

Die Bundesrepublik Deutschland als Nichtkernwaffenstaat. Der Einfluß der Alliierten Vorbehaltsrechte auf den Bonner Kernwaffenverzicht

Henning Riecke

1. Einführung

Die Integration in die Bündnisstrukturen des Westens gehörte seit ihrer Gründung zu den vorrangigen Handlungsmaximen der Bundesrepublik Deutschland. In den Jahrzehnten der Ost-West-Konfrontation gewährleistete diese Integration relative Sicherheit und verteidigungspolitisches Mitspracherecht für den Staat an der Demarkationslinie in Europa. Gleichzeitig unterstanden die militärischen Potentiale des westdeutschen Staates der Kontrolle seiner Verbündeten. Zu den Voraussetzungen für die Aufnahme der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft gehörten wichtige Zugeständnisse wie der mehrfach von deutscher Seite ausgesprochene, sachlich immer weiter gehende Verzicht auf atomare, biologische und chemische Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen).

Der völkerrechtlich wirksame Verzicht auf ABC-Waffen hat auch noch heute die Funktion, die militärische Aufwuchsfähigkeit der Bundesrepublik zu begrenzen, speziell ihre nukleare Aufrüstung zu verhindern und sie so für Verbündete und Nachbarstaaten berechenbar zu machen. Dieser Verzicht wurde 1990 anlässlich der Vereinigung Deutschlands bekräftigt und ist heute wie zuvor eine Grundlage seiner Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis. Der Verzicht auf Massenvernichtungswaffen steht dabei in einem historischen und rechtlichen Zusammenhang mit denjenigen Verboten und Beschränkungen aus dem Besatzungsrecht, die nach dem Zweiten Weltkrieg potentiellen Ambitionen der Deutschen in Richtung einer nuklearen Bewaffnung einen Riegel vorschieben sollten.

Zu den zentralen Zielen der Siegermächte, formuliert lange vor der deutschen Kapitulation 1945, gehörte die vollständige Entmilitarisierung Deutschlands. Eine umfangreiche Kontrollbürokratie der Drei Mächte diente - ausgehend von den Besatzungsrechten - auch noch nach Gründung der Bundesrepublik dem Ziel der Entmilitarisierung und Kontrolle. Als die Konfrontation mit der Sowjetunion es als notwendig erscheinen ließ, die Bundesrepublik an den kollektiven Verteidigungsanstrengungen des Westens zu beteiligen, mußte ein neuer Modus gefunden werden, mit dem sich Wiederaufrüstung und multilaterale Kontrolle mit der von der Bundesrepublik geforderten Gleichberechtigung vereinbaren ließen. Die Bundesrepublik wurde 1955 Mitglied in der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) und in der Westeuropäischen Union (WEU), letzteres in Verbindung mit erheblichen Rüstungsbeschränkungen und -kontrollen. Die begrenzt souveräne, gleichberechtigt integrierte Bundesrepublik konnte also über ihre militärischen Potentiale nicht frei bestimmen. Dies wurde, anders als heute, von Bonn durchaus als Beschränkung verstanden, zunächst als Beschneidung der Souveränität durch den Verzicht auf Entscheidungsfreiheit, später als Einengung politischer Handlungsoptionen:

Bonn hatte in den fünfziger und sechziger Jahren ein vehementes Interesse daran, an kollektiven nuklearen Optionen teilzuhaben.

Mit dem Beitritt der Bundesrepublik zu NATO und WEU waren zwar die Entmilitarisierungskompetenzen der Drei Mächte als Siegermächte durch die Kontrollfunktionen der Bündnisse ersetzt worden, über die militärischen Aspekte einer deutschen Vereinigung verblieben ihnen jedoch Mitspracherechte. Die Drei hatten sich im sogenannten Deutschlandvertrag von 1952/54 grundlegende Rechte in deutschlandpolitischen Fragen und zur Truppenstationierung vorbehalten. Zusammen mit der vertraglich kodifizierten Unterstützung der Drei für die deutsche Vereinigung und der Schutzverantwortung für Berlin gab ihnen dies ausreichende Druckmittel gegen Bonner Alleingänge in der Rüstungspolitik in die Hand.

Gegenstand dieses Beitrages ist die Bedeutung, die die Besatzungs- und später Vorbehaltsrechte der westlichen Siegermächte für die Bonner Entscheidung hatten, auf Massenvernichtungswaffen, speziell auf Nuklearwaffen, zu verzichten. Die Analyse beruht auf folgenden übergreifenden Fragestellungen.

- 1) Wann kam es zu Konflikten zwischen a) divergierenden Anforderungen der Drei Mächte in Richtung auf Entmilitarisierung wie auf militärische Beteiligung der Bundesrepublik und b) den sicherheits- und bündnispolitischen Zielen und Interessen der Bundesrepublik auf der einen und den Anforderungen der Drei Mächte auf der anderen Seite? Welche Bedeutung hatten derartige Konflikte für den nuklearen Status der Republik?
- 2) Nutzten die Drei Mächte ihre Rechte und Verantwortlichkeiten, um ihre Kontrollinteressen in bezug auf einen Nuklearwaffenverzicht gegenüber der Bundesrepublik durchzusetzen? Wenn ja, auf welche Weise geschah dies?
- 3) Verkleinerte oder vergrößerte sich der Handlungsspielraum der Bundesrepublik durch den Nuklearwaffenverzicht?

Diese Fragen werden, nach einem Kapitel über die rüstungskontrollpolitischen Elemente des Besatzungsrechtes, in drei Fallstudien untersucht. Darin werden verschiedene Verhandlungssituationen im Hinblick auf die Bedeutung der Alliierten Vorbehaltsrechte analysiert. Die Verhandlungen waren erstens dadurch gekennzeichnet, daß sie jeweils im Zusammenhang mit einer Neudefinition der Position der Bundesrepublik im internationalen System geführt wurden, und daß sie zweitens in jedem Fall zum Verzicht der Bundesrepublik auf Nuklearwaffen führten. Die erste Studie behandelt die Beschränkungen, die die Bundesrepublik nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) mit dem Beitritt zur WEU und zur NATO akzeptierte. In einer zweiten wird nach dem Einfluß der Alliierten Vorbehaltsrechte auf die Entscheidung der Bundesrepublik gesucht, dem Vertrag über die Nichtverbreitung nuklearer Waffen beizutreten. Die dritte Untersuchung behandelt die Bekräftigung des ABC-Verzichtes, die 1990 im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung ausgesprochen wurde.

Das besatzungsrechtliche Ziel der Entmilitarisierung, das die Drei bzw. Vier Mächte mit ihren intensiven Kontrollen verfolgten, wird in diesem Beitrag als internationale An-

forderung verstanden (im weiteren als *Kontrollanforderung* bezeichnet). Ebenso ist die Nachfrage nach einem bundesdeutschen Verteidigungsbeitrag seitens der westlichen Führungsmächte als internationale Anforderung zu verstehen (*Teilnahmeanforderung*). Diese Anforderungen waren nicht leicht miteinander zu vereinbaren und mußten im Einzelfall gegeneinander austariert werden. Der Anforderungskonflikt bildet in allen drei Fallstudien den politischen Hintergrund für die Verhandlungen.

Die 'Drei Mächte' waren zudem kein einheitlicher Akteur. Vielmehr setzten einzelne Verbündete unterschiedliche Schwerpunkte im Konflikt zwischen Beteiligung und Kontrolle der Bundesrepublik. Den Auseinandersetzungen mit der Bundesrepublik gingen Abstimmungen zwischen den Drei Mächten voraus. Die Interessen, die Bonn seinerseits in dieses Anforderungsgeflecht einbrachte, orientierten sich am grundlegenden Ziel der Einheit, wie auch am Erhalt (im doppelten Wortsinn) der Gleichberechtigung und der Souveränität der Bundesrepublik ohne Diskriminierung.¹ Durch die Mitgliedschaft in NATO und WEU entstand nach 1955 ein Regelungssystem, in dem der Bundesrepublik gleichberechtigte Teilhabe bei institutionalisierter Kontrolle zugestanden wurde.² Im Bemühen, die beiden widersprüchlichen Anforderungen miteinander zu vereinbaren, schufen die beteiligten Staaten damit einen institutionellen Rahmen, in dem zusätzlich die Souveränitätsbeschränkungen der Bundesrepublik - nämlich *de facto* diskriminierende Rüstungsbeschränkungen und Kontrollen in der WEU - durch Schutzgarantien der Drei Mächte für die Sicherheit des westlichen Teilstaates und Berlins aufgewogen wurden.

Die Alliierten Besatzungs- und Vorbehaltsrechte werden hier als ein Instrument gewertet, mit dem den Drei Mächten die Durchsetzung der Kontrollanforderung ermöglicht wurde. In den drei Fallstudien können im übrigen nicht die gleichen Rechtsgrundlagen herangezogen werden: Das Besatzungsrecht, das in der ersten Fallstudie berücksichtigt wird, wurde in den beiden anderen Fällen vom Vertragsrecht der NATO/WEU-Mitgliedschaft und den Alliierten Vorbehaltsrechten überlagert, der rechtliche Bezugsrahmen war somit ein anderer. Die Auflagen aus dem Besatzungsrecht bildeten den Ausgangspunkt, von dem aus die vertraglichen Rahmenbedingungen bundesdeutscher Außenpolitik entwickelt wurden. Die Alliierten Vorbehaltsrechte waren sodann der völkerrechtliche Ausdruck eines asymmetrischen sicherheitspolitischen Interdependenzverhältnisses, das den Drei Mächten Einflußmöglichkeiten auf die Bundesrepublik gab. Politische Interessen und die Rechtskonstellationen, in denen sie sich widerspiegeln, konnten jedoch auseinanderfallen. In den Alliierten Vorbehaltsrechten konstituierte sich dagegen der normative Bezugsrahmen, also der Satz von beiderseitigen Verhaltenserwartungen, an dem sich das Verhältnis zwischen den Siegermächten und dem Besiegten und später

1 Die Dualität der innenpolitischen und internationalen Anforderungen wird wegen der außenpolitischen Orientierung dieses Beitrages hier nicht berücksichtigt. Zu den Grundlagen des herangezogenen Modells vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen*. Stuttgart: Kohlhammer 1979, S. 13-19; sowie Helga Haftendorn, *Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30. Jg., H. 1, 1989, S. 32-49 (33-36).

2 Hanrieder faßt diese Strategie unter den Begriffen Integration und Gleichberechtigung zusammen, vgl. Wolfgang F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. 1949-1989*. Paderborn: Schöningh 1991, S. 46-49.

dem Partner orientierte. Die Nähe zwischen politischen Interessen und Machtkonstellationen auf der einen Seite und der rechtlichen Kodifizierung eines Interdependenzverhältnisses in den Alliierten Vorbehaltsrechten auf der anderen macht es zuweilen schwierig, die Wirkung der Rechte zu identifizieren. Was können daher Kriterien für die Wirkung der Rechte sein?

Auf drei Ebenen wird versucht, die Anwendung und die Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte nachzuweisen. Eine explizite Bezugnahme der Akteure auf die alliierten Kompetenzen gemäß den Alliierten Vorbehaltsrechten wäre ein direkter Hinweis, wird aber nicht oft zu finden sein (*Ebene der Zitate*). Die Alliierten Vorbehaltsrechte wirkten aber auch durch die prozeduralen Arrangements, die für ihre Durchsetzung eingerichtet worden waren, und in denen die die Entmilitarisierung betreffenden Fragen behandelt wurden (*Ebene der Institutionen*). Obendrein läßt sich der Grad der Übereinstimmung von Interessen und Rechtskonstellationen untersuchen, um den Charakter der Vorbehaltsrechte als normativer Bezugsrahmen herauszuarbeiten und die Wechselwirkungen zwischen beiden Bereichen ins Auge zu fassen (*Ebene der politischen Motive*).

Aus der Konzeptionalisierung der außenpolitischen Rahmenbedingungen als einem Anforderungskonflikt ergeben sich folgende Hypothesen über die Rolle der Alliierten Vorbehaltsrechte für den Nuklearwaffenverzicht der Bundesrepublik.

1. Das relative Gewicht der Teilnahme- bzw. der Kontrollanforderung und ihre konkrete Ausformung im Interessenprofil der Drei Mächte war abhängig a) von der strategischen Lage im Ost-West-Verhältnis, b) von der Position der USA als westlicher Führungsmacht, und c) von der Anpassungsfähigkeit der Bundesrepublik. Bei einer günstigen Konstellation dieser Rahmenbedingungen ergaben sich für die Bundesrepublik Freiräume, sich nukleare Optionen offenzuhalten. Zu einer nuklearen Aufrüstung der Bundesrepublik kam es jedoch nie.
2. Die Besatzungs- bzw. Vorbehaltsrechte wurden von den Drei Mächten entsprechend ihrer politischen Ziele und Interessen instrumentalisiert, um die nuklearpolitischen Freiräume der Bundesrepublik zu kontrollieren. Die Auslegung und Anwendung dieser Rechte durch die Drei Mächte hing aber auch davon ab, inwieweit andere Einflußmöglichkeiten verfügbar und wirksam waren. Die Anwendung der Alliierten Vorbehaltsrechte fand zum einen durch Ausübung rechtlicher Kompetenzen statt und durch die direkte Bezugnahme darauf, zum anderen aber durch indirekte Druckwirkung derjenigen Rechte und Verantwortlichkeiten, die den Bestand der Bundesrepublik, Berlins und Deutschland als Ganzes betrafen und nicht direkt den Bereich der Entmilitarisierung.
3. Die Bundesrepublik erlangte in allen Fällen, abgesehen von der Verfügung über nukleare Waffen, zumindest eine partielle Erweiterung ihres Handlungsspielraumes. Der Nuklearwaffenverzicht wurde immer durch Gegenleistungen der Drei bzw. Vier Mächte kompensiert, indem Souveränität gewährt, Integration ermöglicht und schließlich der Vereinigung zugestimmt wurde. Durch den Kernwaffenverzicht eröffneten sich Bonn damit durch gleichberechtigte oder sogar

prominente Beteiligung an internationalen Abstimmungsprozessen neue außenpolitische Strategieoptionen.

Bevor der Einfluß der alliierten Besatzungs- und Vorbehaltsrechte auf die Entscheidungsprozesse hinsichtlich des Nuklearwaffenverzichtes der Bundesrepublik untersucht werden kann, müssen die Grundlagen dieser Rechte beschrieben werden.

2. *Rechtliche Grundlagen der Alliierten Entmilitarisierungspolitik im Besatzungs-, Vertrags- und Vorbehaltsrecht*

Die rechtliche Grundlage der alliierten Einwirkungsmöglichkeiten war in der ersten hier untersuchten Verhandlungsphase eine andere als in den beiden späteren Beispielen. 1955 wurden das Besatzungsstatut aufgehoben, die verbleibenden Alliierten Vorbehaltsrechte formuliert und die kontrollierte Souveränität der Bundesrepublik etabliert. Diese Differenzierung ist notwendig: In den Verhandlungen zu den Bonner bzw. Pariser Verträgen wurde die Ablösung des Besatzungsstatutes behandelt. In diesem waren erhebliche Entmilitarisierungskompetenzen der Alliierten kodifiziert worden, die in Vertragsrecht überführt werden mußten. Die Alliierten Vorbehaltsrechte *nach* 1955 bezogen sich primär auf Fragen, die Deutschland als Ganzes und Berlin betrafen, und enthielten keine expliziten Kompetenzen der Drei Mächte für die Entmilitarisierung mehr - abgesehen von der Frage des militärischen Status eines vereinten Deutschland, über den die Vier mitzuentscheiden hatten.

Nach der Kapitulation der deutschen Wehrmacht hatten die Vier Mächte die oberste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen. Zu den obersten Zielen, die sie in verschiedenen Vereinbarungen lange vor Kriegsende formuliert hatten, gehörte die Vernichtung des deutschen Kriegspotentials.³ Dies sollte nicht nur durch die Übergabe sämtlicher Waffen, Flugzeuge und Schiffe in alliierte Gewalt erreicht werden. Besondere Aufmerksamkeit galt der Kontrolle der „Fabriken, Industrieanlagen, Betriebe, Forschungsinstitute, Laboratorien, Prüfstellen, technische Unterlagen, Patente, Pläne, Zeichnungen und Erfindungen“, die zur Waffenproduktion geeignet waren.⁴ Im Potsdamer Protokoll der Sie-

3 Dieses Ziel wurde z. B. auf der Konferenz von Casablanca am 26.1.1943 formuliert, vgl. den Bericht der Times, 27.1.1943, in: Beate *Ruhm von Oppen* (Hrsg.), Documents on Germany under Occupation, London et al.: Oxford University Press 1955, S. 1. Vgl. auch Report of the Crimea (Yalta) Conference, 11.2.1945, Ziff. II., ebd., S. 5. Für eine Übersicht über die alliierten Kriegsziele und die Konsultationen der Anti-Hitler-Koalition vgl. Wolfgang *Benz*, Potsdam 1945. Besatzungsherrschaft und Neuaufbau im Vier-Zonen-Deutschland. Deutsche Geschichte der neuesten Zeit. München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1986, S. 25-45.

4 Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands, 5.6.1945, Art. 5, Abs. vi, in: Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte. Hrsg. von Dietrich *Rauschnig*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag/Beck 1989 (2. Aufl.), S. 15-20. In der Proklamation Nr. 2 des Alliierten Kontrollrates vom 20.9.1945, Sektion V, Abs. b wird nochmals die Überführung der gesamten kriegsrelevanten Industrie und Forschung in die Kontrolle der Siegermächte angeordnet, in: *Ruhm von Oppen* (Hrsg.), Documents on Germany under Occupation, S. 71. Vgl. auch die Directive of the U.S. Joint Chiefs of Staff to the Commander-in-Chief of the U.S. Forces of Occupation (JCS 1067), 26.4.1945, (von Präsident Truman genehmigt am 10.5.1945), ebd., S. 13-29

germächte (ohne Frankreich) wurden im August 1945 die Grundlagen für eine umfangreiche Kontrolltätigkeit der Siegermächte in bezug auf das deutsche Militärwesen, die Kriegsindustrie und die kriegsrelevante Forschung gelegt. Darin hieß es:

„3. Die Ziele der Besetzung Deutschlands, durch welcher der Kontrollrat sich leiten lassen soll, sind: (I) Völlige Abrüstung und Entmilitarisierung Deutschlands und die Ausschaltung der gesamten deutschen Industrie, welche für eine Kriegsproduktion benutzt werden kann, oder deren Überwachung.“⁵

Die Kernenergie fiel unter dieses Verdikt. Die Sorge vor einem erfolgreichen deutschen Kernwaffenprogramm hatten die USA und Großbritannien wesentlich zur Entwicklung der Atombombe motiviert.⁶ Daher wurde eine deutsche Nuklearindustrie von den Alliierten ebenso untersagt wie die kernphysikalische Forschung in den Besetzungszonen. Im März 1946, nach interalliierten Auseinandersetzungen über die wirtschaftliche Belastbarkeit Deutschlands, legte der Alliierte Kontrollrat einen gemeinsamen Plan der Vier Mächte für das deutsche Industrieniveau und die Reparationen vor. In einer beigefügten Liste über diejenigen Industrien, die ihrer Auffassung nach dem deutschen Kriegspotential zugrundelagen und verboten werden sollten, waren auch Produktionsstätten für radioaktives Material und Beryllium enthalten.⁷ Das Forschungsverbot im Nuklearbereich wurde liberaler gehandhabt. Der Kontrollrat verbot im Gesetz Nr. 25 jegliche angewandte und Grundlagenforschung, die rein oder wesentlich militärischer Natur war oder für die militärische Anlagen benötigt wurden.⁸ Kernphysikalische Grundlagenforschung war keine Militärforschung und konnte von den Zonenkommandanten zugelassen werden.⁹

Die Drei Mächte übernahmen den Entmilitarisierungsgedanken, als sie im April 1949 ihr Verhältnis zur entstehenden Bundesrepublik auf eine neue Grundlage stellten. Auf der Deutschland-Konferenz in Washington wurden eine Reihe von Abkommen unterzeichnet, mit denen die alliierte Rüstungskontrolle im westdeutschen Teilstaat gewährleistet werden sollte. Im Besatzungsstatut behielten sich die Alliierten u. a. Sondervollmachten für „Abrüstung und Entmilitarisierung, einschließlich der damit zusammenhängenden natur-

(24), in der - für die amerikanische Besatzungspolitik - die Genehmigungspraxis für Forschung an das Ziel der Entmilitarisierung gebunden wird.

- 5 Mitteilung der Dreimächtekonferenz von Berlin (Potsdamer Protokoll), 2.8.1945, Politische und Wirtschaftliche Grundsätze, deren man sich bei der Behandlung Deutschlands in der Anfangsperiode der Kontrolle bedienen muß, A. Politische Grundsätze, Ziff. 3, Abs. I., in: *Rauschnig*, Rechtsstellung Deutschlands, S. 24. Die Industrie- und Forschungskontrolle wird in den Wirtschaftlichen Grundsätzen des Protokolls weiter ausgeführt.
- 6 Vgl. zum deutschen Atomwaffenprogramm Thomas Powers, *Heisenbergs Krieg*. Hamburg: Hoffmann und Campe 1993; und Mark Walker, *Die Uranmaschine. Mythos und Wirklichkeit der deutschen Atombombe*. Berlin: Siedler 1990.
- 7 Vgl. Control Council Plan for Reparations and the Level of Post-War German Economy, 28.3.1945, Ziff. 4., in: *Ruhm von Oppen*, Documents on Germany under Occupation, S. 113-120 (114). Beryllium ist zur Moderation von Kettenreaktionen der Kernspaltung in Reaktoren geeignet.
- 8 Ursprünglich war die angewandte Forschung in Bereichen prinzipiell untersagt worden, die auf einer beigefügten Liste A angeführt waren, darunter Kernphysik, vgl. Gesetz Nr. 25 bezüglich der Regelung und Überwachung der naturwissenschaftlichen Forschung, Art. II und III, in: Amtsblatt des Alliierten Kontrollrates (AK), Nr. 6, 30.4.1946, S. 138-143.
- 9 Die Genehmigung zur Errichtung von Forschungsinstituten oblag den Zonenkommandanten, vgl. ebd., Art IV, Abs. I. Vgl. auch Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*, New York und London: Columbia University Press 1975, S. 11.

wissenschaftlichen Forschungsgebiete, der Verbote und Beschränkungen für die Industrie und die zivile Luftfahrt“ vor.¹⁰ In der Vereinbarung über verbotene und beschränkte Industrien wurde der Bundesrepublik die Produktion von Kriegsgütern und relevanten Materialien wie Beryllium verboten. Das Verbot bezog sich auf die Liste A zum Kontrollrats-Gesetz Nr. 43 aus dem Jahre 1946, die in der Vereinbarung übernommen wurde. Diese Verbotsliste betraf an oberster Stelle „atomic means of warfare“. Eine zivile Nuklearindustrie war damit nicht automatisch verboten. Die Produktion, der Handel, der Besitz und der Gebrauch nuklearer Güter wurden aber in die Jurisdiktion der Militärgouverneure gelegt.¹¹

Die Alliierte Hohe Kommission (AHK), nach 1949 das oberste Kontrollgremium der Drei Mächte über Deutschland, führte eine strikte Kontrolle der Nuklearindustrie durch. Mit der Einrichtung des Militärischen Sicherheitsamtes (*Military Security Board*, MSB) war schon drei Monate vor der Unterzeichnung des Besatzungsstatutes eine institutionelle Grundlage für die fortlaufende Demilitarisierung und Abrüstung in der jungen Bundesrepublik geschaffen worden.¹² „The creation of the board implies that disarmament and demilitarization are matters of tripartite responsibility“, hieß es in einer Direktive der drei Militärregierungen.¹³ Das MSB wurde der AHK unterstellt. Mit ihm sollte verhindert werden, daß die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung wieder der Kriegführung dienen könnte. Die Aufgaben des Amtes waren u. a. die Überprüfung der relevanten Gesetze und Direktiven, die vor der Gründung der Bundesrepublik erlassen worden waren, die Beratung der Militärgouverneure (bzw. der AHK), die Dokumentation der wirtschaftlichen Entwicklung und die Durchführung von Inspektionen. Patentanmeldungen in sensiblen Bereichen mußten dem MSB vorgelegt werden.¹⁴ Das MSB war in drei Abteilungen gegliedert, die für die Kontrolle der militärischen Einrichtungen, der Industrie und der Forschung zuständig waren.

-
- 10 Besatzungsstatut für die Bundesrepublik Deutschland, verkündet am 12.5.1949, Art.2, Abs. a, in: Wolfgang Benz, Deutschland seit 1945. Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR. Chronik, Dokumente, Bilder. Bundeszentrale für Politische Bildung. München: Moos 1990, S. 200-202 (200).
 - 11 Vgl. Agreement on Prohibited and Limited Industries, 13.4.1949, Art. III. und IV., in: *Ruhm von Oppen*, Documents on Germany under Occupation, S. 380-385 (381). Vgl. auch *McArdle Kelleher*, Germany and the Politics of Nuclear Weapons, S. 14.
 - 12 Die Idee zu dieser Behörde ging auf einen Vorschlag der USA zurück, die französischen Bedenken bei der Gründung der Bundesrepublik entgegenkommen wollten, vgl. Matthias Glaser, Das Militärische Sicherheitsamt der Westalliierten von 1949-1955. Beiträge zur Zeitgeschichte, Band I. Winterschlick/Bonn: Wehrle 1992, S. 31. Für ein Mandat zur Einrichtung des Amtes vgl. Communiqué issued by the London Six-Power-Conference [d. h. der drei westlichen Siegermächte und der drei Benelux-Staaten, H. R.], 7.6.1948, in: *Ruhm von Oppen*, Documents on Germany under Occupation, S. 286-290.
 - 13 Directive of the Government of the Three Western Zones on the Organization of the Allied Military Security Board, 17.1.1949, in: *Ruhm von Oppen*, Documents on Germany under Occupation, S. 350-355, Zitat S. 354.
 - 14 Vgl. Gesetz Nr. 17 der AHK, 16.12.1949, Überwachung der Patentanmeldung auf bestimmten Gebieten der Forschung und Produktion, in: Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission in Deutschland, 1949, Nr. 7, 19.12.1949, S. 74-76. Mit diesem Verfahren führte die AHK eine bundesweite Wissenschaftskontrolle ein, die zuvor in der Kompetenz der Zonenregierungen gelegen hatte.

Das MSB war an der Formulierung von Gesetz Nr. 22 der AHK beteiligt, das die Kontrolle und Beschränkung der Erforschung, Gewinnung und Nutzung von Kernenergie in der Bundesrepublik betraf.¹⁵ So unterlag der Bau von Kernreaktoren und Anlagen zur Isotopentrennung (mit einem Ertrag über 1 Milligramm Uran 235 in 24 Stunden¹⁶) prinzipiell einem Verbot, ebenso die Verfügung über nukleare Rohstoffe, Materialien und entsprechende Meßgeräte. Die Verbote konnten vom MSB jedoch aufgehoben werden. Die von den Zonenkommandanten zugelassenen Forschungsinstitute durften mit den verbotenen Materialien weiterarbeiten. Die Gründung der Bundesrepublik änderte also wenig an den Kontrollen, die die Drei Mächte im Hinblick auf die nukleare Forschung und Entwicklung in ihren Besatzungszonen ausübten.

Die Kontrollvereinbarungen, die der Bundesrepublik 1949 in die Wiege gelegt worden waren, bildeten die rechtliche Grundlage für die Rüstungskontrollpolitische Kompetenz der Drei Mächte in den Verhandlungen über die Aufnahme der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungssystem, die 1951 begannen. Die Gesetzgebung der AHK, in der die Vier-Mächte-Auflagen übernommen bzw. modifiziert worden waren, stellte auch die restriktive Ausgangsbasis dar, von der aus über die Liberalisierung der Nuklearindustrie und -forschung in der Bundesrepublik verhandelt wurde.

Im Deutschlandvertrag von 1952/54 in Artikel 1 war festgelegt, daß die Drei Mächte mit seinem Inkrafttreten „das Besatzungsregime in der Bundesrepublik beenden, das Besatzungsstatut aufheben und die Alliierte Hohe Kommission [...] auflösen“¹⁷ würden. Die verbleibenden Rechte bezogen sich nicht mehr auf die Entmilitarisierung, sondern nur noch auf die „von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung“, sowie auf das Recht zur Truppenstationierung in Deutschland.¹⁸ Der Deutschlandvertrag war zunächst an die Eingliederung der Bundesrepublik in die EVG gebunden, womit Rüstungs- und Industriekontrollen kodifiziert worden wären. Nach dem Scheitern der EVG im Jahre 1954 trat die Bundesrepublik statt dessen der NATO und

15 Vgl. Gesetz Nr. 22 der AHK, Überwachung von Stoffen, Einrichtungen und Ausrüstungen auf dem Gebiet der Atomenergie, in: Amtsblatt der AHK, 1950, Nr. 12, S. 122ff. Vgl. auch Michael Eckert, Die Anfänge der Atompolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 37. Jahrgang, 1989, S. 115-143 (117).

16 Diese Anlagen dienen der Anreicherung des natürlichen Urans 238, d. h. einer Erhöhung des Anteils des spaltbaren Uranisotops U235, um das Urangemisch für Reaktoren und - bei einer höheren Anreicherung - für Nuklearwaffen nutzbar zu machen. Für eine Atombombe war nach damaligem technischem Standard eine Menge von etwa 10 kg hochangereichertem Uran (mit einem neunzigprozentigen Anteil an U235) notwendig.

17 Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag), Art. 1, Abs. 1, Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte. Hrsg. von Dietrich Rauschnig. München: Deutscher Taschenbuch Verlag /Beck Texte 1989 (2. Aufl.), S. 45-49 (45).

18 Ebd., Art. 1, Abs. 2. Zum Gehalt der Vorbehaltsrechte vgl. Jochen Abr. Frowein, Die Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechtes in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin und New York: de Gruyter 1983, S. 29-58; Dieter Schröder (Hrsg.) Das geltende Besatzungsrecht. Baden-Baden: Nomos 1990; sowie Paul B. Stares, Allied Rights and Legal Constraints on German Military Power. Washington, DC: The Brookings Institution 1990.

dem modifizierten Brüsseler Pakt (seitdem WEU) bei. Die Kontrollfunktion wurde vor allem von der WEU übernommen. Diese Lösung stellte die Überführung der Kontrollanforderung in das Vertragsgeflecht der Zeit nach Beendigung des Besatzungsregimes sicher.

Aus drei Gründen ist aber m. E. davon auszugehen, daß die Vier bzw. Drei Mächte nach 1955 gewisse Entmilitarisierungskompetenzen behielten, auch wenn ihre Ausübung durch die Regelungen in WEU und NATO überflüssig geworden war. Erstens ergab sich aus den Rechten und Verantwortlichkeiten bezogen auf „Deutschland als Ganzes“ auch eine alliierte Mitbestimmung bei der Festlegung des militärischen Status Deutschlands im Falle einer Vereinigung. Derartige Kompetenzen waren nicht Teil der Alliierten Vorbehaltsrechte selbst, sondern ergaben sich aus den Mitspracherechten der Drei bzw. Vier Mächte bei einer deutschen Vereinigung. Die Frage nach der NATO-Mitgliedschaft eines vereinigten Deutschland beispielsweise, die 1990 auf dem Verhandlungstisch lag, fiel daher auch in die Zuständigkeit der Alliierten. Das Recht der Deutschen, im Falle einer Vereinigung ihre Bündnisse frei zu wählen, war zwar völkerrechtlich geboten, hätte aber als Teil der Vereinigungsbedingungen eingeschränkt werden können (etwa in Form einer Verpflichtung der Deutschen zur Neutralität). Zweitens wurden die Vertragsregelungen von 1954 nur zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten getroffen. Die Verpflichtung zur Entmilitarisierung Deutschlands, die die Vier Mächte, also auch die UdSSR, im Potsdamer Abkommen eingegangen waren, war durch den NATO-Beitritt der Bundesrepublik ja nicht aufgehoben.¹⁹ Und nicht zuletzt wurde, drittens, zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik bei der Überleitung des Besatzungsrechtes in Vertragsrecht explizit der Fortbestand der den Drei Mächten „zustehenden oder von ihnen ausgeübten Rechte auf den Gebieten der Abrüstung, und Entmilitarisierung“ bis zum Inkrafttreten der Vereinbarungen über einen deutschen Verteidigungsbeitrag bestätigt.²⁰ Wie ähnliche Vorbehalte aus dem Deutschlandvertrag wurden diese Rechte nicht wirksam, da die Beendigung des Besatzungsstatutes und der Beitritt zu NATO und WEU zusammenfielen. Dennoch läßt sich auf der Grundlage dieser Formulierung argumentieren, daß die Aufgabe der Entmilitarisierungskompetenzen seitens der Drei Mächte nur gültig war, solange die Eingliederung der Bundesrepublik in das westliche Bündnis-system fortbestand.²¹

19 Die Sowjetunion berief sich bei ihrer Opposition gegen die westdeutsche Wiederbewaffnung kontinuierlich auf die fortdauernde Gültigkeit der Entmilitarisierungsverpflichtung aus dem Potsdamer Abkommen, vgl. beispielsweise Statement by the Soviet Representative (Fedorenko) to the Disarmament Commission April 26, 1965, in: Documents on Disarmament. 1965. United States Arms Control and Disarmament Agency. Washington, DC: U.S. Government Printing Office (zit. als DoD), S. 37-58 (45). Der Terminus „Deutschland als Ganzes“ bezieht sich nicht nur auf die Territorialität eines nicht real bestehenden Völkerrechtsobjektes. *Frowein* argumentiert, „daß damit die durch die Erklärung, 5.6.1945 von den Alliierten übernommenen Zuständigkeiten auch von den drei Mächten insofern weiter ausgeübt werden können, als sie Berlin und Deutschland als Ganzes, damit also das Verhältnis zur Sowjetunion als der vierten an der Übernahmeerklärung beteiligten Macht betreffen.“, *Frowein*, Rechtslage Deutschlands und der Status Berlins, S. 36.

20 Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland, 23.10.1954, Art. 2. Bestimmung Nr. 1, in: Europa-Archiv (zit. als EA), Folge 24/1954, S. 7171f.

21 Auf die praktische Wirkungslosigkeit der Vorbehalte aus dem Deutschlandvertrag weist Dietrich *Rauschnig* hin: Der Fortbestand des deutschen Staates und die Verträge von Bonn und Paris, in: Deutschlandvertrag, westliches Bündnis und Wiedervereinigung. Studien zur Deutschlandfrage,

Die Alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes, „einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“²² gaben den Alliierten zusätzlich einen Hebel in die Hand, mit dem sie die nuklearen Ambitionen der Bundesrepublik kontrollieren konnten. Die rechtliche Konstruktion aus Vertrags- und Vorbehaltsrecht enthielt aber auch Möglichkeiten für die Bundesrepublik: In ihr waren neben Souveränität und Integration auch die Verantwortung der Drei Mächte für Berlin und ihre Verpflichtung enthalten, für eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten einzutreten. Das sich in den Alliierten Vorbehaltsrechten widerspiegelnde Abhängigkeitsverhältnis wurde Ende der sechziger Jahre besonders deutlich, als die Bundesrepublik zur Zustimmung zum Nichtverbreitungs-Vertrag gedrängt wurde. Ein direktes Mitspracherecht aufgrund der Alliierten Vorbehaltsrechte hatten die Vier Mächte dagegen 1989/90, als über den außenpolitischen Status des vereinten Deutschland verhandelt wurde.

3. *Rüstungsverzicht und -beschränkung im Rahmen der Pariser Verträge*

Die sicherheitspolitische Situation der jungen Bundesrepublik verbesserte sich zu Beginn der fünfziger Jahre erheblich, als die Verteidigung Westeuropas - und damit der Schutz der Bundesrepublik - nicht mehr ohne deren militärische Mithilfe gewährleistet werden konnte. Im folgenden Abschnitt geht es um den Stellenwert, den der Nuklearwaffenverzicht als Bestandteil der militärischen Restriktionen der Bundesrepublik im Verhandlungsprozeß um einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag und die Ablösung des Besatzungsrechtes hatte. Dabei wird aufgezeigt werden, daß die Drei Mächte in der gesamten Umbruchphase - vom Erlaß des Besatzungsrechts über die Verhandlungen zur EVG bis zum Beitritt der Bundesrepublik zu NATO und WEU nach deren Scheitern - mit großer Kontinuität an dem Ziel festhielten, den Deutschen keine militärische nukleare Option zuzugestehen.

3.1. Die Frage des ABC-Verzichtes in den Verhandlungen über einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag

Im November 1949 hatten die Drei Mächte der Bundesrepublik im Petersberger Abkommen erstmals außenpolitische Kompetenzen zugestanden. Gleichzeitig hatten sie aber ihre Entschlossenheit bekräftigt, „die Entmilitarisierung des Bundesgebietes aufrechtzuerhalten und mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Neubildung irgendwelcher Streitkräfte zu verhindern“²³ Die sich anbahnende ideologische und machtpolitische Konfrontation zwischen den Blöcken und der Krieg im geteilten Korea ließen eine Beteiligung der Bundesrepublik an der Verteidigung Westeuropas notwendig er-

Bd. 9. Hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis. Berlin: Duncker & Humblot 1985, S. 24-41 (31).

22 So die Formulierung im Deutschlandvertrag, Art. 2, Abs. 1.

23 Niederschrift der Abmachungen zwischen den Alliierten Hohen Kommissaren und dem Deutschen Bundeskanzler auf dem Petersberg am 22.11.1949, in: Dokumente des geteilten Deutschland. Hrsg. von Ingo von Münch. Stuttgart: Kröner 1968, S. 226-229 (227).

scheinen. Der Anforderung der Drei Mächte, die militärische Aufwuchsfähigkeit der Bundesrepublik zu verhindern, trat also eine andere entgegen: eben diese Potentiale für eine kollektive Verteidigung Westeuropas nutzbar zu machen. Hierbei wichen die Vorstellungen der Drei Mächte erheblich voneinander ab.

Die USA legten im Herbst 1950 den Plan einer in die NATO integrierten europäischen Armee vor, in der die neu zu bildenden Streitkräfte der Bundesrepublik aufgehen sollten. Washington kündigte an, daß es dem Bündnis Truppen assignieren und Finanzhilfen zur Verfügung stellen wollte. Zu den Maßnahmen, die nach den Vorstellungen der USA in der Bundesrepublik vorgesehen waren, gehörten auch die „Aufrechterhaltung bestehender Industrieverbote und -beschränkungen, sowie Kontrollen durch das alliierte Militärische Sicherheitsamt [und] die Begrenzung der Waffenproduktion auf leichtes Gerät“. Großbritannien schloß sich diesem Konzept bald an. Frankreich wollte sich allerdings mit nationalen Truppen der Bundesrepublik (in Divisionsstärke) auch unter einem NATO-Kommando nicht abfinden und legte am 24. Oktober 1950 einen Alternativplan vor, den - nach dem französischen Ministerpräsidenten benannten - Plevan-Plan über eine supranationale europäische Militärorganisation, der EVG. Alle Konzepte hatten gemeinsam, daß eine Armee unter dem Kommando der Bundesrepublik nicht vorgesehen war.²⁴

In diese Diskussionen wurde die Bundesrepublik nicht miteinbezogen. Bundeskanzler Konrad Adenauer sah allerdings in dem sich abzeichnenden Anforderungskonflikt eine Chance, Teile der beschränkten Souveränität der Bundesrepublik zurückzuerlangen. Dazu bot er ihre Beteiligung an westlichen Verteidigungsbemühungen an und erhoffte als Gegenleistung den Abbau der Besatzungsrechte.²⁵ Von seiten der Bündnispartner wurde Bonn nun angeboten, parallele Verhandlungen über den Verteidigungsbeitrag und, ohne direkten Bezug dazu, über die EVG zu führen.

An den Abstimmungen, die in der Folge in verschiedenen Gremien geführt wurden, waren Vertreter der AHK beteiligt. Im Auftrag des Nordatlantikrates wurde auf dem Petersberg, dem Sitz der AHK, zwischen den Stellvertretern der Hohen Kommissare und Experten der Bundesregierung über die technischen und Verfahrensfragen eines mögli-

24 Dies geschah auf zwei Konferenzen in New York, der Außenminister der Drei Mächte vom 12. bis 18.9.1950 und des NATO-Rates vom 15. bis 18. und 26.9.1950. Die Entscheidungen für einen Deutschen Verteidigungsbeitrag sind minutiös dargestellt in Norbert *Wiggershaus*, Die Entscheidung für einen westdeutschen Verteidigungsbeitrag 1950, in: Anfänge der westdeutschen Sicherheitspolitik, Bd. 1. Von der Kapitulation zum Plevan-Plan. Hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Freiburg. München/Wien: Oldenbourg 1982, S. 325-402. Für eine umfassende und quellengeleitete Darstellung der Verhandlungen um den Verteidigungsbeitrag in der EVG vgl. Klaus A. *Maier*, Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland und um ihre Bewaffnung im Rahmen der Europäischen Vertragsgemeinschaft, in: Anfänge der westdeutschen Sicherheitspolitik, Bd. 2. Die EVG-Phase. Hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Freiburg. München/Wien: Oldenbourg 1990, 1-234.

25 Vgl. die beiden Memoranden Adenauers an US-Hochkommissar McCloy vom 29.8.1950, „Memorandum über die Sicherung des Bundesgebietes nach innen und nach außen“ und „Memorandum zur Frage der Neuordnung der Beziehungen der Bundesrepublik zu den Besatzungsmächten“, mit denen ebendieser Bezug hergestellt wurde, in: Klaus von Schubert (Hrsg.), Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente 1949-1977. Bd. 1. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik 1978, S. 79-83 und 84-85.

chen deutschen Verteidigungsbeitrages verhandelt (9. Januar bis 10. Juni 1951). Nicht lange darauf wurde mit Vorbesprechungen über die Ablösung des Besatzungsregimes durch vertraglich kodifizierte Vereinbarungen in einer Kommission begonnen, die aus den Politischen Beratern der Hohen Kommissare und einer Delegation der Bundesregierung bestand (10. Mai bis 3. August 1951). Der französische Entwurf einer EVG war schließlich die Grundlage der Verhandlungen unter Beteiligung der Bundesrepublik, die auf Einladung Frankreichs ab 15. Februar 1951 in Paris stattfanden. Über die Modalitäten eines Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik wurde also einige Monate lang in zwei Gremien verhandelt, von denen eines einen direkten Bezug zu den Alliierten Hohen Kommissaren hatte, den Vertretern der Drei Mächte in Deutschland.²⁶

Auf Seiten der Drei Mächte bestand kein Zweifel, daß die Bundesrepublik keinerlei militärische nukleare Optionen und nur geringe Freiräume in der Entwicklung der Kernenergie gewährt werden sollten. In der Bundesrepublik wurden bis 1952 mit Zustimmung der AHK allerdings vorbereitende Forschungen für ein Nuklearprogramm durchgeführt - etwa zur Strahlenmessung. Der Betrieb von Reaktoren oder die Herstellung von Kernbrennstoff war jedoch nicht möglich. Der Bundesrepublik war damit der Einstieg in den Technologiebereich der nuklearen Energiegewinnung bis zu einer Festlegung der nukleartechnologischen Freiräume im Rahmen einer Vereinbarung über die Modalitäten eines westdeutschen Verteidigungsbeitrages verwehrt.²⁷ Die Drei Mächte machten aber ihre Absicht deutlich, die Formulierung der Rüstungsbeschränkungen nicht der Pariser Verhandlungsrunde zu überlassen.²⁸ Die Fragen, die die Kernenergie betrafen, wurden unter dem Tagesordnungspunkt „Sicherheitskontrollen“ in Bonn zusammen mit den Produktionsbeschränkungen schwerer Waffen behandelt. Die Verlaufsprotokolle der AHK-Sitzungen mit Adenauer zeigen deutlich, welchen Einfluß die Hohen Kommissare auf den Spielraum der Bundesrepublik bei den Pariser Verhandlungen hatten.²⁹

26 Hans-Peter Schwarz weist darauf hin, daß die AHK zwischen September 1949 und September 1952 der einzige, zumindest aber wichtigste außenpolitische Kanal für das Kanzleramt war, vgl. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von Hans-Peter Schwarz. Bd. 1, Adenauer und die Hohen Kommissare. 1949-1951 (zit. als AAPD 1949-51). München/Wien: Oldenbourg 1989, S. XI.

27 Eckert, Anfänge der Atompolitik, S. 117f.

28 Vgl. hierzu eine Sitzung der AHK mit Bundeskanzler Adenauer im März 1952, in der der britische HK sagte, daß zunächst eine „Vier-Mächte-Einigung“ (gemeint waren wahrscheinlich die drei Westalliierten und Deutschland) über die Kontrollen erforderlich sei, bevor Italien und die Benelux-Staaten um deren Einfügung in den Pariser Vertrag ersucht würden. Verlaufsprotokoll der Sitzung am 27.3.1952 im Rheinhotel Dreesen, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von Hans-Peter Schwarz. Bd. 2. Adenauer und die Hohen Kommissare. 1952 (zit. als AAPD 1952). München 1990, S. 31.

29 Im ersten Entwurf des Deutschlandvertrages, den die Kommissare am 24.9.1951 vorlegten, waren im Anhang Beschränkungen enthalten, gegen die sich Adenauer mit dem Hinweis verwahrte, daß schließlich genügend Kontrollen durch die EVG durchgeführt werden würden. Vgl. Verlaufsprotokoll der Sitzung am 24.9.1951 auf Schloß Ernich, in: AAPD 1949-51, S. 383ff. Vgl. auch den Vermerk über einen Brief des französischen Außenministers Maurice Schuman an die Außenminister Eden (Großbritannien) und Acheson (USA), in denen er auf eine Klärung der Restriktionen für Rüstungsproduktion durch ein Dokument zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten drängte und nicht, wie Bonn offenbar anstrebte, ausschließlich im EVG-Rahmen, in: Foreign Relations of the United States (zit. als FRUS), 1952-1954, Bd. VII/2, Washington, DC: Government Printing Office 1983, S. 7.

Die AHK und Adenauer erörterten am 26. November 1951 die Frage, ob die im EVG-Vertrag vorgesehene Kompetenz des EVG-Verteidigungskommissars, Rüstungsprogramme zu billigen, für die Kontrolle der westdeutschen Aufrüstung ausreichen würde. Der britische stellvertretende Kommissar Hays erklärte in diesem Zusammenhang:

„Auf alliierter Seite werde eine Garantie dafür gefordert, daß Deutschland folgende Waffen nicht produziere: Atomische Waffen, Flugzeuge, biologisch bakteriologische Kriegsstoffe chemische Kriegsstoffe, V-Waffen, Marine-Flugzeuge (abgesehen von kleineren Verteidigungsflugzeugen).“³⁰

Auch die Definition von Atomwaffen und Kernbrennstoff, die zuletzt Eingang in den EVG-Vertrag fand, wurde von einer der AHK unterstellten Arbeitsgruppe im Februar 1952 entworfen.³¹ Sie enthielt eine Produktionsobergrenze von 500 g Kernbrennstoff pro Jahr, da höhere Brennstoffmengen als für den Bau einer Atombombe geeignet bezeichnet wurden. Weil eine derartige Obergrenze jedoch nicht völlig die Produktion von Kernwaffen ausschloß, sollte Adenauer, einem französischen Vorschlag zufolge, einen Brief an die Drei Mächte abfassen, in dem die Grenze bestätigt wurde und die Bundesrepublik sich zu gewissen Restriktionen beim Bau von Kernreaktoren verpflichtete.³² Der Bundeskanzler versuchte, bei der AHK im April 1952 eine Erhöhung der Obergrenze auf 2-3.000 g zu erreichen, zusammen mit seinem Berater in Fragen der Kernenergie, dem Leiter des Göttinger Max-Planck Institutes, Werner Heisenberg. In Anwesenheit der Kommissare ließ sich Adenauer von Heisenberg bestätigen, daß eine solche Menge zwar für eine Atombombenproduktion innerhalb von zwei oder drei Jahren genügen würde, daß dazu aber umfangreiche Vorarbeiten notwendig wären. Die Hochkommissare John J. McCloy (USA) und Sir Ivone Kirkpatrick (Großbritannien) wiesen auf die psychologischen Probleme hin, die eine derartige Konzession in ihren Heimatländern verursachen würde und lehnten die Erhöhung ab. Adenauer schlug daraufhin eine Übergangsregelung vor, nach der die Obergrenze nach drei Jahren überprüft werden sollte.³³ Die zweijährige Übergangsregelung fand später Aufnahme in den EVG-Vertrag.³⁴

30 Verlaufsprotokoll der Sitzung am 26.11.1951 in der Mehlemer Aue, in: AAPD 1949-51, S. 422. Die Beschränkung des Verzichtes auf die Herstellung von Atomwaffen ist interessant - der Verzicht Adenauers vom Oktober 1954 sollte sich ebenfalls nur auf die Herstellung beziehen, was später als offengelassenes Schlupfloch für Mitbesitz oder Erwerb nuklearer Arsenale gedeutet wurde, vgl. Abschnitt 3.2.

31 Frankreich und Großbritannien hatten sich ursprünglich für ein vollständiges Verbot ausgesprochen. Vgl. *Eckert*, Anfänge der Atompolitik, S. 118f. Für die Definitionen von Atomwaffen und Kernbrennstoff vgl. das nicht vollständig wiedergegebene Telegramm an das State Department, 21.2.1952, in: FRUS 1952-54, Bd. V/1., S. 257f., Anm. 2.

32 Vgl. zur Beschlußfassung durch die Drei Mächte ebd., S. 258; sowie Telegram, United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the Department of State, Bonn February 28, 1952, in: FRUS 1952-54, Bd. V/1, S. 266-268 (267) und Telegram, The Ambassador in France (Bruce) to the Department of State, Paris, February 3, 1952, in: FRUS, 1952-54, Bd. VII/1, S. 7-9.

33 Verlaufsprotokoll der Sitzung am 28.4.1952, Mehlemer Aue, in: AAPD 1952, S. 31.

34 Die HK stimmten zunächst einer Übergangsfrist von 18 Monaten zu, vgl. Telegram, The United States High Commissioner for Germany (McCloy) to the State Department, Bonn, May 20, 1952, in: FRUS, 1952-54, Bd. VII/1, S. 75-78 (78). Bei einem Treffen der Außenminister einigten sich die Drei Mächte auf eine Frist von zwei Jahren, vgl. Minutes of the Meeting of the Foreign Ministers of the United States, the United Kindom and France, May 24, 1952, ebd., S. 89. Adenauers gesonderte Verzichtserklärung in einem Brief im Anhang an den EVG-Vertrag vom [2]7.5.1952, in:

Der EVG-Vertrag wurde am 26. Mai 1952 unterzeichnet. In ihm waren Beschränkungen der rüstungsrelevanten Industrie enthalten, denen sich die Bundesrepublik unterwerfen mußte. Diese faktische Diskriminierung wurde aber mit ihrer strategischen Lage legitimiert. Sie war in einer Vertragsklausel versteckt, die Frankreich Ende 1951 vorgeschlagen hatte. Paris hatte durchgesetzt, daß die Produktion von ABC-Waffen, weittragenden Geschossen, Lenkwaffen, Influenzminen, Kriegsschiffen über 1500 BRT und Militärflugzeugen in einem „strategisch exponierten Gebiet“ westlich des Rheines verboten war, falls der EVG-Ministerrat nicht anders entscheiden würde. Diese Regelung betraf daher ausschließlich die Bundesrepublik. Diese hatte dem Passus im Februar 1952 allerdings nur unter der Bedingung zugestimmt, daß der Verzicht erstens durch eine angemessene Versorgung der Bundeswehr mit Rüstungsgütern kompensiert und zweitens nicht als oktroyiertes Verbot, sondern als freiwilliger Verzicht in das Vertragswerk aufgenommen würde. Dies wurde mit dem o. g. Schreiben an die Außenminister der Drei Mächte erreicht.³⁵

Der EVG-Vertrag wurde von der französischen Nationalversammlung nicht ratifiziert, er scheiterte dort am 30. August 1954. Die Elemente, die die Beschränkungen der Rüstung der Bundesrepublik betrafen, standen auch in der Phase der Agonie der EVG niemals in Frage, mußten aber jetzt in eine neue Vertragsform gebracht werden.

3.2. Der Verzicht der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 1954

In der hektischen Diplomatie nach dem Scheitern der EVG mußten die europäischen Entscheidungsträger die konfligierenden Kontroll- und Beteiligungsanforderungen mit dem bundesdeutschen Interesse an Gleichberechtigung vereinbaren, und zwar in einer für Frankreich nunmehr annehmbaren Form. Seit Juli hatten die USA und Großbritannien in einer Londoner Arbeitsgruppe eine Alternativlösung für den Fall des Scheiterns der EVG vorbereitet, nach der die Bundesrepublik ihren Verteidigungsbeitrag doch durch eine Mitgliedschaft in der NATO liefern könnte. Die erforderlichen Rüstungskontrollen, so die britische Vorstellung, sollten durch Zusatzprotokolle zum NATO-Vertrag ermöglicht werden, die auf den EVG-Bestimmungen aufbauten. Das „strategisch exponierte Gebiet“ könnte auf andere NATO-Staaten ausgeweitet werden, um eine Diskriminierung der Bundesrepublik zu vermeiden. Bonn reagierte vorsichtig, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, die EVG in einer kritischen Phase fallenzulassen. Im Juli 1954 kam aus dem „Amt Blank“, dem Vorläufer des Verteidigungsministeriums, ein Papier, das die Bonner Vorstellungen für eine Alternativlösung konkretisierte. Als Gegenleistung für die Forderung nach Gleichberechtigung, angemessener Unterstützung bei der Bewaffnung und verschiedenen Freiheiten bei der Produktion von Rüstungsgütern wurde hier auch die Bereitschaft genannt, freiwillig auf die Herstellung von ABC-Waffen zu verzichten.³⁶ Die

Bundesgesetzblatt (zit. als BGBl.) 1954 II, Dokument 3, 29.3.1954, S. 417.

35 Vgl. *McArdle Kelleher*, *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*, S. 20.

36 Vgl. *Maier*, *Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland*, S. 200-203. Für gut belegte jüngere Arbeiten zu den Verhandlungen nach dem Scheitern der EVG vgl. Bruno *Thoß*, *Sicherheits- und deutschlandpolitische Komponenten der europäischen Integration zwischen EVG und EWG 1954-1957*, in: *Ludolf Herbst*, *Werner Bührer*,

Frage, ob die Produktion von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik möglich sein würde, war also auch in der Vorphase des NATO-Beitritts niemals offen.

Es war vor allem die britische Krisendiplomatie, die nach dem 30. August 1954 den Boden für eine neue Lösung bereitete. Beschränkungen und Kontrollen der Bundesrepublik standen bei diesen Bemühungen nicht zur Disposition: Der britische Hochkommissar Hoyer-Millar berichtete Adenauer am 2. September von den Alternativplanungen in London und überbrachte ihm eine Botschaft Churchills, in der dieser der Bundesrepublik vorschlug, durch eine freiwillige Selbstbescheidung auf jede militärische Rüstung oberhalb der in den EVG-Verhandlungen abgestimmten Grenze zu verzichten. Adenauer erklärte, daß er oktroyierten Rüstungsbeschränkungen bei einem gleichberechtigten NATO-Beitritt nicht zustimmen werde, aber bereit sei, Selbstbeschränkungen einzugehen, um einerseits eine Diskriminierung zu vermeiden, andererseits den Kontrollanforderungen der Drei Mächte Rechnung zu tragen.³⁷ Über die britischen Alternativvorschläge und die Reaktion des Kanzlers benachrichtigte das britische Außenministerium auch die Pariser Entscheidungsträger.³⁸

Außenminister Anthony Eden sondierte bei einer Rundreise durch die Europäischen Hauptstädte vom 11. bis 15. September 1954 die Bereitschaft der Verbündeten, die Bundesrepublik in die NATO aufzunehmen, und dies mit nichtdiskriminierenden Rüstungskontrollregelungen zu verbinden. Um die Lösung für Frankreich akzeptabel zu machen, sollte die Bundesrepublik parallel dazu in den - ursprünglich gegen Deutschland gerichteten - Brüsseler Pakt aufgenommen werden.³⁹ Der Brüsseler Pakt enthielt auch eine automatische Beistandsverpflichtung, die die NATO in dieser Form nicht gewährte. Sicherheitskontrollen nach dem EVG-Vorbild sollten nach britischer Vorstellung allerdings durch die NATO durchgeführt werden. Nach seinem Treffen mit Adenauer in Bonn erklärte Eden im Beisein des französischen Hochkommissars, daß der Kanzler sich bereit erklärt hätte, auf Begrenzungen und Kontrollen einzugehen, solange der Anschein einer Diskriminierung vermieden würde.⁴⁰ Eden warb auf seiner Reise für eine Konferenz in London, um diese Fragen zu klären.

Hanno Sowade (Hrsg.), Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik in die westliche Welt. München/Wien: Oldenbourg 1990, S. 475-500; sowie Rolf Steininger, Das Scheitern der EVG und der Beitritt der Bundesrepublik zur NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (zit. als APUZ), Nr. B17/1985, S. 3-18.

37 Vgl. Konrad Adenauer, Erinnerungen. 1953-55. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1966, S. 305-07; Steininger, Das Scheitern der EVG, S. 16; Eckert, Anfänge der deutschen Atompolitik, S. 123. Churchill teilte Präsident Eisenhower den Wortlaut der Botschaft mit, vgl. Prime Minister Churchill to President Eisenhower, London, 9.3.1954, in: FRUS, 1052-54, Bd. V/2, S. 1144f.

38 Vgl. Maier, Die internationalen Auseinandersetzungen um die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland, S. 221f; sowie M. Crouy de Chanel, Chargé des Affaires de France à Londres, à M. Mendès-France, Ministre des Affaires Étrangères, T(elegramme), Londres, 2 septembre 1954, in: Documents Diplomatique Françaises (zit. als DDF), 1954 (21 juillet-31 décembre), Ministère des Affaires Étrangères, Commission de Publication des DDF, Paris: Imprimerie Nationale 1987, S. 257.

39 Den Brüsseler Pakt hatten Frankreich, Großbritannien und die Benelux-Länder am 17.3.1948 zum Schutz gegen eine mögliche deutsche Aggression geschlossen; vgl. Brüsseler Fünf-Mächte-Vertrag in: EA, 1948, S. 1263f. Vgl. auch Peter Schell, Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren. Bonn/Berlin: Bouvier 1991, S. 39.

40 Vgl. M. François-Poncet, Haut-Commissaire de la RFA, à M. Mendès-France, Ministre des Affair-

Auf der Londoner Konferenz, die vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 stattfand, einigten sich die NATO-Partner, unter ihnen die Drei Mächte, über den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO und zur WEU. Letztere entstand aus dem Brüsseler Pakt. Gleichzeitig sollte der zwei Jahre alte Deutschlandvertrag in modifizierter Form in Kraft treten und damit die Bundesrepublik ihre Souveränität zurückerhalten. Auf französisches Insistieren, und entgegen britischen und amerikanischen Vorstellungen, wurde die Aufgabe der Rüstungskontrolle in der Bundesrepublik doch der WEU übertragen. Sie war im Rahmen dieser doppelten Einbindung für die Definition, die Anpassung und die Kontrolle der Obergrenzen für Waffengattungen und Truppenstärken zuständig, die NATO für die Nichtunterschreitung der Mindeststärke der Bundeswehr, um die Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses zu gewährleisten. Die Modifikation des Brüsseler Paktes bestand u. a. in der Aufnahme der Bundesrepublik und Italiens in die Organisation und deren institutioneller Aufwertung, u. a. durch die Gründung eines Amtes für Rüstungskontrolle. Dieses hatte die Funktion, die Rüstungsproduktion der Mitglieder zu koordinieren und auf diese Weise die Aufrüstung der Bundesrepublik zu kontrollieren.⁴¹

Ein wesentlicher Streitpunkt blieb aber bis zum Schluß der Konferenz das Produktionsverbot für Massenvernichtungswaffen für die Bundesrepublik. In der neunten Plenarsitzung geriet der Bundeskanzler schließlich in Zugzwang.⁴² Die anderen Verhandlungspartner hatten zugunsten eines Kompromisses Zugeständnisse gemacht - Frankreichs Ministerpräsident Mendès-France hatte dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik zugestimmt, Großbritannien und die USA hatten sich zur Präsenz ihrer Truppen auf dem europäischen Festland verpflichtet. Die Diskussion blieb schließlich bei der Rüstungskontrolle stecken, als Frankreich und Belgien über eine Neudefinition des „strategisch exponierten Gebietes“ stritten, in dem die Produktion bestimmter Waffen verboten sein sollte. Der belgische Außenminister Spaak bot an, dieses Gebiet auf ganz Europa auszudehnen, um die Bundesrepublik vor einer Diskriminierung zu bewahren, doch fand er dafür nicht die nötige Zustimmung. An dieser Stelle sprach Adenauer seinen Verzicht aus, „nicht aus Gründen der strategisch gefährdeten Gebiete, sondern ganz freiwillig“⁴³, der später in das Protokoll der Konferenz aufgenommen wurde. Die Erklärung besagte

„... daß sich die Bundesrepublik verpflichtet, auf ihrem Gebiet keine Atomwaffen, chemischen Waffen oder biologischen Waffen herzustellen, wie sie in der beigefügten Liste unter I, II und III näher beschrieben sind.“⁴⁴

es Étrangères, T(elegramme), Bonn, 13 septembre 1954, in: DDF, 1954/1, S. 344-346.

41 Vgl. Schell, Bündnis im Schatten, S. 42-49.

42 Der sehr detaillierten Darstellung von Küsters über den ABC-Verzicht der Bundesrepublik in London ist nichts mehr hinzuzufügen, vgl. Hanns Jürgen Küsters, Souveränität und ABC-Waffenverzicht. Deutsche Diplomatie auf der Londoner Neunmächte-Konferenz 1954, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 42. Jg., Nr. 4 (Oktober 1994), S. 499-536. Für die Protokolle der Sitzung vgl. Conférence des Ministres des Affaires Étrangères, Londres, Neuvième Séance à Neuf (Plénière) 2 octobre, 1054 11 heures. Question examinée: Point C-II de l'ordre du jour: Contrôle des Armements, in: DDF 1954, Annexes, S. 195-205; sowie Ninth Meeting of the Nine-Power Conference, Lancaster House, London, October 2, 1954, 11 a.m., Telegraphic Summary by the U.S. Delegation, London, October 3, 1954, in: FRUS, 1952-54, Bd. V/2, S. 1324f.

43 Zit. nach Küsters, Souveränität und ABC-Verzicht, S. 530.

44 Die Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz, 3.10.1954. Kap. II., Art. 15 (enthält die

Adenauers mündlich ausgesprochener Herstellungsverzicht - den auch Belgien und die Niederlande in vergleichbarer Form für sich erklärten - war also überfällig. Berücksichtigt man die Konsultationen mit dem Kanzler in den Wochen vor der Konferenz, so hat der Verzicht kaum, so Adenauers eigene Darstellung, die Londoner Konferenz aus einer festgefahrenen Situation gerettet, sondern war von Beginn an Teil einer angestrebten Vereinbarung über den Tauschhandel zwischen begrenzter Souveränität und Verteidigungsbeitrag. Adenauer schildert, er hätte den Verzicht ausgesprochen und auf Nachfragen des US-Außenministers Dulles bestätigt, daß dieser selbstverständlich gemäß der *clausula rebus sic stantibus* erfolgt wäre.⁴⁵ Diese Version, nach der über der Verzichtserklärung der Schatten der Unverbindlichkeit gelegen hätte, ist inzwischen von einigen Seiten in Frage gestellt worden. Verschiedene Autoren berufen sich auf Angaben von General Graf Kielmannsegg, der damals anwesend war und angab, die *rebus sic stantibus*-Formel nicht gehört zu haben.⁴⁶ Genauere Nachforschungen haben ergeben, daß das damals anwesende Delegationsmitglied Walter Hallstein dem Bundeskanzler bei Recherchen für dessen Memoiren einen sinngemäßen Kommentar Dulles bestätigt habe.⁴⁷ Die These verdient dennoch Beachtung, daß Adenauer die relativierende Darstellung im Zusammenhang mit seiner leidenschaftlichen Ablehnung des Nichtverbreitungsvertrages lanciert habe - seine Memoiren erschienen 1966, zu einer Zeit, als die Annäherung zwischen den Supermächten in der Frage der nuklearen Nichtverbreitung erfolgte.⁴⁸ Der ABC-Herstellungsverzicht war also das Ergebnis eines kontinuierlichen Drängens der Drei Mächte, die Schutzzusage im Rahmen von NATO und WEU sollte unter anderem durch den ABC-Herstellungsverzicht der Bundesrepublik kompensiert werden.

Mit dem Beitritt der Bundesrepublik zur WEU wurden die meisten der bereits im Zusammenhang mit der EVG vorgesehenen Beschränkungen übernommen. Das Herstellungsverbot für ABC- und schwere Waffen in einem „strategisch exponierten Gebiet“ wurde durch die freiwillige Verzichtserklärung des Kanzlers abgelöst. Die Londoner Erklärung Adenauers wurde als Protokoll Nr. III in den WEU-Vertrag aufgenommen.⁴⁹ Mit der Überwachung dieses Verzichtes wurde das WEU-Amt für Rüstungskontrolle beauftragt.⁵⁰ Ein wichtiger Unterschied zum EVG-Vertrag bestand allerdings darin, daß Abschnitt I.c) des Artikels 107 wegfiel, der die Obergrenze von 500g Kernbrennstoff ent-

Verzichtserklärung des Bundeskanzlers), in: EA, 1954, S. 6978-6987 (6979).

45 Adenauer, Erinnerungen. 1953-55, S. 347.

46 Vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauer und die Kernwaffen, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Jahrgang 1989, S. 567-593, besonders S. 578f. und ders., Adenauer. Der Staatsmann: 1952-1967. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1991, S. 156-158.

47 Vgl. Küsters, Souveränität und ABC-Waffen-Verzicht, S. 233-235.

48 Zu Adenauers Motiven im Jahre 1966 vgl. McArdle Kelleher, Germany and the Politics of Nuclear Weapons, S. 28; und Schwarz, Adenauer, S. 573ff.

49 Vgl. Pariser Verträge, 23.10.1954. Die Westeuropäische Union, Protokoll Nr. III. über die Rüstungskontrolle, Teil 1: Unzulässige Rüstungsproduktion, Art. 1, in: EA, 1954, S. 7127-7135 (7130).

50 Vgl. Pariser Verträge, Protokoll Nr. IV über das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union, S. 7131ff. Zu Beschränkungen und Rüstungskontrollvereinbarungen im Rahmen der WEU vgl. Fritz Rademacher/Heinrich Rentmeister, Rüstungskontrollverifikation durch die Westeuropäische Union (WEU). Methoden, Erfahrungen und Schlußfolgerungen. (SWP-S 359). Ebenhausen, Dezember 1990; sowie Dieter Deiseroth, Atomwaffenverzicht der Bundesrepublik. Reichweiten und Grenzen der Kontrollsysteme, in: Archiv des Völkerrechts, Nr. 1; Februar 1990, S. 113-144.

hielt. Adenauer hatte französische Bedenken beschwichtigen können, indem er einen Brief an den Konferenzvorsitzenden Eden richtete und für die Dauer einer zweijährigen Übergangsphase versicherte, daß die Bundesrepublik nur einen Kernreaktor mit nicht mehr als 10.000 Watt Leistung errichten und nicht mehr als 3.500 g spaltbares Material lagern werde. Diese Zusage - mit weitaus höheren Grenzwerten als in seinem Brief zum EVG-Vertrag vom Mai 1952 - war aber freiwillig und keiner Überprüfung durch die Drei Mächte mehr unterworfen.⁵¹

Die Hintergründe für die Begrenzung des Verzichtes auf die *Herstellung* von ABC-Waffen waren lange umstritten. Sie wurde bislang mit diplomatischer Eile und Nachlässigkeit⁵² erklärt, oder damit, daß der Verzicht umsichtig im Auswärtigen Amt vorbereitet worden sei.⁵³ Andere Argumente waren, daß die Eigenproduktion ohnehin als der einzig vorstellbare Weg zu nuklearer Bewaffnung der Bundesrepublik angesehen worden sei⁵⁴, oder daß Adenauer gern bereit gewesen sei, für kurzfristige Verhandlungserfolge Zugeständnisse ohne langfristige Bindewirkung einzugehen.⁵⁵ Die Ausrichtung des EVG-Kontrollinstrumentariums auf die Koordination der Rüstungsproduktion dürfte im übrigen ein weiterer Bezugspunkt dafür gewesen sein, daß Adenauer einen Verzicht nur auf die Herstellung, nicht aber den Besitz von oder die Verfügung über ABC-Waffen aussprach. Bei den EVG- wie bei den WEU-Verhandlungen wollten die Drei Mächte der Bundesrepublik keine vollständigen Freiräume bei der Aufrüstung gewähren, und insistierten deshalb auf Produktionsverboten und deren Verifikation.⁵⁶ Indem die Drei Mächte Adenauers Erklärung akzeptierten, kamen sie dem Kanzler entgegen, der allergisch auf den Anschein jeglicher Diskriminierung reagierte. Einschränkungen der Entwicklung der bundesdeutschen Nuklearindustrie auf Zeit waren zudem in den Schreiben Adenauer zum EVG-Vertrag vom Mai 1952 und zum WEU-Vertrag vom Oktober 1954 gegeben. Ein vollständiger Verzicht auf Besitz von oder Verfügung über ABC-Waffen stand in London nicht zur Debatte. Warum also hätte Adenauer auf mehr verzichten sollen, als nötig war?

3.3. Die Einbeziehung der Bundesrepublik in NATO und WEU: Kontinuität ohne Diskriminierung?

Den Drei Mächten und der Bundesrepublik war es (mit Hilfe der anderen NATO-Staaten) gelungen, die Kontroll- und die Beteiligungsanforderung miteinander zu vereinbaren und der Bundesrepublik die „volle Macht eines souveränen Staates über ihre inne-

51 Vgl. McArdle-McArdle *Kelleher*, *Germany and the Politics of Nuclear Weapon*, S. 27.

52 Vgl. Theo *Sommer*, *Die Ziele der Bundesrepublik Deutschland*, in: Alastair *Buchan* (Hrsg.) *Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperr*. Berlin: Propyläen 1968, S. 51-71 (53).

53 Vgl. Mathias *Küntzel*, *Bonn und die Bombe. Deutsche Atomwaffenpolitik von Adenauer bis Brandt*. Frankfurt a. M./New York: Campus 1992, S. 21; sowie *Eckert*, *Anfänge der deutschen Atompolitik*, S. 124 (Anm. 24). Beide beziehen sich auf Aussagen Graf Kielmannseggs.

54 Vgl. *Grewe*, *Rückblenden*, S. 200f.

55 Vgl. *Schwarz*, *Adenauer*, S. 158f.

56 *Schwarz* zitiert Äußerungen Adenauers vor dem CDU-Vorstand, in denen dieser anmerkt, daß Deutschland sich Atomwaffen ohnehin nicht leisten könne. Den ABC-Verzicht habe er schließlich schon im EVG-Vertrag geleistet, vgl. ebd., S. 156f.

ren und äußeren Angelegenheiten⁵⁷ zu übertragen. Durch die Regelungen in den ergänzenden Protokollen zum Gründungsvertrag der WEU wurde die Bundesrepublik in der Praxis zwar einer Diskriminierung unterworfen, da das wichtigste Binnenziel der umgebildeten Organisation die Kontrolle der westdeutschen Rüstung war. Frankreich mußte jedoch erhebliche Abstriche von seiner Ausgangsposition machen: Gern hätte es den Nachbarn noch deutlicher beschränkt und enger in ein System der Rüstungskontrolle und -kooperation eingebunden gesehen. Dem lagen auch wirtschaftliche Interessen zugrunde. Doch hatte sich unter den Drei Mächten die Teilnahmeanforderung, die von den britischen und amerikanischen Politikern getragen wurde, gegen das französische Beharren auf der Kontrollanforderung durchgesetzt.

Die Besatzungsrechte, die Vorrechte der Siegermächte im noch immer besetzten westlichen Teilstaat, prägten die Verhandlungssituation für die Bonner Politiker bis zur letzten Entscheidung. Mit Hilfe ihrer Autorität in der Bundesrepublik setzten die Drei Mächte die Eckwerte des Spielraumes, den die Bundesrepublik bei der Aufrüstung und der zivilen Nutzung der Kernenergie hatte. Die Abstimmung in der Frage der Atomenergie wurde nicht in die Hände anderer Gremien gelegt, sondern verblieb bei den Hohen Kommissaren und dem Bundeskanzler in Bonn. Die Entscheidungen über den nuklearen Status der Bundesrepublik wurden also im Kreis der drei westlichen Siegermächte ausgehandelt und der Bundesrepublik auferlegt.

Vom Inkrafttreten der Pariser Verträge an mußten allerdings Einsprüche der Drei Mächte gegen die deutsche Rüstungsplanung über die Gremien der WEU oder der NATO erfolgen. Um dann ihre Kontrollanforderungen gegenüber der Bundesrepublik durchsetzen zu können, konnten die Drei nicht mehr das Besatzungsrecht zur Entmilitarisierung Deutschlands nutzen - wohl aber die Hebelwirkung der Rechte, die sie sich in bezug auf Deutschland als Ganzes, auf Berlin und auf die Truppenstationierung nach 1955 vorbehalten hatten. Insgesamt - und gerade durch die der Westbindung zugrundeliegende Gegenseitigkeit - hatte die Bundesrepublik gegenüber ihrem Status vor 1955 erheblich an Handlungsspielraum gewonnen. „Souveränität und Wiederbewaffnung waren dabei zwei Seiten derselben Medaille“⁵⁸ Nach 1955 konnte die Bundesrepublik als Mitglied der westlichen Verteidigungsgemeinschaft erheblichen Einfluß auf die sie betreffenden sicherheitspolitischen Entscheidungen nehmen. Dieser Einfluß fand jedoch dort seine Grenzen, wo er mit den Interessen der USA kollidierte. Dies zeigte sich Ende der sechziger Jahre, als seitens der westlichen Führungsmacht gegenüber der Bundesrepublik die Kontrollanforderung wieder das Übergewicht über die Beteiligungsanforderung gewann.

57 Deutschlandvertrag, Art. 1, Abs. 2, S. 45.

58 Steining, Das Scheitern der EVG, S. 3.

4. Der Beitritt der Bundesrepublik zum Nichtverbreitungsvertrag

Der Beitritt zum Vertrag über die Nichtverbreitung nuklearer Waffen fiel der Bundesrepublik alles andere als leicht, da zu Beginn der sechziger Jahre eine nukleare NATO-Streitmacht mit deutscher Mitwirkung in greifbare Nähe gerückt zu sein schien. In den mehr als zehn Jahren, die vergingen, bis die Bundesrepublik dem Nichtverbreitungsvertrag endgültig beitrug, mußte Bonn schmerzhaft Anpassungen leisten. Die Bundesrepublik gelangte aber nach der vorsichtigen Zustimmung zum Vertragsprojekt in die Position eines einflußreichen Teilnehmers an den Verhandlungen - dies, obwohl sie nicht direkt mit am Verhandlungstisch saß.

Vier Phasen können bis zur Ratifizierung des Nichtverbreitungsvertrages durch die Bundesrepublik unterschieden werden: Die erste Phase reicht von der ersten Vorlage eines Vertragsentwurfes zu Beginn der sechziger Jahre bis zur Unterstützung durch die Große Koalition Ende 1966. In dieser Phase gab die Bundesregierung ihre anfangs vehemente Opposition gegen den Vertrag zugunsten einer bedingten Zustimmung auf. Die zweite Phase reichte bis zur Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages durch die Signatarmächte im Juni 1968. Bonn bemühte sich in dieser Zeit intensiv und nicht immer erfolgreich um diverse Modifikationen und Interpretationen des Vertrages. Die dritte Phase reichte bis zur Unterschrift der Bundesrepublik unter den Vertrag am 28. November 1969. Die Bundesregierung versuchte, den Nichtverbreitungsvertrag durch die Aushandlung von Sicherheitsgarantien und Interpretationen akzeptabel zu machen. Die vierte Phase umfaßte schließlich den Zeitraum bis zur Ratifikation im Mai 1974. Die Bundesrepublik beteiligte sich konstruktiv an den Verhandlungen über das Kontrollabkommen zwischen IAEA und EURATOM. Welche Bedeutung hatten die Alliierten Vorbehaltsrechte in diesem Prozeß, in dem „Deutschland als Ganzes“ nicht direkt betroffen war?

4.1. Aktive Anpassung der Bundesrepublik in der Mitte der sechziger Jahre

Die Sicherheit der Bundesrepublik war stärker als die der meisten anderen Verbündeten vom nuklearen Element der NATO-Strategie abhängig, da der westliche Teilstaat durch seine exponierte Lage besonders verwundbar und konventionell nur schwer zu verteidigen war. Die NATO hatte, nicht zuletzt um die Verteidigung West-Deutschlands zu gewährleisten, Ende der fünfziger Jahre ihre Strategie durch die Abstützung auf Nuklearwaffen modifiziert. Für die Bundesrepublik ergab sich das Dilemma, daß die Verteidigung ihres Territoriums zwar von der nuklearen Komponente abhängig war, daß aber jede Art von Krieg, ob mit konventionellen oder nuklearen Waffen geführt, katastrophale Zerstörungen in ganz Deutschland zur Folge gehabt hätte. Eine glaubwürdige und funktionierende nukleare Abschreckung durch das westliche Bündnis war für Bonn ein Ausweg aus dieser Zwickmühle, eine Mitbestimmung bei der Gestaltung derselben für die Bundesrepublik daher von höchstem Wert.⁵⁹

59 Zur nuklearstrategischen Situation der Bundesrepublik vgl. Uwe Nerlich, Die nuklearen Dilemmas der Bundesrepublik Deutschland, in: EA, Folge 17/1965, S. 637-652.

Die USA hatten Ende der fünfziger Jahre einen Plan entwickelt, der diesem Interesse entgegenkam: das Projekt der Multilateralen NATO-Nuklearstreitmacht (Multilateral Force, MLF). Mit Hilfe der MLF sollte der Allianzausammenhalt gesichert, der Vertrauenskrise hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der US-amerikanischen Nukleargarantie begegnet und die nuklearen Ambitionen der Partner aufgefangen werden.⁶⁰ Angesichts der Erfahrungen der zweiten Berlin- und der Kuba-Krise erkannten die USA allerdings zu Beginn der sechziger Jahre auch, daß die UdSSR nicht mehr nur als Gegner bekämpft, sondern bei globalstrategischen Konflikten als Gesprächspartner akzeptiert werden mußte. Der Dialog zielte auf die Einhegung der Konfrontation zwischen den Supermächten ab, bei Erhalt der Führungsrolle im jeweiligen Einflußbereich, und die Stabilisierung des nuklearen Status quo. Bald zeichnete sich jedoch ab, daß das MLF-Projekt Fortschritten im Dialog zwischen Washington und Moskau entgegenstand. Für das gemeinsame Ziel, eine weitere Ausbreitung nuklearer Waffen verhindern, verhandelten die beiden Führungsmächte seit 1964 gemeinsam an einem Vertrag über nukleare Nichtverbreitung.⁶¹ Mitte der sechziger Jahre verfolgten die USA also parallel eine Strategie der Nichtverbreitung und der nuklearen Teilhabe ihrer europäischen Verbündeten.⁶²

Diese Doppelstrategie ließ sich wegen des sowjetischen Widerstandes gegen eine kollektive NATO-Atomstreitmacht (an der die Bundesrepublik teilnehmen sollte) allerdings nicht durchhalten.⁶³ Das Projekt der MLF scheiterte endgültig Ende 1965. Die Gründe hierfür lagen neben dem amerikanischen Strategiewechsel vor allem in der Ablehnung Frankreichs und dem Desinteresse Großbritanniens.⁶⁴ In der Folge legten die USA das Schwergewicht ihrer Bemühungen auf eine Politik der nuklearen Nichtverbreitung.⁶⁵ Der Nichtverbreitungsvertrag war jedoch für die Sowjetunion ohne die Unterschrift der Bundesrepublik, auf der Moskau schon früh bestanden hatte, wenig interessant. Der sich abzeichnende Bilateralismus der USA mit der Sowjetunion erregte wiederum Mißtrauen in

60 Zur Haltung der Bundesrepublik in der MLF-Debatte Helga *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67. Baden-Baden: Nomos 1994, S. 107-148; sowie Dieter *Mahncke*, Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954-1970. Berlin/New York: de Gruyter 1972.

61 Seit Frühjahr 1965 war die Eighteen Nations Disarmament Commission (ENDC) in Genf mit Verhandlungen über einen Nichtverbreitungsvertrag befaßt. Die beiden Ko-Vorsitzenden aus den USA und der Sowjetunion arbeiteten zusammen an einer Annäherung der strittigen Punkte und sicherten so die Meinungsführerschaft der Supermächte. Vgl. Dimitris *Bourantonis*, The United Nations and the Quest for Nuclear Disarmament. Aldershot et al.: Dartmouth 1993, S. 65-110.

62 Die ersten Vorschläge zur nuklearen Nichtverbreitung, die die Supermächte vorlegten, unterschieden sich in der Frage der kollektiven Verfügung über Nuklearwaffen, vgl. Erwin *Häckel*, Die Bundesrepublik Deutschland und der Atomwaffensperrvertrag. Rückblick und Ausblick (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 53). Bonn: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik 1989, S. 9; sowie Helga *Haftendorn*, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982. Baden-Baden: Nomos 1986 (2. Aufl.), S. 639.

63 Die Abkehr von der MLF darf nicht, wie in der zeitgenössischen Bundesrepublik perzipiert, mit einem Wandel der US-amerikanischen Prioritäten verwechselt werden, dienten doch beide Strategien dem Ziel der Stabilisierung des nuklearen Status quo, vgl. Kurt J. *Lauk*, Die nuklearen Optionen der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 61.

64 Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 148.

65 Für eine Darlegung der amerikanischen NV-Politik vgl. den amerikanischen Delegationsleiter in Genf, William C. *Foster*, New Directions in Arms Control and Disarmament, in: Foreign Affairs, Jg. 43, Nr. 4 (Juli 1965), S. 587-601.

Bonn, verstärkt dadurch, daß die NV-Politik der UdSSR explizit gegen die MLF und auf die Denuklearisierung der Bundesrepublik zielte.⁶⁶ In der Argumentation der Sowjetunion stand der Versuch der Bundesrepublik, über die MLF an die Verfügung über Nuklearwaffen zu gelangen, einer Lösung der Deutschen Frage im Wege.⁶⁷

Um aus dem Projekt des Nichtverbreitungsvertrages das größtmögliche Kapital zu schlagen, stellte die Bundesregierung Forderungen: Solange die MLF noch auf der Tagesordnung stand, knüpfte die Bundesrepublik ihre Bereitschaft, dem Nichtverbreitungsvertrag beizutreten, an eine Einigung in der Frage der nuklearen Beteiligung im Bündnis. Seit Ende 1964 gab es im Auswärtigen Amt zudem Überlegungen, ob nicht die Sowjetunion als Gegenleistung für den Beitritt der Bundesrepublik zum Nichtverbreitungsvertrag zu deutschlandpolitischen Zugeständnissen zu bewegen wäre. Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes wiesen Anfang 1965 in den USA und bei anderen Verbündeten vorsichtig auf ein mögliches Junktim zwischen einem gegenüber der Sowjetunion wirksamen Nuklearwaffenverzicht der Bundesrepublik und Fortschritten in der Deutschlandfrage hin.⁶⁸ In einem Interview, das Gerhard Schröder im Juli 1965 den Düsseldorfer Nachrichten gab, spitzte der Außenminister die Bedingungen öffentlich zu: Entweder sollte zuvor eine Einigung über die gemeinsame Nuklearstreitmacht erreicht werden, oder es sollten Fortschritte in der Deutschen Frage erkennbar sein, erst dann könne die Bundesrepublik dem Nichtverbreitungsvertrag beitreten.⁶⁹

Bonn warb zwar auch gegenüber der Gesamtheit der NATO-Verbündeten und einigen potentiellen Kernwaffenstaaten außerhalb der NATO für diese Verbindung.⁷⁰ Ihr Vorstoß gegenüber den USA kann als ein Versuch gewertet werden, sie als mächtigsten Träger einer deutschlandpolitischen Verantwortung dafür zu gewinnen, aus dem Beitritt

66 Vgl. Statement by the Soviet Representative (Fedorenko) to the Disarmament Commission, April 26, 1965, DoD 1965, S. 56; sowie Waldemar Besson, Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe. München: Piper 1973 (2. Aufl.), S. 361.

67 Vgl. exemplarisch zu den deutschlandpolitischen Motiven der sowjetischen Nichtverbreitungspolitik Gespräch des Staatssekretärs Carstens mit dem sowjetischen Ersten Stellvertretenden Außenminister Kusnezow in Moskau, 22.9.1965, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1965 (zit. als AAPD 1965), hrsg. im Auftrage des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte. München: R. Oldenbourg 1995, S. 1476-1490 (1480f.).

68 Vgl. Drahterlaß des Staatssekretärs Carstens, 25.1.1965; und Aufzeichnungen des Ministerialdirigenten Ruete, 20.7.1965, ebd., 186-189 (187f.); und S. 1203-1207. Für die fehlende Unterstützung durch die amerikanische Seite vgl. Auszug aus Aufzeichnung Staatssekretär Carstens, 12.1.1965. Betr.: Gespräch mit Botschafter McGhee am 11.1.1965, ebd. S. 54-58. McGhee entgegnete auf Carstens Vorschlag, den Nichtverbreitungsvertrag mit der Deutschen Frage zu verbinden, man solle die Einwirkungsmöglichkeiten durch diese Junktim nicht überschätzen.

69 Vgl. Interview von Bundesaußenminister Schröder am 3.7.1965 mit den Düsseldorfer Nachrichten, in: Bulletin, Nr. 117, 9.7.1965, S. 948-949. Vgl. auch Küntzel, Bonn und die Bombe, S. 85-87, der der Initiative Schröders zumindest den Erfolg bescheinigt, daß die MLF in den USA weiterhin in der Diskussion geblieben sei. Schröder wies noch einmal gegenüber US-Außenminister Rusk auf einen Zusammenhang zwischen dem sowjetischen Interesse an der Denuklearisierung Deutschlands und dem Interesse der Bundesrepublik an einer Wiedervereinigung hin. Vgl. Bundesminister Schröder an den amerikanischen Außenminister Rusk, 27.7.1965, in: AAPD 1965, S. 1285f.

70 Vgl. Aufzeichnungen des Ministerialdirigenten Ruete, 20.7.1965, sowie den Runderlaß des Staatssekretärs Carstens, 11.1.1965 (über ein Gespräch Carstens mit dem kanadischen Botschafter Starnes) und BR I Sahn, Paris (NATO), an das Auswärtige Amt, 2.4.1965 (über Carstens Ausführungen vor dem Ständigen NATO-Rat), in: AAPD 1965, S. 52f. bzw. 647-651 (650f.).

der Bundesrepublik zum Nichtverbreitungsvertrag politisches Kapital zu schlagen. Diese Strategie hätte Bonn nicht einseitig durchführen können, denn eine erfolgreiche Wiedervereinigungspolitik war nur im Bund mit den Drei Mächten denkbar, an ihren Mitspracherechten bei Fragen, die „Deutschland als Ganzes“ betrafen, kam Bonn nicht vorbei.

Die Bonner Sondierungen stießen jedoch nur auf geringe Bereitschaft Washingtons, die amerikanische Nichtverbreitungspolitik durch eine Verbindung mit der Deutschen Frage zu belasten. Den Bonner Entscheidungsträgern wurde von amerikanischer Seite deutlich gemacht, daß sie ihre Bedingungen für den Nichtverbreitungsvertrag nicht würden durchhalten können. Die USA weigerten sich, ihre Abrüstungspolitik mit dieser Verknüpfung zu belasten.⁷¹ Die indirekte Instrumentalisierung der alliierten Verantwortlichkeiten durch die Bundesrepublik, die vorgelegen hätte, wenn sie die Unterstützung der Drei Mächte für das angestrebte Junktim gewonnen hätte, war also mißlungen.

Die Bundesrepublik fand sich nun im Mittelpunkt eines Annäherungsprozesses zwischen den USA und der UdSSR, dem sie sich schwerer als die anderen westlichen Staaten anpassen konnte. Neben der Zurückstufung, die sie gegenüber den nuklear gerüsteten Verbündeten USA, Großbritannien, Frankreich, aber auch der Sowjetunion durch einen endgültigen Nuklearwaffenverzicht befürchtete, bedrohte der Nichtverbreitungsvertrag auch die transatlantischen wie europäischen nuklearen Beteiligungskonzepte, die in Bonn Mitte der sechziger Jahre parallel diskutiert wurden. Die Bundesrepublik mußte zudem die politischen Vorteile, die sich aus einer nuklearen Beteiligung in einem starken Bündnis für ihre Politik der Wiedervereinigung ergeben konnten, abschreiben und sich einer Linie anpassen, deren deutschlandpolitische Implikationen noch nicht klar abzusehen waren.⁷²

Die „Friedensnote“ der Bundesregierung vom März 1966, mit der die zögerliche Bonner 'neue Ostpolitik' in eine greifbarere Form von Entspannungspolitik überführt werden sollte, enthielt eine Antwort der Bundesregierung auf die wachsenden Differenzen mit Washington. Die Bundesregierung warnte an prominenter Stelle vor den Gefahren einer nuklearen Weiterverbreitung. Einer umfassenden Regelung des NV-Problems - also etwa einer Vertragsregelung - zog die Bundesregierung eine schrittweise Einigung in Form von Einzelverträgen vor, bestehend aus einseitigen Herstellungsverzichten, Sicherheitskontrollen für Nuklearexporte, einem Nichtweitergabe-Vertrag der Nuklearwaffenstaaten und einem allgemeinen Abrüstungsvertrag.⁷³ Mit Bildung der Großen Koalition im De-

71 Der Botschafter der Bundesrepublik in Washington, Karl Heinrich Knappstein, erfuhr wenige Tage nach Schröders Interview bei einem Treffen mit US-Außenminister Rusk, daß die USA die Verbindung von Nichtverbreitungsvertrag und deutscher Vereinigung keineswegs akzeptieren würden, „angesichts der weltweiten Bedeutung eines Nichtverbreitungs-Abkommens“. Vgl. Botschafter Knappstein, Washington, an das Auswärtige Amt, 9.7.1965 in: AAPD 1965, S. 1155-158 (1156); und Telegram, Department of State Amembassy Bonn, September 7, 1965, Lyndon B. Johnson Library, Country File, Germany, Box 186 (Bestand Haftendorn). Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, 153f. und *Hanrieder*, Deutschland, Europa, Amerika, S. 108f.

72 Vgl. zu den Interessen der Bundesrepublik *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 160-163; *Mahncke*, Nukleare Mitwirkung, S. 25-30; sowie *Sommer*, Die Ziele der Bundesrepublik Deutschland, S. 62.

73 Vgl. Das deutsche Volk will in Frieden und Freiheit leben. Konkrete Vorschläge zur Abrüstung und zur Sicherung des Friedens. Note der deutschen Regierung, 25.3.1966, Ziff. V., in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin der Bundesregierung (zit. als Bulletin), Nr.

zember 1966 fand der Nichtverbreitungsvertrag langsam stärkere Unterstützung aus Bonn - die SPD und Außenminister Willy Brandt standen dem Projekt näher als Koalitionspartner CDU/CSU. Die Koalitionsabsprache enthielt die Bereitschaft, einen Vertrag zu unterzeichnen, der die Bundesrepublik nicht diskriminiere.⁷⁴

Die zögerliche Zustimmung zum Nichtverbreitungsvertrag bedeutete aber nicht, daß die Bundesregierung ihre Vorbehalte aufgegeben hätte. In den Verhandlungen der folgenden anderthalb Jahre bis zur Unterzeichnung des Vertrages durch die ersten Signatarstaaten im Juli 1968 boten sich der Bundesrepublik Ansatzpunkte einer Einflußnahme (zweite Phase). Sie war um die Wahrung sicherheits- und wirtschaftspolitischer Freiräume besorgt, die sie durch den Nichtverbreitungsvertrag in Frage gestellt sah. Auch nach der Erstunterzeichnung bedurfte es intensiver Verhandlungen, vor allem zwischen der Bundesrepublik und den USA, bis Bonn dem Vertrag im November 1969 beitrug (dritte Phase). Dies geschah erst nach Bildung der Sozialliberalen Koalition.⁷⁵

4.2. Der Einfluß der Bundesrepublik auf den Inhalt und die Interpretation des Nichtverbreitungsvertrages

Die Bundesrepublik nahm selbst nicht an den Verhandlungen in der ENDC in Genf teil, in der zunächst die Verhandlungen über einen Nichtverbreitungsvertrag erfolgten. Es gelang ihr aber, durch enge Kooperation mit Italien, das in der ENDC vertreten war, dort einen Fürsprecher für ihre Positionen zu gewinnen. Diese Einwirkungsbemühungen hatten vor allem Änderungen oder Erweiterungen des Vertragstextes zum Gegenstand - etwa die Befristung des Vertrages.⁷⁶ Die entscheidenden Vereinbarungen wurden aber zwischen den USA und der Sowjetunion getroffen. Deshalb hatte der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung, Swidbert Schnippenkötter, die Aufgabe, die Einwände der Bundesrepublik in Washington vorzubringen. Aber auch auf den Ebenen der Botschafter und Außenminister fanden intensive Konsultationen statt. Ein wichtiges Koordinationsgremium - in der Zeit der Konzeptionalisierung des NV-Vertrages wie während der Detailverhandlungen - war der NATO-Rat, vor allem dann, wenn es um die Belange der Allianz ging - etwa um die Diskussion über die Vereinbarkeit von MLF und Nichtverbreitungsvertrag im Sommer 1965 oder um Zusicherungen, daß der Vertrag die nukleare

42, 26.3.1966, S. 329-331. In der Friedensnote hatte die Bundesrepublik auch erklärt, daß sie keine nationale Verfügung über nukleare Waffen anstrebe. Vgl. zur Haltung der Bundesrepublik auch *Haftendorn*, Sicherheit und Entspannung, S. 652-654.

74 Vgl. ebd. S. 657 und Uwe *Nerlich*, Die Bonner Entscheidung zum Nichtverbreitungsvertrag, in: EA, Folge 21/1973, S. 729-738 (734).

75 Der Vertrag wurde am 12.6.1968 von der UN-Vollversammlung verabschiedet und am 1.7.1968 zur Unterschrift aufgelegt. Die Bundesrepublik unterzeichnete ihn erst am 28.11.1969, kurz nach dem Regierungswechsel. Die EG-Mitglieder hatten beschlossen, den Vertrag erst zu ratifizieren, wenn ein Abkommen über die Sicherungsmaßnahmen zwischen der IAEO und der EURATOM abgeschlossen worden sei (so geschehen am 5.4.1973). Bonn wartete die Unterschrift der anderen EG-Mitgliedsstaaten ab und hinterlegte die Ratifikationsurkunde erst am 2.5.1975. Vgl. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, 1.7.1968, in: EA, Folge 14/1968, S. D321-D328.

76 Vgl. Leopoldo *Nuti*, 'Me Too, Please! Italy and the Politics of Nuclear Weapons, 1945-1975, in: *Diplomacy and Statecraft*, Jg. 4, Nr. 1 (1993), S. 114-148.

Verteidigung des Bündnisses nicht beeinträchtigte.⁷⁷ Bonn hatte in all diesen Phasen auch eine Führungsrolle bei der Meinungsbildung inne. „Die Bundesrepublik hat, was die Nichtverbreitung nuklearer Waffen angeht, keine Sonderinteressen, sondern die natürlichen Interessen, die sie mit anderen nichtnuklearen Staaten teilt.“, erklärte Außenminister Brandt Anfang 1967.⁷⁸ Die Gremien, deren Existenz sich aus den Alliierten Vorbehaltsrechten ableitete, spielten bei diesen Abstimmungsprozessen keine bedeutende Rolle, da deutschlandpolitische Fragen, wie gezeigt werden wird, nur ein einziges Mal auf der Tagesordnung standen.

Die Vorbehalte, die in der zweiten Phase von der Bundesregierung gegen den Vertragsentwurf vorgebracht wurden, rührten aus der dem Nichtverbreitungsgedanken inhärenten Diskriminierung der Nicht-Nuklearwaffenstaaten (NNWS) im Vergleich zu den Nuklearwaffenstaaten (NWS) her. Sie zielten darauf ab, eine Benachteiligung ersterer auszuschließen und betrafen folgende Punkte:

- Eine Erpressung der NNWS durch die NWS sollte ausgeschlossen werden, hierzu wurden Schutzgarantien gefordert.
- Die NNWS sollten bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie keine Benachteiligung durch den Vertrag erfahren.
- Der Nichtverbreitungsvertrag sollte nicht nur die horizontale, sondern auch die vertikale Verbreitung von Kernwaffen verhindern; die NWS sollten sich daher zur nuklearen Abrüstung verpflichten.
- Eine weitergehende Integration in der Europäischen Gemeinschaft - auch in bezug auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik - dürfte nicht behindert werden.⁷⁹

Die umfangreichen Forderungen, die die Bundesrepublik im Verein mit zahlreichen Staaten der Dritten Welt hinsichtlich einer Verbindung der Nichtverbreitung mit der Abrüstung gestellt hatte⁸⁰, wurden von den Nuklearmächten weitgehend berücksichtigt. Auf die Bestätigung der Verbindung von Nichtverbreitung, Friedenssicherung und Abrüstung hatte u. a. Außenminister Brandt gegenüber US-Vertretern mehrfach gedrungen. Dies geschah im Rahmen bilateraler Kontakte. Das Thema wurde u. a. behandelt, als Brandt im Februar 1967 Washington besuchte. Er erhielt eine Klarstellung, daß die Verbindung

77 *Haftendorn*, Kernwaffen oder die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 157.

78 Rede vor der Beratenden Versammlung des Europarates in Straßburg am 24.1.1967, zitiert nach *Petri*, Deutsche Mitwirkung beim Sperrvertrag, S. 203.

79 Die zahlreichen Eingaben und Vorschläge der Bundesrepublik, die um die genannten Punkte kreisen, und ihre Auswirkungen auf den Verhandlungsverlauf und seine Ergebnisse sollen hier nicht nachvollzogen werden. Für eine entsprechende Darstellung vgl. *Haftendorn*, Sicherheit und Entspannung, S. 632-693; dies., Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 160-166; Beate *Kohler*, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien. Frankfurt a. Main: Metzner 1972, S. 109-144; sowie Alexander *Petri*, Deutsche Mitwirkung beim Sperrvertrag, in: Außenpolitik, Jg. 21, Nr.4 (April 1970), S. 201-210.

80 Vgl. z. B. Memorandum der Bundesregierung an die Mitglieder des Genfer Abrüstungsausschusses, 7.4.1967, Ziel: Befreiung der Menschen von Existenzangst. Deutsche Denkschrift zu den gegenwärtigen Abrüstungsverhandlungen, in: Bulletin, Nr. 52, 19.5.1967, S. 441-443. In diesem wurde ein Entwicklungsstop für Waffentechnologie, die Einstellung der Produktion spaltbaren Materials für militärische Zwecke und ein umfassender Teststop gefordert.

berücksichtigt werden würde.⁸¹ Der Vertragstext enthielt in Artikel VI eine Verpflichtung, zu einem frühen Zeitpunkt Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens sowie zur Abrüstung und zum Abschluß eines umfassenden Abrüstungsvertrages zu unternehmen.⁸²

Die Gefahr, daß der Nichtverbreitungsvertrag die europäische Integration behindern könnte, indem durch ihn die Bildung einer europäischen Nuklearstreitmacht nach der Verwirklichung eines europäischen Bundesstaates ausgeschlossen würde, nahm in den Abstimmungen zwischen Bonn und Washington breiten Raum ein. Bonn trat dafür ein, die 'europäische Option' offen zu halten. Dahinter stand die Überlegung, daß die Westeuropäer nicht für unbegrenzte Zeit auf den nuklearen Schutzschirm der USA würden vertrauen können. Dieses Insistieren warf in den Verhandlungen ähnliche Probleme auf wie die Rettungsversuche für die MLF in der ersten Verhandlungsphase. Die Sowjetunion sah auch in einer möglichen europäischen Kernstreitmacht eine Form der kollektiven Verfügung, wie sie mit der MLF gerade zu Fall gekommen war. Anders als bei der MLF würde es aber Konsequenzen für die Integration im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft haben, wenn die 'europäischen Option' durch den Vertrag ausgeschlossen würde. Zu Beginn des Jahres 1967 brachte die Bundesregierung ihre Bedenken gegenüber den USA vor.⁸³ Außenminister Brandt drängte bei der US-Regierung im Februar auf eine Zusicherung, daß der Vertrag die europäische Integration, und mit ihr die 'europäische Option' nicht gefährden dürfe. Er konnte allerdings keine explizite Vertragsmodifikation erreichen - US-Außenminister Rusk gab aber am 10. Juli 1968 bei einer Anhörung des US-Senats eine einseitige interpretierende Erklärung ab. Ein europäischer Föderalstaat, der die Rechtsnachfolge seiner Vorgänger antrete, sollte ermächtigt sein, auch den Kernwaffenstatus eines dieser Staaten zu übernehmen. Über diese Konstruktion hatten die USA und die UdSSR bereits Ende 1966 Einvernehmen hergestellt.⁸⁴ Rusk's Interpretation stellte zudem hohe Anforderungen an einen europäischen Bundesstaat:

„A federated European State would have to control all of its external security functions including defense and all foreign policy matters relating to external security, but would not have to be so centralized as to assume all governmental functions.“⁸⁵

81 Vgl. *Petri*, Deutsche Mitwirkung beim Sperrvertrag, S. 203. Das Thema wurde auch bei einem Besuch von Außenminister Rusk in Bonn im April angesprochen, vgl. George *McGhee*, Botschafter in Deutschland. 1963-68. Esslingen/München: Bechtle 1989, S. 326. Vgl. zum Stellenwert der nuklearen Abrüstung im Nichtverbreitungsvertrag für Bonn auch *Haftendorn*, Sicherheit und Entspannung, S. 666-668.

82 Zur Interpretation von Art. VI, Nichtverbreitungsvertrag, auf Grundlage zeitgenössischer Überlegungen zur nuklearen Abrüstung vgl. George *Bunn*, Roland M. *Timerbaev*, James F. *Leonard*, Nuclear Disarmament: What have the Five Nuclear Powers Promised in the Non-Proliferation Treaty? Washington, DC: The Lawyers Alliance for World Security, Juni 1994.

83 Der damalige Botschafter der USA in Bonn, George *McGhee*, beschreibt Gespräche mit Bundeskanzler Kiesinger, dem CDU-Abgeordneten Birrenbach und dem deutschen Botschafter in Washington, Heinrich *Knappstein*, vgl. *McGhee*, Botschafter in Bonn, S. 313f.

84 Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 153f.

85 U. S. Senate, 90th Congress, Hearings before the Committee on Foreign Relations, Nonproliferation Treaty, S. 5f. Zum restriktiven Gehalt der Interpretierenden Erklärung vgl. auch Otto *Kimminich*, Völkerrecht im Atomzeitalter. Der Atomsperrvertrag und seine Folgen, Freiburg i. Brsg.: Rombach

Dieser interpretierenden Erklärung der USA wurde von Seiten der Sowjetunion nicht widersprochen.

Die Gespräche über die Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen, die sich zuletzt auf das Verhältnis von EURATOM und der Internationalen Atomenergiebehörde IAEO konzentrierten, wurden ebenfalls zwischen Bonn und Washington geführt. Der Wunsch der Bundesrepublik, das bestehende Kontrollsystem der EURATOM mit dem der IAEO zu verbinden, wurde von Moskau als 'Selbstkontrolle' abgelehnt. Außenminister Brandt gelang es jedoch im Frühjahr 1967, dafür Rückendeckung durch die Vereinigten Staaten zu bekommen. Beim Besuch von US-Vizepräsident Humphrey im April 1967 in Bonn wurde die 'Guillotine-Klausel' fallengelassen, die für jeden EG-Unterzeichner ein zwingendes Kontrollabkommen mit der IAEO vorgeschrieben hätte, falls binnen drei Monaten nach der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages kein entsprechende Vereinbarung zwischen den beiden Organisationen zustandegekommen wäre.⁸⁶ In den Vertrag wurde ein Passus aufgenommen, mit dem eine Zusammenarbeit zwischen beiden ermöglicht wurde; sie wurde im Verifikationsabkommen von 1973 weiter konkretisiert.

Bei einer Gelegenheit kam es jedoch zu Auseinandersetzungen zwischen den ehemaligen Weltkriegsalliierten, bei denen die Drei Mächte gemäß ihrer alliierten Verantwortung gegenüber der Bundesrepublik handelten. In den Gesprächen über einen bilateralen deutsch-sowjetischen Gewaltverzicht, die im Anschluß an die Friedensnote der Bundesregierung zeitgleich mit den Verhandlungen über den Nichtverbreitungsvertrag geführt wurden, berief sich die UdSSR mehrfach auf die bestehenden 'Feindstaatenklauseln' der UN-Charta, Art. 53 und 107. Diese besagen, daß der UN-Sicherheitsrat sich nicht mit Maßnahmen befassen darf, die ein UN-Mitgliedsstaat gegen einen ehemaligen Weltkriegersgegner unternimmt. Die Sowjetunion leitete hieraus ein Interventionsrecht gegenüber dem 'Feindstaat' Bundesrepublik ab, das sie auch durch gegenseitige Gewaltverzichtserklärungen nicht beeinträchtigt sehen wollte.⁸⁷ Die Verhandlungen zum Nichtverbreitungsvertrag wurden von diesem Konflikt überschattet, da die Präambel des Vertrages in Absatz 13 einen Passus enthielt, der den Unterzeichnern Wohlverhalten „im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen“ vorschrieb.⁸⁸ Die Bundesrepublik fürchtete, daß die UdSSR nach ihrer Lesart auch aus dem Nichtverbreitungsvertrag ein Interventionsrecht ableiten könnte, falls dem von den anderen Unterzeichnerstaaten, vor allem von den Drei Mächten, nicht widersprochen würde.

Bei den Verhandlungen über einen Gewaltverzicht hatten die Drei Mächte der Bundesrepublik den Rücken gestärkt, indem sie im September 1967 - auf Bonner Anfrage - gemeinsam erklärten, daß sie eine Intervention, die sich auf die Feindstaatenklauseln

1969, S. 235f.; sowie Lauk, Die nuklearen Optionen der Bundesrepublik Deutschland, S. 91.

86 Vgl. Petri, Deutsche Mitwirkung beim Sperrvertrag, S. 205. Die Bundesrepublik verzögerte zuletzt die Ratifikation des Nichtverbreitungsvertrages im Deutschen Bundestag, um den Abschluß des IAEO-EURATOM-Kontrollabkommen abzuwarten.

87 Vgl. Memorandum der Sowjetregierung an die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, mit zwei Anhängen, 21.11.1967, in: Die Politik des Gewaltverzichtes. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, März 1970, S. 9-13 (11).

88 Vgl. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, Präambel, Abs. 13, S. D322.

stützte, als völkerrechtswidrigen Akt verstehen und als Bündnisfall behandeln würden.⁸⁹ Bei Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages gaben die Drei Mächte ähnliche Erklärungen ab.⁹⁰ Neben der Strategie, die Drei als Verbündete gegen die UdSSR zu gewinnen, bemühte sich die Bundesrepublik außerdem um eine wasserdichte Ausgestaltung des Artikels III. im Vertrag, in dem sich die Unterzeichner zu Safeguards-Abkommen mit der IAEA verpflichten. Auch dies diente dem Ziel, die Gefahr einer Intervention gegen einen ehemaligen 'Feindstaat' zu verringern.⁹¹ Zu weitergehenden Schutzgarantien - etwa für den Fall, daß die NATO zerfiele - waren die USA allerdings nicht bereit.⁹²

4.3. Alliierte Vorbehaltsrechte und der Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag

Die Bundesrepublik erweiterte mit ihrer Unterschrift unter den Nichtverbreitungsvertrag den bereits geleisteten Herstellungsverzicht für Nuklearwaffen und verzichtete zusätzlich auf deren Besitz und Erwerb. Dieser Entscheidung konnte sich Bonn nicht entziehen. Sie mußte obendrein die Hoffnung auf eine nukleare Kollektivverfügung im Bündnis aufgeben. Immerhin wurde parallel zum Scheitern der MLF in der NATO eine neue Institution geschaffen, die die Mitbestimmung in strategischen Fragen ermöglichen sollte: Eine Nukleare Planungsgruppe, an der die Bundesrepublik als eines von vier Ständigen Mitgliedern beteiligt war.

Im oben beschriebenen Prozeß ist nicht erkennbar geworden, ob die besondere Konstellation aus Rechten und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte für Deutschland als Ganzes die Handlungsmöglichkeiten der Bundesrepublik beeinflusste. Eine Instrumentalisierung der deutschlandpolitischen Vorbehaltsrechte - durch die Bemühungen Bonns um Unterstützung der Drei Mächte für ein Junktim zwischen dem deutschen Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag und Fortschritten in der Deutschen Frage - kam nicht zustande. Nur in einem Fall wurde die Rechtskonstellation der Alliierten Vorbehaltsrechte in Anspruch genommen - bei der Stellungnahme der Drei Mächte zur Bedeutung der Feindstaatenklauseln. Hier gelang es der Bundesrepublik, die deutschlandpolitischen Verantwortlichkeiten der Drei Mächte für ihre Sicherheitsinteressen zu instrumentalisieren. Die USA agierten in allen anderen Fragen als Führungsmacht im Bündnis oder als Verbündete zusammen mit den anderen westlichen Staaten, wenn es um die Sicherung der europäischen Integration ging. Sie waren Handels- oder Technologiepartner, wenn die freie Entwicklung der Kernenergie gesichert werden sollte. Als eine alliierte Siegermacht mit spezifischen Vorrechten traten die USA nicht auf.

89 Vgl. Sowjetunion beharrt auf Interventionsrecht gegen BRD aus Art. 53 und 107 sowie aus dem Potsdamer Vertrag; Rückweisung durch BRD und Westmächte. Erklärungen in: Archiv der Gegenwart, 20.9.1968, Jg. 38, Nr. 38 (1968), S. 14199-14200.

90 Vgl. *Haftendorn, Sicherheit und Entspannung*, S. 312f. und 671-674; sowie die Erklärungen des amerikanischen und britischen Außenministers und eines Sprechers des französischen Außenministeriums, in: Bulletin, Nr. 145, 29.11.1969, S. 1236.

91 *Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung*, S. 139.

92 Derartige Garantien waren in der Bundesrepublik vehement gefordert worden, um die Gefahren einer Vertragsunterzeichnung zu relativieren, vgl. ebd., S. 142; und US-Außenminister *Rusk* zur Position der USA, U. S. Senate, 90th Congress, Hearings before the Committee on Foreign Relations, Nonproliferation Treaty, S. 43-47.

5. Die Bestätigung des ABC-Verzichts anlässlich der 2+4-Verhandlungen.

Als im Jahre 1990 die Vereinigung der beiden deutschen Staaten in greifbarer Nähe rückte, war für die Bundesrepublik die Bestätigung ihres Nichtkernwaffenstatus eine leichte Entscheidung. Dies wurde von der Bundesregierung nicht mehr als schmerzhaft Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit aufgefaßt. Mit der nuklearen Option verbanden sich auch keine deutschland- oder bündnispolitischen Vorteile. Dennoch gehörte der erneute Verzicht in das Paket der Verpflichtungen, die die deutsche Vereinigung begleiteten. Er unterlag auf diese Weise einer Kontrollmöglichkeit der Drei Mächte, die sich für den Fall der Vereinigung Kompetenzen vorbehalten hatten. Die Alliierten Vorbehaltsrechte zwangen die Beteiligten in einen Verhandlungsrahmen, der auf den Siegerrechten nach 1945 und den Vorbehalten aus dem Vertragsrecht nach 1955 beruhte.

5.1. Der nichtnukleare Status der Bundesrepublik am Ende der achtziger Jahre

Die Bundesrepublik Deutschland befand sich am Vorabend der Maueröffnung 1989, im Hinblick auf die außenpolitische Problematik, die sich aus der Kontrollanforderung der Siegermächte ergab, in einer weitaus günstigeren Situation als in den fünfziger und sechziger Jahren. Dies hatte zwei Gründe. Zum einen hatten sich die Beziehungen zu den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges in hohem Maße kooperativ entwickelt und die Bundesrepublik war außenpolitisch nicht isoliert. Zum anderen brachte die Einschränkung militärischer Machtmittel, also der Verzicht auf Nuklearwaffen, nicht mehr die gleichen politischen Statusnachteile für Deutschland mit sich wie noch in den sechziger Jahren.

Im Frühjahr und Sommer 1989 waren die beiden Staatschefs der Führungsmächte in Bonn zu Gast gewesen. US-Präsident George Bush hatte in einer Rede am 31. Mai 1989 in Mainz die Bundesrepublik dazu eingeladen, „partner in leadership“ zu sein.⁹³ Michail Gorbatschow, der Generalsekretär der KPdSU, hatte im Juni einen umfassenden Freundschaftsvertrag mit der Bundesrepublik unterzeichnet.⁹⁴ Die Außenpolitiker in Bonn hatten eher als ihre Washingtoner Kollegen auf die sich anbahnende Demokratisierung und Öffnung in der Sowjetunion und auf Gorbatschow gesetzt. Dies verhalf ihr Ende der achtziger Jahre zu einer Sonderbeziehung zu den USA, vor allem in der Frage, wie den Problemen und Entwicklungen in der Sowjetunion und Osteuropa begegnet werden sollte. Hinzu kam, daß die Bundesrepublik zusammen mit Frankreich eine Führungsrolle bei der europäischen Integration übernommen hatte. Auch für die UdSSR war ein gutes Verhältnis zur Bundesrepublik wichtig; mit ihrer Unterstützung hoffte Moskau, den innen- und wirtschaftspolitischen Herausforderungen im eigenen Lande begegnen zu kön-

93 Vgl. Für ein ungeteiltes freies Europa, Rede des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, George H. W. Bush, in der Rheingoldhalle in Mainz am 31.5.1989, in: Bulletin, Nr. 54, 2.6.1989, S. 481-488.

94 Vgl. die Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Helmut Kohl und Generalsekretär Michail Gorbatschow im Bundeskanzleramt am 13.6.1989, in: Bulletin, Nr. 61, 15.6.1989, S. 542-544. Zur sowjetischen Deutschlandpolitik in der Phase der Vereinigung vgl. Fred Oldenburg, *The Settlement with Germany*, in: Neil Malcolm, *Russia and Europe: An End to Confrontation?* New York/London: Pinter 1994, S. 99-122.

nen. Die Bundesrepublik avancierte damit zum wichtigsten Ansprechpartner sowohl der USA als auch der Sowjetunion. Die Ausgangssituation für die Vereinigungsdiplomatie der Jahre 1989/90 zwischen den beiden deutschen Staaten und den Vier Mächten (den sogenannten 2+4-Verhandlungen) war für die Bundesrepublik also durchaus günstig. Die prominente Rolle der Bundesrepublik, die guten persönlichen Beziehungen zwischen den Spitzendiplomaten aus Bonn und den Hauptstädten der Vier Mächte und der Vorsprung an Professionalität führten dazu, daß Bonn gegenüber der Regierung der DDR die Federführung in den anstehenden Verhandlungen an sich ziehen konnte.

Aus verschiedenen Gründen nahm mit dem Ende des Kalten Krieges der instrumentelle Nutzen von Nuklearwaffen für die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik ab. Zunächst stand 1989/90 viel auf dem Spiel: Die Wiedervereinigung stand nach vier Jahrzehnten erstmals in greifbarer Nähe und durfte von deutscher Seite nicht dadurch gefährdet werden, daß sie an strategischen Optionen festhielt, die das Vertrauen der Nachbarn und Verbündeten untergraben hätten. Die Bundesrepublik konnte im 2+4-Prozeß mehr politisches Kapital aus dem Verzicht auf Massenvernichtungswaffen schlagen als aus einer offengehaltenen nuklearen Zukunft. Das gute Klima zwischen den ehemaligen Gegnern des Kalten Krieges und der neue Charakter der Probleme und Konflikte bei den Transformationen in Europa veränderten ohnehin die strategische Ausgangslage. Bonn hatte, anders als in den sechziger Jahren, keinen Anlaß mehr, die Möglichkeit einer nuklearen Aufrüstung als Grundlage ihrer außenpolitischen Handlungsfreiheit gegenüber Gegnern wie Verbündeten anzusehen.⁹⁵

Das Offenhalten nuklearer Optionen brachte auch deshalb keine Vorteile mehr, weil im gleichen Zeitraum die Nichtverbreitung nuklearer Waffen als Ziel internationaler wie deutscher Sicherheitspolitik an Aktualität gewonnen hatte. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre war die Bundesrepublik auf eine restriktive nukleare Exportpraxis eingeschwenkt, nachdem sie zuvor eine eher liberale, an deutschen Weltmarktanteilen orientierte Politik verfolgt hatte.⁹⁶ Hätte die Bundesregierung mit nuklearen Entfaltungsmöglichkeiten jongliert, wäre eine glaubwürdige Nichtverbreitungspolitik fortan unmöglich gewesen.

Im Zusammenhang mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten mußte der außenpolitische Status des vereinten Deutschlands ausgehandelt und völkerrechtlich festge-

95 Unterschiedliche Einschätzungen über die Einsetzbarkeit nuklearer Waffen führte auch zu Auseinandersetzungen in der NATO. Der Modernisierung der Kurzstreckenraketen Lance in der Bundesrepublik (die auf Ziele in der DDR oder der CSSR gerichtet gewesen wären) stand Bonn 1989 kritisch gegenüber und erreichte zumindest einen Aufschub, vgl. Michael *Staack*, Die Entwicklung der internationalen Beziehungen und die Bundesrepublik Deutschland, in: Werner *Siß* (Hrsg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik. Opladen: Leske + Budrich 1991, S. 269-286 (80f.).

96 Zur deutschen Nuklearexport-Politik vgl. Wolfgang *Kötter* und Harald *Müller*, Deutschland und die Kernwaffen. Die Nichtverbreitungspolitik der beiden deutschen Staaten und des vereinten Deutschland. HSFK-Report 6/1990, Frankfurt a. Main: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung 1990, S. 24ff; sowie Johannes *Preisinger*, Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung. Zwischenbilanz und Ausblick. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 76). Bonn: Europa-Union Verlag 1993, S. 158-161.

schrieben werden. Für diese Fall hatten sich die Drei Mächte ein Mitspracherecht vorbehalten, das den Kern der Alliierten Vorbehaltsrechte bildete. Die Frage nach dem militärischen Status des vereinten Deutschland und nach seinen militärischen Potentialen war daher ein zentraler Gegenstand der 2+4-Verhandlungen über die äußeren Aspekte der deutschen Einheit.⁹⁷ Die Möglichkeit einer deutschen Vereinigung hatte in vielen europäischen Staaten die Sorge vor einem militärisch starken Deutschland und den Wunsch nach der Kontrolle des mächtigen Verbündeten wieder wachgerufen. Vorrangig waren damit die Frage der NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland und die Stärke der künftigen deutschen Armee angesprochen.

Die Frage der NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschland hatte Implikationen für den Fortbestand des Nichtkernwaffenstatus der Bundesrepublik. Dieser war an die NATO-Mitgliedschaft und den zuverlässigen Schutz durch Kernwaffen der USA gebunden. Ein - der Bundesrepublik als Gegenleistung für die Vereinigung aufgezwungener - Austritt aus der NATO hätte eine Veränderung der strategischen Rahmenbedingungen bedeutet, auf denen die völkerrechtlichen Verpflichtungen und Beschränkungen der Bundesrepublik beruhten. Aufgrund der neuen Situation hätten national orientierte Politiker die *clausula rebus sic stantibus* heranziehen und den ABC-Herstellungsverzicht in Frage stellen können. Daneben wäre dies Anlaß gewesen, die Rücktrittsklausel des Nichtverbreitungsvertrages (Art. XI, Abs. 1) zu aktivieren. Die Bundesrepublik hatte 1969 ihre Mitgliedschaft im Nichtverbreitungsvertrag an den Fortbestand der NATO geknüpft. Dieses Junktim hatte auch für ein vereintes Deutschland Gültigkeit. Französische Gedankenspiele in den neunziger Jahren über eine gemeinsame europäische Abschreckung mit französisch-britischen Nuklearwaffen beruhten auf der gleichen Überlegung: Wenn nukleare Ambitionen Deutschlands verhindert werden sollten, durfte dieses sich nicht schutzlos fühlen.⁹⁸

Vor allem Frankreich lag der Status Deutschlands als Nichtkernwaffenstaat besonders am Herzen. Paris konnte gegenüber dem politisch und wirtschaftlich erstarkenden östlichen Nachbarn seine nukleare Überlegenheit in die politische Waagschale werfen - neben den Vorbehaltsrechten, der Verantwortung für Berlin und dem Sitz im UN-Sicherheitsrat.⁹⁹ Eine Kernposition in den Pariser Verlautbarungen zur deutschen Vereinigung war, daß das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit anstreben könnte, daß aber die deutsche Teilung auf bestehenden Verträgen beruhe, die berücksichtigt werden müßten.¹⁰⁰ Mit diesen Abkommen verbunden war der deutsche Verzicht

97 Der diplomatische Prozeß, der 1989 und 1990 von der Maueröffnung zum Vertrag über die Abschließende Regelung in bezug auf Deutschland führte, kann hier nicht dargestellt werden. Vgl. Richard Kiessler und Frank Elbe, Ein runder Tisch mit scharfen Ecken. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit. Baden-Baden: Nomos 1993; Stephen Szabo, The Diplomacy of German Unification, New York: St. Martin's Press 1992; Horst Teltschick, 329 Tage. Innenansichten der Einigung. Berlin: Siedler 1991; sowie Philip Zelikow/Condoleezza Rice, Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft. Cambridge/London: Harvard University Press 1995, S. 358.

98 Vgl. David S. Yost, Europe and Nuclear Deterrence, in: Survival, Jg. 35, Nr. 3 (Herbst 1993), S. 97-120. bes. S. 98 und 112.

99 Dieses Gleichgewichtsdenken war auch 1990 präsent, vgl. Paris-Bonn: fin de bail, in: L'Express, 16.3. 1990, S. 44-46.

100 Zur französischen Position vgl. Walter Schütze, Frankreich angesichts der deutschen Einheit, in:

auf Massenvernichtungswaffen, mit dem der Statusunterschied Deutschlands zu Frankreich kodifiziert worden war. Der Nichtkernwaffenstatus der Bundesrepublik lag 1990 aber nicht nur im Interesse Frankreichs, sondern aller Beteiligten, der Vier Mächte ebenso wie der beiden deutschen Staaten. Er stand nicht grundsätzlich zur Debatte, höchstens seine Ausformung und vertragliche Formulierung.

5.2. Der ABC-Verzicht als Gegenstand der Vereinigungsdiplomatie

Die Frage, wie der nukleare Status eines vereinten Deutschland aussehen würde, war Teil der Verhandlungen über die äußeren Aspekte der Vereinigung. Sie trat jedoch in ihrer Bedeutung hinter dem umstrittenen Tagesordnungspunkt des Verbleibs des vereinten Deutschlands in der NATO zurück.

Die USA hatten die Mitgliedschaft eines vereinten Deutschland in der NATO zur *conditio sine qua non* der Vereinigung gemacht und dafür die Unterstützung Großbritanniens und Frankreichs erhalten. Um die NATO-Mitgliedschaft für die Sowjetunion akzeptabel zu machen, wurde von den Amerikanern zu Beginn des 2+4-Prozesses das Argument ins Spiel gebracht, daß die Bindung eines vereinten Deutschland im Rahmen des westlichen Bündnisses für die UdSSR eher erträglich sein würde als ein neutrales Deutschland, das sich selbst verteidigen müßte. So argumentierte Außenminister Baker Anfang Februar 1990 bei einem Besuch in Moskau gegenüber Gorbatschow wie folgt:

„Würden Sie ein wiedervereinigtes Deutschland außerhalb der NATO und ohne US-Streitkräfte, dafür aber mit eigenen Atomwaffen, lieber sehen? Oder ziehen Sie ein wiedervereinigtes Deutschland vor, das an die NATO-Beschlüsse gebunden ist, während gleichzeitig gewährleistet ist, daß die NATO ihr Territorium keinen Zentimeter in Richtung Osten ausweitet?“¹⁰¹

Von französischer Seite wurde im Laufe der Vereinigungsverhandlungen mehrfach nach der Haltung der Bundesrepublik im Hinblick auf ihren nichtnuklearen Status gefragt. Präsident François Mitterrand hatte schon am 10. Dezember 1989 in einem Interview im französischen Fernsehen erklärt, daß die deutsche Selbstbestimmung eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die deutsche Vereinigung sei. In diesem Zusammenhang bezeichnete er den Verzicht auf Kernwaffen als eine Voraussetzung dafür, daß Frankreich sich mit derselben abfinden könnte.¹⁰² Kurz nachdem Mitte Februar der 2+4-Verhandlungsrahmen von den sechs Außenministern ausgehandelt worden war, fragte Mitterrand Helmut Kohl bei einem Besuch des Kanzlers in Paris nochmals, ob die Bundesrepublik zu ihren Verpflichtungen stehe, auf ABC-Waffen zu verzichten. Kohl bejahte das.¹⁰³ Die Bekräftigung des ABC-Verzichtes war daher seit Frühjahr 1990 ein fester

EA, Folge 4/1990, S. 133-138; sowie Berndt von *Staden*, *Diplomacy of German Unification*, in: David D. *Newsom* (Hrsg.), *The Diplomatic Record 1990-1991*. Boulder: Westview, S. 133-149 (136).

101 Zitiert nach Michael R. *Beschloss/Strobe Talbott*, *Auf höchster Ebene. Das Ende des Kalten Krieges und die Geheimdiplomatie der Supermächte. 1989-1991*. Düsseldorf u. a.: Econ 1993, S. 245.

102 Mitterrand wird zitiert bei *Schütze*, *Frankreich angesichts der deutschen Einheit*, S. 136 (Anm. 12).

103 Vgl. *Teltschick*, 329 Tage, S. 150.

Bestandteil des Zusicherungskataloges, den Bonner Politiker an ihre Verbündeten und Verhandlungspartner richteten.¹⁰⁴ Die französische Vereinigungsdiplomatie bemühte sich jedoch darüber hinaus um eine völkerrechtlich verbindliche Bekräftigung des ABC-Verzichtes.¹⁰⁵

Aus völkerrechtlicher Sicht war eine derartige Bestätigung eigentlich nicht notwendig. Dadurch, daß die Bundesrepublik und die DDR keinen neuen Staat bildeten, sondern nach Artikel 23 des Grundgesetzes die fünf Länder der DDR und der Ostteil Berlins der Bundesrepublik beitraten, war die Staatenfolge außer Zweifel: die Bundesrepublik bestand weiter und damit auch ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen.¹⁰⁶ Es verweist auf den hohen politischen Wert, den eine solche erneute Bestätigung auch im Jahre 1990 hatte, weniger auf deren völkerrechtliche Notwendigkeit, daß Frankreich so sehr auf dieser Bekräftigung bestand. Der ABC-Waffenverzicht war eine Voraussetzung für die Zustimmung der westlichen Alliierten zur Vereinigung.

Im Februar und März 1990 wurde von den Außenministern der Bundesrepublik und den Drei Mächten bzw. von den in ihrem Auftrag verhandelnden Diplomaten ein Katalog von Sicherheitsgarantien an die Adresse der Sowjetunion entwickelt, zu denen der deutsche ABC-Verzicht gehörte.¹⁰⁷ Diese Punkte, mit ihnen der ABC-Verzicht, wurden erstmals in den „Neun Zusicherungen“ ausgesprochen, die Präsident Bush Generalsekretär Gorbatschow Anfang Juni 1990 anlässlich des amerikanisch-sowjetischen Gipfeltreffens in Camp David machte.¹⁰⁸ Damit war der ABC-Verzicht des vereinten Deutschland erstmals offiziell in die außenpolitischen Bedingungen der Vereinigung aufgenommen.

Aufmerksame Beobachter bemerkten jedoch, daß der Verzicht, den die Bundesrepublik den Verhandlungspartnern bis zum Sommer 1990 anbot, einen anderen Wortlaut

104 Vgl. z. B. die Ansprache von Bundeskanzler Kohl zur Eröffnung der Konferenz für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KWZE) in Bonn am 19.3.1990, in: Bulletin, Nr. 37, 20.3.1990, S. S. 285-288 (286), oder: Die deutsche Vereinigung als Beitrag zur europäischen Stabilität, Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Genscher, auf der Sondersitzung der WEU-Versammlung in Luxemburg am 23.3.1990, in: Der Bundesminister des Auswärtigen informiert, Nr. 1059, 23.3.1990.

105 „Ainsi, notre pays souhaitait que la négociation aboutisse à un texte juridiquement contraignant et non pas à de simples déclarations politiques. Il attachait une importance particulière (...) de la renonciation allemande aux armes nucléaires, biologiques et chimiques (NBC)...“, Sénat, Première Session ordinaire de 1990-1991. Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne par M. Louis Jung, 18.12.1990, S. 12.

106 Diesen Hinweis verdankt der Verfasser Philip Zelikow, Gespräch am 5.4.1995, Cambridge. Die Übernahme der völkerrechtlichen Verpflichtungen hätte auch bei einem Staatenzusammenschluß nach Art. 146 GG nicht in Frage gestanden. Vgl. Karl Kaiser, Deutschlands Vereinigung. Die internationalen Aspekte. Bergisch Gladbach: Bastei-Lübbe 1991, S. 43.

107 Die Gruppe der an den 2+4-Verhandlungen beteiligten Beamten traf sich zur Vorbereitung der 2+4-Sitzungen zu „1+3 talks“ und war bereits im Frühjahr mit der Materie befaßt, vgl. Gespräch des Verfassers mit Zelikow, 5.4.1995, Cambridge.

108 Nach Oldenburg hat Außenminister Baker die „Neun Zusicherungen“ der sowjetischen Führung bereits am 18.5.1990 bei einem Besuch in Moskau mitgeteilt, vgl. The Settlement with Germany, S. 107f. Baker wiederholte die Punkte aus Anlaß der NATO-Außenminister-Tagung in Turnberry; Großbritannien. Vgl. Baker says Nine Assurances given for Soviet Concerns, in: U. S. Policy Information and Texts, Nr. 75, 8.6.1990, S. 41, hier heißt es „Germany will reaffirm its commitment neither to produce nor to possess nuclear, biological and chemical weapons“.

hatte, als der, der dann in den Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland (den 2+4-Vertrag) aufgenommen wurde.

„Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bekräftigen ihren Verzicht auf Herstellung und Besitz von *und Verfügungsgewalt über* atomare, biologische und chemische Waffen. Sie erklären, daß auch das vereinte Deutschland sich an diese Verpflichtungen halten wird. Insbesondere gelten die Rechte und Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1. Juli 1968 für das vereinte Deutschland fort.“¹⁰⁹

Einen Verzicht auf Verfügungsgewalt hatte die Bundesrepublik zuvor noch nie ohne Einschränkung ausgesprochen. Dem Wortlaut der Erklärung ist jedoch nicht eindeutig zu entnehmen, ob der Verzicht in dieser Form auch die kollektive Verfügung über Kernwaffen betrifft. Mit dieser Frage wurde zwanzig Jahre zuvor, bei den Verhandlungen über den Nichtverbreitungsvertrag, noch das Schicksal der Europäischen Integration verknüpft.

In allen Äußerungen im Frühling 1990 war nur von Herstellung und Besitz von Massenvernichtungswaffen die Rede gewesen. Auch Bush und Baker hatten der Sowjetunion in den „Neun Zusicherungen“ nur einen zweiteiligen ABC-Verzicht des vereinten Deutschland zugesagt. Im Mai, beim Außenministertreffen in Bonn, verlangte der französische Minister Dumas eine Erklärung von Bonn und Ost-Berlin, die sich auf alle drei Bereiche des Verzichtes - Herstellung und Besitz von Massenvernichtungswaffen sowie Verfügungsgewalt über diese - beziehen sollte.¹¹⁰ Auf einem Treffen von Rechtsexperten der sechs Außenministerien wurden Ende Mai Konsultationen zu dieser Frage durchgeführt. Die Bekräftigung des ABC-Verzichtes hätte durch eine Aufzählung der bereits bestehenden Verzichtserklärungen erfolgen können, oder durch eine neue Formulierung des Verzichtes. Frankreich hatte zwar eine Erwähnung des Herstellungsverzichtes aus dem Jahr 1954 im Auge, doch entschied man sich in den folgenden Verhandlungen für die letztere, elegantere Lösung einer Neuformulierung. In den 2+4-Beamtenrunden zwischen den Treffen der Außenminister im Juni in Ost-Berlin und im Juli in Paris wurde dann auf der Grundlage von Textvorschlägen aus dem Auswärtigen Amt eine Einigung über die Sprache des Vertrages in diesem Punkt erzielt. Das Interesse der deutschen Verhandler war es, in der Abschließenden Regelung genau das zu wiederholen, was bereits völkerrechtlich zugesagt worden war. Der Begriff der „Verfügung“ wurde dabei aus der Sprache des Nichtverbreitungsvertrages übernommen (hier in Art. 2).¹¹¹ Die erste öffentliche Erwähnung eines uneingeschränkten bzw. vollständigen Verzichtes auf Her-

109 Vertrag über die Abschließende Regelung in bezug auf Deutschland, Art. 3, Abs. 1. (eigene Hervorhebung, H. R.), in: Bulletin, Nr. 109, 14.9.1990, S. 1153-1156.

110 Vgl. Walther *Schütze*, Les Aspects Extérieurs de la Réunification Allemande, in: *Allemagne D'Aujourd'hui*, Nr. 114, (Oktober/Dezember 1990), S. 6-21 (9). Vgl. auch Daniel Colard, Les modalités de l'unification de l'Allemagne. 9 novembre 1989-2 décembre 1990, in: *Arès*, Nr. 2, 1990 (Sonderausgabe: L'unification de l'Allemagne), S. 33-56, bes. 46ff. Der Verzicht auf Verfügungsgewalt umfaßt im französischen Verständnis „l'interdiction de disposer ou d'user d'armes NBC“, *Jung*, Rapport, S. 18.

111 Vgl. Telefongespräche des Verfassers mit Botschafter Serge Boidevaix, dem damaligen französischen Botschafter, 16.12.1994 und BR Martin Ney, damals Rechtsberater des Auswärtigen Amtes, 24.11.1995.

stellung, Besitz und Verfügung über Kernwaffen findet sich in der Presseerklärung, die der Bundeskanzler nach dem Gipfeltreffen mit Generalsekretär Gorbatschow vom 14. bis 16. Juli 1990 im Kaukasus abgab.¹¹² Anlässlich des 2+4-Treffens am 22. Juni 1990 in Ost-Berlin versuchte der sowjetische Delegationsleiter, Alexander Bondarenko, in die abschließende Regelung noch Verifikationsbestimmungen für den deutschen ABC-Verzicht einzubringen, bekam aber dafür von den anderen Vertragspartnern keine Unterstützung.¹¹³

Dem Kernwaffenverzicht wurde also vergleichsweise geringe Bedeutung beigemessen. Die Bundesrepublik war jedoch - ähnlich wie 1952/54 - bemüht, ihren Kernwaffenverzicht in einen multilateralen Kontext einzubauen. Schließlich gehörte es zu den Zielen der Bundesrepublik in den 2+4-Verhandlungen, jegliche Diskriminierung Deutschlands zu vermeiden.¹¹⁴ Der ABC-Verzicht wurde - ähnlich wie die Begrenzung der Bundeswehr auf 370.000 Mann¹¹⁵ - in einem multilateralen Gremium ausgesprochen, bevor er Teil des 2+4-Vertrages wurde. Die Bundesrepublik und die DDR erklärten ihren Verzicht am 10. September 1990 auf der 4. Überprüfungskonferenz zum Nichtverbreitungsvertrag in Genf.¹¹⁶ Hierdurch konnten sie sich zusätzliche politisch-atmosphärische Vorteile erhoffen. Der Verzicht wurde gemeinsam mit einer Erklärung der Bundesrepublik im Namen des vereinten Deutschlands abgegeben, nach der künftig Genehmigungen für deutsche Nuklearexporte an umfassende Sicherungsmaßnahmen im Empfängerland (sogenannte *full scope safeguards*) gebunden würden. Beide Erklärungen wurden als ein positives Resultat einer sonst weitgehend ergebnislosen Überprüfungskonferenz gewertet.¹¹⁷

5.3. Der erneute Verzicht: Bleibt die europäische Option offen?

Die Bundesrepublik hat einer nationalen nuklearen Option entsagt. Es gibt weder Schlupflöcher in ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen, noch sicherheitspolitische Notwendigkeiten, oder eine innenpolitische Neigung, die dazu führen könnten, daß deutsche Entscheidungsträger diese Verpflichtung in Frage stellen würden.¹¹⁸ Da die Bundesrepublik mit der Vereinigung nicht aufgehört hat zu existieren, haben ihre ABC-

112 Vgl. Bilanz und Perspektiven der Politik der Bundesregierung. Erklärung von Bundeskanzler Kohl vor der Bundespressekonferenz, 17.7.1990, in: Bulletin Nr. 93, 18.7.1990, S. 801-804 (803).

113 Vgl. *Zelikow/Rice*, *Germany Unified and Europe Transformed*, S. 358.

114 Vgl. *Kiessler/Elbe*, *Ein runder Tisch mit scharfen Ecken*, S. 106-114.

115 Auch die Truppenbeschränkung auf 370.000 Mann wurde nicht mit der Unterzeichnung des 2+4-Vertrages am 12.9.1990, sondern zwei Wochen zuvor auf dem Plenum der Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) ausgesprochen, vgl. Verpflichtende Erklärung zur deutschen Truppenreduzierung. Bundesminister Genscher vor dem VKSE-Plenum in Wien am 30.8.1990, in: Bulletin, 106, 7.9.1990, S. 1129-1131. Diese ist Teil des Vertrages über die abschließende Regelung, Art. 3, Abs. 2.

116 Vgl. Joint declaration of the FRG and the GDR. Brief des stellvertretenden Delegationsleiters der BRD an den Sekretär der Überprüfungskonferenz, 23.8.1990, Dokument NPT/Conf. IV/28. Zu dieser Erklärung vgl. Dokument NPT/Conf. IV/MCI/1, 10.9.1990, beide zitiert bei *Preisinger*, *Deutschland und die nukleare Nichtverbreitung*, S. 91 (Anm. 66).

117 Vgl. *George Bunn*, *The Non-Proliferation Treaty Review Conference of 1990*, in: *Newsom* (Hrsg.), *The Diplomatic Record*, S. 195-211 (202f).

118 Vgl. *Ingo Peters*, *Neither a Pawn nor a Superpower: A new Security Arrangement for Germany in Europe*, in: *J. Philip Rogers* (Hrsg.) *The Future of European Security. The Pursuit of Peace in an Era of Revolutionary Change*. Basingstoke/London: Macmillan 1993, S. 57-73 (68).

Verzichtserklärungen weiterhin Gültigkeit. Gültig ist nach wie vor der Herstellungsvorvertrag von 1954, da er nicht an den Deutschlandvertrag gebunden war, sondern an den Beitritt der Bundesrepublik zur WEU. Die Mitgliedschaft in dieser Organisation bleibt bestehen, damit auch der Verzicht nach Protokoll Nr. III. Die Bundesrepublik ist auch weiterhin Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages. Die Bekräftigung im Rahmen der Abschließenden Regelung ist ein weiterer völkerrechtlicher Bezugspunkt des Verzichtes. Insofern ist die Frage interessant, ob ihr Inhalt über die vorherigen Verpflichtungen hinausgeht.

Neu im Text der Abschließenden Regelung ist der Verzicht auf die „Verfügung“ über ABC-Waffen. Der Begriff ist insofern mehrdeutig, als er nationale Verfügungsgewalt, also die Kontrolle über eigene Massenvernichtungswaffen, wie auch die gemeinsame Verfügung über eine kollektive Nuklearstreitmacht meinen kann. Der Begriff „control/Verfügung“ findet sich auch im Nichtverbreitungsvertrag, wo den Nichtkernwaffenstaaten in Artikel II „control over such devices, directly or indirectly“ untersagt wird. Von diesem Verbot waren allerdings bereits bestehende Arrangements zwischen der Bundesrepublik und den USA nicht betroffen, nach denen einsatzbereite Nuklearwaffen durch Trägersysteme der Bundesrepublik eingesetzt werden konnten, denn derartige Vereinbarungen wurden bei der Aushandlung des Vertrages berücksichtigt.¹¹⁹ In der Tat wurde die neue Formulierung von den beteiligten Diplomaten nicht so aufgefaßt, als würde sich der nukleare Status der Bundesrepublik dahingehend ändern, daß eine solche nukleare Kooperation in Zukunft unmöglich werden könnte. Der amerikanische Delegationsleiter bei den Beamtenrunden, Botschafter Robert Zoellick, erläuterte den betreffenden Passus des 2+4-Vertrages anläßlich einer Senatsanhörung so, daß die genannten Vereinbarungen zwischen den USA und der Bundesrepublik im Rahmen der NATO nicht betroffen seien. Dies war durch den Bezug auf die bereits vorhandenen Verpflichtungen gegeben, etwa im Nichtverbreitungsvertrag, die unter Berücksichtigung derartiger ‘dual-key arrangements’ ausgehandelt worden waren und durch die die Vereinbarungen auch künftig nicht untersagt würden. Im Zusammenhang mit diesen Auslegungen interpretierte Zoellick „control“ als nationale Verfügung über Atomwaffen, die mit derartigen Vereinbarungen nicht gegeben sei.¹²⁰

Den europapolitischen Bedenken der Bundesrepublik, die sich auf die Möglichkeit einer Europäischen Verteidigung mit einer nuklearen Komponente bezogen, waren die USA 1969 mit der Erklärung entgegengekommen, daß die Unterschrift unter den Nichtverbreitungsvertrag die Teilhabe an einer bundesstaatlich organisierten nuklearen Ver-

119 Bei der völkerrechtlichen Prüfung, ob derartige Arrangements vertragskonform sind, muß auch die Verhandlungs- und Auslegungsgeschichte des Vertrages berücksichtigt werden. Bei den Überprüfungskonferenzen kam es nie zu erheblichen Widersprüchen gegen diese Verfahren. Vgl. Harald Müller, Kernwaffen und die Europäische Union: Überlegungen zum Verhältnis der „Europäischen Option“ zum nuklearen Nichtverbreitungsregime, in: Hans Blix u. a., Probleme der nuklearen Nichtverbreitungspolitik. Beiträge zur internationalen Diskussion. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 83). Bonn: Europa-Union Verlag 1994, S. 19-40 (23).

120 Vgl. Hearing before the Committee on Foreign Relations. United States Senate, 101st Congress, Second Session. September 28, 1990. Washington, DC: GPO 1991, S. 27f.

teidigung im Rahmen der Europäischen Union nicht ausschlosse. Die USA hatten bei Unterzeichnung des NV-Vertrages die Existenz einer umfassenden, gemeinsamen, zentral kontrollierten Verteidigungspolitik in einem europäischen Bundesstaat zur Voraussetzung für diese Option gemacht. Zwar wurde 1990 eine solche interpretierende Erklärung nicht abgegeben, doch bestätigten Bonn und Ost-Berlin den ABC-Verzicht zusammen mit ihrer Teilnahme am Nichtverbreitungsvertrag. Es ist nicht anzunehmen, daß im ersten Teil der Erklärung eine andere Aussage getroffen werden sollte als im zweiten.

Die Möglichkeit einer europäischen nuklearen Komponente in der Verteidigung des Kontinentes bleibt allerdings in der Diskussion. Anfang 1992 erklärte Präsident Mitterand, daß die Entwicklung einer europäischen Nukleardoktrin, in der die französischen Atomwaffen einen Platz hätten, eine der vorrangigen Fragen bei der Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung der Europäischen Gemeinschaft sein würde.¹²¹ Diese Gedankenspiele gingen von der Annahme aus, daß eine europäische Armee auch nuklear gerüstet sein müsse. Eine europäische Verteidigung könnte sich auf die französische Nuklearstreitmacht stützen, deren strategische Ausrichtung auf eine Verteidigung Mittel- und Osteuropas schon heute in Paris diskutiert wird.¹²² Als Frankreich wegen seiner Nuklearwaffentests in der Südsee in die internationale Kritik geriet, erinnerten französische Spitzenpolitiker daran, daß die *force de frappe* zum Bestandteil einer künftigen gemeinsamen Europäischen Verteidigung werden könnte. Präsident Jacques Chirac kündigte an, daß Frankreich im geeigneten Moment mit der zweiten europäischen Nuklearmacht Großbritannien eine entsprechende Initiative starten werde.¹²³ Parlamentspräsident Philippe Seguin sprach offen an, daß Frankreich seinen nuklearen Schutz auf das Territorium der Bundesrepublik ausdehnen könnte.¹²⁴ Paris sucht offensichtlich in Zeiten abnehmender Bedeutung nuklearer Waffen einen Legitimationsgrund für den Fortbestand der eigenen Arsenale und will die Funktion seiner Nuklearwaffen auf lange Sicht mit der europäischen Integration verbinden.¹²⁵ Bonn reagierte auf die Vorstöße vorsichtig, doch selbst diejenigen, die an den Anregungen aus Frankreich interessiert waren, wiesen die Idee zurück, daß Deutschland einen Finger am nuklearen Drücker haben wolle.¹²⁶ Die abnehmende Bedeutung nuklearer Waffen, die Strategie der Bundesrepublik, internationale

121 Vgl. Jacques Amalric, La France suggère à ses partenaires d'étudier une „doctrine“ nucléaire pour l'Europe, *Le Monde*, 12./13.1.1992.

122 Für derartige Überlegungen vgl. Henri Conzel/Jean Picq, L'avenir de la dissuasion nucléaire, in: *défense nationale*, Jg. 49, Nr. 2 (Februar 1993), S. 13-27 (25).

123 Vgl. Réunion des Ambassadeurs. Intervention du Président de la République, M. Jacques Chirac. Paris, 31 août 1995. Ambassade de France. Service de presse et d'information, Textes officielles, Nr. 20, 4.9.1995, Bonn, S. XVI; und A. Fr., M. Chirac propose que la force de frappe serve à la sécurité de l'Europe, in: *Le Monde*, 1.9.1995.

124 Vgl. Philippe Seguin, Frankreich als Garant der strategischen Unabhängigkeit Europas, in: *Le Monde*, 3.8.1995, deutsch in: *Frankreich-Info*, Nr. 24, 23.8.1995.

125 Dagegen weist Yost darauf hin, daß auch in Frankreich die Stimmen derer überwiegen, die die Sicherheit Osteuropas der NATO oder der EU/WEU überlassen wollen, und daß Frankreichs Kapazitäten für einen erweiterten Schutzschirm kaum ausreichen, vgl. *Europe and Nuclear Deterrence*, S. 110.

126 Vgl. Äußerungen des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, oder des Abgeordneten Karl Lamers (CDU), in: *Streit um französischen Atomschirm*, in: *Der Tagesspiegel*, 30.9.1995.

Sicherheit durch Abrüstung zu fördern, und die zu erwartende öffentliche Ablehnung erklären ein deutsches Desinteresse an derartigen nuklearen Gedankenspielen.

Eine schrittweise Entwicklung in Richtung auf eine europäische Verteidigung mit einer nuklearen Komponente ist ohne eine direkte deutsche Verfügungsgewalt denkbar, ebenso ohne die Verwirklichung eines Europäischen Bundesstaates.¹²⁷ Frankreich könnte eine kollektive Verfügung über Teile seiner nuklearen Arsenale als Rückgrat einer Europäischen Verteidigung anbieten. Eine Beteiligung daran würde die Bundesrepublik jedoch an die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten führen. An einer gemeinsamen nuklearen Strategieplanung für französische und britische Kernwaffen im Rahmen einer (kollektiven, nicht föderalen) Europäischen Verteidigung könnte die Bundesrepublik teilnehmen, so wie sie jetzt in der Nuklearen Planungsgruppe der NATO mitwirkt. Auch eine deutsche Beteiligung an einem europäischen strategischen Kommando wäre durch den ABC-Verzicht nicht verboten, solange der deutsche Anteil sich auf die Mannschaften oder die Trägersysteme bezieht. Eine operationale Kontrolle wäre der Bundesrepublik dagegen verwehrt. Damit sind kollektiv zu treffende Entscheidungen über einen Kernwaffeneinsatz gemeint, bei denen die Teilnehmer gleichberechtigt entscheiden. Die Bestätigung des ABC-Verzichts hat also die nukleare Komponente einer Europäischen Verteidigung nicht per se unmöglich gemacht. Andererseits ist jedoch die Überzeugung weit verbreitet, daß eine weitere Betonung der nuklearen Abschreckung anstelle einer Entwertung der nuklearen Arsenale der Sicherheit Europas eher schaden als nützen würde. Diese Einstellung dürfte die Verwirklichung einer Europäischen Nuklearstreitmacht auf lange Sicht verhindern.

Die Alliierten Vorbehaltsrechte zwangen die Deutschen zu Verhandlungen über einen Modus für die deutsche Vereinigung, mit dem die verschiedenen Herausforderungen des Jahres 1990 gleichermaßen bewältigt wurden. Die Sicherheitsinteressen der Alliierten konnten berücksichtigt, der europäische Kooperations- und Integrationsrahmen bewahrt und konstruktiv modifiziert werden - und schließlich wurde die Vereinigung der beiden deutschen Staaten möglich. Zentral in diesem Prozeß war die Rolle der USA. Letztlich waren es die Stabilitätsinteressen der USA und ihre Vorstellung, wie die Verbindung von Teilhabe und Kontrolle des vereinten Deutschlands zu gewichten seien, die den Verhandlungsverlauf und das Ergebnis prägten. Den Vier Mächten ist zugute zu halten, daß sie ihre Vorbehaltsrechte aufgaben, um einen mächtigen, aber eingebundenen Verbündeten zu behalten bzw. zu gewinnen. Der endgültige Verzicht Deutschlands auf den Nuklearwaffenbesitz war dafür eine notwendige Voraussetzung.

127 Vgl. Werner J. Feld, *The Future of European Security and Defense Policy*. Boulder und London: 1993, S. 113. Zu den Szenarien einer deutschen Beteiligung vgl. Müller, *Kernwaffen und die Europäische Union*, S. 22-26.

6. *Schlußfolgerung*

In den 45 Jahren, in denen die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Drei Mächten von Besatzungs- und Vorbehaltsrechten strukturiert wurden, war die Frage eines deutschen Nuklearverzichts zwischen den Drei Mächten niemals umstritten. Gemäß der verschiedenen Bedrohungsperzeptionen der Drei wurde dem ABC-Verzicht allerdings unterschiedliche Priorität beigemessen: Meist war es Frankreich als direkter Nachbar, das explizit Stellung gegen eine nukleare Aufrüstung der Bundesrepublik bezog.

Der nuklearwaffenfreie Status der Bundesrepublik war Teil der Gegenleistung für Souveränität, Schutz und Einbindung, die Bonn gegenüber den westlichen Verbündeten zu erbringen hatte. Die Bundesrepublik mußte diesen Statusunterschied akzeptieren, wollte sie das Geflecht von Verpflichtungen und Abhängigkeiten aufrechterhalten, das ihren Einfluß in der Welt begründete. Durch den Anforderungskonflikt zwischen gleichberechtigter Mitsprache und Kontrolle wurde die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik immer dann unter Druck gesetzt, wenn ihre eigenen Teilhabeansprüche mit den Kontrollanforderungen der Drei Mächte und Bündnispartner in Konflikt gerieten. Der Handlungsspielraum der Bundesrepublik wurde eingeschränkt, wenn sie, um Entwicklungsmöglichkeiten für ihre Nuklearindustrie oder Optionen für eine nukleare Teilhabe zu bewahren, eine Verzichtleistung hinauszögerte - wie im Vorfeld der Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages. Umgekehrt gewann sie Verhandlungsvorteile, wenn sie sich einem möglichen Verzicht nicht widersetzte - wie im Rahmen der 2+4-Verhandlungen. Die Alliierten Vorbehaltsrechte erwiesen sich als ein Mittel, um die Mitspracherechte der Drei Mächte ins Spiel zu bringen, wenn die Bundesrepublik der alliierten Kontrolle zu entgleiten drohte. Dies traf selbst für die kooperative Vereinigungsdiplomatie des Jahres 1989/90 zu. In dieser Situation machten Frankreich und die Sowjetunion ihren Einfluß geltend, indem sie auf die Alliierten Vorbehaltsrechte verwiesen.¹²⁸ Diese waren aber nur ein Instrument unter mehreren. Für die Entscheidung, den Nichtverbreitungsvertrag zu unterzeichnen, war primär der Druck aus den USA verantwortlich, und Washington mußte nicht explizit seine Verantwortlichkeiten gegenüber Deutschland ausspielen, um sein Ziel zu erreichen. Die Abhängigkeit der Bundesrepublik von einem stabilen und verlässlichen Bündnis und dessen Führungsmacht wirkten hier stärker, als es völkerrechtliche Verpflichtungen getan hätten. Der Handlungsspielraum der Bundesrepublik wurde durch den Verzicht auf einige Durchsetzungsmittel traditioneller Machtpolitik nicht verkleinert, sondern vergrößert. Zwar engten die Vorbehaltsrechte in der Frage nuklearer Aufrüstung den Handlungsspielraum der Bundesrepublik ein. Der Gewinn an multilateralen Einflußmöglichkeiten und mächtigen Verbündeten eröffnete der Bundesrepublik aber außenpolitische Handlungsoptionen, deren Wert den Status als Nichtkernwaffenstaat ausglich.

128 Vgl. *Kiessler/Elbe*, Ein runder Tisch mit scharfen Ecken, S. 73f., zur Sitzung des Alliierten Kontrollrates am 11.12.1989, die die Sowjetunion angeregt hatte. Alfred *Grosser* weist darauf hin, daß es im Elysée-Palast zu Irritationen geführt hatte, als Bundeskanzler Kohl in seinen Verlautbarungen die Vorbehaltsrechte der Alliierten nicht in den Vordergrund stellte, vgl. Peurs et Disarrais, in: documents, Nr. 1 (März 1990), S. 15 - 17.

Die Besatzungsrechte von 1945-1955 lieferten die Grundlage und den prozeduralen Rahmen für die Aushandlung des Tausches 'kontrollierte Souveränität gegen Verteidigungsbeitrag'. Auch nachdem das Besatzungs- vom Vertragsrecht abgelöst worden war, wurde die Frage des Nuklearwaffenverzichtes zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten nicht in der WEU, der dafür geschaffenen Vertragsinstitution behandelt. Obwohl die Beschränkungen der Bundesrepublik und die entsprechenden Kontrollfunktionen in das WEU-System eingebettet waren, spielte diese in den Verhandlungen über die nukleare Nichtverbreitung oder die Bestätigung des ABC-Verzichtes keine Rolle. Weder wurde die Frage, ob die Bundesrepublik den Nichtverbreitungsvertrag unterzeichnen sollte, vom WEU-Ministerrat behandelt, noch erfolgte die Bekräftigung des ABC-Verzichtes für das vereinte Deutschland durch ein gesondertes Abkommen mit der WEU oder der NATO. Über den Grad der Beschränkung wurde also immer noch zwischen Siegern und Besiegtem verhandelt, auch wenn aus ihnen inzwischen Verbündete geworden waren. Die Dichotomie zwischen Kontrolle und Teilhabe besteht im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den westlichen Verbündeten auch heute fort.

Das Besatzungsrecht war der Ausgangspunkt für die Rüstungskontrollpolitischen Auflagen, die die Bundesrepublik 1955 akzeptieren mußte. Die Alliierten Vorbehaltsrechte waren der normative Bezugsrahmen in einem sicherheitspolitischen Abhängigkeitsverhältnis, das den Drei Mächten einen rechtlich legitimierten Zugriff auf Entscheidungen der Bundesrepublik ermöglichte, dieser jedoch Ansatzpunkte bot, in deutschlandpolitischen Fragen westliche Solidarität einzufordern - was nicht immer gelang. Doch gerade die kollegialen Verhandlungen über einen derart heiklen Gegenstand wie die deutsche Vereinigung deuten auf einen weiteren Zweck der Alliierten Vorbehaltsrechte hin: die Beziehungen der Bundesrepublik und der Drei Mächte in kooperative Bahnen zu lenken.

Die Schwerpunktverteilung zwischen Kontroll- und Beteiligungsanforderung ist heute anders gesetzt: die militärische Teilnahme der Bundesrepublik wird nicht mehr als Teil der westlichen Verteidigung gegen ein feindliches östliches Lager eingefordert, sondern sie wird im Rahmen eines globalen Ordnungssystems erwartet. Was geschieht, wenn sich eines Tages die Schwerpunktsetzung zwischen den Anforderungen wieder umkehrt? Könnte nicht der Ruf nach der Kontrolle Deutschlands bei den Verbündeten wieder laut werden, wenn deutsches Militär, wie auch immer eingebunden, als Kriegsteilnehmer auftritt, oder wenn die Idee einer Europäischen Nuklearstreitmacht auch in der Bundesrepublik diskutiert wird? Wenn ein solcher neuer Anforderungskonflikt aufkommen sollte, kann dann ein Ersatz für die Alliierten Vorbehaltsrechte gefunden werden, die das Verhältnis der mächtigsten westlichen Staaten untereinander und in bezug auf Deutschland stabilisiert und in kooperative Bahnen gelenkt haben? Für die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt, von dessen Ende Deutschland profitiert hat, muß es Ziel der deutschen Bündnis- und Verteidigungspolitik sein, in multilateralen Institutionen einen Ersatz für die Alliierten Vorbehaltsrechte zu finden.