

**Arbeitspapiere
der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung**

Nr. 35

Wolfgang Kophamel

Spanien - WEU : Die Folgen eines Beitritts

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kophamel, Wolfgang:
Spanien - WEU : die Folgen eines Beitritts / Wolfgang
Kophamel. - Berlin : Berghof-Stiftung für Konfliktforschung,
1989

(Arbeitspapiere der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung ; Nr. 35)
ISBN 3-927783-01-3

NE: Berghof-Stiftung für Konfliktforschung: Arbeitspapiere der Berghof-
Stiftung ...

Die „Arbeitspapiere der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung“ stellen keine
Äußerung der *Berghof-Stiftung für Konfliktforschung, Altensteinstr. 48a, 1000
Berlin 33, Tel. (030) 8318099 und 83118090*, oder der Mitglieder des
Stiftungsrates dar; sie werden von den Autoren verantwortet, die in der Regel
Mitarbeiter in von der Stiftung geförderten oder betreuten Projekten sind.

C bei den Autoren

ISBN 3-927783-01-3

ISSN 0936-6857

Berghof-Stiftung für Konfliktforschung

Berlin

1989

Wolfgang Kophamel

Spanien - WEU: Die Folgen eines Beitritts

Der WEU-Beitritt Spaniens bringt erneut die Widersprüche der spanischen Regierung hinsichtlich ihrer NATO-Politik zum Vorschein.

Das 1986 von der jetzigen PSOE-Regierung ‚gewonnene‘ Referendum machte der zukünftigen Außensicherheitspolitik drei Bedingungen zur Auflage: 1. keinen Beitritt Spaniens zur integrierten Militärstruktur der NATO, 2. das Verbot von Aufstellung, Lagerung und Einführung von Atomwaffen und 3. die Reduzierung der militärischen US-Präsenz im Lande.

In der Folgezeit (1986 - 1988) entwickelte die spanische Regierung Leitlinien für den künftigen militärischen Beitrag des Landes zur westlichen Verteidigungspolitik im Rahmen der NATO.

Obwohl die spanische Regierung immer wieder betont hat, sich der integrierten Militärstruktur *nicht* angeschlossen zu haben, entsendet sie jedoch reguläre Repräsentanten in das Militärkomitee (MC) und den Internationalen Militärstab (IMS) - Gremien, die der integrierten Militärstruktur vorstehen, und - im Falle des IMS - auch ‚integriert‘ besetzt sind. Der Unterschied zwischen ‚Mitglied der integrierten Militärstruktur‘ und ‚militärischer Beitrag zur NATO‘ ist die Grundlage, auf der die spanische Regierung ihre ideologische Ambivalenz zu diesem Thema entwickelt: Mit ihrer Absichtsbekundung, nicht der integrierten Struktur anzugehören, war bzw. ist nachhaltig der Anschein erweckt worden, nur einen geringen und klar begrenzten Beitrag auf militärischen Gebiet erbringen zu wollen, und zwar ‚außerhalb‘ von bestehenden Strukturen. Dies hat insbesondere auf amerikanischer Seite zu der Perzeption und Kritik geführt, daß Spanien Desinteresse an einem Verteidigungsbeitrag zeige.

Der WEU-Anschluß Spaniens wird von allen Beteiligten als ein Vorgang betrachtet, der die Spannungen hinsichtlich dieser Kritik lösen soll: Spanien bekräftigt damit seine militärische Beitragsbereitschaft. Ministerpräsident González hatte bereits 1984 im 10-Punkte-Programm zur Sicherheitspolitik die WEU-Mitgliedschaft als Ziel seiner Regierung angekündigt. PSOE-Regierung und -Partei sehen im Anschluß des Landes an die WEU gerne den ‚Beitrag zur Schaffung einer europäischen Verteidigung‘, die immer wieder in den sicherheitspolitischen Resolutionen und Diskussionen der Partei gefordert wurde. Indes läßt eine andere Interpretation den Schluß zu, daß Spaniens WEU-Beitritt zunächst *integrative* Momente fördert, die zu einer weiteren Anpassung und Unterordnung der spanischen Streitkräfte im Rahmen der NATO führen wird - und die Referendumsbedingungen 1. und 2. weiter aushöhlt.

Paradoxerweise kommt dem WEU-Beitritt Spaniens 1988 die genau entgegengesetzte Funktion zu als dem der Bundesrepublik 1954: War es damals das Ziel gewesen, den NATO-Beitritt der Bundesrepublik mit dem WEU-Eintritt vorzubereiten, so verhilft - in umgekehrter Reihenfolge - die nachträgliche WEU-Aufnahme Spaniens zu *dem* Ergebnis, welches durch den NATO-Beitritt 1982 allein nicht erreicht werden konnte: der vollständigen Integration - *de facto*.

Beistandspflicht und militärische Integration

Die Verhandlungen über einen *außerhalb* der integrierten Militärstruktur angelegten Weg der Koordination von NATO und spanischen Streitkräften sollte - trotz NATO-Mitgliedschaft - die weiterhin gültige politische Eigenständigkeit Spaniens unterstreichen.

Eine erste inhaltliche Begrenzung dieses als ‚NATO-à-la-carte-Mitgliedschaft‘ kritisierten Verständnisses war zu konstatieren, als die spanische Regierung 1987 der Formel des ‚Operational-control‘-Rechtes der NATO zustimmte und damit ein eindeutiges Unterstellungsverhältnis akzeptierte - ohne freilich der Öffentlichkeit erläutert zu haben, was es bedeutet. (Daß nicht einmal im Parlament genügend Kenntnis über den Inhalt der Termini ‚operational command/operational control‘ besteht, belegten Anfragen, „wie man alliierte Befehle bei gemeinsamen Operationen verhindern kann“.¹

Als zweite Begrenzung muß der Automatismus der WEU-Beistandspflicht gesehen werden: Konnte Spanien seine speziellen Anschlußmodalitäten an die NATO theoretisch noch so deuten, daß damit nicht der *Zeitpunkt* seines Inkrafttretens in einem Krisenfall festgelegt ist - sondern nur das ‚wie‘ -, so bedeutet die automatische Beistandsverpflichtung, daß damit auch das ‚wann‘ festgelegt ist. Weder die Festlegung, *ob* ein Krisenfall gegeben ist (für den Streitkräfte mobilisiert werden müssen), hängt von der spanischen Regierung ab, noch *wie* darauf zu reagieren ist.

Die *Beistandspflicht* im Rahmen der WEU reduziert eigene spanische Optionen auf Null, so daß die Formel von der ‚Nichteingliederung in die integrierte Militärstruktur‘ der NATO gänzlich ihren politischen Sinn einbüßt.² Da die WEU-Staaten ihre Streitkräfte der NATO unterstellt haben - und somit kein eigenständiges, d.h. von NATO-Entscheidungen unabhängiges militärisches Handeln möglich ist (Ausnahme: Frankreich) -, gewinnt der Mechanismus der Beistandspflicht nur im Rahmen der NATO an Relevanz. Daraus resultiert jedoch ein *weiteres* Unterstellungsverhältnis für die spanischen Streitkräfte, was mit der Referendumsbedingung politisch verhindert werden sollte.

‚Operational control‘ der NATO und Beistandspflicht der WEU nehmen somit jeglichen Spielraum für eigenständige politische und militärische Wertungen, auf deren Existenz und Bedeutung die Referendumsbedingungen beruhten. Außerdem können im Rahmen des Kontrollrechtes der WEU über die Einhaltung der Streitkräftezahlen die NATO-Anforderungen gegenüber Spanien durchgesetzt werden.

Atomwaffen-,Freiheit‘ - für wen?

Anläßlich der Verlängerung des spanisch-amerikanischen Abkommens und der Aufnahme Spaniens in die WEU sprach Verteidigungsminister Serra davon, daß „kein Wechsel“ in der Frage der Atomwaffenpolitik seiner Regierung (PSOE) noch der Vorgängerin (UCD) stattgefunden habe.³ Gemeint ist damit, daß US-Kriegsschiffe weder vorher noch jetzt befragt werden, ob sie Atomwaffen an Bord führen.

1 El País vom 7.10.1988.

2 Die spanische Regierung betont allerdings, daß sie „zu jedem Zeitpunkt und unter allen Bedingungen“ über die endgültige Entscheidung verfügt, Streitkräfte im Konfliktfall zu entsenden. (Vgl. El País vom 2.12.1988.)

3 El País vom 13.11.1988.

Diese Aussage trifft eine der ideologischen Grundfesten der spanischen Sozialisten und ist zugleich ein implizites Eingeständnis des Scheiterns entsprechender Politikversuche.

Die von der PSOE - als Partei und als Regierung - immer wieder beschworenen ‚desnuclearización‘ bzw. ‚no nuclearización‘ (beide Begriffe werden synonym verwendet) reflektierte eine breite Strömung, wie sie in allen spanischen Parteien vorhanden war, und die sich 1981 in einer Parlamentsresolution niedergeschlagen hatte: „...die Regierung (damals UCD) wird keinerlei Verpflichtungen (im Zusammenhang mit den bevorstehenden NATO-Beitrittsverhandlungen) akzeptieren, die die *Lagerung* oder *Aufstellung* von Atomwaffen des Bündnisses auf unserem Territorium beinhalten.“⁴

Mit dieser Formel bevollmächtigte das Parlament die Regierung, Spanien der NATO anzugliedern. Eine wichtige Veränderung erfuhr die darin ausgedrückte Beschränkung hinsichtlich der Anwesenheit von Atomwaffen auf spanischem Boden im 1983 erneuerten spanisch-amerikanischen Abkommen über Freundschaft, Verteidigung und Zusammenarbeit: „Artikel 4.2.: Lagerung und Aufstellung von Atomwaffen oder nichtkonventionellen Waffen oder ihrer Komponenten auf spanischem Territorium bleibt dem Einverständnis der spanischen Regierung vorbehalten.“⁵

Lehnte die Parlamentsresolution von 1981 eine entsprechende Politik also noch rundweg ab - zumindest verbal -, so formuliert das spanisch-amerikanische Abkommen die Bedingtheit dieses Verbots: als Entscheidung von Regierungshandeln.

Bei der Veröffentlichung des außensicherheitspolitischen 10-Punkte-Programms der PSOE-Regierung 1984 (des ‚decálogo‘) sprach Ministerpräsident González allgemein von „no nuclearización“. Diese Formulierung war umfassend und nicht einschränkend, so daß es kein Problem darstellte, als die sicherheitspolitische Resolution des 30. Parteitages der PSOE kurz darauf (im Dezember 1984) eine inhaltliche Interpretation des ‚Prinzips der Atomwaffenfreiheit‘ vorlegt: „... es bedeutet das Verbot der *Entfaltung*, der *Lagerung* und des *Transports* von Atomwaffen auf spanischem Territorium.“⁶

Diese Fassung variierte noch einmal geringfügig im ein Jahr darauf erarbeiteten ‚Paz-y-seguridad‘-Dokument (Dezember 1985), dem bislang umfangreichsten Material- und Aussagenkatalog der PSOE zur Sicherheitspolitik. Es heißt darin: „... Prinzip der no nuclearización ... d.h. weder *Besitz*, *Aufstellung*, *Entfaltung*, *Lagerung* noch *Verlegung* von Atomwaffen auf unser Territorium.“⁷

Im NATO-Referendum (März 1986) schließlich findet sich die wichtigste, weil entscheidende Formulierung für den politischen Fortgang: Die zweite Referendumsbedingung bindet die Regierung an die „Aufrechterhaltung des Verbots, Atomwaffen auf spanischem Territorium *aufzustellen*, *zu lagern* oder *einzuführen*“.⁸

Dieser kurze Durchgang durch die wichtigsten Definitionen der letzten Jahre zeigt, daß die ‚Desnuclearización‘- bzw. ‚No-nuclearización‘-Doktrin der PSOE durch folgende Termini charakterisiert worden ist:

4 Die Resolution ist abgedruckt in Arenal/Aldecoa: España y la OTAN - Textos y Documentos, Madrid 1986, S. 265 - Erläuterung und Hervorhebung: W. K.

5 2. Ergänzungsabkommen ... ,abgedruckt in Arenal/Aldecoa: España ..., a.a.O., S. 71.

6 Die Resolution ist abgedruckt in Revista de Estudios Internacionales (REI) 7/I - 1986, S. 299.

7 Das ‚Paz-y-seguridad‘-Dokument findet sich ebenfalls vollständig in REI 7/I - 1986; Zitat vgl. S. 305.

8 Ebd.: S. 269.

- Lagerung (almacenamiento)
- Aufstellung (instalación)
- Entfaltung (despliegue)
- Transport (transporte)
- Verlegung (traslado)
- Besitz (posesión)
- Einführung (introducción)

Die ‚Atomwaffenfreiheit‘ ist also durchaus definiert mittels Kombination der genannten Verbotskomponenten (mit der Einschränkung von nebulösen Begriffen wie ‚Entfaltung‘), und zwar mit der eindeutigen Tendenz zunehmender Nuklearrestriktionen.

Der Schlüsselterminus ‚introducción‘

Verteidigungsminister Serras Bekundung „kein Wechsel“ und (im selben Interview) „wir erfüllen vollständig das Referendum im Bereich des Nuklearthemas: weil das Referendum uns verpflichtet, die bestehende Politik aufrechtzuerhalten - und die Regierung tut dies“⁹, ist zumindest in *einem* Punkt inkohärent: Da das Referendum zur Einhaltung des Verbots der „Einführung von Atomwaffen“ verpflichtet, kann die Formulierung „kein Wechsel“ nicht ausreichend sein, da die ‚introducción‘ vorher nicht mit einbegriffen war.

Sowohl die Verhandlungen über den WEU-Beitritt als auch die zur Verlängerung des spanisch-amerikanischen Abkommens kreisten um diesen Terminus. Die WEU-Mitgliedschaft macht - nach Art. III. der Haager Erklärung von 1987 - einen Beitrag zur Nuklearverteidigung zur Voraussetzung, und die USA wichen in den Verhandlungen nicht von ihrer Forderung ab, die bestehende Praxis, mit atomwaffentragenden Schiffen der VI. Flotte spanische Häfen anzulaufen, beizubehalten. Offensichtlich war die Genehmigungspflicht der Regierung, wie sie im Verlängerungsabkommen 1983 figuriert, nie angewendet worden, da Verteidigungsminister Serra nun betont: „Niemals hat eine demokratische Regierung Spaniens einen Verbündeten befragt, ob sein Schiff Atomwaffen an Bord hat oder nicht.“¹⁰ Insbesondere die britische Regierung soll während der WEU-Beitrittsverhandlungen auf einem Nuklearbeitrag bestanden haben.¹¹

Konnten die Verbotsformulierungen „Lagerung“ und „Aufstellung“ von den USA noch durch die eigenwillige Definition umgegangen werden, daß beides im Falle von Kriegsschiffen nicht gegeben sei, so bedeutete die Neuaufnahme des Verbots der „Einführung“ solcher Waffen das Ende dieser Definitionslücke.

Die spanische Regierung sah sich in einen Konflikt gestellt, in dem die Distanz zwischen innen- und außenpolitischen Zielsetzungen wuchs: War innenpolitisch der Versuch bedeutsam, mit einer erweiterten ‚Desnuclearización‘-Formel den immer noch vorhandenen NATO-Kritikern entgegenzukommen und gleichzeitig einen wichtigen Politikbestand aufrechtzuer-

⁹ El País vom 13.11.1988.

¹⁰ El País vom 13.11.1988.

¹¹ Vgl. El País vom 29.8.1988.

halten, so tat die spanische Regierung nach außen hin alles, um einer Stigmatisierung als ‚Atomwaffengegner‘ zu entgehen, um ein möglichst ‚ideologiefreies‘ Bild von sich zu zeichnen. Als Folge dieses Konfliktes Innenpolitik/Außenpolitik wuchs die Definitionsnot und mündete in einem konturlosen tagespolitischen Lavieren, das zudem wenig überzeugte.

In den beiden Verhandlungen (WEU, spanisch-amerikanisches Abkommen) stand die spanische Regierung unter Druck, einer ‚Nuklearinterpretation‘ der westlichen Verteidigung näherzukommen und zu akzeptieren, wie sie bislang abgelehnt worden war. Symptomatisch hierfür waren die Erklärungen des spanischen Verhandlungsführers bei den WEU-Beitrittsverhandlungen, Carlos Miranda, gegenwärtig der ‚Director General de Asuntos Internacionales de Seguridad y Desarme del Ministerio de Asuntos Exteriores‘: Spanien müsse zwar die Nukleardoktrin der NATO akzeptieren, man habe jedoch bei den Verhandlungen „Nachdruck“ auf deren Kompatibilität mit der spanischen Sicherheitspolitik gelegt: „Wir haben alle Kommuniqués des Bündnisses unterschrieben, die die nukleare Abschreckung zusammen mit den konventionellen Streitkräften für nötig erachten“.¹²

Die nächsten Wochen zeigten aber, daß diese „Kompatibilität“ nicht existierte bzw. nicht durchsetzbar war und daß weitere, *substantiellere* spanische Zugeständnisse nötig waren.

Die drei entscheidenden Schritte, mit denen die spanische Regierung diesem Druck nachgab und ihre Vorstellungen von ‚Atomwaffenfreiheit‘ faktisch aufgab, sind:

- Auf dem NATO-Frühjahrgipfel im März 1988 nahm Ministerpräsident González deutlichen Abstand von einer ‚europäischen Entnuklearisierung‘;¹³ trotz nachgeschobener Erklärungen, Abstufungen, Berichtigungen usw. wurde diese Haltung als erstes Zugeständnis an die Beitrittsanforderungen der WEU aufgefaßt.
- Die ‚Neudefinition‘ von Verteidigungsminister Serra, daß Kriegsschiffe mit Atomwaffen, die spanische Häfen anlaufen, nicht gegen das Verbot der „Einführung“ (introducción) solcher Waffen verstoßen - dies betrachte man lediglich als „Zwischenlandung“ (escala).¹⁴ Außenminister Fernández Ordóñez bestätigte diese Definition und erweiterte sie auf die automatische Erteilung des Überflugrechtes atomwaffentragender Flugzeuge. Dieser Gleichklang zwischen Verteidigungs- und Außenministerium war in den ersten Jahren der PSOE-Regierung - mit Außenminister Morán - eher die Ausnahme.¹⁵
- Ministerpräsident González erklärte, die 1981er Parlamentsresolution (Verbot von Lagerung und Aufstellung ... , s.o.) sei durch künftige Parlamente „änderbar“.¹⁶ Weiterhin: Eine „Einführung“ von Atomwaffen sei gestattet, sofern die nicht dem Zweck der Lagerung und Aufstellung diene.

Nichtsdestotrotz unterstrichen Ministerpräsident, Außenminister und Verteidigungsminister immer wieder, daß die Referendumsbedingungen dadurch nicht verletzt, sondern eingehalten werden würden.

WEU-Genralsekretär Cahen konnte nach diesen Erklärungen bestätigen: „Die spanischen Antworten zur nuklearen und konventionellen Verteidigung sind *völlig zufriedenstellend*.“

12 El País vom 17.9.1988.

13 Vgl. El País vom 3.3.1988.

14 El País vom 20./26.4.1988.

15 Vgl. El País vom 11.6.1988.

16 El País vom 27.9.1988.

Und: „Die WEU hat von der spanischen Regierung niemals verlangt, sie solle ihr Territorium nuklearisieren ...“¹⁷

Festzuhalten bleibt, daß eine *verbale* Unterstützung der Nukleardoktrin der NATO, die schon vor Beginn der WEU-Beitrittsverhandlungen vorlag, offenbar nicht ausreichte. Das *substantielle* Zugeständnis Spaniens ist die faktische Rücknahme des „Einführungsverbots“ von Atomwaffen, womit die ‚Desnuclearización‘-Doktrin der PSOE nicht nur ‚aufgeweicht‘, sondern auf eine ideologische Leerformel reduziert und damit ad absurdum geführt worden ist. Die Regierungspolitik befindet sich damit - entgegen allen anderslautenden Parteitagebeschlüssen - auf dem Stand von 1981: Lagerung und Aufstellung von Atomwaffen abhängig von einer Regierungsgenehmigung, nicht kontrollierter - d.h. erlaubter - Transit.

Das Ergebnis läßt sich auf die kurze Formel bringen: Die spanische Regierung *unterstützt* die Nuklearstrategie der NATO, ist *gegen* eine Nuklearisierung spanischen Territoriums, *verzichtet* aber auf die Befragung einlaufender US-Kriegsschiffe hinsichtlich der Mitführung von Atomwaffen.

Die „neuseeländische Praxis“ wird dabei immer wieder als das Beispiel einer Politik angeführt, die man keinesfalls anstrebe.

Die Interpretation der Regierung, daß das Referendum mit seinen drei Bedingungen (keine militärische Integration, Atomwaffenfreiheit, Reduzierung der US-Streitkräfte) keine „Innovation, sondern eine Bestätigung einer bestehenden Politik“ gewesen sei - wie neuerdings vertreten wird -¹⁸ ist wenig überzeugend und bestätigt den inhaltlichen Rückzug und den Einsturz der einstigen ‚Desnuclearización‘-Linie der Partei, einschließlich aller Präzisierungsversuche. Die in Verbindung mit dem WEU-Beitritt gesehene ‚europäischen Absichten‘¹⁹ (Schaffung bzw. Stärkung einer europäischen Verteidigung) sind unter der Hand ins genaue Gegenteil umgeschlagen: Die *WEU*-Aufnahmebedingung der nuklearen Mitarbeit machte in den spanisch-amerikanischen Verhandlungen die Durchsetzung des „Einführungsverbots“ unmöglich - womit die ‚Hinwendung zu Europa‘ zur Anerkennung der militärischen Prinzipien der *USA* geführt hat. Dieser Richtungswechsel sollte mit der dritten Referendumsbedingung gerade verhindert werden.

Auswirkungen und Beurteilungen

Ein kontraproduktives Ergebnis dieser ‚europäischen‘ Politik ist es sicherlich, wenn der PSOE-Repräsentant - Senator R. Estrella - auf der Ost-Berliner Konferenz ‚Atomwaffenfreie Zonen‘ die Zurückhaltung seiner Partei hinsichtlich der Schaffung atomwaffenfreier Zonen in Europa anmeldete.²⁰ Die zeitliche Übereinstimmung dieser Aussage mit den entsprechenden Regierungserklärungen zur Einschränkung der spanischen ‚Desnuclearización‘-Doktrin läßt erkennen, daß der politische Wille zur Einpassung in die ‚europäische Verteidigungskomponente‘ die spanischen Sozialisten auch in der Frage der Sicherheitspolitik weiter an den rechten Rand des vergleichbaren europäischen Parteienspektrums drängt.

¹⁷ El País vom 14.11.1988 und Rev. Española de Defensa I/9 (1988), S. 45.

¹⁸ El País vom 27.9.1988.

¹⁹ Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen C. Mirandas (Director General der Seguridad y Desarme) in Rev. de Defensa Española I/3 (1988), S. 36.

²⁰ Vgl. El País vom 23.6.1988.

Innenpolitisch hat der WEU-Beitritt zur Annäherung von Regierung und konservativer Opposition geführt; eine parlamentarische Abstimmung am 10. Mai 1988 zur Unterstützung des Regierungsvorhabens ‚WEU‘ belegte dies unmittelbar: 260 : 28 : 1 - wobei die PSOE über maximal 184 Stimmen verfügt.²¹ In der Debatte stimmten Regierung und die konservative Alianza Popular (AP) darin überein, daß der WEU-Beitritt weder eine Beeinträchtigung der Referendumsbedingungen darstelle, noch die Nuklearisierung spanischen Territoriums nach sich ziehen würde.²² Die konservative Opposition profitiert in erster Linie von den Widersprüchen der Regierung. Insbesondere Alianza Popular zieht aus dem Einsturz der ‚Desnuclearización‘-Doktrin der PSOE politischen Nutzen: Es ist die ehemalige Anti-NATO-PSOE, die anti-amerikanische PSOE und die bis vor kurzem anti-nukleare PSOE, die in der Regierungsverantwortung ihre Position innerhalb der letzten sechs Jahre radikal ändern mußte bzw. geändert hat. Die Konservativen rechts von der PSOE ersparen sich auf dieser Weise diejenigen Wählerverluste, mit denen *jede* Regierungspartei rechnen muß, sobald sie die Nukleardoktrin der NATO akzeptiert. (Anfang der 80er Jahre gab es noch einen durchgängigen Konsens in allen im Parlament vertretenen Parteien in dieser Frage.)

Ebenso braucht Alianza Popular, die zweitstärkste parlamentarische Kraft, keine weitere Kritik ihres Pro-NATO-Kurses seitens der PSOE befürchten - im Gegenteil: Während die PSOE mit den Scherben ihrer Ideologie beschäftigt ist, fordert AP die vollständige NATO-Integration des Landes und plant darüber hinaus die Streichung des Prinzips der Nuklearfreiheit aus ihrem Programm.²³

Die einzige parlamentarische Gegenstimme zum WEU-Beitritt kommt von der zahlenmäßig unbedeutenden Izquierda Unida (IU), in der die PCE - eine der drei kommunistischen Splitterparteien PTE-UC / PCPE / PCE - die wichtigste Rolle spielt. Sie stützte ihre Kritik seit Beginn der Diskussion auf die Unvereinbarkeit von ‚nuklearer Mitarbeit‘ im Rahmen der WEU und Referendumsbedingungen. (Außenminister Fernández Ordóñez bezichtigte IU in den damaligen Parlamentssitzungen, durch diese Verbindung „Mißtrauen“ in der Allianz zu schaffen: die WEU-Mitgliedschaft - so der Außenminister - stände in keiner Form mit dem Transport von Atomwaffen in Verbindung.²⁴ Nach den ersten Verhandlungen Spanien / WEU mußte der Außenminister - vergl. oben - genau diesen Tatbestand bestätigen.)

Auch von *wissenschaftlicher* Seite erhält die Position, daß Spaniens ‚Desnuclearización‘-Politik ein Anachronismus sei, spürbaren Rückenwind: A. Remiro Brotons²⁵ sieht keinerlei Chance für die Atomwaffenfreiheit, international anerkannte und respektierte Politik zu werden. Diese Einschätzung des ‚neuen Realismus‘ der PSOE-Politik wird jedoch nicht kritisch bewertet, gemessen an den PSOE-Postulaten oder anhand von Konzepten zur Entnuklearisierung - die Antwort wird bereits darin gesehen, daß „die Logik einer Verteidigungsorganisation, deren Pläne die Entfaltung und den eventuellen Gebrauch von Atomwaffen vorsehen, die Durchsetzung entnuklearisierter Enklaven nach den Wünschen einzelner Mitglieder nicht isoliert betrachten kann“.²⁶

Diese Sicht folgt einem eher supranationalem Politikverständnis, welches „das Bündnis“ ober-

21 Vgl. Rev. Española de Defensa I/4 (1988), S. 15.

22 Vgl. ebd.

23 Vgl. El País vom 5.10.1988 und 21.11.1988.

24 El País vom 12.5.1988.

25 Política Exterior de Defensa y Control Parlamentario, Madrid 1988. Der Autor ist Lehrstuhlinhaber für Internationales Öffentliches Recht in Madrid.

26 Ebd., S. 24.

halb seiner Mitglieder plazierte und dessen „Logik“ die eigene politische Reflexion ersetzt. Was das *Problem* in der NATO ist - politischer Anpassungsdruck an das vorherrschende Strategieverständnis -, wird hier schon für die Lösung gehalten. „Aus demselben Grund ist das Konzept einer nuklearfreien Zone im Mittelmeer oder auf der Iberischen Halbinsel durch Übereinkunft souveräner Territorien das Vorrecht derjenigen, die mit Bekenntnissen operieren, oder die größeren Übel dadurch zu verhindern suchen, indem sie unerreichbare Zielsetzungen in den aktuellen Umständen provozieren.“²⁷

An anderer Stelle²⁸ fügt der Autor hinzu, wenn er damit meint: „...jene, die entfernt von der Macht und ihrer Wechsel sind, und die gegen die Atlantische Allianz sind“, und bezieht sich im weiteren explizit auf die PCE.

Diese Argumentation macht deutlich, daß die NATO-Mitgliedschaft Spaniens innenpolitisch bereits den zu erwartenden Disziplinierungseffekt ausübt. Remiro Brotons läßt die Idee atomwaffenfreier Zonen nur im Zusammenhang mit einer Außenpolitik der ‚aktiven Neutralität‘ gelten, wie sie vor 1982 von der PSOE reklamiert worden war.²⁹ Die sich durch den WEU-Beitritt abzeichnende Situation wird von Remiro Brotons nur noch in den von der Regierung verwendeten Termini formalisiert.³⁰

Was der Autor beschreibt, ist der *Vorgang*, daß ein politischer Wille (nichtmilitärische Integration, Atomwaffenfreiheit), formuliert von einer Oppositionspartei und außerhalb der NATO, während der konkreten Eingliederung in die politische und militärische Struktur der NATO zusammenbricht. Remiro Brotons Schlußfolgerung ist insoweit zuzustimmen, als daß diese Tendenz in der Außenpolitik der PSOE vorherrschend ist. Eine andere Frage bleibt allerdings, wie in dieser Situation das *Verhältnis von Reaktion* (Anpassungsdruck an das Bündnis) und *Handlung* (Formulierung einer neuen Position) definiert wird: Die Anzeichen sprechen dafür, daß die Regierung derzeit ausschließlich *reagiert* d.h. dem Anpassungsdruck folgt.

Das Dilemma wird deutlich, wenn Remiro Brotons fordert: „Die kindischen Erklärungen (der ‚Desnuclearización‘-Politik) müssen der Analyse und der Kreativität weichen, um den Entscheidungsprozeß den Umständen mittels *Methoden* anzugleichen, die die *Prinzipien des demokratisch-repräsentativen Systems verwirklichen*.“³¹

Exakt *das* ist aber das Problem der Politik überhaupt - und der spanischen Sicherheitspolitik im besonderen: Nimmt man die hier aufgeführten Beispiele, so besteht diese *Methode zur Angleichung* seitens der Regierung im Beharren auf Definitionen zur militärischen Integration und zur Atomwaffenfreiheit, die im höchsten Maße bezweifelbar sind. Nimmt man weiterhin die (Nicht-)Informationspolitik der Regierung - als Kennzeichen des Prinzips demokratischer Öffentlichkeit - hinzu, kommt man für die gegenwärtige Situation zu folgendem Resultat: Alle grundlegenden Entscheidungen der spanischen Regierung im Bereich der NATO-Politik haben das Verhältnis von Außenpolitik und Demokratie auf ein Minimum reduziert.

Remiro Brotons Anspruch, der Entscheidungsprozeß müsse im Rahmen von Methoden geschehen, die die Prinzipien des demokratisch-repräsentativen Systems verwirklichen, ist die

27 Ebd., S. 25.

28 Armas nucleares y territorio español. In: Política Exterior, I/3 - 1987, S. 123

29 Vgl ebd., S. 120.

30 Vgl. Política Exterior de Defensa ... , a.a.O., S. 33f.

31 Armas nucleares..., a.a.O., S. 134.

Umformulierung des Legitimitätsproblems in der Außenpolitik. Die PSOE-Sicherheitspolitik wirft in der Tat die Frage nach der Legitimität ihrer Methoden auf: Kann eine Politik Legitimität im obigen Sinne beanspruchen, wenn ihr Inhalt durch eine Flut von ‚Neudeinitionen‘ bis zur Unkenntlichkeit aufgelöst worden ist? Die Frage gewinnt umso mehr an Bedeutung, als das Referendum selbst schon eine Zerreißprobe für die Legitimität darstellte: Wer entscheidet bzw. repräsentiert in letzter Instanz (über) die außenpolitischen Interessen - die Regierung oder die Wähler im Referendum?

Interessanterweise versteifte sich schon damals die Regierung in ihrer Rechtfertigung zur eventuellen Absetzung des Referendums auf die These, daß die Wähler nicht über genügend *Kenntnisse* der Abläufe internationaler Politik verfügten, um in einem Referendum die Frage der NATO-Mitgliedschaft des Landes entscheiden zu können (‚Desconocimiento‘-These). Die Regierung gab aber weder die entsprechende Information, noch formulierte sie im Referendum eine Alternative.

Die beschriebenen Tendenzen im Zuge des WEU-Beitritts können als Fortsetzung dieser Haltung betrachtet werden.

„Entscheidender Wille“ ?

Im Falle der spanischen Sicherheitspolitik überschreitet der Gegensatz von ‚Programm/Postulat‘ und ‚tatsächlicher Politik‘ den üblichen Interpretationsspielraum bei weitem.

Selbst die kritische Diskussion in Spanien gerät in Schwierigkeiten, wenn es um die Interpretation des Spannungsverhältnisses der Möglichkeiten und Grenzen der Regierung innerhalb des akzeptierten Handlungsfeldes NATO und WEU geht.

1987 - ein Jahr nach dem Referendum - fand in Madrid ein Kolloquium mit dem Ziel statt, die Erfüllung/Nichterfüllung der Referendumsbedingungen zu evaluieren: In seiner Zusammenfassung dieser Tagung stellt E. Gomáriz vor allem *eine* Determinante in den Vordergrund: „... die Erfüllung der Referendumsbedingungen findet keinesfalls ihren automatischen Ausgangspunkt im Stattfinden des Referendums, sondern vorgegeben ist ein Weg mit Zielen, die erreicht werden müssen (...) *Mehr als* vorhergesehen (!) hängt vom politischen Willen der Regierung ab.“³²

So sollten nach Auffassung von Gomáriz „keine Konzessionen“ in den Verhandlungen über ein Koordinationsabkommen mit der NATO gemacht werden, und die Einbeziehung Spaniens in nukleare Verpflichtungen sei nur durch eine „konsequent feste Haltung“ zu vermeiden. Bereits anderthalb Jahre nach Erscheinen des Artikels - Herbst 1988 - ist, wie oben ausgeführt, die ‚Desnuclearización‘-Doktrin zusammengebrochen, und die Kooperation Spanien/NATO sieht ein eindeutiges Unterstellungsverhältnis für die spanischen Streitkräfte vor.

Die Frage, wie „fest“ der Wille der Regierung in den jeweiligen Verhandlungen war, ist von außen nicht beurteilbar - offenkundig war er aber nicht ausschlaggebend für die erzielten

32 E. Gomáriz: Los problemas del cumplimiento de las condiciones del referendun. In: tiempo de paz, Nr. 8/1987, S. 12-21, hier S. 21. Die Zeitschrift ist eine PSOE-Veröffentlichung, in der die wenigen verbliebenen Kritiker der NATO-Politik der Regierung Ausdruck finden. Einen weiteren kritischen Überblick zum Thema ‚Referendumsbedingungen‘ gibt R. Grasa: La política de defensa tras el referendun. In: Centro de Investigación para la paz (CIP) (Hg.): Anuario sobre armamentismo 1987/88, Madrid 1988.

Ergebnisse. Folglich sollte er künftig nur als Bestandteil der Ergebnisse gewertet werden, die gegenüber jenen Zwängen erreicht werden, welche aus so weitreichenden politischen Entscheidungen wie NATO- und WEU-Beitritt erwachsen.

War es 1982 die Neutralität, die als ‚tercermundista‘ (Dritte-Welt-Status) abqualifiziert wurde und der neuen Bündnisideologie weichen mußte, so ist es 1988 die ‚desnuclearización‘, die dem durch Anpassung und Integration verengten Blick zum Opfer fällt und mit deren Konzept fortan nur noch der politische Gegner oder die PSOE-interne Opposition ausgegrenzt wird.

Zusammenfassung:

Mit dem WEU-Beitritt Spaniens verband sich die wichtige und bis dahin ungelöste Frage einer nuklearen Mitarbeit des Landes im Rahmen der bestehenden NATO-Doktrin. Die WEU-Aufnahme machte diese Mitarbeit zur Voraussetzung. Die NATO-Politik der spanischen Regierung, die sich in den vergangenen Jahren ohnehin schon beträchtliche Abstriche verordnet hatte, stand damit vor dem Problem, ihre bisherige ‚Desnuclearización-Haltung‘ vollends aufzugeben. Der Abschluß der Beitrittsverhandlungen bestätigte substantielle spanische Zugeständnisse. Als Folge davon kann die Durchsetzung zunehmend konservativer Prinzipien für Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der PSOE konstatiert werden, die die Kluft zwischen Außenpolitik und Demokratie in Spanien vergrößert.