

Die EU und Abrüstung – ein Problem der anderen?

Vortrag auf der SPD Veranstaltung: Auf dem Weg zu einer europäischen Armee:
Perspektiven für Kooperation, Integration und Abrüstung,
Panel III: Perspektiven der Abrüstung
Berlin, 5. Mai 2008

*Dr. Oliver Meier, Internationaler Repräsentant und Korrespondent der
U.S. Arms Control Association (www.armscontrol.org)*

Die EU ist im Moment weltweit der wichtigste Motor für eine Stärkung von Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Diese Bedeutung ist allerdings eher das Resultat der Schwäche anderer Akteure denn das Ergebnis eigener Effektivität. Die USA haben sich unter George W. Bush zu einem Gegner vertragsgebundener Rüstungskontrolle entwickelt, Russland setzt ebenfalls auf militärische Stärke. Vielen Ländern des Südens ist die Lösung sozialer und wirtschaftlicher Probleme näher als Abrüstung und Rüstungskontrolle. So fällt es zunehmend der EU im Verbund mit einigen anderen vorwiegend westlichen Staaten zu, für eine Stärkung globaler Rüstungskontrolle einzutreten.

Mit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), der Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen 2003 und einer Gemeinsamen Strategie gegen die Verbreitung von Kleinwaffen 2006 hat die EU diese Herausforderung angenommen und den Anspruch angemeldet, in der Rüstungskontrolle effektiver und kohärenter zu agieren. Dabei tritt sie für einen „effektiven Multilateralismus“ ein und will zudem die Ursachen für Aufrüstung und Nichtverbreitung bekämpfen.

Zweifelloos ist die europäische Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik seit Ende 2003 sichtbarer, effektiver und auch kohärenter geworden. So engagiert sich die EU jetzt bei der Lösung wichtiger regionaler Nichtverbreitungskrisen, insbesondere bei der Vermittlung zwischen dem Iran und den USA. Durch die Ernennung von Annalisa Giannella zur persönlichen Beauftragten von Javier Solana für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen ist eine zentrale Anlaufstelle für rüstungskontrollpolitische Themen geschaffen worden. Und die EU bemüht sich, zu vielen rüstungskontrollpolitischen Problemen eine gemeinsame Haltung herzustellen.

Die Rolle der EU in der Krise um das iranische Atomprogramm verdeutlicht zugleich, dass die selbst gesteckten Vorgaben einer Stärkung multilateraler Regime und der Brückenbildung zu den USA bisher nicht erreicht werden konnten. Weder hat die EU Washington davon überzeugen können, die militärische Option vom Tisch zu nehmen, noch konnte der Iran zu einem Verzicht auf kritische Atomaktivitäten bewegt werden. Ein ähnliches Bild bietet sich in anderen Abrüstungsbereichen. Bei wichtigen Themen wie der Diskussion um die Raketenabwehr oder die Krise in der konventionellen Rüstungskontrolle ist die EU nicht präsent.

Neben dem ungünstigen globalen Umfeld für Rüstungskontrolle gibt es drei hausgemachte Gründe, warum die EU ihre rüstungskontrollpolitischen Ziele bisher nicht verwirklichen konnte.

Der geringe Stellenwert von Rüstungskontrolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Das erste Problem europäischer Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik sind doppelte Standards. Die EU fordert zwar eine Stärkung multilateraler Rüstungskontrolle, ist aber nur selten bereit, deren Folgekosten zu tragen. So setzen sich die EU-Staaten vor allem immer dann für Rüstungskontrolle ein, wenn dies keine oder nur unerhebliche sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Nachteile für sie selber mit sich bringt.

Besonders bei der nuklearen Rüstungskontrolle wird deutlich, dass die EU Aufrüstung oft nur als Problem der anderen sieht. Zwar tritt die EU für weltweite nukleare Abrüstung ein. Aber Frankreich und Großbritannien halten weiter an ihren Atomwaffenarsenalen fest, modernisieren diese und weiten die nukleare Abschreckung sogar aus, während Deutschland, Belgien und die Niederlande durch die Stationierung von US-Atomwaffen auf ihrem Territorium unter dem amerikanischen nuklearen Schutzschirm der NATO sitzen.

Die europäische Haltung zum geplanten Atomdeal zwischen Indien und den USA ist ein weiterer Beleg, dass die EU im Zweifel geostrategische und wirtschaftliche Faktoren höher bewertet als Abrüstungsfortschritte. Dieses Abkommen wird dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) schweren Schaden zufügen, weil Indien, obwohl es keine einzige bedeutende rüstungskontrollpolitische Verpflichtung eingeht, den Nichtatomwaffenstaaten im NVV gleichgestellt werden soll. Der Deal wird zudem nukleare Rüstungswettläufe in Südasien befeuern, weil Indien der Zugang zum Markt für nukleare Brennstoffe ermöglicht werden soll.

Zwar hat die Annalisa Giannella vor den Folgen des Abkommens für den NVV und die europäische Nichtverbreitungspolitik gewarnt. Die EU insgesamt konnte aber bisher keine gemeinsame Position herstellen, insbesondere weil Paris und London um ihre Geschäfte mit Indien fürchten. Auch Berlin hält sich alle Optionen offen. Die Haltung der Bundesregierung zu diesem Abkommen wird ein Lackmustest auch für Deutschland sein, wie ernst man es mit dem Bemühen um eine Stärkung internationaler Nichtverbreitungsbemühungen meint.

Hinzu kommt, dass die Rüstungskontrolle in der EU gegenüber der gemeinsamen Verteidigungspolitik nach wie vor eine untergeordnete Rolle einnimmt. Die politische und die öffentliche Diskussion dreht sich im Zweifel eher um EU *Battlegroups* als zum Beispiel um europäische Unterstützungsmaßnahmen für die Chemiewaffenvernichtung in Sibirien, obwohl die schnelle Vernichtung von Chemiewaffen ein nachhaltig mehr Sicherheit bringt als der Aufbau neuer Militärkapazitäten.

Der Vertrag von Lissabon lässt nicht unbedingt Besserung erwarten. Ein Indiz: Der Vertragstext erwähnt „Verteidigung“ an 54 Stellen, die Abrüstung dagegen nur einmal, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung werden kein einziges Mal erwähnt.

Will Europa tatsächlich eine wichtigere Rolle in der Abrüstung spielen, muss die EU die politische Bedeutung der Rüstungskontrolle im Rahmen gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik stärken. Dies ist kein einfaches Unterfangen, weil es ein Umdenken in den Mitgliedsstaaten erfordert. Eine weitere Voraussetzung ist, dass diejenigen europäischen Staaten die sich besonders für Rüstungskontrolle einsetzen – und dazu zählt auch Deutschland – sich stärker als bisher in der EU koordinieren und offensiver versuchen, die Diskussion um Abrüstungs-, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung zu gestalten. Allzu oft werden abrüstungspolitische Debatten von den Gegnern der Rüstungskontrolle dominiert. Auch hierfür ist die Diskussion um den indisch-amerikanischen Atomdeal ein Paradebeispiel.

Ein europäischer Dialog über die Rüstungskontrolle muss auch schwierige Themen wie die Rolle der nuklearen Abschreckung miteinbeziehen. So wäre es überlegenswert, ob das französische Angebot eines europäischen Dialogs über die Rolle der atomaren Abschreckung in der europäischen Sicherheit nicht aufgegriffen wird, allerdings mit dem erklärten Ziel, Optionen für die nukleare Abrüstung zu diskutieren. Es wäre auch interessant zu sehen, ob Großbritannien, dass unter Gordon Brown die Bedeutung der nuklearen Abrüstung stärker hervorhebt, sich einer solchen Diskussion verweigert.

Abrüstungspolitische Vasallentreue

Europäische Abrüstungspolitik richtet sich immer noch zu sehr an den USA aus. Vor dem Hintergrund der Teilung Europas im Vorfeld des Irak-Krieges wurden ESS und Nichtverbreitungsstrategie auch geschrieben, um transatlantische Brücken zu bauen.

Dieses Ziel eines solchen transatlantischen Brückenschlages ist auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle klar verfehlt worden. Die abrüstungspolitische Schnittmenge zwischen den USA und Europa war klein und sie ist in den letzten fünf Jahren kaum größer geworden. Trotzdem haben Europäer es nur selten gewagt, eine von den USA unabhängige Position zu vertreten - mit fatalen Folgen für globale Abrüstung.

Bei wichtigen Themen wie der Diskussion um amerikanische Pläne für die Stationierung von Teilen des US-Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien ist die EU nicht präsent. Stattdessen hat die EU (und besonders Javier Solana) der NATO den Vortritt gelassen. Für diese Politik mag es gute historische Gründe geben, zu einer Stärkung europäischer Sicherheit hat sie nicht beigetragen.

Ähnliches lässt sich über die mangelnde europäische Reaktion auf die russische Suspendierung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) im Dezember 2007 sagen. Zwar gibt es eine breite europäische Mehrheit dafür, bei der Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages voranzuschreiten. Trotzdem bleibt Europa den USA treu und überlässt der NATO das Feld. Die Folge ist, dass dieser für die europäische Sicherheit zentrale Vertrag weiterhin nicht umgesetzt wird.

Es wäre daher sinnvoll, dass die EU öfter unabhängig von den USA für eine Stärkung von Rüstungskontrolle eintritt. Zweifellos ist die amerikanische Unterstützung für den Erfolg vieler Abrüstungsvorhaben wichtig, manchmal sogar unabdingbar. Aber es gibt es Modelle, wie Abrüstung auch ohne die Unterstützung der USA vorangetrieben werden kann. Der überaus erfolgreiche Ottawa-Vertrag über das Verbot von Antipersonenminen ist ein solches Beispiel. Der gegenwärtig stattfindende Oslo-Prozess über ein umfassendes Verbot von Streumunition könnte eine zweite solche Erfolgsgeschichte zu werden, wenn Europa bereit ist auf diese unmenschliche und überflüssige Militärtechnologie zu verzichten. Die vom 19.-30. Mai 2008 in Dublin stattfindende Konferenz über ein Verbot von Streumunition wird zeigen, ob einige EU-Staaten weiterhin versuchen werden, ein umfassendes Verbot zu verwässern.

Institutionelle Schwächen

Drittens werden europäische Anstrengungen für eine effektivere Rüstungskontrolle durch schwache Institutionen und Brüsseler Kompetenzgerangel behindert. Insbesondere die Konkurrenz zwischen Rat und Kommission erschwert nach wie vor die Entwicklung gemeinsamer Positionen und die Implementierung einer effektiven Politik. Zudem ist die Stellung der persönlichen Beauftragten für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu schwach, als dass sie in kontroversen Fragen eine Einigung zwischen den EU-Staaten initiieren, geschweige denn herbeiführen könnte.

Diese institutionelle Schwäche spiegelt sich auch in den Finanzen wider. Die EU selbst gibt im Jahr grob gerechnet nur €150 Million für Abrüstung, Rüstungskontrolle und nukleare Sicherheit aus.¹ Das ist ein Bruchteil dessen was im Verteidigungsbereich zur Verfügung steht. Zudem kommen Abrüstungsmittel aus unterschiedlichen Töpfen, so dass nur selten eine Politik aus einem Guss gewährleistet ist.

Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon könnte einiges verbessern. Insbesondere die Position des neuen Hohen Beauftragten und der Europäische Auswärtige Dienst haben das Potenzial, Strukturen zu vereinfachen und die Effizienz europäischer Rüstungskontrollbemühungen zu vergrößern.

Die Bedeutung dieser neuen Institutionen für eine stärkere europäische Rolle in der Rüstungskontrolle hängt aber von ihrer Ausgestaltung ab. Sinnvoll wäre es, die Position der persönlichen Beauftragten für die Nichtverbreitung aufzuwerten und an dieser Stelle die wesentlichen Kompetenzen für alle rüstungskontrollpolitische Aufgaben zusammenzuführen. Wichtig ist zudem eine Vereinfachung der Haushaltsstrukturen. Das Stabilitätsinstrument bietet einen Ansatzpunkt für eine solche Konsolidierung.

Perspektiven für Abrüstung

Die schwache Stellung der Rüstungskontrolle im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik, das Bemühen um jeden Preis die USA einzubinden und die institutionelle Schwäche der EU haben dazu beigetragen, dass die EU als Akteur bei den großen rüstungskontrollpolitischen Themen kaum oder nicht präsent ist. Raketenabwehr, nukleare Aufrüstung, die Krise um den KSE-Vertrag – zu diesen Problemen hat die EU bisher wenig anzubieten. Stattdessen werden Fortschritte in eher technischen Fragen gesucht, vor allem bei der Exportkontrolle, der nationalen Umsetzung internationaler Verpflichtungen und der Stärkung internationaler Abrüstungsorganisationen.²

Allerdings könnten sich in den nächsten zwei Jahren einiges zum Besseren wenden. Es gibt drei Gründe für Optimismus.

Russland und USA als rüstungskontrollpolitische Partner

Durch den Regierungswechsel in den USA wird es in Zukunft einfacher (wenn nicht notwendigerweise einfach) werden, zumindest auf einigen Feldern rüstungskontrollpolitische Fortschritte mit Unterstützung der USA zu verfolgen.

¹ Siehe Oliver Meier: "EU Approves Nonproliferation Framework", in: *Arms Control Today*, Juni 2006, S. 37.

² Siehe Oliver Meier: "The EU's Nonproliferation Efforts: Limited Success", in: *Arms Control Today*, Mai 2008, S. 20-26.

Auch im Verhältnis zu Russland könnte die Rüstungskontrolle – jetzt da die Wahlkämpfe vorbei sind – einfacher werden. Besonders auf dem Gebiet der nuklearen Nichtverbreitung könnte eine Zusammenarbeit besser funktionieren, denn die ungebremste Proliferation von Kernwaffen besonders an der eigenen Südflanke liegt nicht im Interesse Russlands.

Neujustierung des Verhältnisses von EU und NATO

Zweitens könnten EU und NATO im Zuge einer neuen Aufgabenteilung auf verteidigungspolitischem Gebiet auch die rüstungskontrollpolitische Kompetenzverteilung neu regeln. Dabei gibt es einige, gerade auch in den USA, die auf eine stärkere operative Rolle der NATO im Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen drängen. Es wird darauf ankommen, dass die EU ihr Modell einer nachfrageorientierten, integrativen Rüstungskontrolle behauptet und nicht dem amerikanischen Drängen nachgibt, über militärische Stärke, Abschreckung und Isolierung von sogenannten Schurkenstaaten die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern.

Überarbeitung der vertraglichen Grundlagen

Schließlich wird die EU in den nächsten Jahren die institutionellen Grundlagen ihrer Rüstungskontrollpolitik erneuern. Dies betrifft natürlich den Vertrag von Lissabon, der das Potenzial hat, europäische Rüstungskontrolle in einigen Bereichen effizienter und effektiver zu gestalten. Vor allem geht es aber um die von Nicolas Sarkozy angestrebte Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Diese Überarbeitung sollte Anlass sein, den Stellenwert kooperativer Rüstungskontrolle insgesamt zu stärken und sich auf rüstungskontrollpolitische Prioritäten zu einigen.

Damit diese Gelegenheiten genutzt werden, müssen die EU-Mitgliedsstaaten bereit sein, selbst abzurüsten und wenn nötig international mit gutem Beispiel voranzuschreiten. Da die Gefahr militärischer Konflikte innerhalb Europas praktisch nicht mehr gegeben ist und auch eine direkte militärische Bedrohung Europas kaum mehr vorhanden ist, sind solche unilateralen Vorleistungen möglich. So wäre ein umfassender europäischer Verzicht auf Streubomben ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem umfassenden Verbot dieser inhumanen Waffensysteme. Auch bei den Atomwaffen kann Europa voranschreiten, ohne die eigene Sicherheit zu gefährden. Im Gegenteil: der einseitige Verzicht auf Atomwaffen, beispielsweise durch den Abzug der hier stationierten amerikanischen Atomwaffen, sowie eine Denuklearisierung der NATO brächten mehr Sicherheit, weil international ein wichtiges Signal für die Entwertung dieser Massenvernichtungswaffen gesetzt würde.

###

*Dr. Oliver Meier
Internationaler Repräsentant und Korrespondent
Arms Control Association*

*oliver@armscontrol.org
www.armscontrol.org*