

## Sicherheitspolitik in Westeuropa

PETER SCHMIDT

Auch 1987/88 betrieben die westeuropäischen Staaten ihre Bemühungen um eine „westeuropäische Identität“ in einem komplexen, schwierig zu handhabenden Rahmen ohne institutionellen Schwerpunkt. Die nicht nur institutionelle Komplexität der westeuropäischen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde sogar noch dadurch erhöht, daß mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich zwei Staaten die vereinbarten Konsultationen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie der Außen- und Verteidigungsminister<sup>1</sup> zu einem „Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat“ aufwerteten. Dieses Ereignis kann man als Ausdruck einer allgemeineren Verlagerung des Schwerpunkts der Politik vom Multi- zum Bilateralismus verstehen<sup>2</sup>.

Allerdings war auch 1987/88 unverkennbar, daß zwischen dem breiten, deklaratorischen Konsens in Westeuropa, den das Ziel einer „westeuropäischen Identität“ oder eines „europäischen Pfeilers im Bündnis“ begleitet und den beschränkten Erfolgen auf diesem Gebiet, eine erklärungswürdige Differenz besteht. Es stellt sich die Frage, was die Westeuropäer tatsächlich erreichen wollen bzw. was sie unter den gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt erreichen können.

### *Die zentralen internationalen Entwicklungen und Themen*

Die Sicherheitspolitik in Westeuropa stand 1987 ganz im Zeichen der Verhandlungen der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion über die nuklearen Mittelstreckenwaffen (INF; Intermediate Nuclear Forces) längerer und kürzerer Reichweite in Europa, die schließlich am 8. Dezember 1987 zur Unterzeichnung eines Vertrages führten, der einen völligen und weltweiten Verzicht der beiden Supermächte auf die betroffenen Nuklearsysteme von 500 bis 5000 km vorsieht. Die westeuropäischen Staaten hatten in ihren Bemühungen um eine Position zu dieser Entwicklung ein schwieriges Spannungsverhältnis zwischen Rüstungskontrollpolitik einerseits und den NATO-Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung des Nuklearpotentials in Europa zu überbrücken. Dieses Spannungsverhältnis war gleichzeitig Impuls und das zentrale Problem der westeuropäischen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Auf den einen Strang der NATO-Politik wies Bundeskanzler Kohl auf der Wehrkunde-Tagung am 6. Februar 1988 in München wie folgt hin: „Die seit Jahren in der NATO und in den ‚allgemeinen politischen Richtlinien‘ zum Ausdruck kom-

mende Politik der Allianz ‚Weg von Nuklearwaffen kürzerer Reichweite, hin zu größeren Reichweiten‘ ist hierfür (für die Absicht, auch das Territorium des Urheberers einer Aggression unter nukleares Risiko zu stellen, Anm. d. Verf.) ein wesentlicher Beleg.“ Gleichzeitig verzichtete man jedoch mit dem INF-Abkommen gerade auf die Nuklearsysteme (Pershing-I a und Cruise Missiles), die diese Aufgabe vom europäischen Boden aus am effektivsten zu gewährleisten imstande wären. Für die westeuropäische Zusammenarbeit entstand daraus folgendes Dilemma: einerseits boten die Probleme, die sich aus dem INF-Vertrag für Europas Abschreckung ergaben, ein wichtiges Motiv für die westeuropäischen Staaten, in intensive Konsultationen einzutreten, um Einfluß auf diese Entwicklung auszuüben; gleichzeitig dokumentierte die Diskussion um die sog. „nukleare Brandmauer“, daß sich die Interessen der westeuropäischen Partner nur sehr schwer auf einen Nenner bringen ließen.

Der Ruf nach einer „europäischen Identität“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik erklärt sich u. a. aus der Erkenntnis, daß die gewünschte Erhaltung und Stärkung der Atlantischen Allianz nicht auf direktem, sondern nur auf indirektem Wege, nämlich über die Förderung der „europäischen Identität“ in der Allianz möglich ist. Die Ursache dafür ist eine doppelte: einerseits dominierte – besonders in Frankreich – die Ansicht, daß die wahrgenommenen Unsicherheiten über die zukünftige Westbindung der Bundesrepublik nicht mehr „atlantisch“, sondern nur „europäisch“ abgebaut werden können, andererseits war der – auch von der Bundesrepublik gewünschte – westeuropäische Annäherungsprozeß in der Sicherheitspolitik mit Frankreich nur neben und nicht in der NATO zu vollziehen<sup>3</sup>. Darüber hinaus weckte die amerikanische Politik im Gefolge der „doppelten Null-Lösung“ in wichtigen Kreisen die Angst, daß Amerika seine europäische Rolle wesentlich relativiere und die Europäer sich deshalb eine „Fall-back“-Position aufbauen müßten.

#### *Die westeuropäischen Gremien*

Auch für dieses Jahr bleibt die Beobachtung gültig, daß die Bemühungen um westeuropäische Positionen in sicherheitspolitischen Fragen keinen einheitlichen Raum zum Gegenstand haben. Weiter werden, zum Teil themenspezifisch, als Rahmen benutzt: die Westeuropäische Union (WEU), die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die regelmäßigen Treffen der europäischen Verteidigungsminister (EuroGroup), die Independent European Program Group (IEPG)<sup>4</sup> und die neuen deutsch-französischen Konsultationsmechanismen. Dabei hat sich – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – die Tendenz verstärkt fortgesetzt, den NATO-ferneren Gremien (WEU, EPZ, Vierergespräche der Außen- und Verteidigungsminister der Bundesrepublik und Frankreich, deutsch-französischer Ausschuß für Sicherheit und Verteidigung) den Vorzug zu geben. Der Schwerpunkt des politischen Interesses lag dabei vor allem auf den Entwicklungen im deutsch-französischen Verhältnis.

*Die deutsch-französische Zusammenarbeit*

Zwei Vorschläge, die schließlich auch in Entscheidungen umgesetzt wurden, prägten neben dem gemeinsamen deutsch-französischen Manöver „Kecker Spatz“ den Berichtszeitraum: der Vorschlag von Bundeskanzler Helmut Kohl vom 19. Juni 1987, einen deutsch-französischen Truppenverband aufzustellen, sowie der zuerst vom französischen Staatspräsidenten am Ende des Manövers (24. September 1987) öffentlich geäußerte Wunsch, einen deutsch-französischen Verteidigungsrat einzurichten. Der erste Vorschlag war von Staatspräsident Mitterrand bereits am 20. Juni als „Schritt in die richtige Richtung“ begrüßt worden, was denkbare Kritik innerhalb der Regierungskoalition verhinderte und dazu führte, daß die entsprechenden Planungen sehr schnell auf den Weg gebracht werden konnten: bereits im Oktober 1988 soll der zukünftige Stab der deutsch-französischen Brigade zusammentreten, um die Aufstellung des Verbandes in Angriff zu nehmen<sup>5</sup>. Bezüglich des zweiten Vorschlags einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem 50. deutsch-französischen Gipfel am 12. und 13. November 1987 in Karlsruhe, bei der 25-Jahr-Feier der Unterzeichnung des Elysee-Vertrages einen Sicherheits- und Verteidigungsrat einzusetzen – ein entsprechendes Protokoll zum Vertrag von 1963 wurde am 22. Januar 1988 von beiden Staaten unterzeichnet<sup>6</sup>.

Auch die deutsch-französische Großübung „Kecker Spatz“ fand in der Öffentlichkeit große Beachtung. Zum ersten Mal bereiteten Deutsche und Franzosen ein Manöver vor, an dem – unter gemeinsamer Leitung – rund 55 000 deutsche und 20 000 französische Soldaten der Force d'Action Rapide (FAR) teilnahmen. Damit wurde die Bereitschaft Frankreichs dokumentiert, einen signifikanten Teil seiner Truppen ostwärts bisher geltender geographischer Grenzen der französischen Interventionsbereitschaft einzusetzen und damit – entgegen den bisherigen Planungen – die Vorverteidigung schon in einer sehr frühen Phase zu unterstützen. Die Öffnung der französischen Militärpolitik zeigte sich auch darin, daß die Verbände wechselseitig unter „operational control“ gestellt wurden. Beide Punkte unterstreichen die französische Bereitschaft, stärker als bisher Frankreich und die Bundesrepublik als einen Sicherheitsraum zu begreifen, der gemeinsam verteidigt werden muß.

Im Verlaufe dieser Ereignisse und Entscheidungen traten jedoch gleichzeitig die Begrenzungen und Schwierigkeiten zu Tage. Sie weiteten sich nur deshalb nicht zum politischen Konflikt aus, weil die getroffenen Maßnahmen letztlich im Verhältnis zu den etablierten Sicherheitsstrukturen nur begrenzter Natur waren. Während Präsident Reagan die deutsch-französischen Anstrengungen generell begrüßte, äußerte die britische Premierministerin, Margaret Thatcher, im Zusammenhang mit der Etablierung eines deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates im November 1987 deutliche Kritik an der deutsch-französischen Entente: sie könne zu einer Aufweichung des westlichen Verteidigungsbündnisses führen.

Auf deutscher Seite ergaben sich Probleme bei der Suche nach geeigneten Truppenverbänden für den deutschen Anteil an der aufzustellenden deutsch-französischen „Brigade“, da man nicht bereit war, die integrierte NATO-Struktur anzutasten. Deshalb standen nur wenige, teil-präsente Heimatschutzbrigaden, deren Ausrüstung nicht auf modernstem Stand und nicht der NATO assigniert waren, zur Auswahl. Die „doppelte Integration“ deutscher Einheiten, einmal deutsch-französisch, zum anderen innerhalb der NATO, ergab nur in seiner Beschränkung einen Sinn.

Einige problematische Begleiterscheinungen ließen sich auch beim „Kecken Spatzen“ beobachten. So widersprach es dem multinationalen Charakter der Verteidigung der Bundesrepublik im Rahmen der NATO, daß die Übung aufgrund französischer Vorbehalte strikt bilateral gehalten, hohe NATO-Offiziere (der Vorsitzende des Militärausschusses, General Altenburg, und der NATO-Oberbefehlshaber Europa, General Galvin) nicht als Besucher zugelassen sowie die in Süddeutschland stationierte kanadische Brigade, obwohl sie von ihrer Stationierung und auch von ihrem Auftrag her eigentlich eng mit den beteiligten französischen und deutschen Truppen zusammenarbeiten müßte, nicht an der Übung teilnehmen durfte.

Wenig beachtet wurde im Rahmen der Übung auch die Problematik der französischen prästrategischen Nuklearwaffen. Aus deutscher Sicht wurde es in der Entstehungsphase der französischen Eingreiftruppe (FAR) positiv bewertet, daß der traditionell enge Zusammenhang zwischen konventionellem Truppenmanöver der 1. französischen Armee und taktisch-nuklearem Waffeneinsatz in der französischen Strategie für die neue Truppe aufgehoben schien. In den Unterlagen zur Heeresübung 1987 wurde die FAR jedoch der 1. Armee zugeordnet. Zur Aufgabe der FAR heißt es dort: „Wenn die FAR (Force d'Action Rapide) in Europa mit einigen ihrer Großverbänden die Erste Armee verstärkt oder ganz unter ihre Führung tritt, ist es Aufgabe der FAR, den Einsatz der gepanzerten Kampftruppen vorzubereiten, zu unterstützen und zu ergänzen.“ Ebenso gemäß den Übungsunterlagen besteht der wesentliche Auftrag der 1. Armee darin, „den Gegner zu zwingen, seine Kräfte soweit einzusetzen, daß seine Absichten erkennbar werden, und der Regierung genug Zeit zur Entscheidung für einen eventuellen nuklearen Gegenschlag zu verschaffen“. Damit ist der FAR-Einsatz jedoch wieder – zumindest in indirekter Weise – an den prästrategischen Waffeneinsatz „angekoppelt“. Obwohl in dieser Frage durch verschiedene offizielle französische Äußerungen Bewegung gekommen zu sein scheint (kein Ersteinsatz prästrategischer Waffen auf deutschem Boden, Verlängerung der Reichweite der prästrategischen Waffen) ist dieses Element der französischen Strategie für die Bundesrepublik immer noch problematisch.

#### *Die Westeuropäische Union (WEU)*

Herausragendes Ereignis im WEU-Rahmen war die Verabschiedung einer „Plattform der Europäischen Sicherheitsinteressen“ auf der Tagung des WEU-

Ministerrats am 26. und 27. Oktober 1987 in Den Haag<sup>7</sup>. Sie ging auf eine Anregung des französischen Premierministers Chirac vom Dezember 1986 zurück, eine „Charta der Grundsätze für die Sicherheit Europas“ zu erarbeiten. In ihr werden im wesentlichen die bestehenden allgemeinen Grundsätze der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Westeuropa bestätigt (Sicherheit der westeuropäischen Länder nur in enger Verbindung mit den nordamerikanischen Verbündeten, Harmel-Bericht als Grundlage der Sicherheitspolitik, Unersetzbarkeit der Anwesenheit bedeutsamer konventioneller und nuklearer Streitkräfte der Vereinigten Staaten auf europäischem Boden, Strategie der Abschreckung und Verteidigung muß weiterhin auf einer geeigneten Zusammensetzung angemessener nuklearer und konventioneller Streitkräfte beruhen, wobei nur deren nukleare Komponente einen potentiellen Angreifer einem unannehmbaren Risiko aussetzen kann). Die aktuellen Streitpunkte um die Struktur und Dislozierung des Nuklearpotentials auf westeuropäischem Boden, nach der zu erwartenden Vernichtung der Mittelstreckensysteme mittlerer und kürzerer Reichweite von 500 bis 5000 km im Gefolge des INF-Abkommens, wurden nicht angesprochen. Die „Plattform“ entsprach damit dem französischen Bedürfnis nach Erhaltung bzw. nur moderater Veränderung des Status quo der Sicherheitsstrukturen in Mitteleuropa und der weiteren Einbindung der Bundesrepublik in dieses System, war jedoch auch Ausdruck eines „Selbstbindungsinteresses“ der Bundesrepublik Deutschland.

Dagegen kam die angestrebte Zusammenfassung des Ständigen Rats in London und der WEU-Agenturen in Paris sowie die damit verknüpfte erneute Reform der Organisation ebensowenig voran, wie über die Frage weiterer Mitglieder entschieden werden konnte<sup>8</sup>. Der Vorschlag von Großbritannien, Brüssel zum Standort der Organisation zu wählen, wurde von Frankreich ebenso abgelehnt wie die spätere britische Anregung, London, den Sitz des Ständigen Rates, dazu zu bestimmen. Darüber hinaus zerstritt man sich um den Leitungsposten der neuen „Super-Agentur“, in der die bisherigen drei Agenturen zusammengefaßt werden sollten.

Hinsichtlich der konkreten Arbeit der Agenturen, d. h. der Abfassung von Berichten z. B. über Verifikationsprobleme der Rüstungskontrolle und der Beurteilung der Vorgänge in der Sowjetunion, wurde die mangelhafte Verbindung zu den nationalen Bürokratien beklagt und die Schwierigkeit, für die Ergebnisse der Arbeit bei den Vertretern der Nationalstaaten Gehör zu finden. Ein stärkeres Gewicht scheinen die Beratungen der politischen Direktoren der Außenministerien zu haben, die mit Unterstützung und Kenntnis der „nationalen politischen Situation“ ihre politische Arbeit leisten. So fällt z. B. auf, daß nach der Beratung der politischen Direktoren am 20. August 1987 in Den Haag Italien, Belgien und die Niederlande (vorher hatten es bereits Großbritannien und Frankreich getan) Minensucheinheiten in das Krisengebiet am Golf schickten, eine Aktion, der sich schließlich auch die Bundesrepublik anschloß.

### *Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Eurogroup und Independent European Program Group (IEPG)*

Auch die an der EPZ interessierten politischen Kräfte versuchten den sicherheitspolitischen Impuls der Diskussion um die doppelte Null-Lösung für die westeuropäische Debatte über Sicherheit und Verteidigung dafür zu nutzen, den EPZ-Rahmen ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken und zu stärken. So forderten im März 1987 sowohl das Europäische Parlament als auch der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, daß sich die 12 Staats- und Regierungschefs zu einer Sondersitzung treffen sollten, um die Grundlagen für eine gemeinsame Sicherheitspolitik festzulegen.

Aufgrund der in der Einheitlichen Europäischen Akte festgelegten Beschränkung der EPZ auf „politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit“ kam diese Sondersitzung zwar nicht zustande, die EG-Außenminister trafen sich jedoch am 6. April 1987 in Belgien zu einem informellen Treffen, in deren Verlauf sie sich positiv zur Null-Lösung bei den Mittelstreckenwaffen äußerten. Operative Bedeutung erlangten diese Äußerungen jedoch nicht.

Im „politischen Schlagschatten“ standen zwei andere wichtige Konsultationsmechanismen, die Vereinigung der an der NATO-Integration teilhabenden Verteidigungsminister, die EuroGroup, die sich vor allem mit dem Verteidigungsbeitrag Europas in der Allianz beschäftigt, und die IEPG, an der auch Frankreich teilnimmt, eine Runde, die sich auf Fragen der Rüstungszusammenarbeit konzentriert hat. Die EuroGroup hob im Verlaufe ihrer Sitzung am 5. Mai 1987 traditionell hervor, daß die Stärkung der konventionellen NATO-Streitkräfte weiterhin hohe Priorität habe; die IEPG beschäftigte sich auf ihrer Sitzung am 22. Juni 1987 mit dem zukunftssträchtigen Thema der schrittweisen Schaffung eines freien europäischen Marktes für Rüstungsgüter, ohne daß jedoch konkrete Schritte angekündigt wurden.

### *Quo vadis?*

Die Suche nach einer europäischen Identität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik leidet unverkennbar an einem allerdings kaum diskutierten Zielkonflikt. Einerseits verkünden wichtige europäische Stimmen in unterschiedlichen Abstufungen das Ziel einer „europäischen Verteidigung“, was auf eine deutliche Zurückdrängung der amerikanischen Rolle hinweist, andererseits kann man in wichtigen offiziellen Deklarationen, wie z. B. der WEU-Plattform, nachlesen, daß die amerikanische konventionelle und nukleare Präsenz in Europa weiter das entscheidende Element der europäischen Sicherheit sein soll, was nur eine vorsichtige Verstärkung der europäischen Rolle im Bündnis ohne entscheidende Änderungen der Allianzstrukturen bedeuten kann. Geht man von der plausiblen Annahme aus, daß in absehbarer Zeit im Sinne der WEU-Plattform die amerikanische Präsenz unverzichtbar bleibt, dann hat das Konsequenzen für die Zielbestimmung der „europäischen Identität“. In diesem Falle werden die wichtigen

Entscheidungen weiter immer im Rahmen der Atlantischen Allianz fallen. Den europäischen Gremien und der europäischen Politik fällt dann eine schwierige Aufgabe zu: einerseits gilt es, die europäischen Sicherheitsstrukturen so zu entwickeln, daß ihnen neben der Beeinflussung der amerikanischen Politik die Aufgabe zufällt, eine Art „europäische Reservestruktur“ zu schaffen, die dann zum Tragen kommt, wenn der amerikanische Schutz nicht mehr oder nur in sehr abgeschwächter Form zur Verfügung steht, andererseits darf dieser Prozeß nicht so weit vorangetrieben werden, daß er die Vereinigten Staaten dazu veranlaßt, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa im wesentlichen den Europäern zu überlassen. In diesem Falle kann (und soll) die Suche nach der „europäischen Identität“ nur einen beschränkten Charakter haben.

### Anmerkungen

- 1 Kraft Amtes gehören der Generalinspekteur der Bundeswehr sowie der französische Generalstabschef dazu.
- 2 Ein Beleg dafür sind auch die verstärkten französisch-britischen Bemühungen um engere Zusammenarbeit, die sich in folgenden Ereignissen niederschlugen: im Berichtszeitraum ist von der Absicht der beiden Staaten die Rede, die Stehzeiten ihrer auf See befindlichen strategischen U-Boote zu koordinieren, am 17./18. 9. 1987 fand die erste britisch-französische Konferenz über die militärische Ausstattung auf dem Gebiet der konventionellen Rüstung statt, am 14. 12. 1987 weilte der französische Verteidigungsminister in Großbritannien, um die Kontakte bezüglich der Entwicklung eines gemeinsamen luftgestützten (nuklearen) Marschflugkörpers zu intensivieren.
- 3 Auch wenn sich Frankreich in den letzten Jahren wieder deutlich der NATO „genähert“ hat. Sinnfälligster Ausdruck war die Teilnahme des französischen Staatspräsidenten am NATO-Gipfel in Brüssel im März 1988.
- 4 Die IEPG beschäftigt sich primär mit Fragen der Rüstungszusammenarbeit.
- 5 Die Brigade soll einen Umfang von etwa 4200 Mann haben, aus 2 Infanterie-, einem Panzer- und einem Artilleriebataillon sowie einem gemischten Versorgungsbataillon bestehen. Der deutsche Anteil wird aus der Heimatschutzbrigade 55 gebildet werden. Standort wird die Region Böblingen sein.
- 6 Vgl. die entsprechende Dokumentation in Europa-Archiv 5/1988, S. D131-D132. Gleichzeitig wurde ein Protokoll über die Schaffung eines deutsch-französischen Finanz- und Wirtschaftsrats unterzeichnet.
- 7 Die „Plattform der Europäischen Sicherheitsinteressen“ ist abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.
- 8 Von Spanien und Portugal liegt schon seit längerer Zeit ein Beitrittsantrag vor. Kürzlich stellte Griechenland einen entsprechenden Antrag. Norwegen hat wiederholt sein Interesse signalisiert.
- 9 So betonte Staatspräsident Mitterrand in einem Interview am 18. 12. 1987 das französische Interesse, zusammen mit der Bundesrepublik „am Beginn einer europäischen Verteidigung“ zu arbeiten. Abgeschwächt spricht Horst Teltschik, Sicherheitspolitischer Berater des deutschen Bundeskanzlers, in einem Artikel in „Die Welt“ vom 4. 2. 1987 von einer „Verteidigungsunion im größeren Verbund der WEU oder darüber hinaus“.

### Weiterführende Literatur

Deutsch-französische Zusammenarbeit: 25 Jahre Elysee-Vertrag, Schriftenreihe Innere Führung, Beiheft 1/88 zur Information für die Truppe.  
Europäische Selbstbehauptung? XIII. Deutsch-

französische Konferenz, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 46, hrsg. vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Bonn und dem Deutsch-Französischen Institut in Ludwigsburg, Dezember 1987.

Heisbourg, François: Nach dem INF-Abkommen von Washington: Für eine Weiterentwicklung der Grundlagen des Atlantischen Bündnisses, in: Europa-Archiv 5 (1988), S. 119-128.

Kaiser, Karl, und John Roper (Hrsg.): Die Stille

Allianz. Deutsch-britische Sicherheitskooperation. Bonn 1987.

Ritter, Klaus: Politische Perspektiven nach dem Washingtoner Gipfeltreffen vom Dezember 1987, in: Europa-Archiv 1 (1988), S. 1-8.