

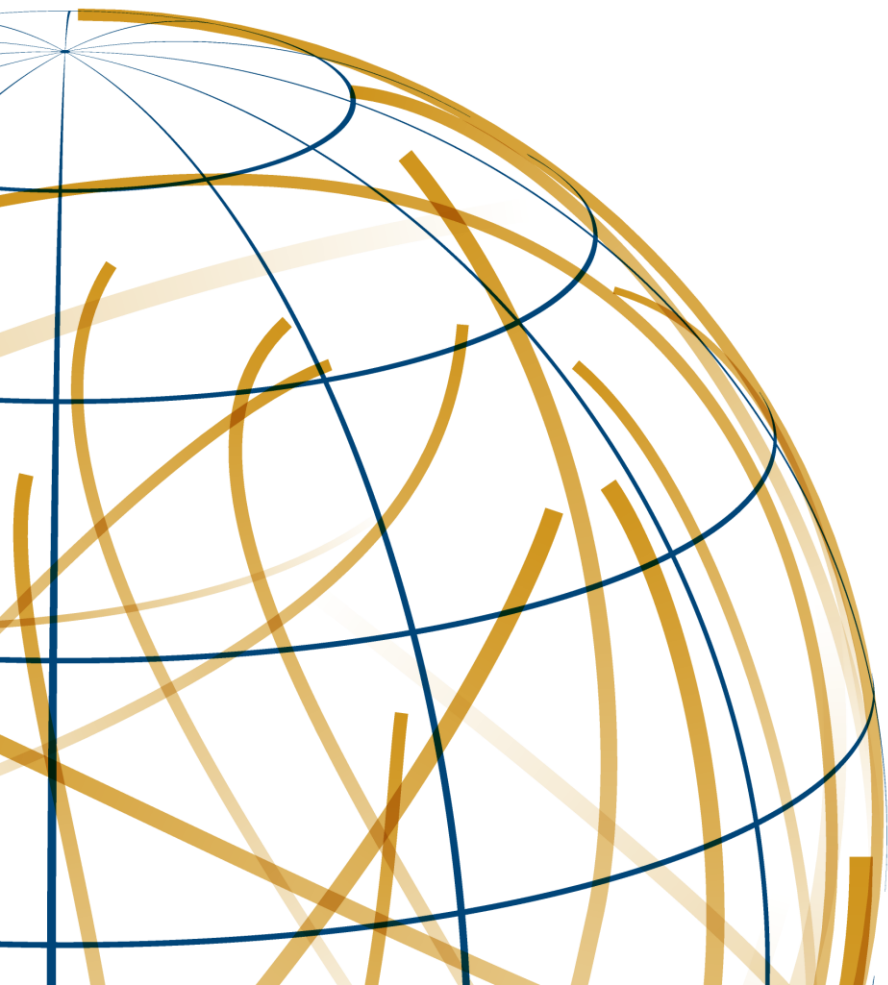
**SWP-Studie**

---

*Eckhard Liibkemeier*

# Europa schaffen mit eigenen Waffen?

Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung



**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 17  
September 2020, Berlin

- Europa ist erst voll souverän, wenn es sich selbst verteidigen kann. So wie die USA müsste Europa in der Nato seine existentielle Sicherheit ohne Beistand des anderen gewährleisten können.
- Für die Herstellung einer solchen Statusparität gibt es strukturelle und aktuelle Gründe. Der strukturelle Aspekt ist, dass Abhängigkeit selbst unter Freunden ihren Preis hat. Aktuelle Gründe sind: Transatlantischer Umbruch, Chinas Herausforderung, sino-amerikanische Rivalität, Putins Russland und die Welt-Unordnung.
- Für europäische Selbstverteidigung sind vier Anforderungen zu erfüllen: breite und tiefe Integration, ausreichende militärische Fähigkeiten, taugliche Strategie und politische Führung.
- Verteidigungspolitische Autonomie erfordert eine eigenständige nukleare Abschreckungsfähigkeit. Im Fall der EU heißt das: weder originäre, einem einzigen Staat vorbehaltene noch erweiterte Abschreckung, wie sie die USA liefern.
- Das Fundament dieser neuartigen »integrierten Abschreckung« wäre eine Solidar- und Vertrauensgemeinschaft, die abgesichert wäre durch französische Nuklearstreitkräfte, ohne die Entscheidungshoheit des französischen Präsidenten anzutasten.
- Deutschland und Frankreich müssten die Initiative ergreifen, indem sie, wie im Aachener Vertrag vom 22. Januar 2019 bekundet, »ihre bilateralen Beziehungen auf eine neue Stufe heben«, was eine Verschränkung ihrer militärischen Potentiale und Kulturen einschließen müsste.
- Dies würde Deutschland und seiner »Kultur der militärischen Zurückhaltung« einiges abverlangen: bei Verteidigungsausgaben, Einsätzen und Rüstungsexporten. Dafür braucht es eine tabulose Debatte über die Rolle des Militärischen für ein Europa, das »sein Schicksal selbst in die Hand« nimmt (Bundeskanzlerin Angela Merkel).

**SWP-Studie**

*Eckhard Lübke*

# Europa schaffen mit eigenen Waffen?

Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 17  
September 2020, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S17

## Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Was und was nicht heißt Selbstverteidigung?**
- 9 **Warum ist die Selbstverteidigung Europas wieder Thema?**
- 10 Trump hin oder her – der alte Westen ist tot
- 12 Chinas zweifache Herausforderung
- 12 Eine neue Bipolarität zieht auf
- 13 Russland – ein Nachbar, der beunruhigt
- 14 Welt-Unordnung
- 14 Macrons Angebot
- 15 Die Pandemie als Bremsklotz?
- 18 **Europäische Selbstverteidigung – eine Abwägung**
- 18 Was müsste?
- 21 Was könnte?
- 31 Was sollte?
- 36 **Europäische Selbstverteidigung – ein Plädoyer**
- 39 **Abkürzungen**

*Botschafter a. D. Dr. Eckhard Lübke meier ist Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe EU/Europa*

## **Europa schaffen mit eigenen Waffen? Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung**

Zu den Lehren der Corona-Pandemie gehört, dass latente Abhängigkeiten schnell und schmerzhaft akut werden können. Bei medizinischer Schutzkleidung, Alltagsmasken und Medikamenten, die aus Asien importiert werden, traten abrupte Versorgungsengpässe auf. Es erwies sich, dass die EU-Mitgliedstaaten in einem für ihre Bürgerinnen und Bürger überlebenswichtigen Bereich nicht souverän waren.

Dabei ist Souveränität nie absolut. Kein Akteur ist vollkommen unabhängig, gänzlich unverwundbar oder omnipotent. Souveränität ist immer relativ, weil sie auf die Stellung eines Akteurs im Verkehr mit Dritten bezogen ist. In solchen Interdependenzbeziehungen steigt oder fällt das Selbstbehauptungsvermögen eines Akteurs mit seiner Fähigkeit, eine ausgewogene Abhängigkeitsverteilung zu gewährleisten. Souverän ist, wer Interdependenzen durch ein Gleichgewicht der Abhängigkeiten symmetrisch halten kann oder in der Lage ist, Abhängigkeiten zu akzeptablen Einbußen an Sicherheit und Wohlstand zu beenden.

In diesem Sinne macht erst das Gebilde Europa (hier verstanden als politischer Akteur in Form der EU) souverän, weil es als Machtmultiplikator wirkt. Auf globaler Ebene sind selbst europäische Großmächte wie Frankreich und Deutschland nicht mehr als Mittelgewichte. Erst Europas Kollektivmacht sorgt gegenüber staatlichen oder nicht-staatlichen Globalakteuren für Statusparität – definiert als die Fähigkeit, Interdependenzbeziehungen symmetrisch zu gestalten.

Die Corona-Krise hat die Einsicht befördert, dass es ratsam ist, die Kollektivmacht Europas einzuspannen, um ein wirtschafts- und währungspolitisch, technologisch und digital souveränes Europa zu schaffen. Es bleibt indes eine existentielle Achillesferse: Für seine Verteidigung ist Europa auf amerikanischen Schutz angewiesen. Europa kann jedoch erst voll souverän sein, wenn es sich selbst verteidigen kann.

In dieser Studie wird untersucht, ob und wie eine solche Fähigkeit zur Selbstverteidigung erreichbar wäre. Dabei geht es neben der Frage der Machbarkeit auch um ihre Wünschbarkeit. Letztere liegt zwar prima facie auf der Hand, denn Souveränität ist ein Mittel, eigene Interessen und Werte zusammen mit

anderen und notfalls auch gegen andere durchzusetzen. Doch ist die Frage damit noch nicht beantwortet. Denn es geht um Existentielles: Nur wer sich verteidigen kann, ist einem Angreifer oder Erpresser nicht ausgeliefert. Europäische Verteidigungsfähigkeit darf nicht aufs Spiel gesetzt werden. Seit der Gründung der Nordatlantischen Allianz (Nato) im Jahr 1949, ist sie abhängig von amerikanischer Rückendeckung.

Deshalb ist die vorliegende Studie im Kern eine abwägende Reflexion: Die Chancen und Risiken eines Europas, das sich selbst verteidigen kann, sollen aufgezeigt und bewertet werden.

Dafür müssen zunächst die für den Gegenstand dieser Untersuchung zentralen Begriffe bestimmt werden. Eine verteidigungspolitische Souveränität Europas impliziert weder Autarkie noch würde sie mit der Auflösung der Nato und der transatlantischen Sicherheitspartnerschaft verbunden sein. Es geht um Statusparität innerhalb des Bündnisses durch symmetrische Interdependenz.

Im zweiten Kapitel wird dargelegt, warum das Thema wieder auf die politische Agenda gehört. Dafür gibt es einen strukturellen und fünf aktuelle Gründe: Der strukturelle Grund liegt in den Nachteilen der asymmetrischen Interdependenz. Diese macht Europa verwundbar und hat selbst unter Freunden ihren Preis. Fünf aktuelle Gründe verschärfen diese Asymmetrie: Transatlantischer Umbruch, die Herausforderung in Gestalt Chinas, die sino-amerikanische Rivalität, Putins Russland und die Welt-Unordnung.

Im dritten und zentralen Kapitel werden drei Leitfragen diskutiert: Was ist Voraussetzung für ein Europa der Selbstverteidigung (»Was müsste?«); was ist möglich (»Was könnte?«) und was erscheint unter Berücksichtigung von Risiken und Kosten erstrebenswert (»Was sollte?«).

Für die Frage »Was müsste« werden vier Anforderungen an europäische Selbstverteidigung entwickelt: ein Fundament aus politischer, wirtschaftlicher, kultureller und militärischer Integration, ausreichende militärische Fähigkeiten, eine belastbare politisch-militärische Strategie und engagierte politische Führung.

Diese vier Kriterien werden angelegt, um die Frage »Was könnte« beantworten zu können. Auf absehbare Zeit wird Europa nicht ohne nukleare Abschreckungskomponente auskommen. Diese ist zugleich die politisch und militärisch schwierigste Anforderung. Sie wird nur zu erfüllen sein, wenn es gelingt, eine neuartige Form nuklearer Abschreckung zu entwickeln, also weder auf eine originäre, einem einzigen Staat vorbehaltene noch auf eine erweiterte Abschreckung

zu setzen, wie sie die USA für Staaten liefern, die mit ihnen verbündet sind. Die Lösung könnte in einem Konzept bestehen, das in dieser Studie als »integrierte Abschreckung« bezeichnet und entfaltet wird. Voraussetzung dieser Form der Abschreckung ist eine Vertiefung der Integration, die eine Europäisierung des Abschreckungsperimeters der französischen Nuklearstreitkräfte mit sich brächte, ohne dass die beim französischen Präsidenten verbleibende Entscheidungshoheit angetastet wird.

Die Vision Europäische Selbstverteidigung kann nur verwirklicht werden, wenn sie in Abstimmung mit den USA und, wie von Präsident Kennedy bereits 1962 angedacht, für einen europäischen Pfeiler der Nato umgesetzt wird. Gleichwohl werden nicht alle EU-Mitglieder von Beginn an diesen Weg mitgehen wollen. Die Initiative müsste von Deutschland und Frankreich ausgehen; durch ihre im Aachener Vertrag vom 22. Januar 2019 bekundete Bereitschaft, »ihre bilateralen Beziehungen auf eine neue Stufe zu heben«, was eine schrittweise Verschränkung ihrer militärischen Potentiale und Kulturen einschließen müsste, und durch ihr gemeinsames Werben um die Beteiligung weiterer Mitgliedstaaten.

Zur Abwägung der Chancen und Risiken europäischer Selbstverteidigung gehört, die Kritik an der Mach- und Wünschbarkeit eines solchen Projekts zu erörtern. In der Regel werden fünf Einwände vorgebracht, die im Abschnitt »Was sollte« diskutiert werden: zu wenig Europäertum; unzulängliche Ressourcen; fehlende Glaubwürdigkeit einer nuklearen Abdeckung durch Frankreich; zu hohe Risiken beim Übergang vom amerikanischen Schutz zu europäischer Eigenständigkeit und die Gefahr einer Spaltung Europas in Befürworter und Gegner europäischer Selbstverteidigung.

Die entlang der drei Leitfragen entwickelten Überlegungen sollen eine Grundlage bieten für eine informierte Bewertung, deren Ergebnis sich wissenschaftlicher »Beweisführung« entzieht. Ob und welche Schlussfolgerungen daraus gezogen werden, bleibt politischen Entscheidungsträgern vorbehalten.

Abschließend wird sich der Autor positionieren. Eine Vision wird zur Illusion, wenn sie aus Voluntarismus besteht. »In der Außenpolitik ist man als Realist ohne Phantasie ein Tropf. Wer aber in der Außenpolitik nicht auch Realist ist, der ist ein Träumer« (Willy Brandt). Gemäß dieser Devise wird abschließend versucht, einen Weg zu einem Europa zu skizzieren, das sich selbst verteidigen und so seine volle Souveränität erreichen kann.



# Was und was nicht heißt Selbstverteidigung?

Ob Alptraum oder Wunschtraum – wenn europäische Selbstverteidigung mit einem Anspruch verbunden wird, den sie nicht einlösen kann, bleibt sie Träumerei.

Das geschieht vor allem in zwei Fällen. Zum einen, wenn Selbstverteidigung oder ihr begriffliches Pendant Autonomie mit Autarkie gleichgesetzt wird. Denn »Autarkie in einer interdependenten Welt ist weder möglich noch erstrebenswert.«<sup>1</sup> Im strengen Sinne autark, also unverwundbar und sich selbst genügend, ist niemand. Das gilt nicht erst im Hinblick auf militärische oder terroristische Bedrohungen. Immunisierung gegen Klimawandel und Pandemien oder die Abkoppelung von internationalen Daten-, Handels- und Lieferketten sind entweder unmöglich oder zu kostspielig.

Zum Zweiten erfordert verteidigungspolitische Eigenständigkeit nicht Unabhängigkeit. Im konkreten Fall heißt das: Ein Europa der Selbstverteidigung soll und muss nicht zur Auflösung der Nato führen. Stattdessen würde sich die Allianz auf einen amerikanischen und einen europäischen Pfeiler stützen, so wie von Präsident Kennedy in seiner Rede am 4. Juli 1962 angedacht.

Zwar fiel in dieser Rede das Wort Nato an keiner Stelle, aber das Angebot und die Aufforderung des Präsidenten an die »Nationen von Westeuropa« waren deutlich. Ein starkes und geeintes Europa sei für die USA kein Rivale, sondern ein Partner, mit dem man auf der Grundlage völliger Gleichheit zusammenwirken wolle. Eine solche atlantische Partnerschaft zu schaffen, werde Zeit brauchen, aber um ihr den Weg zu bahnen verkünde er an diesem Tag der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung (»Declaration of Independence«) die Bereitschaft der Vereinigten

Staaten zu einer Erklärung der gegenseitigen Abhängigkeit (»Declaration of Interdependence«).<sup>2</sup>

Die fast 60 Jahre alten Aussagen Kennedys werfen ein Schlaglicht auf das Ausmaß der transatlantischen Entfremdung unter einem Präsidenten Trump, der in Europa eher einen Rivalen als einen Partner sieht. Der hier maßgebliche Punkt ist jedoch ein anderer. Für die Definition europäischer Selbstverteidigungsfähigkeit enthält die Rede zwei Schlüsselbegriffe: Partnerschaft unter Gleichen und Interdependenz. Verteidigungspolitische Souveränität für Europa ist nicht gleichbedeutend mit einer Erklärung der Unabhängigkeit von den USA. Es geht um Statusparität mit den USA durch symmetrische Interdependenz.

## Nato nicht ab-, sondern symmetrisch umbauen.

Solche Parität gibt es heute nicht und hat es nie gegeben. Die Nato ist seit jeher geprägt von asymmetrischer Interdependenz: Europa braucht die USA weitaus mehr als Washington seine europäischen Verbündeten. Zwar hat die Allianz auch für die USA nach wie vor einen beachtlichen Mehrwert, zu dem nicht zuletzt die Vorwärtsstationierung von amerikanischen Streitkräften in Europa auch für Nicht-Nato-Einsätze gehört. Gleichwohl bleibt eine fundamentale Ungleichheit: Die USA sind in der Lage, sich nötigenfalls allein zu schützen. Europa hat diese Autonomie nicht. Es ist dafür auf die USA angewiesen.

Die Autonomie, von der hier die Rede ist, geht über die Abschreckung oder Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das eigene Hoheitsgebiet oder das eines Bündnispartners hinaus. Zur erweiterten Selbstvertei-

<sup>1</sup> Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Autonomie Europas. Akteure, Handlungsfelder, Zielkonflikte*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2019 (SWP-Studie 2/2019), S. 5.

<sup>2</sup> John F. Kennedy, *Address at Independence Hall Philadelphia, Pennsylvania, July 4, 1962*, Philadelphia, 4.7.1962, <<https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/philadelphia-pa-19620704>> (Zugriff am 20.2.2020).

digung zählen auch die Fähigkeit und die Bereitschaft, militärische Mittel jenseits des Zwecks der unmittelbaren Landes- und Bündnisverteidigung einsetzen zu können – zum Beispiel zur Eindämmung und Beilegung von Konflikten, die durch Terrorismus und Flüchtlingsströme auf Europa ausstrahlen, als Beitrag zu multinationalen Friedensmissionen, zum Schutz von Handels- und Kommunikationswegen, zur Durchsetzung von Embargos und Sanktionen oder zur Evakuierung und Rettung eigener Bürgerinnen und Bürger. Solche und andere Formen der erweiterten Selbstverteidigung können nicht erst dann angezeigt sein, wenn das eigene Wohl manifest bedroht ist oder wenn – wie beim Klimawandel – Abschottung keine praktikable und das Wegsehen bei Leid und Not keine moralische Option ist. Da Deutschland und Europa vom weltumspannenden Handel, von grenzüberschreitenden Investitionen und schrankenloser Kommunikation enorm profitieren, haben sie ein elementares Interesse an einer stabilen globalen Ordnung, also an wirksamen Institutionen und Regelwerken zum Management positiver und negativer Interdependenzen. Dafür braucht es auch militärische Mittel.

# Warum ist die Selbstverteidigung Europas wieder Thema?

Europa hat mit seiner Abhängigkeit von US-amerikanischem Schutz über Jahrzehnte nicht nur überlebt, sondern gut gelebt.<sup>3</sup> Das gilt insbesondere für Deutschland. Im Kalten Krieg war es durch die Teilung und seine Frontlage höchst verwundbar, jede militärische Eskalation der Ost-West-Konfrontation hätte verheerende Folgen für seine beiden Teile haben können. Der amerikanische Beschützer als Rückgrat der Nato bot nicht nur Sicherheit vor der Sowjetunion, sondern auch Sicherheit vor einem wiedererstarkten (West-)Deutschland. Dies erleichterte den europäischen Integrationsprozess, der seinerseits die Souveränisierung des westdeutschen Teilstaats und dessen »Wirtschaftswunder« begünstigte. Dieser Prozess, die Einbindung in die Nato und die nachdrückliche Unterstützung Washingtons waren mitentscheidend für die deutsche Wiedervereinigung. Noch im *Weißbuch* des Bundesverteidigungsministeriums von 2016 heißt es unzweideutig: »Für die Sicherheit Europas ist das transatlantische Bündnis unverzichtbar. Nur gemeinsam mit den USA kann sich Europa wirkungsvoll gegen die Bedrohungen des 21. Jahrhunderts verteidigen und glaubwürdige Abschreckung gewährleisten.«<sup>4</sup>

Gleichwohl ist das Thema europäische Selbstverteidigung zurück auf der politischen Agenda. Das hat einen strukturellen und mehrere aktuelle Gründe.

Der strukturelle Grund liegt in der Konstellation asymmetrischer Interdependenz. Einseitige Abhängigkeit macht verwundbar und hat selbst unter Freunden ihren Preis. Davon zeugen die zahlreichen Nato-internen Kontroversen über die Risiko- und Lastenverteilung und die zahlreichen Äußerungen von Europäern und besonders von Deutschen, in denen die Sorge zum Ausdruck kommt, Washington könnte seine Beistandszusage nicht oder zulasten seiner Verbündeten einlösen.

Die negativen Implikationen der Asymmetrie werden vor allem dann sichtbar, wenn die nukleare Dimension ins Spiel kommt. Seitdem die USA durch sowjetische bzw. russische Nuklearwaffen existentiell verwundbar geworden sind, steht für jeden amerikanischen Präsidenten fest, dass er im Konfliktfall das Überleben des eigenen Landes über das seiner europäischen Verbündeten stellen muss. Ob die Eskalationsdynamik eines Krieges, der für Europa bereits vernichtend wäre, das US-Territorium jedoch noch verschonen würde, gestoppt werden könnte, ist eine hypothetische Frage geblieben. Kein militärisches Arrangement (etwa die Vorwärtsstationierung von US-Truppen in Europa) und keine US-Treueerklärung vermögen jedoch den fundamentalen Unterschied zwischen originärer und erweiterter Abschreckung aufzuheben. Originäre Abschreckung ist der eigenen Existenzsicherung vorbehalten, weil sie nur dann vorbehaltlos ist. Hat man nichts mehr zu verlieren, weil das eigene Überleben unmittelbar bedroht ist, muss ein Angreifer mit einer auch für ihn existenzbedrohenden Reaktion rechnen. Wenn sich sein Angriff aber »nur« gegen einen Verbündeten richtet, hat ein nuklearer Beschützer immer noch die eigene Existenz zu verlieren. Der den Verbündeten gewährte nukleare Schutz ist deshalb eine bedingte »erweiterte Abschreckung«. Sie ist keine Garantie, sondern ein

3 Jemand, der sich mit diesem Zustand nie abfinden wollte, hat es spöttisch-anerkendend so formuliert: »Es gibt Schlimmeres als das luxuriöse Protektorat mit so großzügiger Mitbestimmung, in dem Europa existiert und in dem die amerikanischen Stützpunkte doch wirklich nicht wehtun« (Egon Bahr, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München: Blessing, 1998, S. 36–37).

4 Bundesministerium der Verteidigung (Hg.), *Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, Juni 2016, <<https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf>> (Zugriff am 20.2.2020).

Beistandsversprechen – nicht mehr, aber auch nicht weniger.<sup>5</sup>

Nicht weniger deshalb, weil das Schutzversprechen kein unverbindliches ist. Es soll auf einen potentiellen Angreifer abschreckend und auf die Verbündeten beruhigend wirken. Diese zweifache Wirkung zieht es aus dem strategischen Interesse des Beschützers an der Unversehrtheit und Kooperationsbereitschaft seiner Verbündeten. Untermuert wird dieses Interesse in der Regel durch militärische Präsenz auf dem Territorium des Partners. Seit siebzig Jahren ist das die Erfolgsformel der Nato.

Die Langlebigkeit dieser Bündnisstruktur ist umso bemerkenswerter, als erweiterte Abschreckung aus der Sicht des Beschützten immer die zweitbeste Lösung ist: Ob und wie das Schutzversprechen eingelöst wird, hat er als Beistandsnehmer nicht in der Hand, und er muss davon ausgehen, dass für den Beistandsgeber dessen eigenes Überleben Vorrang hat.

### **Aktuelle Gründe verschärfen die strukturelle Ambivalenz der erweiterten Abschreckung.**

Damit verknüpft ist eine dauernde Sorge der Verbündeten, dass die Kosten und Risiken einer asymmetrischen Beistandskonstellation zu hoch sein könnten. Diese Bedenken bilden den strukturellen Nährboden für die Frage nach einer europäischen Selbstverteidigung.<sup>6</sup> Dass diese Frage wiederaufgebrochen ist, hat hauptsächlich sechs aktuelle Gründe.

5 Andernfalls hätte Bundeskanzler Helmut Schmidt Ende der siebziger Jahre die »Nachrüstungsdebatte« nicht anstoßen müssen. Für ihn waren die sowjetischen SS-20-Mittelstreckenraketen »eurostrategische Waffen«, weil sie Westeuropa, nicht aber die USA existentiell bedrohten. Hätte Europa eine US-Schutzgarantie, befände es sich also unter dem (unbedingten) originären statt (bedingten) erweiterten US-Nuklearschirm, wären die SS-20 aus Washingtoner wie Moskauer Sicht ebenso »strategisch« gewesen wie die sowjetischen Interkontinentalraketen, die amerikanisches Territorium erreichen können. Dann gäbe es auch nicht den von den USA und der Sowjetunion bzw. Russland gemachten Unterschied zwischen strategischer und nicht-strategischer Rüstungskontrolle.

6 Dabei ist festzuhalten, dass dies für beide Seiten gilt. Zwar steht hier im Vordergrund, dass erweiterte Abschreckung eine zweitbeste Lösung aus Sicht des Beschützten, also der vom US-Schutzversprechen begünstigten Europäer ist. Auch für die USA ist jedoch ihre Beistandszusage keineswegs risiko- und kostenfrei. So gesehen wäre für sie die beste Lösung, wenn Europa sich auch ohne die USA selbst ver-

### **Trump hin oder her – der alte Westen ist tot**

Die transatlantische Gemeinschaft ist im Kalten Krieg trotz zeitweilig massiver Streitigkeiten intakt geblieben. Sie ist auch nicht zerbrochen, als durch den Fall der Mauer die einigende Klammer der Ost-West-Konfrontation wegfiel. Die USA und Europa hatten immer mehr gemein als wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen; beide verbindet ein einzigartiges Geflecht aus übereinstimmenden Werten und geteilter Geschichte, aus kultureller und menschlicher Nähe.

Präsident Trump tritt als »Abbruchunternehmer« auf, der dieses Geflecht aufs äußerste strapaziert.<sup>7</sup> Sein Credo ist »America First«, das er gleichsetzt mit der Maxime »Trump First«. Trump ist weder Realist noch Idealist, er ist Opportunist: Werte und Prinzipien, Regeln und Interessen gelten nur so lange und so weit, wie sie »America« bzw. eigentlich ihm, Trump, nutzen. Das bekommen nicht nur seine innenpolitischen Gegner zu spüren. Amerikas Verbündete werden nicht mehr als solche behandelt. Trump sucht nicht Partnerschaft, sondern erwartet Gefolgschaft. Erdürfte der erste US-Präsident sein, der die EU als Gegner bezeichnet hat.<sup>8</sup> Im Jahr 2018 soll er mehrfach intern einen Rückzug aus der Nato zur Diskussion gestellt haben.<sup>9</sup> Er hat das Pariser Klima- und das Nuklearabkommen mit dem Iran aufgekündigt und ist im letztgenannten Fall nicht davor zurückgeschreckt, die globalwirtschaftliche Dominanz des Dollars einzusetzen und Dritten mit Sanktionen zu drohen, um Iran zu isolieren. Er blockiert die Welthandelsorganisation und bevorzugt bilaterale Handels- und Investitionsdeals, in denen die USA ihre Vormacht ausspielen können.

teidigen könnte. Allerdings hätte das den Nachteil, dass Washington in der Nato nicht mehr wie bisher als »Primus inter Pares« auftreten könnte.

7 Für die Bezeichnung »demolition man« vgl. »Donald Trump's Demolition Theory of Foreign Policy Won't Work«, in: *The Economist*, 9.6.2018, S. 13.

8 Trump sagte in einem CBS-Interview: »Ich denke, die Europäische Union ist ein Gegner, angesichts dessen, was sie uns beim Handel antun« (vgl. Hubert Wetzel, »Trump: Die EU ist ein Gegner«, in: *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 16.7.2018, S. 1).

9 Vgl. Julian E. Barnes/Helene Cooper »Trump Discussed Pulling U.S. from NATO, Aides Say Amid New Concerns over Russia«, in: *The New York Times*, 14.1.2019, <<https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>> (Zugriff am 21.2.2020).

Trump ist ein Unglück, aber kein Unfall, er könnte wiedergewählt werden. Aber selbst wenn er abgewählt wird – der alte Westen kommt nicht wieder. Das liegt auch an den Verwerfungen und dem Vertrauensschwund, die er hinterlassen wird. Noch wichtiger sind vier Trump-unabhängige Faktoren mit Langzeitwirkung: die zerklüftete US-Gesellschaft, der demographische Wandel in den USA, die Folgen der Corona-Pandemie und die Verschiebung des geostrategischen Fokus Washingtons.<sup>10</sup>

Die in der amerikanischen Gesellschaft angelegten Kräfte zur Wiederbesinnung auf uramerikanische Tugenden wie Freiheits- und Vorwärtsdrang, Optimismus und Pragmatismus sollten nicht unterschätzt werden. Aber ob die von Trump ausgenutzten und verschärften Verwundungen geheilt werden können, ist ungewiss und wird in jedem Fall dauern.

Selbst wenn es gelänge – die USA sind ein anderes Land schon deshalb, weil sie sich demographisch verändern: Der Anteil der Bevölkerung mit europäischem Migrationshintergrund ist drastisch geschrumpft.<sup>11</sup> Hinzu treten eine innen- und außenpolitische Neuausrichtung. Die Bewältigung der Corona-Pandemie wird enorme Ressourcen binden und die Binnenorientierung der amerikanischen Politik verstärken.<sup>12</sup> Außenpolitisch hatte bis zur Implosion des

Sowjetkommunismus der Ost-West-Konflikt für eine feste Klammer zwischen Europa und den Amerika gesorgt. Sie ist weggefallen. Europa hat für die USA an strategischem Stellenwert eingebüßt.<sup>13</sup>

Diese vier Faktoren müssen nicht zu einem vollständigen amerikanischen Rückzug aus Europa führen. Ihr Zusammenwirken wird jedoch dafür sorgen, dass amerikanische Ressourcen und Interessen zunehmend auf Asien und vor allem seine Zentralmacht China ausgerichtet werden – dies auch gestützt auf die Erwartung, dass Europa reich und reif genug sein sollte, auf eigenen Beinen zu stehen. Unverhohlen sagt Trump das bereits heute. Nur weil *er* es sagt, sollte man es nicht überhören.<sup>14</sup>

Trump's berserkerhaftes Auftreten wird nicht zum präsidientellen Regelfall werden. Über eines sollte man sich jedoch nicht täuschen: Die alte transatlantische Gemeinschaft kommt nicht wieder, und eine neue transatlantische Partnerschaft gibt es nur mit einem erstarkten Europa.<sup>15</sup>

und Energie auf sein Innenleben richten« (Klaus-Dieter Frankenberger, »Trump's Kriegsmodus«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS)*, 29.3.2020, S. 8).

**13** »The United States' focus on Europe is declining – that will be the case under any president« (Bundeskanzlerin Merkel in: *Financial Times (FT)*, 16.1.2020, S. 7).

**14** Zumal es schon andere vor ihm gesagt hatten. Unverblüme Beschwerden über europäische »Trittbrettfahrei« in der Nato finden sich zum Beispiel in U.S. Department of Defense, *Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda, Brussels, Belgium*, 10.06.2011. <<https://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=4839>> sowie von Präsident Obama in: *The Atlantic*, April 2016, <[www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/](http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/)> (Zugriff am 21.2.2020).

**15** »But Biden's commitment to transatlantic relations will not magically reverse the trends that contributed to Trump's election in the first place – populism, anti-globalization, and resentment of the costs of U.S. leadership – and that have driven the two sides of the Atlantic apart in recent years. A President Biden will need to walk a fine line between providing more support for European allies and insisting that they take on greater responsibilities – for defense, for security in their region, and for internal European cohesion« (Philip H. Gordon/Jeremy Shapiro, »The Atlantic Alliance Had Pre-existing Conditions. The Pandemic Will Worsen Them«, *War on the Rocks*, 13.4.2020, <<https://warontherocks.com/2020/04/the-atlantic-alliance-had-preexisting-conditions-the-pandemic-will-worsen-them/>> [Zugriff am 8.6.2020].)

**10** Kirsten Westphal weist auf einen weiteren Faktor hin: die Auswirkungen des Fracking-Booms in den USA. »Der »energiewirtschaftliche Westen« existiert nicht mehr [...] Die neue Situation des Energiereichtums in den USA hat der Interessenallianz die wesentliche Grundlage entzogen« (Kirsten Westphal, *Strategische Souveränität in Energiefragen. Überlegungen zur Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit Deutschlands in der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020, S. 4, <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A46\\_energiesouveraenitaet.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A46_energiesouveraenitaet.pdf)> [Zugriff am 15.7.2020]).

**11** »Europe inevitably counts for less in American eyes than it once did. The generation that formed bonds fighting side-by-side in the second world war is passing away and even the cold war is becoming a distant memory. Meanwhile, America is becoming less European. A century ago more than 80% of its foreign born population came from Europe; now the figure is only 10%«, (»Europe and America Must Work to Stop Their Relationship Unravelling«, *The Economist*, 26.3.2019, S. 12).

**12** »Eher dürfte sich der Rückzug der Vereinigten Staaten von vielen Bühnen der Weltpolitik fortsetzen. Denn Covid 19 legt die Schwachstellen in Amerika schonungslos offen, nicht zuletzt die im Gesundheitswesen. Und die Rezession drückt das Land nieder. Um das eine zu beheben, das andere zu überwinden, wird Amerika noch mehr Ressourcen

## Chinas zweifache Herausforderung

China hat sich innerhalb einer Generation zur Weltmacht katapultiert. Es ist das einzige Land, welches das Potential hat, nicht nur ebenbürtig mit den USA zu werden, sondern Amerika wirtschaftlich-technologisch zu überflügeln.<sup>16</sup>

Dabei ist die chinesische Herausforderung mehr als eine machtpolitische. Chinas kommunistische Autokratie versteht sich als systemischer Gegenpol, der demonstrieren soll, dass Wohlstand durch Innovation und Hochtechnologie nicht nur mit westlicher Demokratie und Marktwirtschaft, sondern auch und vielleicht sogar besser mit politischer Entmündigung und staatlicher Wirtschaftslenkung erreicht werden können.

Diese doppelte Herausforderung zeigt Wirkung. Zu den wenigen Thematiken, bei denen sich in Washington die zerstrittenen Republikaner und Demokraten einig sind, gehört China. Das Land wird vor allem als ein Rivale angesehen, der durch Gegenmacht eingeehrt werden muss.

Die US-Regierung steht damit nicht allein. Die Nato-Mitglieder haben auf ihrem Londoner Treffen im Dezember 2019 erstmals von den Chancen, aber auch den Herausforderungen gesprochen, die sich aus Chinas Aufstieg ergeben.<sup>17</sup> Auch auf europäischer Seite ist der Argwohn gewachsen. Die EU-Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben China im Jahr 2019 sowohl als Partner wie auch als wirtschaftlichen Konkurrenten und systemischen Rivalen eingestuft.<sup>18</sup> Diese

**16** Auf Kaufkraftbasis (»purchasing-power-parity«) war Chinas Bruttoinlandsprodukt bereits 2013 das weltgrößte, pro Kopf ist es seit 1990 um das Zehnfache gewachsen. In der Folge lag das wirtschaftliche Gravitationszentrum der Welt, das 1980 noch im Atlantik vor Norwegen zu verorten war, bereits 2018 hinter dem Ural, vgl. »The Chinese Century Is Well under Way«, in: *The Economist*, 27.1.2018, S. 81.

**17** Londoner Erklärung, veröffentlicht durch die Staats- und Regierungschefs der NATO bei ihrem Treffen in London, 3.–4. Dezember 2019, London, 4.12.2019, <<https://nato.diplo.de/nato-de/londonererklaerung/2284588>> (Zugriff am 22.2.2020).

**18** »China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance« (European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *EU-China – A Strategic Outlook*,

Ambivalenz spiegelt sich auch in einem Grundsatzpapier der deutschen Industrie: Das Land bleibe ein wesentlicher Absatz- und Beschaffungsmarkt, es betreibe jedoch Marktabschottung und Ungleichbehandlung zulasten nicht-chinesischer Unternehmen bei einem zunehmenden Kontrollanspruch der Partei über Gesellschaft und Wirtschaft.<sup>19</sup>

Dieser Anspruch ist verbunden mit Repression von Oppositionellen, der Unterdrückung von Minderheiten wie den Uiguren und der Gängelung von Hongkong, für die Peking den offenen Bruch des Abkommens in Kauf nimmt, das es 1997 mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen hat. China erhebt hegemoniale Ansprüche in seiner Region und besetzt Eilande im südchinesischen Meer unter Missachtung internationaler Schiedssprüche. Mit seiner »Belt-and-Road-Initiative« und enormen Finanzmitteln globalisiert es seinen Einfluss.

## Eine neue Bipolarität zieht auf

Das euro-atlantische 20. Jahrhundert ist in seiner zweiten Hälfte von der nuklear aufgeladenen West-Ost-Bipolarität geprägt gewesen. Das 21. Jahrhundert könnte ein pazifisches werden, mit China und den USA als den beiden Polen.

Ausgemacht ist eine sino-amerikanische Bipolarität jedoch nicht. Eine EU mit Weltmachtqualität könnte einen dritten Pol bilden. China könnte nach Jahrzehnten des ungebrochenen Aufstiegs ins Straucheln geraten: Seine Bevölkerung wird drastisch altern, sein Arbeitskräftereservoir infolge der Ein-Kind-Politik schrumpfen, sein Wachstum wird sich in Zukunft weniger auf Exporte und Investitionen und mehr auf Binnennachfrage bei sinkenden Sparraten stützen müssen, viele Unternehmen sind hoch verschuldet, der langfristige Nachweis, dass sich innovative Forschung und Entwicklung mit politischer Entmündigung vertragen, steht noch aus.<sup>20</sup> Und je mehr die Führung in Peking der Versuchung erliegt, auch nach

Straßburg, 12.3.2019, S. 1 <<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>> [Zugriff am 22.2.2020].)

**19** Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie, *Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Berlin, Januar 2019, S. 2–4.

**20** Vgl. »Can Pandas Fly?«, in: *The Economist*, 23.2.2019, S. 11/43–48, sowie »Red Moon Rising« und »Chinese Science: The Great Experiment«, in: *The Economist*, 12.1.2019, S. 9 bzw. 64–68.



außen hin ihre Machtmuskeln spielen zu lassen, umso mehr schürt sie Misstrauen und Widerstand gegen den Austausch mit China und gegen dessen Beeinflussungsversuche.

China ist nicht unverwundbar, sein weiterer Aufstieg nicht zwangsläufig. Ebenso wenig sind, wie sich 2008 gezeigt hat, die USA und der schuldengetriebene Kapitalismus gefeit gegen Abstürze.<sup>21</sup> Gleichwohl: Machtrelationen ändern sich nicht über Nacht oder durch eine globale Pandemie. Zudem sind China und die USA derartige Schwergewichte, dass kein Land verschont bliebe, würde auch nur einer von ihnen in Turbulenzen geraten oder gar kollabieren.

Deshalb werden ihre Entwicklung und ihr Verhältnis zueinander das 21. Jahrhundert maßgeblich bestimmen. Wenn die EU es nicht schafft, zu einem dritten Machtpol zu werden, zieht eine neue Bipolarität auf, in der es Europa schwerfallen wird, sich zu behaupten. Denn beide Weltmächte könnten dann versucht sein, Europa für sich gegen die jeweils andere zu vereinnahmen.<sup>22</sup> Europa wird aufgrund seiner gemeinsamen Geschichte und kongruenter Werte und Interessen eher zu Washington als zu Peking neigen. Aber nur, wenn das auf der Grundlage einer symmetrischen Partnerschaft geschieht, kann Europa sicher sein, nicht zu Gefolgschaft genötigt zu werden. Solange Europa sich nicht selbst verteidigen kann, hat es diese Gewissheit nicht.

Darin liegt eine Anfälligkeit, die noch zunehmen könnte, je mehr sich Europa Statusparität in anderen Bereichen verschafft. Dass die USA in der Lage sind, das Nuklearabkommen mit dem Iran zu torpedieren,

liegt an der Kaufkraft ihres Marktes und an der Dominanz des Dollars als Anlage- und Reservewährung und als globales Zahlungsmittel.<sup>23</sup> Ein Europa, das den USA ihre »financial hegemony«<sup>24</sup> durch eine Statusparität des Euro nähme, müsste damit rechnen, dass Washington umso geneigter sein könnte, seinen noch verbliebenen Hebel der verteidigungspolitischen Abhängigkeit Europas zu nutzen.

Fraglich ist zudem, ob eine Ebenbürtigkeit des Euro im Verhältnis zum Dollar auch ohne verteidigungspolitische Autonomie erreichbar wäre. So sieht ein ehemaliger Direktor der Europäischen Zentralbank (EZB) empirische Anhaltspunkte dafür, dass der US-Dollar von einem sicherheitspolitischen Bonus profitiert: Wer auf den amerikanischen Sicherheitsschirm angewiesen sei, halte einen überproportionalen Teil seiner Devisenreserven in Dollar.<sup>25</sup>

## Russland – ein Nachbar, der beunruhigt

Das Wohlergehen und die Sicherheit Russlands und der Europäischen Union sind auf vielfältige Weise verknüpft. Über ihre geographische Nachbarschaft hinaus bestehen wirtschaftliche Verbindungen, ins-

23 »America started using the dollar system as a geopolitical weapon in earnest after the attacks of September 11th 2001 [...] President Trump has taken this policy to a new level of intensity, using sanctions as his main foreign-policy tool and even targeting allies with »secondary« sanctions that punish anyone who trades with states in America's bad books« (»Dethroning the Dollar. The Search to Find an Alternative to the Dollar«, in: *The Economist*, 18.1.2020, S. 12).

24 Ebd., S. 13; so auch der damalige EZB-Direktor Benoît Cœuré in einer Rede am 15.2.2019: »In such an environment, being the issuer of a global reserve currency confers international monetary power, in particular the capacity to »weaponise« access to the financial and payments systems« (European Central Bank, *The Euro's Global Role in a Changing World: A Monetary Policy Perspective. Speech by Benoît Cœuré*, New York, 15.2.2019, <[www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190215~15c89d887b.en.html](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190215~15c89d887b.en.html)> [Zugriff am 26.2.2020]).

25 So Benoît Cœuré, ebd.; auch Claeys und Wolff zählen »significant geopolitical and/or military power« zu den Kriterien, die nach bisheriger Erfahrung Länder mit »dominant currencies« zu erfüllen haben (Grégory Claeys / Guntram B. Wolff, *Is the COVID-19 Crisis an Opportunity to Boost the Euro as a Global Currency*, Brüssel: Bruegel, Juni 2020 (Policy Contribution 11/2020), S. 3, <[www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/PC-11-2020-050620.pdf](http://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/06/PC-11-2020-050620.pdf)> [Zugriff am 15.7.2020]).

21 Vgl. Institute of International Finance, *Global Debt Monitor: High Debt May Exacerbate Climate Risk*, Washington, D.C., 14.11.2019, und Markus Frühauf / Winand von Petersdorff-Campen, »So viele Staatsschulden wie nie. Auch Unternehmen doppelt so hoch verschuldet wie in der Finanzkrise«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 22.2.2020, S. 17.  
22 »Washington wird die Welt und damit auch Europa wohl vor allem durch ein »China-Prisma« wahrnehmen [...] Eher wachsen als nachlassen wird indes der Druck Washingtons auf die Verbündeten, im sich verschärfenden amerikanisch-chinesischen Konflikt Position zu beziehen und sich klar auf die Seite der USA zu stellen« (Peter Rudolf, »Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt«, in: Barbara Lippert / Volker Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), S. 12, <[https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2020S01\\_lpt\\_prt\\_WEB.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2020S01_lpt_prt_WEB.pdf)> [Zugriff am 26.2.2020]).

besondere im Öl- und Gassektor, zum beiderseitigen Vorteil.

Russland ist wirtschaftlich-technologisch nur ein Mittelgewicht, militärisch jedoch nach wie vor eine Groß- und Nuklearmacht. Für sich genommen geht von dieser Tatsache keine Bedrohung aus, denn dazu werden militärische Fähigkeiten erst, wenn politische Akteure sich misstrauen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges ist es nicht gelungen, zwischen Russland einerseits und seinen europäischen Nachbarn und Nordamerika andererseits ein stabiles Vertrauensverhältnis zu schaffen. Auf ihrem Londoner Gipfel im Dezember 2019 haben die Nato-Staaten festgehalten: »Russlands aggressives Handeln stellt eine Bedrohung für die euro-atlantische Sicherheit dar.«<sup>26</sup> Russland unter Präsident Putin hat dazu nachhaltigen Anlass geliefert: Annexion der Krim und Intervention in der Ukraine; Cyberangriffe und Versuche der Einflussnahme auf Wahlen; Bruch des INF-Vertrags über landgestützte Mittelstreckenwaffen; militärische Provokationen gegenüber der Nato- und Nicht-Nato-Staaten; massive militärische Unterstützung für das Assad-Regime in Syrien. Die Aggressivität nach außen, die sich in diesen Fällen zeigt, geht im Inneren einher mit Autokratie, Medienkontrolle und gewaltsamem Vorgehen gegen Oppositionelle.

Der Kalte Krieg ist nicht zurück, aber selbst wenn man Moskau nicht die Alleinschuld daran gibt, dass er nicht in ein stabiles Kooperationsverhältnis überführt werden konnte, so ist Russland doch ein Nachbar geworden, der Argwohn erregt und Gegenmacht erheischt.

## Welt-Unordnung

Die gängige Einschätzung, die Welt sei aus den Fugen, sollte nicht zu einem verklärenden Rückblick auf vermeintlich stabile Kalte-Kriegs-Zeiten verleiten: Die Ost-West-Konfrontation hätte in einen Nuklearkrieg eskalieren können,<sup>27</sup> und Kriege wie in Korea und Vietnam waren Teil dieser Konfrontation.

Allerdings hat die Hoffnung getrogen, das Ende des Ost-West-Antagonismus könne den Weg freimachen für eine kooperative Weltordnung. Demokratie und

<sup>26</sup> Vgl. *Londoner Erklärung* [wie Fn. 17].

<sup>27</sup> Zu den Paradoxien von Abschreckung gehört, dass von dieser Möglichkeit der Eskalation auch eine stabilisierende, weil abschreckende Wirkung ausging.

Rechtsstaatlichkeit sind selbst in ihren westlichen Hochburgen unter Druck geraten; die transatlantische Partnerschaft bröckelt; das zur Weltmacht aufgestiegene China fordert die USA und Europa heraus; Russland ist bedrohlicher geworden; Kriege und Krisen außerhalb Europas nähren Terrorismus und verstärken den Migrationsdruck auf Europa, der wiederum nationalistisch-autoritäre Kräfte begünstigt; Rüstungskontrollregime erodieren; Dauerkonflikte in Europas Nachbarschaft wie der israelisch-palästinensische oder der iranisch-arabische in der Golfregion können nicht befriedet werden; ein ungebremster und ungesteuerter Klimawandel könnte Macht- und Verteilungskonflikte auslösen und verschärfen. Die Erdbewohner sind durch Handel und Transport, Liefer- und Pandemieketten, Kommunikation und das Internet zusammengerückt wie nie zuvor, aber es fehlen belastbare Kooperationsformen und Regelwerke, die die konflikt- und gefahrenträchtigen Seiten dieser Interdependenz hinreichend entschärfen.

## Macrons Angebot

Europäische Selbstverteidigung kann es nur mit Frankreich geben. Das Land ist in Europa nicht nur ein wirtschaftliches und politisches Schwergewicht und der engste Partner Deutschlands; es ist auch das einzige EU-Land, das über Nuklearwaffen verfügt. In der Vergangenheit haben französische Präsidenten durchblicken lassen, dass die Force de Frappe, die (nukleare) »Schlagkraft« Frankreichs, nicht ausschließlich das eigene Land schützt, sondern auch der Sicherheit von Verbündeten dienen kann.<sup>28</sup> Zu einer Probe aufs Exempel ist es jedoch nie gekommen, weil der US-Nuklearschutz als unersetzlich galt.

Präsident Emmanuel Macron hat im Februar 2020 in einer sicherheitspolitischen Grundsatzrede erklärt, dass Frankreichs vitale Interessen »nunmehr eine europäische Dimension« hätten (Hervorh. E.L.) und dass er »in diesem Geist« mit jenen europäischen Partnern, die dazu bereit sind, einen strategischen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung Frankreichs für

<sup>28</sup> Für eine »quick history of the nuclear policy speeches of French presidents« vgl. Shahin Vallée, *France and Germany Need a Dialogue on Nuclear Policy*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, März 2020 (DGAP Commentary), S. 3, <<https://dgap.org/en/research/publications/france-and-germany-need-dialogue-nuclear-policy>> (Zugriff am 8.6.2020).



die gemeinsame Sicherheit anstrebe. Solche Partner könnten sich mit Übungen der französischen Nuklearstreitkräfte vertraut machen.<sup>29</sup>

Er geht damit weiter als jeder Präsident vor ihm. Für Macron ist das konsequent. Zwar betont er, dass Europas langfristige Sicherheit ein starkes Bündnis mit den USA erfordere. Washington erwarte jedoch zu Recht mehr europäische Eigenverantwortung und sende den Europäern eine unüberhörbare Botschaft: »Gebt mehr aus für eure eigene Sicherheit, es kann sein, dass ich nicht für immer euer Beschützer sein werde.«<sup>30</sup> Macrons Angebot fügt sich ein in seine grundsätzlich proeuropäische Ausrichtung und sein Eintreten für europäische Souveränität vor allem im wirtschaftlichen, technologischen und Gesundheitssektor.<sup>31</sup>

Wie weit der französische Präsident bei der Europäisierung des Abschreckungsperimeters der Force de Frappe bereit wäre zu gehen, kann sich erst zeigen, wenn seine Einladung zum Dialog angenommen wird.<sup>32</sup> Zudem kann eine solche Europäisierung nur glaubwürdig sein, wenn sie beständig ist, also durch Regierungs- und Präsidentenwechsel in Frankreich nicht in Frage gestellt würde. Sie bedingt mithin ein

29 »Let's be clear: France's vital interests now have a European dimension. In this spirit, I would like strategic dialogue to develop with our European partners, which are ready for it, on the role played by France's nuclear deterrence in our collective security. European partners which are willing to walk that road can be associated with the exercises of French deterrence forces« (*Speech of the President of the Republic on the Defence and Deterrence Strategy*, Paris, 7.2.2020, <<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy.en>> [Zugriff am 7.6.2020]).

30 »Let's face it, and listen to the United States of America, telling us: »Spend more on your own security, I may no longer be, over time, your guarantor of last resort, your protector« (ebd., Hervorh. im Original, eigene Übersetzung).

31 Vgl. *Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise*, Berlin, 18.5.2020, <<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>> (Zugriff am 7.6.2020).

32 Deshalb greift der Einwand zu kurz, »französische Atompolitik ist gelinde gesagt ungeeignet für Kooperation« (Claire Demesmay/Barbara Kunz, »Macrons Außenpolitik«, in: *Internationale Politik*, 75 [2020] 2, S. 90). Die Frage ist nicht, ob das heute so ist, sondern ob deshalb darauf verzichtet werden sollte, Frankreich auf die Probe zu stellen. Das würden wohl selbst die zitierten Kritikerinnen nicht wollen.

solides wechselseitiges Vertrauen, das nur auf dem Fundament eines nachhaltigen europäischen und vor allem deutsch-französischen Zusammenwachsens gedeihen kann.

Im Ergebnis bedeuten diese sechs Entwicklungen ein Zweifaches: Zum einen können Deutschland und Europa ohne robuste sicherheits- und verteidigungspolitische Vorkehrungen nicht auskommen. Solange Unfrieden und Unordnung bestehen, sind militärische Fähigkeiten ein notwendiges und legitimes Mittel verantwortungsbewusster Sicherheitspolitik. Zweitens gibt es in Emmanuel Macron einen französischen Präsidenten, der sich aufgeschlossen dafür zeigt, die für eine europäische Selbstverteidigung unerlässliche Fähigkeit einer eigenständigen nuklearen Abschreckung zu entwickeln.

## Die Pandemie als Bremsklotz?

Die Aneignung der Fähigkeit zur europäischen Selbstverteidigung steht nicht auf der EU-Agenda. Auf ihr stehen weniger ambitionierte Projekte wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), in deren Rahmen die koordinierte Entwicklung von militärischen Fähigkeiten gefördert werden soll, und ein Europäischer Verteidigungsfonds.

Diese Vorhaben wie auch die nationalen Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten werden von der Corona-Pandemie nicht verschont bleiben. Denn die von ihr verursachten Schäden sind immens: Der heftigste wirtschaftliche Einbruch seit Gründung der EU und die gewaltigen Hilfs- und Wiederaufbauprogramme auf nationaler und europäischer Ebene führen zu einem drastischen Anstieg der Verschuldung der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit zuvörderst der Bekämpfung der Pandemie und ihrer verheerenden Folgen gelten wird und muss.

Auf den ersten Blick sind das widrige Umstände für eine nachhaltige politische Unterstützung der europäischen Verteidigungs- und erst recht Selbstverteidigungsambitionen, geschweige denn für Investitionen in diese Vision. Der Pandemie-Fokus sollte jedoch nicht zu strategischer Kurzsichtigkeit verleiten. Die strukturellen und aktuellen Gründe, die dafür sprechen, das Thema europäische Selbstverteidigung aufs Tapet zu bringen, gelten weiterhin, und die Pandemie könnte den Druck auf Europa zu verteidigungspolitischer Eigenvorsorge erhöhen. Die vom Coronavirus hart getroffenen USA werden das auch dann erwarten,

wenn Trump abgewählt wird.<sup>33</sup> Chinas Selbstherrlichkeit und globalem Machtanspruch hat die dort ausgebrochene Seuche nichts anhaben können. Die Krise hat die amerikanisch-chinesische Rivalität eher angeheizt, und die notorischen Konfliktherde und Entwicklungsdefizite außerhalb Europas könnten durch die Verwüstungen der Pandemie noch zunehmen.<sup>34</sup>

Zu diesen sicherheitspolitischen Umfeldbedingungen kommen zwei EU-interne Faktoren: Der Pandemie-bedingte Druck auf die Verteidigungshaushalte kann auch heilsam sein. Europa leistet sich, weil die Streitkräfte der Nationalstaaten zu wenig kooperieren und Beschaffungen und Planungen kaum koordiniert werden, teure Duplizierungen und Ineffizienzen.<sup>35</sup> Die Pandemie-Kosten könnten dafür sorgen, dass mehr gemeinsame Fähigkeiten entwickelt, Beschaffungen besser abgestimmt und der Rüstungsmarkt stärker europäisiert werden.

Auch der zweite begünstigende Faktor hat mit der Gesundheitskrise zu tun. Der Europäische Rat der EU-Staats- und Regierungschefs hat dazu aufgerufen, »alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um

33 »Auf längere Sicht jedoch – über die Spanne von zwei oder drei Präsidentschaften – könnte die Corona-Pandemie die gesellschaftlichen Grundlagen für eine global ausgerichtete amerikanische Sicherheitspolitik weiter schwächen; zumindest wenn es nicht gelingt, die sozioökonomischen Ungleichheiten in den USA abzufedern. Deutschland und andere Partner der USA müssen sich darauf einstellen, dass der Streit über sicherheitspolitische und militärische Lastenteilung in der Nato an Heftigkeit und Virulenz gewinnt« (Marco Overhaus, *Das Virus und die Weltmacht. Mögliche Folgen der Corona-Pandemie für die US-amerikanische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 44/2020), S. 8, <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A44\\_corona\\_usa.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A44_corona_usa.pdf)> [Zugriff am 15.7.2020]).

34 »Wir dürfen auch nicht vergessen, dass keines der anderen Probleme, die uns vor der Corona-Krise beschäftigt haben, verschwunden ist. Sie könnten sich sogar noch verschlimmern« (Josep Borrell, »Die Coronavirus-Pandemie und die dadurch geschaffene neue Welt«, *EEAS* (online), 23.3.2020, <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76437/node/76437\\_de](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76437/node/76437_de)> [Zugriff am 31.3.2020]; vgl. auch Nina von Hardenberg, »Jenseits der Pandemie: Was vor Corona wichtig war – und es heute noch ist«, in: *SZ*, 24.4.2020, S. 6–7).

35 Vgl. European Commission, *Towards a European Defence Union. Towards a More United, Stronger and More Democratic Union*, Mai 2019, <[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-towards\\_a\\_european\\_defence\\_union\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-sibiu-towards_a_european_defence_union_0.pdf)> (Zugriff am 8.6.2020).

strategische Wirtschaftsgüter und Technologie vor ausländischen Investitionen, die legitime Ziele der öffentlichen Ordnung gefährden könnten, zu schützen. Dies wird dazu beitragen, die strategische Autonomie der EU während und nach der Krise sicherzustellen.«<sup>36</sup> Auch eine weitgehende Eigenständigkeit im Bereich der Rüstungsproduktion und -technologie kommt der strategischen Autonomie der EU zugute.

Dies gilt erst recht für europäische Selbstverteidigung. Die Corona-Krise führt den Wert der europäischen Integration eindringlich vor Augen. Zwar haben eigensinnige Reflexe der EU-Partner zu Beginn der Pandemie gezeigt, dass ein europäischer Bundestaat nach deutschem oder amerikanischem Muster nicht in Sicht ist; die Krise hat die Mitgliedstaaten aber rasch gelehrt, dass es keinen nationalen, sondern nur einen kollektiven europäischen Ausweg gibt.

So hat die Pandemie offenbart, wie zerbrechlich Lieferketten und wie abträglich übermäßige Abhängigkeiten sein können. Die Lehre ist, Europa durch eine dosierte De-Globalisierung (wieder) autonomer zu machen, und dies nicht nur bei Medikamenten und Schutzkleidung, sondern auch bei digitaler Infrastruktur, Energie und Schlüsseltechnologien. Eine solche Autonomisierung ist ein langfristiges Vorhaben. Ganz unmittelbar sorgt hingegen der Aufbaufonds zur Pandemie-Erhholung für einen kräftigen Integrationsschub: zum einen wegen seines Umfangs in Höhe von 750 Milliarden Euro, vor allem aber wegen seines hohen Anteils an nichtrückzahlbaren Zuschüssen (390 Mrd. Euro) und weil er gespeist wird durch kollektive Aufnahme von Schulden, deren Bedienung aus EU-Haushaltsmitteln erfolgen wird. Zu einem solchen Integrationsschritt mit langfristiger Bindewirkung waren die Mitgliedstaaten bislang nicht bereit.<sup>37</sup>

Verglichen mit diesen Fortschritten wäre europäische Selbstverteidigung immer noch ein integrativer Quantensprung. Aber je tiefer und breiter die Integration in anderen Bereichen ist und je mehr sie mit dem Anspruch auf strategische Autonomie begründet

36 *Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates*, Brüssel, 26.3.2020, <[www.consilium.europa.eu/media/43085/26-vc-euco-statement-de.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/43085/26-vc-euco-statement-de.pdf)> (Zugriff am 8.6.2020).

37 Vgl. Eckhard Lübckemeier/Nicolai von Ondarza, *Eine Corona-Präsidentschaft in Corona-Zeiten? Die Doppelaufgabe des deutschen Ratsvorsitzes: Kriseneindämmung und Schub für ein solidarisches und autonomes Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2020 (SWP-Aktuell 52/2020), <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A52\\_EURatsvorsitz\\_Corona.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2020A52_EURatsvorsitz_Corona.pdf)> (Zugriff am 15.7.2020).

wird, umso drängender stellt sich die Frage, ob solche Autonomie nicht prekär bleibt, solange Europa verteidigungspolitisch nicht eigenständig ist.

So gesehen bietet die Corona-Pandemie neben den strukturellen und aktuellen Gründen einen zusätzlichen Anlass, die Mach- und Wünschbarkeit europäischer Selbstverteidigung neu zu erörtern. Konfliktprävention und Konfliktbewältigung auch mit militärischen Mitteln, sei es zur Abschreckung oder durch deren tatsächlichen Einsatz, sind und bleiben notwendige Fähigkeiten, während die Verlässlichkeit der USA, sie zu akzeptablen Kosten und Risiken bereitzustellen, zurückgeht.<sup>38</sup>

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat erklärt: »Und es ist nicht mehr so, dass die Vereinigten Staaten uns einfach schützen werden, sondern Europa muss sein Schicksal selbst in die Hand nehmen.«<sup>39</sup> Kann und sollte Europa sein Schicksal auch durch Selbstverteidigung in die eigene Hand nehmen?

**38** Das sieht auch die deutsche Bevölkerung so: Knapp die Hälfte der Befragten (52%) befürworteten im September 2019 eine größere Unabhängigkeit von den USA, 63% bewerteten die momentanen Beziehungen zwischen Deutschland und den USA als eher schlecht, nur 22% wollten sich auch zukünftig auf den US-Nuklearschirm verlassen, vgl. Körber-Stiftung, *Einnischen oder zurückhalten? Eine repräsentative Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Hamburg 2019, <<https://bit.ly/34AWzZu>> (Zugriff am 28.2.2020).

**39** Die Bundesregierung, *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Verleihung des Karlspreises am 10. Mai in Aachen*, 10.5.2018, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-der-verleihung-des-karlspreises-am-10-mai-in-aachen-1008452>> (Zugriff am 26.2.2020); so auch Annegret Kramp-Karrenbauer/Markus Söder/Manfred Weber, »Wir stehen gegen die Feinde Europas auf«, in: *FAZ*, 15.2.2019, S. 8: »Unser Europa ist erfolgreich und schlagkräftig. Wir wollen unser Schicksal selbst in die Hand nehmen.« Außenminister Heiko Maas hat geäußert: »Ja, Europa muss sich in Zukunft selbst verteidigen können. Unsere Zusammenarbeit in der NATO bleibt dabei wichtig«, in: *SZ*, 13.2.2020, S. 14.

# Europäische Selbstverteidigung – eine Abwägung

An die Idee eines Europa, das verteidigungspolitisch autonom ist, knüpfen sich drei Hauptfragen: Welche Anforderungen stellen sich (»Was müsste«)? Wozu wäre Europa in der Lage (»Was könnte«)? Was legt eine Für- und Wider-Betrachtung nahe (»Was sollte«)?

Die folgerichtig vierte Frage ist die nach der politischen Strategie: Wie kann das, was sollte, erreicht werden? Welche flankierenden Bedingungen braucht es für ihren Erfolg? Mit welchen Partnern ist was machbar? Wie können welche Risiken minimiert werden? Die Antworten auf diese Fragen leiten sich aus dem strategischen Ziel ab. Deshalb werden sie nicht in diesem, sondern im Schlusskapitel behandelt, das einem Plädoyer für europäische Selbstverteidigung gewidmet ist.

## Was müsste?

Nicht nur Politik, auch die Reflexion über Politik beginnt mit dem Betrachten der Wirklichkeit. Der Status quo ist ernüchternd: Europa ist von verteidigungspolitischer Eigenständigkeit weit entfernt: »Europa kann sich zurzeit alleine nicht verteidigen. Wir sind auf dieses transatlantische Bündnis angewiesen.«<sup>40</sup> Das, so Bundeskanzlerin Merkel an anderer Stelle, gelte auch für die absehbare Zukunft.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Die Bundesregierung, *Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag*, 27.11.2019, <[www.bundestag.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-deutschen-bundestag-1699682](http://www.bundestag.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-deutschen-bundestag-1699682)> (Zugriff am 28.2.2020).

<sup>41</sup> Interview mit der *Financial Times*, »Europe Is no Longer at the Centre of World Events«, 9.1.2020, <[www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3c3ba4](http://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3c3ba4)> (Zugriff am 24.8.2020). Vgl. auch Claudia Major, *Die Rolle der Nato für Europas Verteidigung. Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2019 (SWP-Studie 25/2019), S. 6: »Ohne die konventionellen und nuklearen Beiträge der USA lassen sich

Welche Voraussetzungen wären für eine europäische Selbstverteidigung zu erfüllen? Im Wesentlichen sind es vier: ein solides Fundament, ausreichende Fähigkeiten, eine taugliche Strategie und politische Führung.

## Die vier Voraussetzungen europäischer Selbstverteidigung: Fundament, Fähigkeiten, Strategie und Führung.

### Fundament

Die Bedeutung der Anforderung, über ein solides Fundament zur Selbstverteidigung verfügen zu müssen, illustriert ein Gedankenexperiment. Die USA sind das Rückgrat der Nato. Könnte sich Europa selbst verteidigen, wenn es einen europäischen Staat vergleichbarer Macht gäbe? Nicht zwangsläufig. Denn noch so ausgereifte militärische Fähigkeiten allein reichen nicht. Sowohl ein potentieller Gegner als auch die eigenen Bündnismitglieder müssen davon ausgehen können, dass hinter diesen Fähigkeiten der politische Wille steht, sie nötigenfalls auch einzusetzen. Und zwar so, dass ein Angreifer mit einem für ihn unannehmbaren Risiko rechnen muss, während für den Geber und den Nehmer einer Beistandszusage das Risiko, wenn und dass diese eingehalten wird, erträglich sein muss.

Das wäre der Fall, wenn Europa ein Bundesstaat mit ausgeprägter, von allen seinen Bestandteilen geteilter Identität und unverbrüchlicher Solidarität wäre. Die »Vereinigten Staaten von Europa« nach dem Muster der USA sind jedoch nicht in Sicht, vielmehr

eine glaubwürdige Abschreckung und die militärische Verteidigung Europas bis auf Weiteres nicht sicherstellen«, <[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S25\\_mjr\\_Web.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S25_mjr_Web.pdf)> (Zugriff am 16.7.2020).

wird Europa auf politisch planbare Zeit eine Union von Nationalstaaten bleiben.

Die Konzeption eines Europas der Selbstverteidigung muss mit dieser Realität beginnen. Das macht sie nicht illusionär. Die EU ist ein politisches Gebilde ohne historische Analogie: ein Hybrid aus Inter- und Supranationalität, in dem die Nationalstaaten einen substantiellen Teil ihrer Souveränität auf die europäische Ebene übertragen haben.<sup>42</sup> Das war nur möglich, weil es ein Europäertum gibt. Da es kein europäisches Volk, sondern nur europäische Völker gibt, ist dieses Gemeinschaftsbewusstsein schwächer als nationale Identitäten. Hinzukommen muss deshalb die zweite Komponente europäischen Zusammenhalts: die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten. Europa liefert ihnen einen Mehrwert, der in seiner Kollektivmacht liegt: Zusammen erreichen sie mehr für ihre nationalen Kerninteressen Frieden und Sicherheit, Wohlfahrt und internationale Mitbestimmung.

Trotzdem haben diese beiden Faktoren, europäische Identität und nationale Interessen, bisher nicht ausgereicht, um für ein Europa der Selbstverteidigung zu sorgen. Zum einen waren die Kosten und Risiken des amerikanischen Schutzes geringer als die einer Emanzipation davon. Zum anderen hat es an einer entscheidenden Ressource gefehlt: dem Vertrauen der Mitgliedstaaten in die gegenseitige Verlässlichkeit. Die Anforderungen an diese Ressource sind im Verteidigungsbereich erheblich höher als bei einer gemeinsamen Währung. Die Mahnung von Bundeskanzlerin Merkel, »Scheitert der Euro, scheitert Europa«, weist darauf hin, was auf diesem Feld auf dem Spiel steht. Noch ungleich mehr stünde auf dem Spiel, wenn ein Europa der Selbstverteidigung scheiterte: Würde das ihm zugrundeliegende Beistandsversprechen nicht eingelöst, wäre die nationale Existenz in Gefahr.

Die Bezugnahme auf die Währungsunion ist noch in einer zweiten Hinsicht aufschlussreich. Da ungleich mehr auf dem Spiel steht, sollte auf stärkere Konvergenz als im Falle der gemeinsamen Währung geachtet werden. Der Euro wurde trotz fehlender Angleichung der Volkswirtschaften und »Wirtschaftskulturen« in der Hoffnung eingeführt, dass die Funk-

tionsbedingungen einer einmal geschaffenen Gemeinschaftswährung zu einer nachholenden Konvergenz nötigen würden. Diese Hoffnung hat getrogen. Das darf sich bei dem Projekt, ein selbstverteidigungsfähiges Europa zu schaffen, nicht wiederholen.

Eine Angleichung der strategischen Kulturen ist deshalb unerlässlich. Sie wäre Teil und Antriebskraft eines Prozesses der Vertrauensbildung unter den Mitgliedstaaten, der zur Selbstverteidigungsfähigkeit führen und sie bewahren müsste. Denn die Bereitschaft, sich in existentiellen Fragen auf andere zu verlassen, ist nie ein für alle Mal gegeben, sondern muss in einer (Selbstverteidigungs-)Union von Nationalstaaten ständig erneuert werden. Auf diese Weise ist sie verkoppelt mit dem Integrationsprozess allgemein: Schaffen Europas Mitgliedstaaten auch auf anderen Gebieten einen kollektiven Mehrwert, fördert das die europäische Identität und Solidarität, die das Fundament europäischer Selbstverteidigung bilden.

## Fähigkeiten

Ein Europa der Selbstverteidigung müsste über solide militärische Fähigkeiten konventioneller und nuklearer Art und eigene rüstungsindustrielle Kapazitäten verfügen. Das erfordert ausgereifte konventionelle Streitkräfte im gesamten Einsatzspektrum.<sup>43</sup>

Europas konventionelle Fähigkeiten müssten nicht notwendigerweise mit der Existenz einer einzigen europäischen Armee einhergehen. Diese wäre das Ideal: politisch, weil sie unverbrüchliche Solidarität signalisieren und forcieren würde, militärisch, weil sie optimale Schlagkraft bedeuten würde. Eine realistische Vision ist eine solche Armee allerdings nicht, weil sie ein Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten erfordert, das allenfalls langfristig erreichbar scheint. Bis dahin sollte es gemeinsame Einheiten und Fähigkeiten geben, die nationale nicht ersetzen, aber mehr und mehr ergänzen und aus denen später eine Armee hervorgehen könnte. Unerlässlich wäre militärisch jedoch die Interoperabilität nationaler und europäischer Verbände, und politisch müsste aus Sicht aller gewährleistet sein, dass diese Fähigkeiten jederzeit und uneingeschränkt zum Schutz aller verfügbar sind.

Europa müsste zudem über eigene rüstungsindustrielle Kapazitäten verfügen. Denn ohne eine Selbst-

<sup>42</sup> Stichworte dafür sind Binnenmarkt, gemeinsame Währung, Schengen-Raum, die supranationalen Organe Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof und deren umfangreiche Kompetenzen und der Verzicht auf nationale Vetos durch Mehrheitsentscheidungen.

<sup>43</sup> Zur Unterscheidung von Nuklearwaffen sind hier mit konventionell auch neuere Instrumente wie Cyber-Fähigkeiten und Hyperschallwaffen gemeint.



versorgung, die einseitige Abhängigkeiten von Dritten verhindert, wäre es nicht autonom.

Sodann müsste sich Europa im doppelten Sinne des Wortes der Kernfrage stellen: »Die atomare Abschreckung bleibt der Lackmустest, der entscheidet, ob Europa in der Sicherheitspolitik eine eigenständige Rolle zu spielen vermag.«<sup>44</sup> In einer Welt, in der potentielle Gegner nuklear gerüstet sind oder künftig sein könnten, ist Verteidigung ohne nukleare Abschreckung, sprich ohne Atomwaffen illusorisch. Denn »ihre Abschaffung zu fordern, ist edel und aussichtslos. Das Wissen um ihre Herstellung ist nicht mehr in eine Truhe des Vergessens zu sperren, und keine Atommacht wird sich der Gefahr aussetzen, durch einen bisherigen Habenicht oder einen Unverantwortlichen erpreßt zu werden.«<sup>45</sup> Nuklearwaffen lassen sich nicht ent-erfinden, sie lassen sich nur politisch entschärfen durch Friedensgemeinschaften wie die EU, in denen Krieg undenkbar geworden ist. Da die Welt aber weit entfernt von einem solchen Zustand ist, bleibt nukleare Vorsorge angezeigt. Ein Europa der Selbstverteidigung müsste deshalb sowohl konventionelle als auch nukleare Militärkräfte besitzen.

Welche und wie viele dieser Potentiale und rüstungsindustriellen Fähigkeiten gebraucht würden, ist lageabhängig, also davon, wie die akuten und möglichen Bedrohungen eingeschätzt werden. Eine solche Lageanalyse allein beantwortet jedoch noch nicht die Frage »How much is enough for what?«. Hinzu kommt deshalb die dritte Anforderung an europäische Selbstverteidigung.

## Strategie

Eine Strategie soll gewährleisten, dass die zum Erreichen eines Ziels erforderlichen Ressourcen effektiv und effizient eingesetzt werden. Die Frage, was Europa zur Selbstverteidigung benötigt, lässt sich nicht allein aus einer Lageanalyse ableiten. Denn

44 Eric Gujer, »Macron ist Machtpolitiker, und die Deutschen sind Romantiker«, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 16.2.2020, <<https://www.nzz.ch/international/macron-ist-machtpolitiker-und-die-deutschen-sind-romantiker-ld-1540830>> (Zugriff am 30.6.2020). Im französischen Weißbuch von 1994 heißt es konzis: »Mit nuklearen Fähigkeiten ist eine Autonomie Europas in Verteidigungsfragen möglich. Ohne sie ist sie ausgeschlossen« (*Livre Blanc sur la Défense*, Juni 1994, S. 56, <[www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf](http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le-livre-blanc-sur-la-defense-1994.pdf)> [Zugriff am 30.6.2020] – eigene Übersetzung).

45 Bahr, *Deutsche Interessen* [wie Fn. 3], S. 53.

auch sie ist nicht objektiv. Militärische Fähigkeiten werden erst dann als bedrohlich wahrgenommen, wenn man demjenigen, der über sie verfügt, misstraut. Das jedoch ist eine Frage der Einschätzung.

Was Selbstverteidigung in Form militärischer Absicherung erfordert, ist schon deshalb nicht eindeutig. Zudem ist es nicht statisch. Eine der Selbstverteidigung übergeordnete Gesamtstrategie muss darauf abzielen, Bedrohungen einzudämmen und abzubauen. Diese Maßgabe kann und muss nicht allein mit Rüstungskontrolle und Abrüstung erfüllt werden, sondern auch durch den Aufbau eines militärischen Dispositivs, das so weit wie möglich im Einklang mit den erklärten defensiven Absichten steht. Aber da Waffen qua Existenz ein Misstrauen signalisieren, sind sie dafür nur begrenzt tauglich.

Zudem birgt ein angedrohter oder tatsächlicher Einsatz von Waffen ein hohes Eskalationsrisiko. Deshalb braucht es eine politische Gesamtstrategie, für die militärische Mittel unentbehrlich, aber nicht vorrangig sind. Im Rahmen einer solchen Strategie ist Selbstverteidigung die Rückversicherung für eine Politik, die prioritär auf nicht-militärische Verhütung, Begrenzung und Beendigung von Konflikten setzt. Wo nötig, gehören dazu auch Instrumente wie Sanktionen. Wo immer möglich, stehen Verständigung, Kooperation zum allseitigen Vorteil und Einbindung in multilaterale Regelwerke im Vordergrund.

## Führung

Zur europäischen Selbstverteidigungsfähigkeit wird es nicht von selbst, sondern wie beim Euro nur mit visionärer Führungskraft kommen. Dafür sind Deutschland und Frankreich unverzichtbar: beide wegen ihres politischen, wirtschaftlich-technologischen und militärischen Gewichts und Frankreich allein deshalb, weil es nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs die einzig verbliebene Nuklearmacht in der EU ist.

Die Euro-Analogie ist auch in anderer Hinsicht erhellend. Pläne für eine Währungsunion gab es bereits vor dem Fall der Mauer im November 1989. Unzweifelhaft ist jedoch, dass das Ende der deutschen und europäischen Teilung als Katalysator für die Einführung der Gemeinschaftswährung gewirkt hat.

Bisher haben die epochalen Ab- und Umbrüche der ersten beiden Dekaden des 21. Jahrhunderts für das Projekt einer europäischen Selbstverteidigungsunion noch keinen vergleichbaren Effekt gehabt. Das liegt zum einen daran, dass mehr auf dem Spiel steht und die Währungsunion wegen mangelnder Konvergenz,

erwiesener Krisenträchtigkeit und noch ausstehender Stabilisierung (u.a. durch eine Banken- und Kapitalmarktunion) kein attraktives Vorbild ist.

Es liegt jedoch auch daran, dass es an politischer Führung fehlt. In einer Europäischen Union demokratischer Nationalstaaten muss diese Führung von den Mitgliedstaaten ausgehen. Erst recht, wenn es um europäische Selbstverteidigung geht. Denn die Mitgliedstaaten werden es keiner supranationalen EU-Instanz überlassen, an ihrer Stelle über militärische Einsätze und damit das Schicksal ihrer Staatsangehörigen und Wähler zu entscheiden.

In einer Demokratie braucht die politische Führung ein Mandat der Wählerschaft. Auch ein Europa der Selbstverteidigung gibt es nur mit demokratischem Rückhalt. Politische Führung als Aufgabe erschöpft sich jedoch nicht in der Umsetzung des Wählerwillens.<sup>46</sup> Sie ist auch und gerade dann gefordert, wenn dieser Wille unklar, inkonsequent oder widersprüchlich ist, und sie ist vor allem gefordert, wenn das, was aus Sicht der gewählten Führung im nationalen Interesse liegt, in der Wählerschaft auf fragile oder unzureichende Zustimmung stößt.

Das gilt besonders für Deutschland. Zwar hat das Vertrauen der Deutschen in die USA stark abgenommen, und drei Viertel von ihnen stimmten in einer Umfrage Ende 2019 der Aussage von Bundeskanzlerin Merkel zu, die Europäer müssten ihr Schicksal in die eigene Hand nehmen. Aber nur 20 Prozent meinten, Deutschland müsse sich dafür militärisch stärker engagieren, 60 Prozent widersprachen.<sup>47</sup>

Damit ist ebenso wenig eine europäische Selbstverteidigung zu machen wie mit der Bundeswehr. Deren Einsatzbereitschaft, das zeigt der Jahresbericht 2019 des Wehrbeauftragten, ist erheblich eingeschränkt: »Personallücken, materielle Mangelwirtschaft und bürokratische Überorganisation bleiben vielerorts prägend für den Alltag.«<sup>48</sup> Das von der Bundesregie-

rung 2014 mitbeschlossene Nato-Ziel, dass jeder Mitgliedstaat spätestens im Jahr 2024 mindestens zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aufwendet, will Deutschland nach derzeitiger Planung erst 2031 erreichen. Das Angebot von Präsident Macron, einen Dialog über die Rolle der französischen Nuklearwaffen für die europäische Verteidigung zu führen, hat die Bundesregierung bisher nicht aufgenommen.

Militärische Mittel sollten immer verhältnismäßig und unter dem Primat der Politik angedroht und angewendet werden. Sie sind jedoch notwendig und legitim, und ein Europa der Selbstverteidigung erfordert eine größere Bereitschaft Deutschlands, sich militärisch einzubringen. Dies zu vermitteln und entsprechend zu handeln, ist eine Aufgabe, der sich politische Führung stellen müsste.<sup>49</sup>

## Was könnte?

Europa, so die im Folgenden näher erläuterte These, könnte sich selbst verteidigen, wenn es das wollte. Ausschlaggebend für das Erreichen dieses Zieles sind die beiden Anforderungen geteilte Identität und Interessen (»Fundament«) sowie Führung durch eine »kritische Masse« von Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich. Diese beiden Akteure sind es, die den politischen Willen zu einem Europa der Selbstverteidigung generieren und implementieren müssen.

19/16500, Berlin, 28.1.2020, Zitat S. 5, <<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/165/1916500.pdf>> (Zugriff am 3.3.2020).

<sup>49</sup> »Ich kann verstehen, dass bei unseren Partnern gelegentlich der Eindruck entsteht, Deutschland ducke sich weg [...] Nach der Katastrophe von 1945 haben wir eine Kultur der Zurückhaltung verinnerlicht [...] Auftrumpfen steht uns nicht. Aber unsere Geschichte kann kein Feigenblatt sein. Sie darf nicht als Ausrede für Verantwortungslosigkeit dienen [...] Sie [alte Stabilitätsfragen innerhalb Europas] gilt es sich ebenso bewusst zu halten, wie es jetzt darum geht, strategische Interessen zu definieren, außenpolitische Zusammenhänge immer wieder zu erklären und die Deutschen von der Notwendigkeit zu überzeugen, dass wir uns in der Verteidigungspolitik noch weiter werden bewegen müssen. Auch gegen Widerstände. Mit anderen Worten: Es braucht politische Führung.« (Deutscher Bundestag, Adenauer-Vortrag von Bundestagspräsident Dr. Wolfgang Schäuble »Deutschlands Rolle in der globalisierten Welt«, 29.10.2019, <[www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2019/043-665622](http://www.bundestag.de/parlament/praesidium/reden/2019/043-665622)> [Zugriff am 4.3.2020]).

<sup>46</sup> Wie schwierig es sein kann, dem nachzukommen, hat jemand, der aus reicher Erfahrung spricht, in unverblümter Offenheit bekannt: »Das ist eben einer der Nachteile an der Demokratie: Politik ist nur so weit möglich, als es gelingt, das Volk auf seine Seite zu ziehen, und daraus erwächst eine Riesenversuchung, dem Volk nach dem Mund zu reden« (Helmut Schmidt, in: ders./Fritz Stern, *Unser Jahrhundert. Ein Gespräch*, München 2010, S. 190).

<sup>47</sup> Vgl. Thomas Petersen, »Halbherzige Verteidigungsbereitschaft«, in: FAZ, 19.12.2019, S. 8.

<sup>48</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2019*, Drucksache

Den beiden anderen Anforderungen (»Fähigkeiten« und »Strategie«) gerecht zu werden, bliebe dann immer noch ein ehrgeiziges und anspruchsvolles – aber kein unmögliches – Unterfangen.

## Strategie

In einem Gründungsdokument müssten sich die Teilnehmer darauf verständigen, was mit der Fähigkeit zu europäischer Selbstverteidigung erreicht werden soll und was nicht, wie eine bis zur Selbstverteidigung auszubauende Verteidigungsunion institutionell ausgestaltet sein soll und wie deren militärisches Dispositiv ausgerüstet und in welchen Etappen es entwickelt werden soll. Dafür sind folgende Eckpunkte zu berücksichtigen: dass die Nato und die transatlantische Partnerschaft für die Sicherheit Europas zentral bleiben; dass die Verteidigungsunion auch denjenigen offensteht, die sich zunächst nicht beteiligen wollen; dass sie Fähigkeiten und Einsatzoptionen aufbauen soll, die die Handlungsfähigkeit der gesamten EU fördern; dass sie unter dem politischen Primat einer Strategie steht, in der militärische Mittel dazu dienen, der zivilen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und der Absicherung einer auf Recht und Regeln beruhenden internationalen Ordnung Rückhalt zu verschaffen; und dass sich ihr militärisches Dispositiv ableitet aus einer politischen Lage- und Bedrohungsanalyse.

Für ein solches Strategiedokument und seine Fortentwicklung im Einklang mit einer aktualisierten Lage- und Bedrohungsanalyse braucht es beständigen Willen und kraftvolle Führung. Mit beidem ist nur zu rechnen, wenn Europa zur militärischen Selbstvorsorge grundsätzlich imstande wäre. Ob dies der Fall ist, wird nachfolgend zunächst für den konventionellen und anschließend für den nuklearen Bereich untersucht.

## Konventionelle Selbstverteidigung

Die Beschäftigung mit der Frage, ob Europa überhaupt in der Lage wäre, sich ausreichende konventionelle Fähigkeiten zu leisten, könnte zu zwei Trugschlüssen verleiten: die Kosten zu unterschätzen oder sie als untragbar anzusehen. Beides lehrt eine Studie des International Institute for Strategic Studies (IISS).<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Vgl. Ben Barry et al., *Defending Europe: Scenario-based Capability Requirements for NATO's European Members*, London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), April

Ausgangspunkt der IISS-Analyse ist ein »Amerixt«: ein Ausscheiden der USA aus der Nato und ihre Weigerung, ihren ehemaligen Verbündeten militärisch beizuspringen. Auf der Basis von zwei Szenarien, dem Schutz von Seeverbindungen (»sea lines of communication«) und der Reaktion auf eine begrenzte russische Aggression gegen Litauen und Teile Polens, wird kalkuliert, was es kosten würde, die von den USA hinterlassenen Fähigkeitslücken zu schließen. Im ersten Fall wären es zwischen 94 und 110 Milliarden US-Dollar, im zweiten zwischen 288 und 357 Milliarden US-Dollar. Das Institut veranschlagt einen Zeitraum von bis zu zwanzig Jahren für die entsprechenden Anschaffungen.<sup>51</sup>

Das lässt die Kosten konventioneller Selbstverteidigung ermessen, zumal die IISS-Schätzungen nicht auf Worst-Case-Annahmen wie einem noch größeren russischen Angriff und/oder mehreren gleichzeitigen Einsätzen beruhen. Andererseits wird aber auch vor der Schlussfolgerung gewarnt, dass europäische Anstrengungen deshalb hoffnungslos seien und Europa strukturell unfähig sei, sich selbst zu verteidigen.<sup>52</sup>

Das leuchtet ein: Europa als eine der reichsten Weltregionen hätte wirtschaftlich, technologisch und wissenschaftlich das kollektive Potential, sich eigenständig verteidigen zu können. Das Gegenteil wäre den USA mit ihren weitaus höheren Verteidigungsausgaben bei vergleichbarem Bruttoinlandsprodukt schwer zu vermitteln. Zudem käme es dem Eingeständnis gleich, auf Dauer in der Falle einer existentiellen Abhängigkeit zu sitzen. Eine solche Verwundbarkeit hätte drei Risiken: Sie könnte es Europa erschweren, sich in Konfliktfällen gegenüber dem amerikanischen Verbündeten zu behaupten; dies würde Europas Handlungsfreiheit im Verhältnis zu Dritten beschneiden; und eine aus Sicht Dritter abnehmende Verlässlichkeit der US-Beistandszusage könnte Akteure veranlassen, gegenüber Europa unnachgiebiger aufzutreten.

## Konventionelle Selbstverteidigung ist finanzierbar.

Was Europa können müsste, um sich selbst zu schützen, ist zudem nicht objektiv vorgegeben. Gegen

2019, <[www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe](http://www.iiss.org/blogs/research-paper/2019/05/defending-europe)> (Zugriff am 4.3.2020).

<sup>51</sup> Ebd., S. 3.

<sup>52</sup> Ebd., S. 42: »The point of this work is not to say that European efforts are hopeless and European governments structurally unable to defend themselves.«



welche Bedrohungen und Risiken sich Europa militärisch absichern würde, lässt sich nicht allein aus den militärischen Kapazitäten potentieller Widersacher ableiten. Schon der Grad der ihnen inhärenten Bedrohlichkeit, nämlich die Leistungsfähigkeit der Waffensysteme eines möglichen Aggressors und die Effektivität, mit der er in der Lage ist, sie taktisch und strategisch zur Geltung zu bringen, ist eine Bewertungsfrage. Das gilt umso mehr für die Perzeption und Interpretation der Absichten und der Eskalationsbereitschaft eines Gegners.

Für das, was europäische Selbstverteidigung militärisch erfordert, müsste zudem ihr Perimeter bestimmt werden. Europa braucht robuste nicht-nukleare Fähigkeiten für zwei Hauptzwecke: zur Verteidigung und zur Intervention. Im Rahmen der Verteidigung dienen sie der Abschreckung und Abwehr von Angriffen. Je besser das gelingt, umso höher das Risiko für einen Angreifer und umso geringer das eigene Risiko, zwischen Pest und Cholera, also Kapitulation und nuklearer Eskalation, wählen zu müssen.

In Interventionsszenarien geht es nicht oder jedenfalls nicht unmittelbar um Angriffe auf das eigene Territorium. Trotzdem ist militärisches Eingreifen selten selbstlos. Das ist augenfällig, wenn es gilt, eigene Bürger in Drittkonflikten zu schützen, oder wenn durch Terrorbekämpfung wie gegen den »Islamischen Staat« (IS) nicht nur dessen Opfer vor Ort, sondern auch die eigene Bevölkerung geschützt werden soll, die zum Ziel IS-organisierter oder IS-inspirierter Anschläge werden könnte. Militärische Einsätze, die helfen, ein sicheres Umfeld für wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu schaffen, vermindern den Anreiz zur Migration nach Europa. Und auch der Schutz von maritimen Transportwegen dient eigenen (Wirtschafts-)Interessen.

Allein die Auflistung dieser Einsatzfälle verdeutlicht: Gegen alle denkbaren, nicht gänzlich auszuschließenden Risiken gibt es keine Vorsorge, und der Einsatz von endlichen Ressourcen ist stets mit Opportunitätskosten verbunden. Militärische Überversicherung wäre jedoch nicht nur Ressourcenverschwendung, sie könnte auch dazu verleiten, mangels ziviler Investitionen zu sehr auf die militärische Karte zu setzen.

Tatsächlich jedoch leistet sich Europa heute eine Ressourcenverschwendung, die das Gegenteil, militärische Unterversicherung, bewirkt. Ein erheblicher Teil der in der IISS-Studie identifizierten Fähigkeitslücken ist darauf zurückzuführen, dass die Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten »nationalisiert« sind.

Würde weniger national nebeneinander und mehr europäisch miteinander geplant und beschafft und gäbe es mehr gemeinsame Fähigkeiten, könnte mit weniger Aufwand mehr europäische Verteidigungsfähigkeit generiert werden.<sup>53</sup>

Deshalb und aus den übrigen genannten Gründen kann die Frage »How much is enough for what?« nur politisch entschieden werden. Zur politischen Vorsorge müsste auch gehören, das notwendige Ausmaß militärischer Mittel durch energisches und nachhaltiges Bemühen um bi- und multilaterale Abrüstung und Rüstungskontrolle zu begrenzen. Aber das eine kann das andere nicht ersetzen. Verlässlicher Frieden, der ohne Militär auskommt, setzt unerschütterliches Vertrauen in die Bereitschaft aller zur gewaltfreien Konfliktregelung voraus. Die EU ist eine solche Friedensgemeinschaft. Die Welt besteht jedoch nicht allein aus der EU, und eine globale Friedensgemeinschaft ist nicht in Sicht. Gerade deshalb sind Abrüstung und Rüstungskontrolle notwendig, aber kein Ersatz für militärische Vorsorge.

## Nukleare Selbstverteidigung

Welche und wie viele konventionelle Fähigkeiten benötigt würden, damit Europa sich selbst verteidigen kann, bleibt politischer Einschätzung vorbehalten. Das gilt umso mehr, wenn der nukleare Bereich hinzukommt. Ohne ihn geht es nicht, aber nukleare Selbstvorsorge ist für Europa weitaus schwieriger als konventionelle.

Das liegt an der Eigenheit der EU wie auch von Nuklearwaffen. Die EU ist kein Bundesstaat, sie bleibt auf absehbare Zeit eine teilsupranationalisierte Union von Nationalstaaten. Zugleich sind Nuklearwaffen keine evolutionäre Weiterentwicklung von Kriegsmitteln mit besonderer Zerstörungskraft. In der Menschheitsgeschichte von Krieg und Gewalt stellen sie einen Zäsur dar, deren revolutionäre Dimension beim Anbruch des Atomzeitalters so beschrieben wurde: »Bisher war es der Hauptzweck unseres Militärs, Kriege zu gewinnen. Von nun an ist sein Haupt-

<sup>53</sup> »Our research shows that joint European procurement can provide 30 percent savings on equipment investment. In addition, joint procurement would facilitate interoperability, joint maintenance, and joint training« (Munich Security Conference, *More European, More Connected and More Capable. Building the European Armed Forces of the Future*, München 2017, S. 7, <[https://securityconference.org/assets/02\\_Dokumente/01\\_Publikationen/MSCEuropeanDefenceReport2017.pdf](https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MSCEuropeanDefenceReport2017.pdf)> [Zugriff am 4.3.2020]).

zweck, Kriege zu verhindern. Es hat so gut wie keinen anderen Nutzen mehr.«<sup>54</sup> Das gilt mehr als sieben Jahrzehnte später weiterhin für Konstellationen, in denen sich Kontrahenten durch eine gesicherte Zweitschlagsfähigkeit gegenseitig vernichten könnten. Oberstes Gebot ist dann zu verhindern, dass Konflikte in einen solchen »Krieg« eskalieren.

Da nukleare Abschreckung ein existentielles Risiko birgt, ist sie vorbehaltlos nur dann, wenn sie der eigenen Existenzsicherung dient: Hat man nichts mehr zu verlieren als das eigene Überleben, muss ein Angreifer mit einer ihn vernichtenden Reaktion rechnen. Diese *originäre* Abschreckung ist in einer EU von Nationalstaaten nicht möglich. Sie wäre es, wenn sich Europas Bürgerinnen und Bürger als ein Volk mit einer den Nationalstaaten vergleichbaren Identität verstünden. Dann, aber auch erst dann könnte es eine europäische Instanz geben, die die von einem europäischen Volk gestiftete Legitimität und Autorität hätte, über die Androhung und Anwendung von Nuklearwaffen zu entscheiden.

### **Nukleare Selbstverteidigung muss ohne Großbritannien auskommen können.**

Gibt es unter diesen Bedingungen eine Alternative zu dem bisher von den USA bereitgestellten Nuklearschutz? Da eine atomare Abschreckung *durch* Europa bis auf weiteres unerreichbar ist, bleibt nur eine Möglichkeit: eine Abschreckung *für* Europa durch einen oder mehrere europäische Staaten.

Derzeit gibt es mit Frankreich und Großbritannien nur zwei europäische Atomkräfte. Nach dem Brexit ist es noch unwahrscheinlicher geworden, einen französisch-britischen Nuklearschirm für Europa aufspannen zu können. Ein Land, das die vermeintlichen Fesseln der europäischen Integration abstreifen will, wird es weder wollen noch vertrauenswürdig genug sein, für die Sicherheit seiner ehemaligen EU-Partner das eigene Überleben zu riskieren.

Aber selbst wenn Großbritannien dazu bereit wäre – solange es außerhalb der EU-Integration bleibt, kann es nur wie derzeit die USA erweiterte Ab-

schreckung bieten. Es sind jedoch die damit verbundenen Grenzen, Risiken und Kosten, die der Selbstverteidigungsfähigkeit Europas im Wege stehen. Trotzdem wäre angesichts des militärischen Potentials des Landes ein britischer Beitrag ein wünschenswerter Gewinn für eine europäische Abschreckungs- und Verteidigungsfähigkeit. Diese darf jedoch nicht davon abhängig sein, weil ein solcher Beitrag nicht mehr als einen erweiterten Abschreckungsschutz darstellen könnte und nach dem Brexit nicht absehbar ist, ob das Land dazu überhaupt bereit wäre.

Es sei denn, es kommt zu einem Pearl-Harbor-Moment, zu einem abrupten Schock, der eine politische Kehrtwende auslöst. Der japanische Angriff hat 1941 der US-Regierung und mehr noch der zögerlichen US-Bevölkerung die Unumgänglichkeit eines Kriegseintritts vor Augen geführt. Eine vergleichbar grundstürzende Änderung der britischen Sicherheitspolitik wäre allenfalls dann zu erwarten, wenn die USA ihre Schutzzusage einseitig und endgültig aufkündigten und dies durch einen Truppenabzug untermauerten. Es ist der »Schwarze Schwan«, dessen Auftauchen in einer Konstellation asymmetrischer Interdependenz, wie sie der Nato zugrunde liegt, nicht auszuschließen ist. Unter Präsident Trump ist er nicht mehr tiefschwarz.<sup>55</sup>

Das sollte Europa dazu bewegen, die mögliche Endlichkeit des amerikanischen Schutzversprechens nicht aus den Augen zu verlieren. Als Prämisse für den Plan, Europa zur Selbstverteidigung zu befähigen, würde diese Einsicht jedoch eher kontraproduktiv wirken. Erstens könnte ein Brechen des Beistandsversprechens als zwar nicht unmöglich, aber höchst unwahrscheinlich angesehen werden. Zudem könnte eingewandt werden, dass eine solche Worst-Case-Annahme zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung wird, indem sie eine Misstrauensspirale im transatlantischen Verhältnis in Gang setzt, an deren Ende ein unbeabsichtigter Bruch steht.

Als Triebkraft für den Prozess hin zu europäischer Selbstverteidigung ist der »Schwarze Schwan« weder nützlich noch notwendig. Das Szenario illustriert je-

54 »Thus far, the chief purpose of our military establishments has been to win war. From now on its chief purpose must be to avert them. It can have almost no other useful purpose« (Bernard Brodie, »The Implications for Military Policy«, in: Bernard Brodie (Hg.), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946, S. 76).

55 Vgl. oben, S. 10, den Abschnitt »Trump hin oder her – der alte Westen ist tot«. Für einen US-Rückzug aus der Nato plädieren John J. Mearsheimer/Stephen Walt, »The Case for Offshore Balancing. A Superior U.S. Grand Strategy«, in: *Foreign Affairs*, 95 (2016) 4, S. 82: »In Europe, the United States should end its military presence and turn NATO over to the Europeans.«

doch, dass mit einem britischen Beitrag zur nuklearen Eigenständigkeit Europas nicht geplant werden kann.

Das gilt ebenso für den Ersatz Großbritanniens durch eine oder mehrere neue europäische Nuklearmächte. Zu ihnen müsste auch Deutschland gehören. Eine »deutsche Bombe« will jedoch niemand und sollte auch niemand wollen. Sie wäre ein Sprengsatz für die Nato, die EU und den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag.<sup>56</sup>

Deshalb bleibt nur das französische Arsenal. Auf den ersten Blick erscheint es ungeeignet. Frankreich hat Nuklearwaffen aus Gründen des nationalen Prestiges und als Attribut des von ihm reklamierten Großmachtstatus, für den auch der ständige Sitz im VN-Sicherheitsrat kennzeichnend ist. Doch es gibt zwei weitere Motive: das mangelnde Vertrauen in die Verlässlichkeit des US-Schutzversprechens und das Bestreben, seine nationale Handlungsfähigkeit zu maximieren. Das verträgt sich nicht mit dem, was Europa braucht: eine Macht, die bereit und in der Lage ist, die nukleare Abdeckung einer europäischen Selbstverteidigung zu gewährleisten.

Die Frage ist, ob Frankreich werden kann, was es bisher nicht sein sollte: der nukleare Beschützer Europas anstelle der USA. Das Argument, dies sei schon deshalb unmöglich, weil Frankreichs Präsident seine Entscheidungshoheit über die französischen Nuklearwaffen nicht teilen werde, überzeugt nicht. Das gilt ebenso für den US-Präsidenten, ohne dass daraus abgeleitet wurde, der US-Nuklearschutz sei ein leeres Versprechen.

Ernster zu nehmen ist der Einwand, im Vergleich zum US-Arsenal sei der französische Bestand von circa 300 Sprengköpfen auf wenigen Trägersystemen zu klein und verwundbar. Für die Bewertung dieses Arguments ist zunächst der fundamentale Unterschied zwischen konventionellen und nuklearen Systemen zu beachten.

### Anders als konventionelle sind Nuklearwaffen keine Duellwaffen.

Konventionelle Waffen können auch gegen zivile Ziele eingesetzt werden, vorrangig sollen sie jedoch dazu verwendet werden, militärische Kapazitäten unschädlich zu machen. Aus dieser »Duellsituation« ergibt sich die Bedeutung gegnerischer Potentiale für die Frage, welche und wie viele konventionelle Sys-

teme man selbst benötigt. Zwar könnten auch mit Nuklearwaffen militärische Ziele bekämpft werden (»counterforce«); wegen ihrer im Vergleich mit konventionellen Waffen enorm potenzierten Zerstörungskraft wäre es jedoch höchst unwahrscheinlich, dass ein »Counterforce«-Schlagabtausch in für beide Seiten erträglichen Schadensgrenzen gehalten werden könnte. Deshalb würde jedes Überschreiten der nuklearen Schwelle den Charakter des Krieges und die Wahrnehmung der damit verbundenen Risiken durch die Kontrahenten radikal verändern. Die Furcht vor einer unkontrollierbaren Eskalation in die gegenseitige Vernichtung dürfte ein, wenn nicht gar der Hauptgrund dafür sein, dass Kernwaffen bisher nie zwischen nuklearerüsteten Widersachern zum Einsatz gekommen sind.<sup>57</sup> Ihre Abschreckungswirkung können Nuklearwaffen deshalb auch dann entfalten, wenn die eigenen Fähigkeiten geringer als jene eines potentiellen Gegners sind.

Das gilt unter zwei Voraussetzungen. Abschreckung ist ein Produkt aus eigenen Fähigkeiten und gegnerischer Perzeption. Soll sie nicht als Bluff verpuffen, braucht es beides: militärische Fähigkeiten, die dem Gegner schaden können, und seine Mutmaßung, dass diese Fähigkeiten gegen ihn eingesetzt werden könnten. Daraus ergeben sich die beiden Voraussetzungen wirksamer Nuklearabschreckung. Die erste ist Vergeltungsfähigkeit: Ein Nukleararsenal muss so beschaffen sein, dass ein Angreifer es nicht ausschalten kann und er deshalb mit für ihn inakzeptabler Vergeltung rechnen müsste. Das wird er aber nur, wenn auch die zweite Voraussetzung erfüllt ist, nämlich seine Annahme, dass der Angegriffene von seiner Vergeltungsfähigkeit Gebrauch machen könnte.<sup>58</sup>

Vergeltungsfähigkeit ergibt sich aus der Quantität und Qualität des eigenen Arsenal verglichen mit den militärischen Fähigkeiten einer Gegenseite.<sup>59</sup> Wie

57 »More positively, the record suggests — even if it cannot prove — that the risk of nuclear disaster has been a source of welcome caution in international politics over the past seven decades« (Lawrence Freedman / Jeffrey Michaels, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 4. Aufl., London 2019, S. x).

58 Das notwendige Zusammenwirken beider Komponenten hat Karl W. Deutsch in einem anderen Zusammenhang so beschrieben: »Wille ist also wirkungslos ohne Macht; aber Macht ist ohne Willen nur eine Wirkung ohne Ziel« (Karl W. Deutsch, *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, 3. Aufl., Freiburg 1973, S. 170).

59 Zu denen neben nuklearen auch nicht-nukleare Optionen gehören, die sich zur nuklearen Entwaffnung eignen

56 So auch Wolfgang Ischinger, »Bloß kein atomares Deutschland«, in: *Die Welt*, 30.7.2018, S. 2.

bedrohlich diese Fähigkeiten sind, ist nicht eindeutig, weil ihre Beschaffenheit nicht vollständig bekannt ist und sich ihre konzertierte Wirk- bzw. Unwirksamkeit erst im Falle eines Angriffs erweisen würde. Gleichwohl ist das, was ein Gegner an Fähigkeiten hat, leichter einzuschätzen als seine Absichten und seine Wahrnehmung der eigenen Entschlossenheit zur Gegenwehr.

Diese subjektive Komponente ist in einer nuklearen Abschreckungssituation von besonderer Relevanz. Wer mit nuklearer Vergeltung droht, um einen Widersacher abzuschrecken, steht ein Stück weit auch unter Selbstabschreckung, weil er sich die Eskalation eines Konflikts in die gegenseitige nukleare Vernichtung nicht leisten kann.

In dieser Selbstabschreckung liegt die Krux der erweiterten Abschreckung, die die USA für Europa bereitstellen.<sup>60</sup> Der US-Präsident muss das Überleben des eigenen Landes über das von Verbündeten stellen, aber um die Alliierten gegen einen nuklearbewaffneten Angreifer zu schützen, darf dieser nicht ausschließen, dass der US-Präsident das Überleben des eigenen Landes für den Schutz der befreundeten Staaten riskieren könnte.

Dennoch hat die erweiterte US-Abschreckung gewirkt, sowohl für Europa als auch in Asien, wo Japan und Südkorea unter dem US-Nuklearschirm sind. Von US-Schutz profitiert auch Taiwan, das China als Inland betrachtet, aber gegen das es auch deshalb nicht vorzugehen wagt, weil es sich mit der Nuklearmacht USA anlegen würde.

Die Vereinigten Staaten konnten und können erweiterte Abschreckung bieten, weil sie in der Summe ihrer wirtschaftlichen, technologischen und militärischen Ressourcen, als Inhaber der einzigen Weltwährung und dank ihrer kulturell-zivilisatorischen Attraktivität eine bislang unerreichte Weltmacht sind. Dieser Status und der mit ihm einhergehende Anspruch als globale Ordnungsinstanz mit ausgedehnten Einflusssphären allein reichen jedoch nicht. Um ihr Schutzversprechen sowohl für ihre Verbündeten als auch ihre Widersacher glaubwürdig und zugleich das Risiko

würden (z.B. Cyberwaffen, Drohnen, Hyperschall- und Laserwaffen).

**60** Vgl. zu den Anforderungen und Dilemmata nuklearer Abschreckung allgemein und erweiterter Abschreckung im Besonderen Eckhard Lübckemeier, *Extended Deterrence: The American Nuclear Commitment to the Federal Republic of Germany*, Diss. Freie Universität Berlin, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1991, Part I (Extended Deterrence: A Conceptual Analysis) und Part III (Managing Nuclear Peace).

für sich selbst erträglich zu halten, haben die USA es militärisch untermauert. Sie haben Truppen auf dem Boden von Verbündeten stationiert mit der Folge, dass selbst dann, wenn amerikanisches Territorium zunächst verschont bliebe, ein Angriff auf den befreundeten Staat einer Aggression gegen die USA gleichkäme. Das erhöht die Wirksamkeit der Abschreckung auf den Angreifer und die Glaubwürdigkeit des US-Schutzversprechens aus Sicht der Verbündeten.

Um das Risiko für sich selbst im Rahmen der erweiterten Abschreckung zu minimieren, brauchen die USA Optionen unterhalb der Schwelle, nach deren Überschreiten eine vernichtende Vergeltung erfolgen würde. Diese Reaktionsvielfalt kommt in der Unterscheidung zwischen strategischen und nicht-strategischen Nuklearwaffen zum Ausdruck, und sie zeigt sich an Plänen für begrenzte Kernwaffeneinsätze. Sie können die atomare Schwelle senken, indem sie die Kontrollierbarkeit eines nukleargeführten Konflikts suggerieren. Gleichwohl wäre es unverantwortlich, im Eskalationsfall eine solche Begrenzung, wie unwahrscheinlich sie auch sein mag, nicht zu versuchen.<sup>61</sup> Und es wäre unbillig, von den USA zu verlangen, auf begrenzte Optionen und darauf zu verzichten, ihr eigenes Überleben über das von Verbündeten zu stellen.<sup>62</sup> Das gehört zum Preis der erweiterten Abschreckung.<sup>63</sup>

**61** »We usually think of deterrence as having failed if a major war ever occurs. And so it has; but it could fail worse if no effort were made to extend deterrence into war itself« (Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven / London 1966, S. 191).

**62** Die folgende, auf die 1960er Jahre bezogene Vermutung erscheint deshalb durchaus plausibel: »Interestingly, the United States appears to have developed its own parallel plans for graduated escalation and tactical nuclear employment in the theater, separate from NATO's options, though the details of the U.S. options (called POODLE BLANKET) remain classified. Those plans may have provided a way for the United States to conduct theater nuclear attacks even if NATO did not authorize NATO nuclear operations, but such conclusions must await eventual declassification« (Keir A. Lieber / Daryl G. Press, *The Myth of the Nuclear Revolution*, Ithaca / London 2020, S. 148). Es sollte nicht erstaunen, wäre das auch heute der Fall.

**63** Solange die USA als Schutzgeber und andere Nato-Partner als Schutznehmer daran festhalten, zählt dazu auch die sogenannte nukleare Teilhabe. Neben Deutschland sind in Belgien, Italien, in den Niederlanden und in der Türkei US-amerikanische Nuklearsprengkörper gelagert, die von Trägersystemen dieser Länder nach Autorisierung durch die USA ins Ziel gebracht werden würden. Diese Waffen haben

Grundsätzlich gilt das auch für französische Nuklearwaffen. Schließlich ist ihre Existenz auch dem Misstrauen in die Verlässlichkeit des US-Beistandsversprechens und dem Bestreben geschuldet, sich einen selbstkontrollierten Abschreckungsschutz für das eigene Land zu verschaffen. Was Frankreich unter den bestehenden Umständen nicht leisten kann, wäre, die USA als nukleare Schutzmacht für Europa zu ersetzen. Dazu fehlt es an beidem: an militärischen Fähigkeiten und an der Glaubwürdigkeit eines französischen Schutzversprechens, und zwar sowohl aus Sicht europäischer Schutznehmer wie auch abzuschreckender Widersacher.

Für das Ziel, Europa zur Selbstverteidigung zu befähigen, kann und muss an beiden Komponenten angesetzt werden. Was die Fähigkeiten betrifft, braucht Europa robuste nicht-nukleare Fähigkeiten für die beiden Hauptzwecke Verteidigung und Intervention. Welche und wie viele lässt sich jedoch, wie dargelegt, nicht allein aus den Fähigkeiten anderer ableiten, sondern ist der Beurteilung politisch Verantwortlicher vorbehalten. Entscheidend ist das Fazit: Wenn Europa wollte, hätte es ausreichende Mittel zur nicht-nuklearen Eigenvorsorge.

### **Eine EU von Nationalstaaten ist unvereinbar mit europäischen Nuklearstreitkräften.**

Im nuklearen Bereich sind die Hürden ungleich höher. Das liegt an den revolutionären Implikationen von Atomwaffen für Kriegsverhinderung und Kriegsführung und am Charakter der EU. Solange sie eine Union von Nationalstaaten bleibt, kann es keine europäische Instanz geben, die befugt wäre, über den Einsatz von Kernwaffen zu entscheiden. Eine EU-Nuklearstreitmacht ist deshalb nicht möglich.

Dagegen könnte und sollte es konventionelle europäische Streitkräfte geben. Es könnte eine einzige europäische Armee sein, in die alle oder größte Teile der nationalen Armeen aufgingen. Das dürfte jedoch nicht in einem Ruck, sondern allenfalls im Zuge eines längeren Fusionsprozesses geschehen, der gefördert

im substrategischen US-Arsenal keinen erkennbaren militärischen Mehrwert. Ihr Hauptzweck ist politischer Natur: Sie sind Teil der Lasten- und Risikoteilung im Bündnis und gewähren den Stationierungsländern einen wenn auch beschränkten Einfluss auf die US-Nuklearstrategie. Solange das so ist oder zumindest so gesehen wird, wäre es kontraproduktiv, ihren einseitigen Abzug zu fordern.

werden müsste durch ein erfolgreiches Zusammenwirken in Einsätzen und eine Konvergenz der strategischen Kulturen. Eine solche Europäisierung nationaler Armeen wäre gekennzeichnet durch die immer engere Koordination nationaler Planungen und eine wachsende Arbeitsteilung, durch eine zunehmend gemeinsame Beschaffung von Fähigkeiten und die Aufstellung gemeinsamer Verbände. So könnten sich europäisierte Streitkräfte herausbilden, die einem europäischen Oberkommando unterstellt wären. Die Entscheidung über ihren Einsatz verbliebe beim Kollektiv der Mitgliedstaaten.<sup>64</sup>

Atomare Abschreckung für Europa kann durch ein Zusammenführen nationaler nuklearer Fähigkeiten nicht entstehen. Da es solche Fähigkeiten nicht gibt, müssten sie geschaffen werden, was schon deshalb ausscheidet, weil die damit verbundene nukleare Proliferation gegen den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) verstoßen würde. Bis auf Frankreich sind alle EU-Staaten nicht-nukleare Mitglieder des NVV. Der NVV als globale Proliferationsbremse sollte durch Bemühungen um eine europäische Selbstverteidigung nicht untergraben werden.

Somit bleiben nur französische Nuklearfähigkeiten. Da Atomwaffen, anders als konventionelle Waffen, für Duellsituationen ungeeignet sind, gibt es nur einen eingeschränkten objektiven Maßstab für die Ausgestaltung eines Kernwaffenpotentials. Welche und wie viele Nuklearsysteme ein möglicher Kontrahent hat, ist für die eigene Abschreckungsfähigkeit nur in einem – allerdings entscheidenden – Punkt relevant: Der Gegner darf keine Entwaffnungsoption haben. Das eigene Arsenal muss so weitgehend unverwundbar sein, dass der Gegner jederzeit ein für ihn inakzeptables Risiko eingehen würde.

### **Die Fähigkeit Europas zur nuklearen Abschreckung setzt Vergeltungs- und Eskalationsfähigkeiten voraus.**

Eine solche Vergeltungsfähigkeit darf nicht aus einem einzigen vernichtenden Gegenschlag bestehen. Hat man nur diese eine Option, macht die nukleare

<sup>64</sup> Deshalb steht der deutsche Parlamentsvorbehalt, so wie heute in der Nato, einer europäischen Handlungsfähigkeit nicht prinzipiell im Weg. Was sich ändern müsste, wäre Deutschlands »Kultur der militärischen Zurückhaltung«. Würde diese bei Militäreinsätzen oder Rüstungskoperationen so restriktiv wie bisher praktiziert, wäre Deutschland selbst bei einer Aufweichung oder gar Abschaffung des Parlamentsvorbehalts unfähig zu europäischer Selbstverteidigung.



Selbstabschreckung verwundbar gegenüber einem Gegner, der eine begrenzte Aggression oder Eskalation androhen oder unternehmen kann, ohne seine Fähigkeit zu vernichtender Vergeltung zu verlieren. Eine derartige Situation muss nicht von einer Gegenseite bewusst herbeigeführt werden. Konflikte mit Gewaltpotential und Kriege können durch Spiralen nicht gewollter, aber sich intensivierender Spannungen ausgelöst werden. Wer dann nur eine selbstabschreckende Vernichtungsoption hat, könnte in seiner Konfliktfähigkeit massiv beeinträchtigt und politischer Nötigung ausgesetzt sein.

Das impliziert nicht, für die Führbarkeit von Nuklearkriegen zu planen. Die Annahme, dass die Begrenzbarkeit eines atomaren Konflikts unwahrscheinlich ist, stärkt die Abschreckung und deren politische Akzeptanz. Gleichwohl wäre es unverantwortlich, die beschriebene Verwundbarkeit zu riskieren und nicht zu versuchen, eine Eskalation in die gegenseitige Auslöschung aufzuhalten. Beide Erwägungen bedeuten im Ergebnis, dass nukleare Abschreckung zwar ohne begrenzte Einsatzoptionen nicht auskommt, diese Flexibilität aber so eingeschränkt sein sollte, dass sie nicht die Führbarkeit eines Krieges mit apokalyptischen Waffen suggeriert.<sup>65</sup>

Sind Vergeltungs- und Eskalationsfähigkeit gesichert, muss das eigene Arsenal nicht das des Gegners spiegeln. Allerdings garantiert das bloße Vorhandensein von Fähigkeiten noch keine zuverlässige

65 Da Nuklearwaffen, anders als konventionelle Systeme, keine Duellwaffen sind, gibt es für das abschreckungsstrategische Optimum zwischen diesen beiden Polen keinen objektiven Maßstab in Form gegnerischer Potentiale. Moskau soll im Rahmen eines »Escalate to de-escalate«-Ansatzes selektive Nukleareinsätze vorsehen (vgl. Freedman/Michaels, *The Evolution of Nuclear Strategy* [wie Fn. 57], S. 635–639). Wie dem zu begegnen ist, bleibt politischer Abwägung vorbehalten. Das beginnt mit der Frage, ob hinter solchen Planungen offensive oder defensive Absichten stehen und wie entsprechende Moskauer Perzeptionen zu beeinflussen sind. Sodann muss entschieden werden, wie viel und welche selektiven Reaktionsstufen man für die eigenen Planungen vorsehen will. Zwar geht es nicht ohne Optionen unterhalb selbstabschreckender massiver Vergeltung, aber die eigene Optionenvielfalt muss nicht jene eines Gegners widerspiegeln. Wie glaubwürdig nukleare Drohungen vor und in einem Krieg sind, hängt entscheidend von den wechselseitigen Wahrnehmungen dessen ab, was für die Gegenseite auf dem Spiel steht und zu welchem Risiko sie bereit wäre. Angesichts dessen sind nukleare Dispositive, ob mit hoher oder niedriger Optionenvielfalt, eine, aber nicht die ausschlaggebende Determinante von Abschreckungsfähigkeit.

Abschreckung. Hinzukommen muss die glaubwürdige Bereitschaft, die in ihr enthaltene Drohung wahrzumachen.

Frankreich ist bisher nicht bereit gewesen, die USA als nuklearen Beschützer Europas zu ersetzen, und ein solches Angebot gab es schon deshalb nicht, weil es keine Nachfrage gab. Europäische Selbstverteidigung kann es nur geben, wenn sich beides ändert: Paris muss bereit sein, und seine Partner müssen es wollen.

Dazu wird es nur kommen, wenn ein französischer Nuklearschirm für Freund und Feind hinreichend glaubwürdig sein könnte. Was hinreichend wäre, lässt sich nicht allein aus den militärischen Fähigkeiten potentieller Widersacher ableiten. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil sich die Bedrohlichkeit von Waffensystemen nicht allein anhand von deren Quantität und Qualität bestimmen lässt. Sofern diese überhaupt exakt aufklärbar sind, kommt es darauf an, ob und wie die Systeme im Einsatzfall funktionieren würden und wie strategisch und taktisch effektiv und effizient ein Gegner operieren könnte. Eine militärische Vorsorge gegen alle denkbaren Bedrohungen und auf Basis von Worst-Case-Annahmen wird nie oder nur um den Preis von untragbaren Opportunitätskosten und des Risikos zu erreichen sein, durch Überversicherung einen Konflikt anzuzünden statt einzudämmen.<sup>66</sup>

Der Einsatz militärischer Mittel, sei es zur Abschreckung oder zur Abwehr, hat immer unter dem Primat der Politik zu stehen. Eine politische Gesamtstrategie gehört deshalb zu den vier dargelegten Voraussetzungen europäischer Selbstverteidigung. Dafür sind militärische Mittel unentbehrlich, aber bei weitem nicht ausreichend. »How much is enough for what?« muss und kann nur im Rahmen einer solchen Strategie entschieden werden.

Das gilt auch für die Frage, wie robust eine konventionelle europäische Selbstverteidigung sein müsste. Zumal sie verknüpft ist mit der Frage, ob ein französischer Nuklearschirm glaubwürdig sein könnte. Denn dazu bräuchte es konventionelle Fähigkeiten, die wie im Falle des US-Schutzversprechens die Funktion hätten, das Risiko für einen Angreifer zu erhöhen und das eigene Risiko zu mindern, zwischen

66 »If the worst is assumed by everyone, it is difficult to make preparations at all, and impossible to pay for them« (Hedley Bull, *The Control of the Arms Race. Disarmament and Arms Control in the Missile Age*, London: IISS, 1961, S. 90).

atomarer Eskalation oder politischer Kapitulation wählen zu müssen.

### **Maßstab für das europäische nukleare Dispositiv kann und muss nicht das US-Arsenal sein.**

Für den nuklearen Bereich gilt das nicht. Es wäre ein Fehlschluss, an seine Ausgestaltung den Maßstab der amerikanischen Nuklearfähigkeiten anzulegen. Geschieht dies, muss es aussichtslos erscheinen, die US-Schutzmacht durch Frankreich ersetzen zu können. Denn das französische Arsenal kann nicht annähernd die quantitative und qualitative Größenordnung des amerikanischen erreichen.

Selbst wenn die technologischen und operativen Herausforderungen gemeistert werden könnten, würden politische Erwägungen einen massiven Aufwuchs durchkreuzen. Da ihn Frankreich nicht finanzieren könnte, müssten sich seine Partner beteiligen, darunter auch und vor allem Deutschland als größter Partner. Das wäre nach einem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags zwar möglich: »Die derzeitigen völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem NVV [Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen] und dem ›Zwei-Plus-Vier-Vertrag‹ beschränken sich auf das Verbot eines Erwerbs von eigenen Atomwaffen (›deutsche Bombe‹); der Ko-Finanzierung eines ausländischen Kernwaffenpotentials stünden sie nicht im Wege.<sup>67</sup> Politisch bliebe ein solches Engagement gleichwohl heikel, insbesondere dann, wenn es um erhebliche Beiträge ginge. Denn selbst wenn diese ohne Quidproquo geleistet würden, die nukleare Entscheidungshoheit also nicht geteilt, sondern beim französischen Präsidenten verbleiben würde – die Glaubwürdigkeit einer solchen Zusicherung würde angezweifelt werden. Das könnte die Integrität des NVV beschädigen, der es Kernwaffenstaaten verbietet, Nichtkernwaffenstaaten die Verfügungsgewalt über Kernwaffen zu verschaffen und Nichtkernwaffenstaaten verbietet, diese Verfügungsgewalt anzunehmen.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands beim Umgang mit Kernwaffen. Deutsche und europäische Ko-Finanzierung ausländischer Nuklearwaffenpotentiale*, WD 2-3000-013/17, 23.5.2017, <[www.bundestag.de/resource/blob/513080/c9a903735d5ea334181c2f946d2cf8a2/wd-2-013-17-pdf-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/513080/c9a903735d5ea334181c2f946d2cf8a2/wd-2-013-17-pdf-data.pdf)> (Zugriff am 16.3.2020).

<sup>68</sup> *Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NVV)*, Art. I und II, zitiert ebd.

Aber auch wenn dieses Risiko ausgeschaltet oder in Kauf genommen würde – eine massive nukleare Aufrüstung Frankreichs wäre politisch kontraproduktiv. Vor allem dann, wenn sie, wie hier angestrebt, nicht die Auflösung der Nato, sondern ihre Restrukturierung auf der Basis symmetrischer Interdependenz bewirken würde. Potentielle Widersacher wie Russland könnten das als gegen sie gerichtete Aufrüstung ansehen und zum Anlass oder Vorwand nehmen, mit Gegenrüstung zu antworten. Politische Spannungen könnten zu- und die Chancen für Abrüstung und Rüstungskontrolle abnehmen, was das europäisch-amerikanische Verhältnis belasten und heftige innereuropäische Konflikte hervorrufen könnte.

Damit stellt sich die Schlüsselfrage, ob und wie Frankreich auch ohne massive Aufrüstung die nukleare Schutzmacht Europas sein könnte. Sie führt zum politischen Kern, also zu dem, was das solide Fundament ausmacht: europäische Identität und Solidarität. Nur wenn diese gegeben und belastbar sind, wird es eine Nachfrage von EU-Partnern und ein Angebot seitens Frankreichs geben, und nur dann ist die Nachfrage nachhaltig und das Angebot glaubwürdig.

Der Status quo gibt beides nicht her. Das Projekt Europäische Selbstverteidigung mit französischem Nuklearschutz kann nicht isoliert von Stand und Entwicklung der Integration insgesamt gesehen und umgesetzt werden. Es kann nur Erfolg haben, wenn Europa auf breiter Basis weiter zusammenwächst. Das illustrieren zwei Überlegungen: Solange sich EU-Partner über die Verteilung von Flüchtlingen zerstreiten, werden sie sich erst recht nicht aufeinander verlassen, wenn ihre nationale Existenz auf dem Spiel steht. Und ohne eine stabile Währungsunion, in der die Mitgliedstaaten Eigenverantwortung und Solidarität praktizieren, wird ein solches Vertrauen ebenfalls nicht gedeihen können.

### **In einer Schicksalsgemeinschaft könnte Frankreich nukleare Schutzmacht sein.**

Verlässlichkeit in existentiellen Fragen entsteht nicht von heute auf morgen. Sie wächst nach und nach durch beständige Erfahrung, durch die sukzessive Verschränkung von Interessen und eine sich festigende europäische Identität. In diesem Prozess ist eine politisch-militärische Integration bis hin zur Selbstverteidigungsfähigkeit zugleich Ziel und Mittel. Die zunehmende Abstimmung und Aufstellung ge-

meinsamer Fähigkeiten, Rüstungskooperationen und das Zusammenwirken in Einsätzen fördern nicht nur die verteidigungspolitische Integration, sondern ein europäisches Zusammenwachsen insgesamt. Umgekehrt erleichtern Integrationsfortschritte und Solidaritätserfahrungen in anderen Bereichen die verteidigungspolitische Vertrauensbildung. Angesichts dieser Wechselwirkung ist es zwar angebracht, eine (Selbst-)Verteidigungsunion als Bestandteil einer sie überwölbenden Politischen Union anzusehen; eine politische Union zu ihrer Voraussetzung zu machen verkennt jedoch,<sup>69</sup> dass eine sich entwickelnde Selbstverteidigungsgemeinschaft diese Union nicht nur ausdrückt, sondern auch mit hervorbringt.

Zutreffend ist hingegen, dass ein französisches nukleares Schutzversprechen erst als Krönung einer nicht nur militärischen Verklammerung zu erwarten ist. Die daran beteiligten Staaten müssen sich mehr und mehr als Schicksalsgemeinschaft verstehen, damit das Versprechen glaubwürdig ist und es sowohl ein französisches Angebot als auch eine europäische Nachfrage gibt.

Das steht nicht im Widerspruch zu der in dieser Studie gesetzten Prämisse, der zufolge Europa eine Union von Nationalstaaten bleiben wird. Dafür gibt es zwei Gründe. Die erweiterte Abschreckung durch die USA hat ihre diagnostizierten Mängel, Risiken und Kosten, aber sie hat funktioniert. Was transatlantisch möglich war, sollte europäisch nicht prinzipiell unmöglich sein.

Zumal, und das führt zum zweiten, gewichtigeren Argument, die EU mit dem transatlantischen Bündnis unvergleichbar ist. Anders als die Nato ist die EU keine internationale Organisation, sondern ein Hybrid aus supra- und internationalen Elementen, weder fester Bundesstaat noch lockerer Staatenverbund – Europa ist ein politisches Gebilde *sui generis*.<sup>70</sup> Soll Europa die Fähigkeit zur Selbstverteidigung erlangen, kann dieses Gebilde nicht auf dem Ist-Zustand verharren, sondern wird weiter zusammenwachsen müssen, was die Möglichkeit verteidigungspolitischer Selbst-

ermächtigung mit französischer Nuklearabdeckung eröffnet.

Sie wäre eingebettet in eine Gemeinschaft mit weit höherer Integrationsdichte als eine zwischenstaatliche Nato.<sup>71</sup> Wird diese konstitutionelle Qualität berücksichtigt, stellt sich die Frage nach der Glaubwürdigkeit eines französischen Schutzversprechens in einem anderen Licht. Der Maßstab für die Anforderungen an diese Glaubwürdigkeit kann dann nicht mehr die erweiterte Abschreckung durch die USA sein. Denn Frankreichs Überleben als physisch intakte, wirtschaftlich prosperierende und politisch souveräne Entität ist um ein Vielfaches stärker verknüpft mit seinen europäischen Partnern, als das auf die USA mit ihren Nato-Alliierten zutrifft. Dafür sorgt bereits die Geographie, der Frankreich nicht entkommen kann: anders als die USA hat Frankreich europäische Nachbarn.

### Wie das EU-Gebilde, so wäre auch das Modell der nuklearen Abschreckung Europas einzigartig.

Entscheidend ist jedoch die schicksalhafte Verklammerung durch geteilte europäische Identität, praktizierte Solidarität und nationale Interessenkonvergenzen. Zwar verbliebe die Entscheidungsbefugnis über Nuklearwaffen beim französischen Präsidenten, und weil er ein von seinen Bürgerinnen und Bürgern gewählter und seinem Land verpflichteter Präsident ist, hätten seine Partner keine Garantie, durch die französischen Nuklearwaffen genauso geschützt zu werden wie Frankreich. Aber diese Ungewissheit wäre in einer Integrationsgemeinschaft mit Frankreich ungleich geringer als im Falle der USA, die mit ihren europäischen Partnern weder geographisch noch politisch, wirtschaftlich und militärisch in einem vergleichbaren Boot sitzen.

### Integrierte Abschreckung

Damit ist die Frage, wie ein französischer Nuklearschirm ausgestaltet werden müsste, noch nicht beantwortet. Für seine Machbarkeit ist jedoch maßgeblich, dass im Vergleich mit den USA die Anforderungen an seine Glaubwürdigkeit integrationspolitisch

69 »[...] a common West European defence can come only after a political union has been established that approaches in cohesion, political authority and identity the traditional nation-state« (Christoph Bertram, »Western Europe's Strategic Role: Towards a European Pillar?«, in: François Heisbourg (Hg.), *The Changing Strategic Landscape*, London: IISS, 1989, S. 104–113).

70 Das zeigt sich auch daran, dass es noch immer keinen einvernehmlichen Begriff für die einzigartige Qualität des europäischen Gebildes gibt.

71 Das bringt auch die folgende Überlegung zum Ausdruck: Eine transatlantische Identität empfinden, wenn überhaupt, nur sehr wenige, eine europäische Identität hingegen viele.



höher, aber militärisch niedriger sind. Die USA können »nur« erweiterte Abschreckung bieten, Frankreich als Teil eines europäischen Schicksalsverbunds müsste und würde mehr bieten: müsste, weil es andernfalls die USA nicht ersetzen könnte, und würde, weil sein Frieden und seine Sicherheit, sein Wohlstand und seine politische Souveränität untrennbar verflochten sind mit seinen europäischen Nachbarn. So wie es für die teilsupranationalisierte Europäische Union von Nationalstaaten noch keine standardisierte Bezeichnung gibt, so wenig gibt es einen Begriff für die Eigenheit des französischen nuklearen Schutzes unter diesen Bedingungen: denn im herkömmlichen Verständnis handelte es sich nicht mehr um erweiterte Abschreckung, aber auch nicht um originäre Abschreckung, die Nationalstaaten vorbehalten ist. Es bietet sich an, diese dritte Kategorie als *integrierte Abschreckung* zu bezeichnen: Abschreckung für und *durch* eine Staatengemeinschaft mit hoher zwischen- und überstaatlicher Integration.<sup>72</sup>

Ob das heutige französische Arsenal für diese neuartige Abschreckungsform ausreicht, bleibt einer Einschätzung von politischer Seite vorbehalten. Doch wäre ein Aufwuchs, der es auch nur annähernd auf das US-Niveau bringen würde, weder notwendig noch opportun.

Integrierte Abschreckung hätte neben den beiden militärischen Kriterien Vergeltungs- und Eskalationsfähigkeit noch ein drittes Erfordernis: politisch-militärische Partizipation. In der Nato geschieht das über die nukleare Teilhabe. Dementsprechend würden französische Nuklearsprengkörper in Partnerländern stationiert. Wie in der Nato durch den US-Präsidenten müsste ihre Freigabe durch die allein autorisierte Instanz erfolgen, also den französischen Präsidenten. Anders als in der Nato könnten die Trägersysteme für diese Nuklearsprengkörper aber nicht nur von einzelnen Verbündeten, sondern auch von dafür designier-

ten Einheiten gemeinsamer Verbände bereitgestellt werden.

Eine solche Teilhabe wäre nicht zwingend. Unabdingbar wäre hingegen eine politische Partizipation. In der Nato wurde dafür die Nukleare Planungsgruppe geschaffen. Sie soll die amerikanische Nuklearstrategie für die Verbündeten transparenter machen und ihnen ermöglichen, ihre Interessen einzubringen. Wie weit das geschieht, ist für Außenstehende nicht nachvollziehbar. Im Fall europäischer Selbstverteidigung mit integrierter Nuklearabschreckung könnte und müsste diese politische Partizipation jedoch weiter gehen als unter den Bedingungen erweiterter US-Abschreckung. Zwar dürfte das Entscheidungsmonopol des französischen Präsidenten, etwa durch einen »Zweiten Schlüssel«, der Partnern für die Freigabe französischer Nuklearwaffen zugestanden würde, nicht angetastet werden, weil das gegen den NVV verstoßen würde. Unterhalb dieser Schwelle könnten jedoch politische Konsultationsformen beim Stab des französischen Präsidenten eingerichtet werden. Militäranghörige von nicht-nuklearen Partnern könnten als Verbindungsoffiziere zu den französischen Nuklearstreitkräften fungieren und in Weißbüchern könnte eine »Doktrin der integrierten Abschreckung« entwickelt werden.

## Was sollte?

Kaum jemand hätte nach dem Zweiten Weltkrieg die Vorhersage gewagt, dass in Europa mit dem Aggressor Deutschland eine demokratische Friedensgemeinschaft entstehen würde, in der Krieg undenkbar ist, und dass diese Union den Friedensnobelpreis zugesprochen bekäme. Spezifische Umstände haben das ermöglicht, aber nicht erzwungen. Sie und die Aufgeschlossenheit für europäische Einigung unter den Völkern des Kontinents mussten durch politische Führung genutzt werden.

Auch eine europäische Selbstverteidigungsfähigkeit wird nicht von selbst kommen. Es gibt strukturelle und aktuelle Faktoren, die ihre Entwicklung begünstigen, und die Anforderungen, die sich stellen (»Was müsste?«), sind erfüllbar (»Was könnte?«). Aber sie zu unterschätzen, wäre der programmierte Fehlschlag. Dabei sind die finanziellen Investitionen nicht die größte Herausforderung. Europäische Selbstverteidigung heißt, sich existentiell voneinander abhängig zu machen. Das erfordert ein krisenfestes Vertrauen ineinander, das Rückhalt haben muss bei Wählerin-

<sup>72</sup> Bruno Tertrais argumentiert in diese Richtung, wenn er die Möglichkeit einer französischen Erklärung entwirft, dass die gegenseitige Beistandsklausel des EU-Vertrags mit allen Mitteln eingelöst würde, also einschließlich nuklearer Waffen: »This would not be an »extended« deterrence in the traditional sense of the term« (Bruno Tertrais, *The European Dimension of Nuclear Deterrence: French and British Policies and Future Scenarios*, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2018, <[www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/11/wp106\\_tertrais\\_european\\_nuclear\\_deterrence.pdf](http://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/11/wp106_tertrais_european_nuclear_deterrence.pdf)> [Zugriff am 10.6.2020].) Was bei Tertrais fehlt, ist die integrationspolitische Untermauerung, um eine solche Erklärung glaubwürdig für Partner und Gegner zugleich zu machen.

nen und Wähler. Politische Führung hat die Aufgabe, diesen Rückhalt nicht nur zu nutzen, sondern ihn zu mehren. Dafür braucht es Mut, Standhaftigkeit und die Bereitschaft, politisches Vertrauenskapital einzusetzen.

### **Kosten und Risiken müssen offen benannt und diskutiert werden.**

Führen kann nur, wer Macht hat. Die wird in einer Demokratie durch Wahlen verliehen. Entschlossenheit und Mut zur Führung bei Gegenwind ist nur zu erwarten, wenn die nationalen Interessen die Kosten und Risiken überwiegen. Letztere müssen deshalb schon vorher berücksichtigt werden. Erst dann ist es möglich zu beurteilen, ob europäische Selbstverteidigung erstrebenswert ist. Dazu werden im Folgenden gängige Einwände diskutiert.

### **Zu wenig Europäertum**

Die krisengeplagte Währungsunion kann als Mahnung gelten, dass das Fundament europäischer Selbstverteidigung eine weitreichende Konvergenz und institutionelle Verklammerung nationalstaatlicher Interessen und Mentalitäten sein muss. Zwar folgt daraus nicht, dass die Verteidigungsunion einen europäischen Bundesstaat voraussetzt: Die EU gäbe es nicht oder sie wäre an einer ihrer Krisen zerbrochen, wenn die Organisation inner- und zwischenstaatlicher Kompetenzen und Aufgaben nicht auch neuartige Formen jenseits von Nationalstaat und Bundesstaat hervorbringen könnte.

Gleichwohl ist die Frage berechtigt, ob eine europäische Identität, deren Bindekraft schwächer als nationale Identitäten ist, ausreichen könnte, sich auf die existentielle Verklammerung einzulassen, die eine europäische Selbstverteidigungskompetenz erfordert. Mit Verweis auf die Währungsunion hat Peter Graf Kielmansegg festgestellt: »Die Europäische Union, dabei bleibt es, muss mit knappen Legitimitäts- und Solidaritätsressourcen leben.«<sup>73</sup> Beantwortet ist die Frage damit jedoch nicht. Denn wie knapp oder nicht diese Ressourcen sind, ist nicht ausgemacht. Das Reservoir gemeinsamer Interessen und europäischer Identität ist nicht statisch, es kann ab- oder auch zunehmen. Eine geschichtlich determinierte Grenze gibt es nicht und EU-Mitglieder wie EU-Organen haben es

<sup>73</sup> Peter Graf Kielmansegg, »Europa. Neu denken«, in: FAZ, 20.4.2020, S. 6.

selbst in der Hand, das Reservoir durch Integrationsprojekte mit spürbarem Mehrwert für Europas Bürgerinnen und Bürger zu mehren.<sup>74</sup>

### **Unzulängliche Ressourcen**

Die Befähigung zur Selbstverteidigung wäre ohne Mehrausgaben nicht zu haben. Wie hoch diese ausfielen, wird von einer Reihe von Faktoren beeinflusst, unter denen die militärischen Fähigkeiten potentieller Widersacher ein entscheidender, aber nicht der einzige sind. Dabei gibt es keine rein politischen oder militärischen »Lösungen«. Wie im Kalten Krieg braucht es beides: Konfliktprävention und Konfliktregelung, wo immer möglich, durch nicht-militärische Anreize und Sanktionen, einschließlich Rüstungskontrolle und Abrüstung, aber wo nötig auch durch die Androhung und Anwendung von Gegengewalt. Wenn Europa müsste, weil die USA sich aus der Nato zurückzögen, *könnte* es die für seine Selbstverteidigung erforderlichen finanziellen und wissenschaftlich-technologischen Ressourcen aufbringen. Ob es das auch ohne solchen Zwang *sollte*, ist keine Kosten-, sondern eine politische Frage, die im Kern darauf hinausläuft, was den Europäern ihre Souveränität wert ist.

### **Fehlende Glaubwürdigkeit**

Selbstverteidigung geht nur mit einer Mischung aus konventionellen und nuklearen Fähigkeiten. Letztere können wie dargelegt unter den obwaltenden Umständen nur französische Kräfte sein. Ihr massiver Aufwuchs ist ebenso ausgeschlossen wie eine Aufweichung des Entscheidungsmonopols des französischen Präsidenten. Verbliebe ein französisches Schutzversprechen, so wie heute das amerikanische, im Bereich der erweiterten Abschreckung, wäre seine Glaubwürdigkeit zweifelhaft. Europäische Selbstverteidigung mit französischer Nuklearabdeckung ist nur möglich, wenn Europa breit und tief zusammenwächst, wozu auch eine Angleichung der strategischen Kulturen gehören müsste. Dann könnte eine neue Art von Abschreckung zwischen erweiterter und originärer Abschreckung entstehen. Diese *integrierte*

<sup>74</sup> Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie postuliert Schäuble: »Die europäische Schicksalsgemeinschaft formt sich gerade in Krisenzeiten. Identitäten sind nicht in Stein gemeißelt, sie können sich als Resultat gemeinsam bestandener Bewährungsproben verändern« (Wolfgang Schäuble, »Aus eigener Stärke«, in: FAZ, 6.7.2020, S. 6).

Abschreckung als Teil eines hochintegrierten Europas könnte ausreichend glaubwürdig sein.<sup>75</sup>

## Riskanter Übergang

Europäische Selbstverteidigung müsste über Nacht kommen, falls die USA ihr Schutzversprechen unvermittelt zurückzögen. Dieser Worst Case könnte aber auch das Gegenteil bewirken: ein nationales »Rette sich wer kann« gegeneinander. Auf einen Pearl-Harbor-Schock zu setzen, wäre deshalb unverantwortlich.

Politisch planbar hingegen wäre eine Autonomisierung Europas mit dem Ziel, die Fähigkeit zur Selbstverteidigung zu erlangen. Ein derartiger Prozess, so der Einwand, bringe das Risiko mit sich, dass sich eine verhängnisvolle Sicherheitslücke auftut, wenn das US-Schutzversprechen korrodiere, bevor es nicht mehr gebraucht würde. Denn der erklärte Wille, am Ende des Prozesses ähnlich autonom wie die USA heute zu sein, speise sich auch aus dem Misstrauen in die amerikanische Verlässlichkeit und aus der Befürchtung, Washington könne die Verwundbarkeit seiner europäischen »Schützlinge« ausnutzen. Das könne transatlantische Spannungen hervorrufen und zusätzliches Wasser auf die Mühlen jener amerikanischen Kräfte leiten, die dafür plädieren, dass sich die USA aus ihren Verpflichtungen für Europa zurückziehen sollten.

Ein derartiges Risiko lässt sich nicht leugnen. Deshalb sollte eine Autonomisierung Europas so weit wie möglich im Einvernehmen mit Washington erfolgen. Daran gibt es durchaus ein amerikanisches Interesse. Ein Europa, das sich selbst verteidigen kann, entlastet die Vereinigten Staaten und macht Ressourcen frei für die Vertretung von US-Interessen anderswo, vor allem im Verhältnis zum geopolitischen Herausforderer China. Zwar könnte ein autonomes und damit konfliktfähigeres Europa für Washington auch unbequemer sein, aber zugleich wäre es ein stärkerer Partner für einen erneuerten Westen, der sich für eine nachhaltige, kooperative und regelbasierte Weltordnung einsetzen würde.

<sup>75</sup> Ob sie es wäre, kann theoretisch weder belegt noch widerlegt werden. »Glaubwürdig« definiert der Duden als »wahr, richtig, zuverlässig erscheinend und so das Glauben daran rechtfertigend«. Der Effekt der nuklearen Abschreckung liegt im Auge des Betrachters, der glaubt oder nicht glaubt, dass die in ihr enthaltene Drohung, die immer auch selbstabschreckend wirkt, wahrgemacht werden könnte.

Ein Trump-Amerika ist dafür nicht zu haben. Doch es gibt noch ein anderes Amerika, das schon unter Präsident Kennedy zu einer »Declaration of Interdependence« auf der Grundlage völliger Gleichheit bereit war. Andernfalls gäbe es einen Grund mehr, ein Europa der Selbstverteidigung anzustreben. Das hier diskutierte Risiko auszuschalten, fiel dann schwerer. Washington hätte jedoch weiterhin ein Eigeninteresse an Europa: als Handels- und Investitionspartner und als Verbündeter gegenüber China, als Partner bei der Gestaltung der globalen Ordnung und Standort im weltumspannenden US-Militärnetz. Und Trump hin oder her – mit Europa teilen die USA mehr Interessen, Werte und Geschichte als mit jedem anderen Teil der Welt.

Gleichwohl bliebe ein Restrisiko. Das gilt, obgleich in weitaus geringerem Maße, auch für das Kennedy-artige Kooperationszenario. Dem gegenüber stehen die strukturellen und aktuellen Gründe für ein souveränes Europa. Ob sie das Risiko überwiegen, ist eine Frage der Einschätzung, die sich wissenschaftlicher »Beweisführung« entzieht.

## Drohende Spaltung

Für das Ziel, Europa zur Selbstverteidigung zu ermächtigen, gibt es derzeit keine allgemeine Zustimmung unter den EU-Mitgliedstaaten. Ohne den Schock einer Aufkündigung des US-Beistandsversprechens dürfte sich das absehbar nicht ändern. Deshalb könnte eingewandt werden, ein solches Projekt strapaziere den EU-Zusammenhalt zu einem Zeitpunkt, in dem die Union, die ihre Dauerkrise (unvollendete Euro-Stabilisierung, ungelöste Migrationsproblematik, Populismus, erodierende Rechtsstaatlichkeit) noch nicht überwunden hat, mit den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu kämpfen habe.<sup>76</sup>

Der Einwand ist ernst zu nehmen. Er kann jedoch nicht bedeuten, ein Vorhaben zu opfern, für das wie dargelegt triftige Gründe sprechen.<sup>77</sup> Wer sich ihm nicht anschließen will, kann kein Vetorecht beanspruchen.

Allerdings kann ein zerfallendes Europa kein souveränes Europa werden. Deshalb dürfen Befürwor-

<sup>76</sup> Vgl. Eckhard Lübke, *Europas Banalität des Guten. Ursachen der europäischen Dauerkrise und Auswege – ein Wegweiser*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2019 (SWP-Studie 6/2019).

<sup>77</sup> Vgl. oben, S. 9, das Kapitel, »Warum ist die Selbstverteidigung Europas wieder Thema?«.

ter eines zur Selbstverteidigung befähigten Europas nicht bedenkenlos vorgehen, sondern sollten sich an Leitlinien wie diese halten: vorbildliche Vertrags- und Regeltreue; Kompromissbereitschaft und Solidarität; Stabilisierung der Währungsunion als Säule eines souveränen Europas; Vertiefung und Dynamisierung des Binnenmarkts; konzertierte und nachhaltige Förderung der wirtschaftlichen Erholung nach der Corona-Krise; Offenheit für die selektive Beteiligung von Nicht-Mitgliedern; nachdrückliches Engagement für eine transatlantische Partnerschaft und eine intakte Nato.<sup>78</sup>

Das gilt in Sonderheit für Deutschland und Frankreich. Sie bilden dank ihres politischen, wirtschaftlichen und militärischen Gewichts die kritische Masse, kein größeres Projekt in Europa und erst recht keines, das Selbstverteidigungsfähigkeit zum Ziel hat, kommt ohne beide Länder aus. Im Aachener Vertrag vom 22. Januar 2019 haben Deutschland und Frankreich in Artikel 4 bekundet, »dass ihre Sicherheitsinteressen untrennbar miteinander verbunden sind«, und eine Beistandsklausel vereinbart, die verbindlicher als Artikel 5 des Nato-Vertrags ist und die anders als Artikel 42(7) EU-Vertrag (EUV) betont, dass ein Beistand militärische Mittel einschließt.

Dass sie als Taktgeber gebraucht und zugleich von ihren Partnern beargwöhnt werden, ist ein Dilemma, dem Deutschland und Frankreich nicht entkommen werden. Sie können es jedoch erträglich machen: indem sie eine Gruppe von Willigen mit möglichst vielen Mitgliedern bilden,<sup>79</sup> sich an die aufgestellten Leitlinien halten und bilateral demonstrieren, dass sie

**78** Der Nato-Punkt ist nicht nur bedeutsam wegen EU-Mitgliedern wie Polen und den baltischen Staaten, die wegen ihrer Einschätzung der russischen Bedrohlichkeit besonders darauf bedacht sind, keinen Zweifel am amerikanischen Beistand aufkommen zu lassen. Solange Griechenland und die Türkei in einer immer wieder aufflammenden Gegnerschaft verharren, trägt die Nato, der neben beiden Ländern auch die USA angehören, maßgeblich zur Einhegung dieses Konfliktherds bei.

**79** Wer zu dieser Gruppe wann gehören würde, kann hier offenbleiben. Unerlässlich wären Teilnehmer an der Währungsunion, dem EU-Projekt mit der derzeit höchsten Integrationsdichte und dem größten Potential, die enge Verklammerung zu fördern, die Selbstverteidigung voraussetzt. Daneben könnten es auch Nicht-Euroländer sein, wobei Mitgliedstaaten mit Neutralitätsstatus nicht in Frage kämen.

es ernst meinen mit Integration und Handlungswilligkeit, auch und gerade im militärischen Bereich.<sup>80</sup>

Ebenso wichtig ist, nicht rigoros aufzutreten und das Bessere zum Feind des Guten werden zu lassen. Europa muss mehr in seine eigene Verteidigungsfähigkeit investieren. Darauf werden die USA auch nach Trumps Abgang beharren, und darin stimmen alle EU-Mitgliedstaaten überein. Keinen Konsens gibt es, ob diese Ertüchtigung über ein autonomeres Europa hinausführen sollte.

Diese Zweifel und Vorbehalte sollten die Befürworter europäischer Selbstverteidigung nicht abschrecken. Ihr Ziel lässt sich ohnehin nicht in einem Zug, sondern nur über eine fortschreitende Autonomisierung Europas erreichen. Diesem Prozess dienen die im PESCO-Rahmen vereinbarten Projekte, die von Frankreich lancierte Europäische Interventionsinitiative, bi- und multilaterale Rüstungsprogramme und gemeinsame Operationen. Solche Projekte sind auch ohne einigendes Endziel angezeigt. Sie sollten deshalb auch von jenen nachdrücklich gefordert und gefördert werden, die Europa bis zur Selbstverteidigung ertüchtigen wollen.

Es würde ihnen allerdings nicht helfen, mit ihren Absichten hinterm Berg zu halten. Der Versuch wäre zum Scheitern verurteilt und würde Misstrauen säen, das der Einbettung ihres Vorhabens in eine europapolitische und transatlantische Gesamtstrategie schaden könnte. Im europäischen Integrationsprozess hat es immer wieder Projekte wie den Euro oder den Schengen-Raum gegeben, an denen sich nicht alle beteiligen. Ohne differenzierte Integration, also die Möglichkeit, dass nicht alle immer alles mitmachen, kann eine auf 27 Mitgliedstaaten angewachsene EU nicht auskommen. Das müssen beide respektieren: jene, die neue Integrationswege gehen wollen, und jene, die nicht mitgehen wollen.

*Fazit:* Europäische Selbstverteidigung ist eine Vision mit Kosten und Risiken. Letztere zu unterschätzen hieße, dass die Vision zur Illusion würde. Europas Unfähigkeit zur Selbstverteidigung hat jedoch ebenfalls Kosten und Risiken, die weiter steigen könnten, und solange es auf amerikanischen Beistand existenziell angewiesen ist, kann Europa nur teilsouverän

**80** Das sollte zum Beispiel für die deutsch-französische Brigade gelten. Der Anspruch dieses bereits 1988 eingerichteten Verbands, ein operatives und symbolisches Vorbild für Zusammenwirken zu sein, ist bisher nur unzulänglich eingelöst worden.

sein. Sollte es Europa den Preis wert sein, diese Abhängigkeit abzuschütteln und aus dem transatlantischen Verhältnis eine symmetrische Partnerschaft von Gleichen zu machen? Diese Frage muss unvoreingenommen abgewogen, diskutiert und politisch entschieden werden. In diesem Kapitel wurde versucht, dafür eine informierte Grundlage zu schaffen. Meine Beantwortung der Frage erfolgt im abschließenden Kapitel.

# Europäische Selbstverteidigung – ein Plädoyer

Für Bundeskanzlerin Merkel ist es »die Aufgabe der Zukunft«, dass Europa sein Schicksal selbst in die Hand nimmt.<sup>81</sup> Dafür müsste es sich selbst verteidigen können. Verteidigungspolitische Autonomie impliziert weder Autarkie noch Auflösung der Nato und erst recht nicht Beendigung der transatlantischen Partnerschaft. Was sie erfordert, ist Statusparität. Seit dem Zweiten Weltkrieg und über das Ende des Kalten Krieges hinaus ist das europäisch-amerikanische Verhältnis geprägt von asymmetrischer Interdependenz. Auch die USA profitieren von der Nato und ihren militärischen Einrichtungen und Truppen in Europa. Es bleibt jedoch eine wesentliche Disparität: Für den Schutz ihrer sicherheitspolitischen Kerninteressen sind die USA nicht auf Europa angewiesen, sie können und sie werden diese Autonomie nicht aufgeben. Europa hat diese Autonomie nicht. Seine Sicherheit wäre ohne amerikanischen Beistand existentiell gefährdet. Die USA sind der Schutzgeber, Europa der Schutznehmer.

Europa hat mit seiner Abhängigkeit über Jahrzehnte nicht nur überlebt, sondern gut gelebt. Sie hatte jedoch immer ihren Preis. Die westliche Geschichts-, Werte- und Interessengemeinschaft hat ihn für beide, Europa und die USA, erträglich gemacht. Zumal es keine Alternative gab: Europa war zu schwach und uneinig, um sich emanzipieren zu können, und die USA hatten ein strategisches Eigeninteresse an Europa und einem Bündnis mit Europa, in dem sie *Primus inter Pares* sind.

Im Grunde ist das noch immer der Status quo. Ist er nach mehr als 70 Jahren haltbar, und selbst wenn er es wäre – *sollte* er gehalten werden? Die Äußerungen der Bundeskanzlerin und anderer künden von Zweifeln an seiner Haltbarkeit.<sup>82</sup> Die aktuellen

<sup>81</sup> Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel [wie Fn. 39].

<sup>82</sup> Ebd.; ähnlich auf wissenschaftlicher Seite Freedman und Michaels: »The weakest link in the whole nuclear order remains extended deterrence, the requirement that the

Gründe dafür sind in dieser Studie ebenso dargelegt worden wie die strukturelle Triebfeder einer Emanzipation von einseitiger Abhängigkeit: »Sicherheit nach außen zu gewährleisten, sich selbst verteidigen zu können, ist aber Voraussetzung und innerster Kern jeglicher Souveränität von Staaten.«<sup>83</sup>

Nur wer souverän ist, kann sein Schicksal selbst bestimmen. Das geht nur über europäische Integration: Im globalen Maßstab sind selbst größere europäische Staaten lediglich Mittelmaß. Parität mit Weltmächten, ob staatliche oder nicht-staatliche wie Google, Amazon oder Facebook, erreichen sie nur durch europäische Kollektivmacht. Wirtschaftlich und technologisch, währungspolitisch, kulturell und als Vorbild friedlicher Staatenkooperation hat Europa sein Weltmachtpotential zwar noch nicht ausgeschöpft, es hat aber bereits viel daraus gemacht. Seine Achillesferse ist die Sicherheitspolitik: Europa kann sich nicht selbst verteidigen.

Das zu ändern erfordert einen langen Atem, erhebliche Investitionen und ein Europa, das weiter zusammenwächst. Europäische Identität und Solidarität auf Basis nationaler Interessenkonvergenz sind der Schlüssel zu einer Integrationsgemeinschaft, die konstitutionell bleiben kann, was sie ist: ein einzigartiges Gebilde, in dem die Nationalstaaten nicht aufgehen, aber zu einer weitreichenden Kollektivierung von Kompetenzen bereit sind.

Eingebettet in eine solche Integrationsgemeinschaft könnte Europas Fähigkeit zur Selbstverteidi-

United States accepts the risk of nuclear war on behalf of its allies. The fact that these guarantees have stayed in place for over sixty years is impressive, but it is a long time since they have been tested, and their foundations are becoming more fragile« (*The Evolution of Nuclear Strategy* [wie Fn. 57], S. 678).

<sup>83</sup> Wolfgang Schäuble/Karl Lamers, *Überlegungen zur europäischen Politik*, 1.9.1994, <[www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/schaeuble-lamers-papier-1994.pdf?__blob=publicationFile&v=1)> (Zugriff am 18.7.2020).



gung heranwachsen. Dann würde sich auch die Frage nach deren nuklearer Abdeckung in einem anderen Licht stellen. Nicht weil nukleare Abschreckung überflüssig würde: Ohne sie gibt es keine europäische Souveränität, solange das Risiko besteht, in einen Konflikt mit einem atomar bewaffneten Widersacher zu geraten.

Die nukleare Frage würde sich in einem neuen Licht stellen, weil es sich dann nicht mehr um erweiterte Abschreckung handelte, wie sie von den USA bereitgestellt wird. Die Nato ist eine zwischenstaatliche Organisation, die EU ein Staatenkollektiv mit einer Mischung aus Inter- und Supranationalität. Bei fortschreitender Integration könnte sich eine neue, hier *integrierte Abschreckung* genannte Form nuklearen Schutzes herausbilden: keine erweiterte Abschreckung mehr, aber noch nicht originäre Abschreckung, die nationalen Solidargemeinschaften vorbehalten ist. Die im Nato-Vergleich höhere Verdichtung der europäischen Integration würde eine politische Qualität besitzen, die geringere Anforderungen an die militärische Ausgestaltung eines glaubwürdigen Nuklearschutzes mit sich bringt. Diese integrative politische Qualität könnte gewährleisten, dass sich eine französische Nuklearabdeckung in Form einer *integrierten Abschreckung* auch ohne eine Aufstockung herstellen lässt, die sich am Maßstab der erweiterten US-Abschreckung orientieren würde.<sup>84</sup>

Diese These kann aus unterschiedlichen Gründen angezweifelt werden. Das schwächste Gegenargument ist der Vergleich mit erweiterter Abschreckung, weil er die Geographie vernachlässigt und die andersartige Natur von Nato und EU verkennet: Wären die USA ein europäischer Nachbar und politisch ein Mitglied der EU, wären den Nato-Verbündeten einige bittere Kontroversen über die transatlantische Lasten- und Risikoteilung und über die Anforderungen an ein glaubwürdiges US-Schutzversprechen erspart geblieben.<sup>85</sup>

Ein zweiter Einwand lautet, ein französischer Nuklearschutz für eine europäische Selbstverteidigung würde weder angeboten noch nachgefragt werden. Diese zutreffende Beschreibung des Ist-Zustands führt argumentativ in die Falle, wenn sie die Un-

abänderlichkeit des Status quo postuliert oder suggeriert. Vielleicht wird Europa es nie schaffen, sich aus der Abhängigkeit von amerikanischem Schutz zu lösen. Aber erst ein nachhaltiger Versuch könnte es belegen oder widerlegen.

### Politischer Wille müsste den Weg freimachen.

Europa hätte die wirtschaftlichen, technologischen und finanziellen Ressourcen, sich selbst verteidigen zu können. Die Schlüsselfrage lautet, ob es den politischen Willen aufbringen könnte und sollte.

Wenn ein Wille da wäre, wäre auch in diesem Fall ein Weg; ein anspruchsvoller Weg, in dessen Verlauf über progressives Zusammenwachsen und Zusammenwirken eine Solidar- und Vertrauensgemeinschaft entstehen müsste, die nicht konfliktfrei, aber so gefestigt wäre, dass ihre Mitglieder sich des Beistands aller für alle sicher sein könnten.

Einen solchen Weg werden nicht alle EU-Mitgliedstaaten von Beginn an mitgehen wollen. Wer dazu bereit wäre, würde sich erst zeigen, wenn es eine Initiative gäbe. Sie müsste von Deutschland und Frankreich kommen. Nicht allein wegen ihres Gewichts und weil Frankreich nach dem Brexit die einzige EU-Nuklearmacht ist: Europäische Selbstverteidigung erfordert keine deckungsgleichen strategischen Kulturen, aber sie kann nur gelingen, wenn sich Deutschlands und Frankreichs Einstellungen zur außen- und sicherheitspolitischen Rolle von Militär und Rüstung angleichen.

Das wird kein Prozess der einseitigen Anpassung Deutschlands an Frankreich sein können und müssen. Denn obgleich Frankreich die nukleare Monopolmacht ist – eine Vormachtstellung, wie sie die USA in der Nato einnehmen, verschafft ihm das nicht. Frankreich kann seinem geostrategischen Schicksal, ein direkter Nachbar Deutschlands zu sein, nicht entkommen, und Deutschlands wirtschaftlich-technologische Potenz überragt die französische.

Dennoch wird die notwendige Konvergenz Deutschland und seiner »Kultur der militärischen Zurückhaltung« einiges abverlangen: bei Verteidigungsausgaben, Einsätzen und Rüstungsexporten.<sup>86</sup> Dass

<sup>84</sup> Zum Konzept *integrierte Abschreckung* vgl. oben S. 31.

<sup>85</sup> Dann würde es zum Beispiel schwerer fallen, zwischen strategischen und nicht-strategischen Nuklearwaffen zu trennen. Wie in Fn. 5 ausgeführt, war diese Unterscheidung ein Auslöser für die von Helmut Schmidt forcierte »Nachrüstungsdebatte« Ende der 1970er Jahre.

<sup>86</sup> «Wenn wir es ernst meinen mit der gemeinsamen europäischen Verteidigung, dann müssen alle Beteiligten bereit sein, die eigenen, althergebrachten Positionen und Praktiken zu hinterfragen und ein Stück weit davon abzurücken [...] Wir Deutschen müssen begreifen, dass es nicht allein um

militärische Mittel keine Konflikte lösen, ist eine richtige Feststellung und gleichzeitig eine Mahnung, prioritär auf Prävention und Befriedung mit anderen Instrumenten zu setzen. Aber solange sich andere Akteure nicht daran halten und Gewalt ankündigen oder anwenden, stellen sie eine Bedrohung dar und könnten sie sich einen strategischen Vorteil verschaffen, wenn sie nicht mit Gegenwehr rechnen müssten. Dem selbsternannten »Islamischen Staat« war diplomatisch nicht beizukommen, er musste militärisch besiegt werden. Solange Russland wie auf der Krim oder im Osten der Ukraine als Aggressor auftritt und in Syrien zusammen mit dem Assad-Regime Kriegsverbrechen begeht, kann kein Vertrauensverhältnis entstehen, das militärische Vorsorge entbehrlich macht. Solange es keine globale Friedensgemeinschaft gibt, in der wie in der EU Kriege undenkbar geworden sind, und weil Nuklearwaffen nicht entzerrt werden können, ist eine nukleare Abschreckungsfähigkeit unverzichtbar.<sup>87</sup>

Im Land von Clausewitz ist die Debatte darüber verkümmert.<sup>88</sup> Mit Bezug auf Deutschland stellt Peter Rudolf fest: »Heute, so scheint es, dient die Rede von Atomwaffen als ›politischen Waffen‹ vor allem dazu, einer Diskussion über die nukleare Abschreckung auszuweichen.«<sup>89</sup> Das war jahrzehntelang anders, beginnend mit den Kontroversen über die Wiederbewaffnung, über die Rolle von US-Nuklearwaffen in den Nato-Konzepten zur Abschreckung und Abwehr einer sowjetischen Aggression und in der »Nacht- und Nebel-Debatte« in den 1980er Jahren.<sup>90</sup> Mit dem Ende des Kalten Krieges verband sich die Hoffnung auf eine »Neue Weltordnung« und ein »Neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit«.<sup>91</sup> Selbst in Europa kam es jedoch bereits nur wenige Jahre danach zu den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien, die 1999 den ersten Kampfeinsatz der Bundeswehr auslösten. Nach dem 11. September 2001 wurde die Bundeswehr im Nato-Rahmen nach Afghanistan entsandt. Es folgten Einsätze zum Beispiel gegen den »Islamischen Staat« oder in Mali. Auch die Landes- und Bündnisverteidigung ist nach den russischen Aggressionen auf der Krim und in der Ostukraine wieder akut geworden. Hinzugetreten sind transatlantische Verstärkungen, die nicht nur an Präsident Trump liegen, und ein selbstherrliches China, das eine Rivalität mit den USA schürt.

Deutschlands strategisches Umfeld ist instabiler, bedrohlicher und herausfordernder geworden. Niveau und Intensität der strategischen Debatte haben damit jedoch nicht Schritt gehalten. Es braucht mehr intellektuellen und politischen Mut, aus den Umbrüchen ebenso ehrgeizige wie unbequeme Schlussfolgerungen für die deutsche Sicherheits-, Bündnis- und Europapolitik zu ziehen.<sup>92</sup>

Die hier vertretene Schlussfolgerung lautet: Europa sollte sich wie die USA selbst verteidigen können. Sollen Reflexion und Diskussion über eine europäische

Verteidigung

unsere innenpolitische Sicht geht, sondern auch um unsere Bündnisfähigkeit« (Wolfgang Schäuble, *Humboldt-Rede zu Europa*, 5.12.2019, <<https://bit.ly/3jeVP0j>> [Zugriff am 18.7.2020]).

**87** Dieser letztgenannte Aspekt gilt generell für Militär und Rüstung: »Short of universal brain surgery, nothing can erase the memory of weapons and how to build them. If ›total disarmament‹ could make war unlikely, it would have to be by reducing incentives. The most primitive war could be modernized by rearmament« (Schelling, *Arms and Influence* [wie Fn. 61], S. 248).

**88** Dessen Geburtstag sich 2020 zum 240. Mal jährt. Zu »Vom Kriege« hat Michael Howard, Historiker und Mitgründer des IISS, ein Vademecum verfasst, das er so beginnt: »About Karl von Clausewitz's study *On War* the American strategic thinker Bernard Brodie has made the bold statement ›His is not simply the greatest, but the only great book about war.‹ It is difficult to disagree« (Michael Howard, *Clausewitz*, Oxford and New York 1983, S. 1).

**89** Peter Rudolf, *Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2020 (SWP-Studie 11/2020), S. 23.

**90** Beispielhaft für die Debatten dieser Jahrzehnte sind Helmut Schmidt, *Verteidigung oder Vergeltung*, Stuttgart 1961; K.-Peter Stratmann, *NATO-Strategie in der Krise? Militärische Optionen von NATO und Warschauer Pakt in Mitteleuropa*, Baden-Baden 1981, und Uwe Nerlich/Trutz Rendtorff (Hrsg.), *Nukleare Abschreckung – Politische und ethische Interpretationen einer neuen Realität*, Baden-Baden 1989.

**91** So der Titel der »Charta von Paris für eine neues Europa«, die die Teilnehmerstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im November 1990 verabschiedeten.

**92** Das richtet sich vorrangig an die politische Führung (Regierung, Parlament, Parteien), aber auch an die Experten in Medien und Wissenschaft. Für seinen jüngsten *Coalition Explorer* hat der European Council on Foreign Relations (ECFR) Angehörige der außen- und sicherheitspolitischen Eliten in allen EU-Mitgliedstaaten nach ihren wichtigsten Agendapunkten befragt: Verteidigung (»defence«) lag auf der Liste der deutschen Prioritäten auf Rang 14, in Frankreich an der Spitze, vgl. Jana Puglierin/Ulrike Esther Franke, *The Big Engine that Might: How France and Germany Can Build a Geopolitical Europe*, London: ECFR, Juli 2020, S. 27, <[www.ecfr.eu/page/-/the\\_big\\_engine\\_that\\_might\\_how\\_france\\_and\\_germany.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/the_big_engine_that_might_how_france_and_germany.pdf)> (Zugriff am 14.8.2020).



Selbstverteidigungsfähigkeit nicht folgenlos bleiben, muss politische Führung sich dieses Ziel zu eigen machen. Dazu müssen Deutschland und Frankreich den Aufschlag machen und durch Vorbild führen, indem sie ihre bilaterale Verflechtung auf breiter Basis vorantreiben. Eine deutsch-französische Schicksalsgemeinschaft könnte Nukleus und Katalysator einer europäischen Selbstverteidigungsunion sein.

Aber selbst wenn dieses Ziel nicht erreicht würde: Der Weg dahin führt über eine deutsch-französische Integration, die ohnehin im deutschen Interesse an einem starken Europa liegt und Deutschland eine nukleare Rückversicherung böte, die es unabhängiger von Washington und sicherheitspolitisch weniger anfällig machte.<sup>93</sup> Präsident Macron hat seinen europäischen Partnern einen strategischen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung für die gemeinsame Sicherheit angeboten.<sup>94</sup> Das hatten sich Deutschland und Frankreich bereits 1996 vorgenommen.<sup>95</sup> Fast ein Vierteljahrhundert später sollte Deutschland das Angebot seines französischen Nachbarn aufgreifen und es ausweiten zu einem Dialog über Wege zu einem Europa, das sich selbst verteidigen und so seine volle Souveränität erlangen kann.

## Abkürzungen

ECFR	European Council on Foreign Relations
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
IISS	The International Institute for Strategic Studies
IS	Islamischer Staat
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
PESCO	Permanent Structured Cooperation
SZ	Süddeutsche Zeitung

<sup>93</sup> Vgl. Eckhard Lübckemeier »Wir brauchen Paris als nukleare Rückversicherung«, in: *FAZ*, 15.3.2019, S. 8.

<sup>94</sup> Présidence de la République, *Speech of the President of the Republic on the Defence and Deterrence Strategy*, Paris, 7.2.2020, <[www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy.en](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/speech-of-the-president-of-the-republic-on-the-defense-and-deterrence-strategy.en)> (Zugriff am 25.3.2020).

<sup>95</sup> »Unsere beiden Länder sind bereit, einen Dialog über die Rolle der nuklearen Abschreckung im Kontext der Europäischen Verteidigungspolitik aufzunehmen« (Die Bundesregierung, *Gemeinsame Erklärung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats – Tagung am 9. Dezember 1996 in Nürnberg*, 16.12.1996, <[www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/gemeinsame-erklaerung-des-deutsch-franzoesischen-verteidigungs-und-sicherheitsrats-tagung-am-9-dezember-1996-in-nuernberg-805934](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/gemeinsame-erklaerung-des-deutsch-franzoesischen-verteidigungs-und-sicherheitsrats-tagung-am-9-dezember-1996-in-nuernberg-805934)> [Zugriff am 28.3.2020]).

