unter Berücksichtigung einer verstärkten Eigenverantwortlichkeit der Europäer.
- (6) Förderung einer auf Entspannung und Frieden ausgerichteten originären europäischen Sicherheitspolitik auf der Grundlage wirksamer Abrüstung und Rüstungskontrolle mit dem Ziel, die Spannungen in Europa zu vermindern und auch den osteuropäischen Staaten mehr Freiraum für ihre Entwicklung zu ermöglichen.
- (7) Partnerschaftliche und überzeugend uneigennützig Zusammenarbeit mit den Ländern der Dritten Welt, um die Unabhängigkeit dieser Länder und ihr Recht auf friedliche Entwicklung zu fördern.

Diese Thesen können nur Denkanstöße sein. Es wird nicht verkannt, daß der Weg zu einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik noch lang und schwierig ist und einer gründlichen konzeptionellen und politischen Absicherung bedarf. Das ist jedoch kein Grund, den Schritt auf dem Weg zu dieser Politik nicht zu wagen.