

Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht am 1. November 1993 wurde die langanhaltende Unsicherheit über die formale politische Einbettung der Westeuropäischen Union (WEU) in die Konstruktion Europas beendet. Damit konnten die notwendigen Schritte zur Aufnahme engerer Beziehungen zwischen den Organen der WEU und der Europäischen Union eingeleitet werden. Der operative Ausbau der WEU war freilich schon seit dem Gipfel von Maastricht betrieben worden¹. Hierzu zählen die Einrichtung einer militärischen Planungszelle und eines Zentrums zur Auswertung von Satellitendaten; die Benennung von Militäreinheiten, die der WEU hauptsächlich für humanitäre, friedenserhaltende und friedensherstellende Missionen zur Verfügung gestellt werden können²; die Bildung einer Westeuropäischen Rüstungsgruppe (WEAG) als Vorstufe einer europäischen Rüstungsagentur. Die beiden anderen wichtigen Ereignisse betrafen die Klärung des Verhältnisses der WEU zur Atlantischen Allianz während des NATO-Gipfels im Januar 1994 und der Beschluß des WEU-Ministerrates im Mai 1994 zur Assoziierung der mittel- und osteuropäischen Staaten.

Die Beziehungen zur Europäischen Union

Die Herstellung von Arbeitsbeziehungen zwischen der WEU und der EU — was in erster Linie die beiden Generalsekretariate und Präsidentschaften betrifft und für die Entwicklung einer effizienten europäischen Sicherheitspolitik unabdingbar ist — gestaltet sich nicht einfach. Dies liegt zum Teil daran, daß das Ratssekretariat der Union im GASP-Bereich noch im Aufbau befindlich ist und beide Organisationen wachsende Aufgabenbereiche verkraften müssen. Auf der Ebene der intergouvernementalen Arbeitsgruppen ergeben sich aufgrund einer spezifischen, dem Organisationszweck zugeordneten Arbeitsteilung nur wenig Anknüpfungspunkte. Es gibt allerdings eine gewisse personelle Identität zwischen der EU-Gruppe Sicherheit und der Speziellen Arbeitsgruppe der Westeuropäischen Union (Special working group), insoweit die stellvertretenden Politischen Direktoren direkt involviert sind. Beide Gruppen beschäftigen sich mit konzeptionellen Fragen einer europäischen Sicherheitspolitik, so daß hier eine abgestimmte Entwicklung gewährleistet ist.

Ob die WEU von der Synchronisierung der Präsidentschaftsdauer mit der EU profitieren wird — die WEU hatte bislang einen Einjahresturnus — bleibt abzuwarten. Jedenfalls wurde die Chance erhöht, auch einmal zu identischen WEU-

und EU-Präsidentschaften zu kommen, da nunmehr alle Unionsstaaten in der WEU vertreten sind. Irland und Dänemark nehmen allerdings auf eigenen Wunsch hin nur einen Beobachterstatus ein. Daraus ergeben sich insbesondere im Falle einer dänischen EU-Präsidentschaft Komplikationen, da dieses Land Ausnahmeregelungen bei verteidigungspolitisch relevanten Fragen im Rahmen der GASP in Anspruch nimmt. Das Problem könnte sich verstärken, wenn im nächsten Jahr neutrale EFTA-Staaten Unionsmitglieder werden.

Unabhängig von diesen eher institutionellen Schwierigkeiten, für die sich pragmatische Lösungen finden lassen, ist das politische Verhältnis zwischen der WEU und der Union, bzw. der GASP, als grundsätzlich eng zu bezeichnen. Auch schon vor der Ratifizierung des Unionsvertrages orientierte sich die Westeuropäische Union am Kurs der EPZ, wie z. B. während der beiden Golfkriege. Gegenwärtig betrifft das vor allem die Ostpolitik und das Krisenmanagement im ehemaligen Jugoslawien, wo die WEU an Maßnahmen zur Durchsetzung des UN/EG-Embargos in der Adria und auf der südlichen Donau teilnimmt und sich auf die logistische und polizeiliche Unterstützung der EU-Verwaltung von Mostar vorbereitet. Zu letzterem war sie im Oktober 1993 vom Außenministerrat eingeladen worden und die Optionen reichen dabei für die WEU von der polizeilichen Überwachung der politischen Einigung zwischen Kroaten und Bosniaken bis zum Aufbau einer von den WEU-Staaten gestellten Polizeitruppe mit umfassenden zivilen Funktionen.

Insgesamt bleibt abzuwarten, ob sich durch die Erweiterung der Union auf die neutralen EFTA-Staaten eine signifikante Konstellationsveränderung unter den Unionsstaaten bei der Formulierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergibt und wie sich die Zunahme an Unionsstaaten mit Beobachterstatus in der WEU auf die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen auswirkt.

Die Beziehungen zur NATO

Das Verhältnis zwischen WEU und NATO war in den vergangenen Jahren keineswegs frei von Problemen³. Dies machte sich vorübergehend hauptsächlich an der Konkurrenz in der Frage bemerkbar, welche der beiden Organisationen formal berechtigt sein sollte, Krisenmanagement und friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen und der KSZE zu unterstützen. Hinzu kam die als Doppelarbeit kritisierte Kontrolle des UN-Embargos durch WEU und NATO-Schiffe in der Adria. Seitdem die Westeuropäische Union jedoch in Brüssel ihren Hauptsitz hat — er wurde im Januar 1993 von London aus dorthin verlegt — hat sich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen schrittweise verbessert. Die Generalsekretäre beider Organisationen nehmen nunmehr an den jeweiligen Ministerratstagungen teil, drei gemeinsame Sitzungen der Ständigen Vertreter fanden statt, die Arbeitskontakte haben sich intensiviert und im Zuge der Verschärfung der Embargokontrollen wurde ein gemeinsames NATO/WEU-Adriakommando gebildet, das gut funktioniert.

Die WEU-Staaten haben zudem im gesamten Verlauf der Jugoslawienkrise die Erfahrung gemacht, daß ihre Organisation ohne eine engere Zusammenarbeit mit der NATO nur über begrenzte Kapazitäten zum effektiven Krisenmanagement verfügt. Der Ministerrat plädierte daher auf seiner Herbstsitzung im November 1993 dafür, daß die WEU in der Lage sein sollte, zur Durchführung bestimmter Operationen auf Kommando-, Führungs- und Kommunikationseinrichtungen der NATO zurückzugreifen⁴ und hat hierüber Konsultationen mit der NATO geführt. Dies hat nicht unerheblich zum Erfolg des NATO-Gipfels im Januar 1994 beigetragen, auf dem die Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität uneingeschränkt anerkannt und der Westeuropäischen Union prinzipiell die Möglichkeit eingeräumt wurde, kollektive Verteidigungsmittel der NATO zu nutzen⁵. Außerdem wurde das Konzept kombinierter "Alliiertes Streitkräfte" (Combined Joint Task Forces — CJTF) beschlossen, um die Kooperation zwischen der WEU und der NATO zu verbessern und die Fähigkeit zum militärischen Krisenmanagement zu erhöhen.

So positiv die Beschlüsse des NATO-Gipfels für die sicherheitspolitische Integration und Kooperation in Europa sein mögen, so problematisch sind ihre Implikationen. Unsicher ist, ob die Europäer in der Lage sein werden, die neuen Möglichkeiten zu nutzen, solange sie nur wenig Bereitschaft zeigen, echte sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen und solange aufgrund großer Konsensprobleme völlig offen ist, wie auf akute Krisensituationen reagiert werden soll. Fraglich ist zudem die erfolgreiche Umsetzung des Konzepts Alliiertes Streitkräfte und seine Bewährung bei der praktischen Durchführung militärischer Operationen. Unterschiedlich interpretierbar sind auch amerikanische Intentionen. Sind die Beschlüsse des NATO-Gipfels als weiterer Schritt des Rückzugs der USA aus ihren Verpflichtungen gegenüber Europa zu verstehen oder, wie teilweise von französischen Experten befürchtet, als Strategie zur Einbindung und Kontrolle der WEU — und damit auch Frankreichs — in die atlantischen Strukturen militärischer Sicherheitspolitik⁶?

Die Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten

Seit einigen Jahren spielt die Frage der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an WEU und NATO eine wichtige Rolle, um Sicherheit und Stabilität in diesem Raum zu fördern. Beide westlichen Verteidigungsorganisationen beschränken sich dabei jedoch auf eine Politik der Zusammenarbeit und des sicherheitspolitischen Dialogs unterhalb der Ebene eines Beitritts. Immerhin hat die im letzten Jahr geführte Debatte über eine Erweiterung der NATO nach Osten zum Angebot von Rahmenabkommen über eine "Partnerschaft für den Frieden" geführt, das mittlerweile von allen mittel- und osteuropäischen Staaten und auch von einigen anderen KSZE-Staaten genutzt wird. Mit den Beschlüssen des Ministerrates auf seiner Frühjahrstagung 1994 zur Assoziierung der Staaten, die Europaabkommen mit der Europäischen Union haben (oder künftig haben

werden), ging die WEU sogar wesentlich weiter als die NATO⁷. Die vier Vise-grád-Länder, Bulgarien, Rumänien und die baltischen Staaten, können künftig als assoziierte Partner an WEU-Ratssitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen und auch zu den intergouvernementalen Arbeitsgruppen eingeladen werden.

Der Status eines assoziierten Partners wie im übrigen auch der eines assoziierten Mitgliedes (Island, Norwegen und Türkei) erhält allerdings erst volle Gültigkeit, wenn der Beitritt Griechenlands zur Westeuropäischen Union vollzogen ist. Im Falle der baltischen Staaten ist zudem eine Übergangsregelung erforderlich, solange sie keine Europaabkommen mit der Europäischen Union haben. Alle betreffenden Staaten können aber schon als Beobachter die Rechte ihres künftigen Status weitgehend genießen. Die Initiative hierfür ging von Deutschland und Frankreich aus und war zunächst auf eine Reihe von generellen sicherheits- und erweiterungspolitischen Vorbehalten bei den anderen WEU-Mitgliedern gestoßen. Nachdem sich jedoch Großbritannien der Initiative angeschlossen hatte, konnten auch die Widerstände bei einigen Südstaaten überwunden werden. Selbst assoziierte Mitglieder wie die Türkei unterstützten den Vorschlag, konnten aber gleichzeitig als NATO-Staaten erfolgreich darauf drängen, ihren eigenen Status zu verbessern⁸.

Da sich der Wert der Beistandsverpflichtung in der Westeuropäischen Union zu einem großen Teil daraus ergibt, daß die meisten WEU-Mitgliedstaaten in der NATO militärisch integriert sind, konnte die WEU den mittel- und osteuropäischen Staaten leichter den Zugang zu ihren internen Strukturen gewähren und dadurch einen regelmäßigen und intensiven sicherheitspolitischen Dialog anbieten. Den betreffenden Staaten wird dadurch das Gefühl vermittelt, mit ihren Sicherheitsproblemen ernst genommen zu werden und zu "Europa" zu gehören. Gleichzeitig werden sie enger an die Union herangeführt und, in gewisser Weise, auch an die NATO, da die WEU nicht nur die verteidigungspolitische Komponente der europäischen Integration sondern auch den europäischen Pfeiler der NATO repräsentiert. Welche Konsequenzen sich im Konfliktfall ergeben können, d. h. im Falle eines Angriffs auf einen östlichen Partnerstaat, ist offen. Jedenfalls lassen sich aus dem Assoziiertenstatus keine Sicherheitsgarantien ableiten.

Mit ihrer Assoziierungspolitik geht die WEU nicht nur in der Projektion von Sicherheit nach Osten voran. Sie steckt gleichzeitig die geographischen Reichweite künftiger Erweiterungen der Europäischen Union und möglicherweise der NATO ab, auch wenn sich diese beiden Organisationen bislang noch wesentlich restriktiver in der Frage ihrer Öffnung gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten verhalten. Für die WEU selbst haben die Beschlüsse der Einbeziehung diese Staaten zur Konsequenz, daß nunmehr 24 Staaten in ihrem Rahmen vertreten sind. Dies bedeutet erhöhte Anforderungen an ihren internen Zusammenhalt und an die Koordination der nationalen Militärpolitiken bei der Herausbildung einer sicherheitspolitischen Identität.

Ausblick

Um einen größeren eigenständigen Beitrag zu Maßnahmen im Rahmen von kollektiver Sicherheit und zur Abstützung der Krisendiplomatie der EU leisten zu können, wird die WEU ihre institutionelle und operative Ausstattung weiterhin wesentlich verbessern müssen. Eine andere drängende Aufgabe der WEU ist es, sich unter Berücksichtigung der Ziele des Unionsvertrages mit der Definition von Elementen einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu befassen. Dabei geht es zunächst um die Klärung der inhaltlichen Bedeutung einer solchen Politik unter den völlig veränderten strategischen Bedingungen nach dem Ost-West-Konflikt und um die Frage, welchen Grad an Verbindlichkeit die Mitgliedstaaten eingehen müßten, um die nationalen militärischen Sicherheitspolitiken sinnvoll zu koordinieren und die Kompatibilität mit der Politik der NATO zu gewährleisten. Das Nachdenken über die Möglichkeiten einer gemeinsamen Verteidigung im Hinblick auf die 1996 zu treffenden Entscheidungen kann ebenfalls nicht völlig vernachlässigt werden, zumal nicht sicher ist, ob eine künftig erweiterte Union durch eine Ausdehnung des NATO-Vertragsgebietes abgedeckt werden wird.

Inwieweit die Union durch die Absorption der WEU zu einer Verteidigungsgemeinschaft werden kann, ist eine äußerst offene Frage. Zu groß sind hier in der Union noch die psychologischen Barrieren, sich mit Verteidigung zu beschäftigen; zu stark noch die Vorbehalte von Mitgliedstaaten, die durch einen solchen Schritt den Beginn der Auflösung der NATO befürchten. Sehr kompliziert sind auch die sich aus den unterschiedlichen Erweiterungspolitiken beider Organisationen — einerseits auf EFTA-Staaten, die nicht der NATO angehören, andererseits auf NATO-Staaten, die nicht der Union angehören — ergebenden institutionellen Probleme. Vorstellbar ist allenfalls, daß 1996 eine Einigung darüber erzielt wird, die WEU etappenweise ab 1998 (wenn die Bindungspflicht des WEU-Vertrages ausläuft) in die Union einzugliedern. Gelänge dies, bliebe trotzdem das Problem, wie künftig einmal die Sicherheit neuer Unionsstaaten im Osten garantiert werden soll. Werden die WEU oder die Union selbst dazu in der Lage sein oder muß ein alternatives Sicherheitsarrangement für die betreffenden Staaten zusammen mit den USA gefunden werden, wenn die NATO nicht parallel zur Union erweitert würde?

Anmerkungen

- 1 Vgl. zu den Zielen des operativen Ausbaus der WEU die II. Erklärung der WEU-Staaten in Maastricht, Annex zum Vertrag über die Europäische Union.
- 2 S. Petersberger Erklärung des Ministerrates der WEU v. 19. 6. 1992, Europa-Archiv 14 (1992), D 479-485.
- 3 Vgl. Heisbourg, François: The European-US alliance: Valedictory Reflections on Continental Drift in the post-Cold War Era, *International Affairs* 4 (1992), S. 665-678.
- 4 S. Luxemburger Erklärung des Ministerrates der WEU v. 22. 11. 1993, Europa-Archiv 3 (1994), D 106-111.

- 5 S. Erklärung der NATO-Staats- und Regierungschefs, abgegeben zum Abschluß ihrer Tagung am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel, Europa-Archiv 3 (1994), D 127-134.
- 6 Vgl. Le débat stratégique 12 v. Januar 1994, S. 1.
- 7 S. Kirchberg Erklärung des WEU-Minister- rates, Luxemburg, 9. Mai 1994, die außer dem Communiqué in ihrem Teil II das Dokument über den Status als assoziierte Partner der zentralosteuropäischen Länder enthält.
- 8 Zur Aufwertung des Status von assoziierten Mitgliedern der WEU siehe Kirchberg Erklärung Teil III.

Weiterführende Literatur

- Eekelen, Willem van: WEU's responsibilities and the future of European security in a pan-European context, NATO Review, special edition, August 1992.
- Jopp, Mathias: The Strategic Implications of European Integration, Adelphi Paper 290, London 1994.
- Jopp, Mathias/Schmidt, Peter/Rummel, Reinhard (Hrsg.): Integration and Security in Western Europe. Inside the European Pillar, Boulder/San Francisco/Oxford 1991.
- Jopp, Mathias: Europäische Union, WEU und NATO-Komplementarität und Konkurrenz, in: Regelsberger, Elfriede (Hrsg.): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Profilsuche mit Hindernissen, Bonn 1993, S. 127-134.
- Myers, Julia A.: The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of the EC?, Center for defence studies, Defence Studies 16, London 1992.
- Podraza, Andrzej: Western European Union and Central Europe: A new relationship, The Royal Institute of Internationale Affairs, RIIA Discussion Papers 41, 1992.
- Vierucci, Luisa: WEU: a regional partner of the United Nations?, Chaillot Papers 12, December 1993.
- Western European Union: Information Report to the WEU Assembly, 38th ordinary session, Rapporteurs: Mr. Lopez Henares and Mr. Tummers, WEU Assembly, Paris, February 1993.