

Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Neben der Auseinandersetzung mit Entwicklungen im sicherheitspolitischen Umfeld (Ex-Jugoslawien, Ruanda, Osteuropa, Mittelmeer) konzentrierte die WEU ihre Energien primär auf ihren internen Ausbau, die Einbeziehung der MOE-Staaten in ihre Arbeitsweisen und die schrittweise Verbesserung der Beziehungen zur Europäischen Union sowie zur NATO. Während sich im Verhältnis zu den beiden letztgenannten Organisationen eine ganze Reihe alter und neuer Probleme stellte, konnte der WEU-Ministerrat auf seiner Frühjahrstagung 1995 in Lissabon entscheidende Schritte zum stärkeren operativen Ausbau der WEU einleiten. Zuvor schon hatten die Minister auf ihrer Herbsttagung in Nordwijk im November 1994 das Dokument über die vorläufigen Schlußfolgerungen zur Formulierung einer Gemeinsamen Europäischen Verteidigungspolitik verabschiedet, das erstmals die Grundlinien für eine europäische Verteidigungspolitik skizziert. Noch unter portugiesischer Präsidentschaft kam auch die erste Phase der Arbeiten an einer Studie über die Bedingungen der europäischen Sicherheit zum Abschluß, die entsprechend französischen Vorstellungen zu einem europäischen Weißbuch werden könnte.

Hinsichtlich der Intergouvernementalen Konferenz 1996 wird die WEU mit einer eigenen Überprüfung der verteidigungspolitischen Entwicklungen seit Maastricht einen Beitrag leisten. Auch wenn die WEU keinen Anspruch erhebt, den Verhandlungen über die Revision des Vertrages von Maastricht vorgreifen zu wollen, sind deutliche Auswirkungen auf die EU-Regierungskonferenz zu erwarten.

Die Beziehungen zur Europäischen Union

Das Verhältnis zwischen der WEU und der EU hat sich bislang nicht zufriedenstellend entwickelt. Zwar wurden die Arbeitsbeziehungen zwischen den beiden Ratssekretariaten und den Präsidentschaften intensiviert und die Dauer des Ratsvorsitzes in der WEU seit Juli 1994 mit dem in der EU synchronisiert. Zwischen den Arbeitsgruppen beider Organisationen gibt es jedoch aufgrund der jeweiligen thematischen Spezialisierung kaum Verbindungen. Gewisse Synergieeffekte werden lediglich durch die weitgehende Personalidentität zwischen der Speziellen Arbeitsgruppe der WEU und der GASP-Sicherheitsgruppe erzielt. Die politischen Berichte der Sicherheitsgruppe der EU¹ wurden allerdings nur teilweise durch das WEU-Sekretariat kommentiert; eine komplementäre militärische Analyse

blieb bislang aus. Unbefriedigend gelöst ist auch die Frage der Reziprozität bei der Einbeziehung von Repräsentanten der jeweils anderen Organisation in die eigene Gremienarbeit. Nach einem mühsam gefundenen Kompromiß zwischen den WEU-Mitgliedstaaten, für den sich insbesondere die deutsche Delegation einsetzte, kann die EU-Kommission seit einiger Zeit im Rahmen der Delegation der EU-Präsidentschaft an WEU-Sitzungen teilnehmen, soweit Themen ihres Kompetenzbereichs berührt werden (Mittelmeerfragen, WEU-Operationen im Zusammenhang mit Art. J.4 des EU-Vertrages).

Offensichtliche Berührungspunkte gibt es auf beiden Seiten. In der EU ist die Bereitschaft gering, auf die WEU als militärisches Instrument bei der Reaktion auf internationale Krisen zurückzugreifen. In der WEU ist die Tendenz zur Betonung der institutionellen Eigenständigkeit stark verbreitet. Beide, die EU wie die WEU, sind zudem mit organisationsinternen Aufbau- und Erweiterungsproblemen belastet. Griechenland wurde zwar im März 1995 zehntes Vollmitglied der WEU, gleichzeitig hat sich jedoch mit der Aufnahme Finnlands, Schwedens und Österreichs in die EU die Zahl der Beobachter in der WEU über Dänemark und Irland hinaus auf fünf erhöht. Letzteres hat zur Folge, daß sich zunächst die Schere in der Variabilität der Mitgliedschaften zwischen WEU und EU geöffnet statt geschlossen hat. Stellt man außerdem in Rechnung, daß in der WEU neun MOE-Staaten als assoziierte Partner und drei NATO-Staaten als assoziierte Mitglieder vertreten sind, so wird deutlich, welche enormen Koordinierungsanforderungen sich an die WEU-Gremien stellen.

Zentral für das Verhältnis zwischen politischem und militärischem Bereich im europäischen Integrationsprozeß blieben jedoch die Schwächen in der Entwicklung der GASP². Die lediglich acht verschiedenen Bereiche, in denen es seit Inkrafttreten des EU-Vertrages zu gemeinsamen Aktionen der EU-Mitgliedstaaten kam, bezogen sich in Anknüpfung an EPZ-Tradition auf diplomatische, wirtschaftliche, humanitäre und rüstungskontrollpolitische Aspekte der Sicherheit. Nur im Falle der EU-Verwaltung für die Stadt Mostar in Bosnien-Herzegowina kam die in Art. J.4 des EU-Vertrages vorgesehene Zusammenarbeit zwischen EU und WEU zum Tragen. Die WEU benötigte allerdings fast ein Jahr, um dem deutschen EU-Administrator Koschnick eine Polizeitruppe von annähernd 180 Mann zur Verfügung zu stellen, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Mostar zuständig ist und den äußerst schwierigen Aufbau einer vereinigten kroatisch-muslimischen Polizei betreibt.

Trotz der genannten Probleme gibt es Bestrebungen, die Zusammenarbeit zwischen der EU und der WEU in jenen Bereichen zu verstärken, in denen sich die jeweiligen Zuständigkeiten überschneiden oder ergänzen. Im Rüstungsbereich wurde ein informelles Gremium zwischen der Westeuropäischen Rüstungsgruppe in der WEU und Experten der EU-Mitgliedstaaten gebildet³. Es beschäftigt sich u. a. mit Projektkooperation und Beschaffungsfragen, der Standardisierung von Waffensystemen und der Harmonisierung von Rüstungsexportkriterien. Darüber hinaus konzentrierte die WEU ihre militärischen Planungen parallel zur Politik

der EU auf humanitäre und Rettungsoperationen sowie die u.U. erforderliche Evakuierung von Unionsbürgern aus Krisengebieten⁴.

Mit der Annahme des Dokuments über die vorläufigen Schlußfolgerungen zur Formulierung einer Europäischen Verteidigungspolitik haben die Außen- und Verteidigungsminister der WEU das längerfristige Ziel einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der Europäischen Union bestätigt⁵. Wie dieses Ziel jedoch schrittweise verwirklicht werden soll, blieb bislang unbeantwortet. Kann die Verteidigungspolitik in den GASP-Pfeiler der Union eingegliedert werden, wie vor allem von Deutschland und den Niederlanden angestrebt? Sollte die WEU zu einem vierten Pfeiler der Union werden – eine Option, wie sie bis zum Frühjahr 1995 von der britischen Diplomatie favorisiert, dann aber von der Regierung Major fallengelassen wurde? Bleibt die WEU vorläufig eine eigenständige Organisation, wird aber in ihrer Arbeitsweise enger mit der EU verzahnt, wie auch von Frankreich und Belgien gewünscht? Die letztgenannte Option scheint mit Blick auf die heterogene Interessenlage der WEU/EU-Staaten die größten Realisierungschancen zu haben. Inwieweit auch die Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU ausgedehnt werden könnte, wird vor allem von britischer Seite abhängen, da London den gegenläufigen Vorschlag der Einrichtung eines obersten WEU-Gremiums der Staats- und Regierungschefs unterbreitet hat⁶.

Die Beziehungen zur NATO

Seit dem NATO-Gipfel vom Januar 1994 haben sich die globalen Beziehungen zwischen der WEU und der NATO deutlich verbessert. Dies hängt vor allem mit der Haltung der Clinton-Administration zusammen, die sich von der europäischen Verteidigungskooperation eine Entlastung in ihrer Verantwortung gegenüber Europa und anderen Teilen der Welt verspricht. Dies trifft sich mit der Intention der WEU-Staaten, einen größeren Beitrag im Bereich der kollektiven Verteidigung wie auch des internationalen Krisenmanagements und der Konfliktprävention zu leisten. Sichtbar wurde das neue Verhältnis zwischen NATO und WEU an einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Generalsekretariaten der beiden Verteidigungsorganisationen, den bedarfsweise stattfindenden gemeinsamen Sitzungen der Ständigen Vertreter und der nunmehr seit über zwei Jahren durchgeführten gemeinsamen WEU/NATO-Operation „Sharp Guard“ in der Adria zur Kontrolle und Durchsetzung des UN-Embargos. Mit Genugtuung wurde von den WEU-Staaten die zum Teil auf ihren Vorschlag hin von der NATO erklärte Bereitschaft aufgenommen, nach vorheriger Abstimmung im Atlantik-Rat kollektive NATO-Verteidigungsmittel der WEU in bestimmten Krisensituationen zur Verfügung zu stellen und in diesem Zusammenhang das Konzept kombinierter alliierter Streitkräfte (Combined Joint Task Forces, CJTF) zu entwickeln.

Unabhängig von diesen günstigeren Rahmenbedingungen haben sich jedoch einige handfeste Probleme angehäuft. Die Abstimmung zwischen NATO- und

WEU-Streitkräfteplanung läßt zu wünschen übrig, und der Transfer von militärischen Aufklärungsdaten der NATO zur WEU ist immer noch nicht abschließend geregelt. Vor allem aber kommt das CJTF-Konzept, das für die WEU und die Entwicklung einer Europäischen Verteidigungspolitik von großer Bedeutung ist, in der NATO nur sehr langsam voran.

Im transatlantischen Verhältnis kam es zu politisch folgenreichen Belastungen aufgrund des im November 1994 vorgenommenen Teilrückzuges der USA aus der Operation in der Adria (soweit es die Durchsetzung des Waffenembargos gegenüber der bosnischen Regierung betrifft). Zum ersten Mal übten die WEU-Mitgliedstaaten offiziell harsche Kritik am Hauptbündnispartner und erinnerten die USA an ihre Verpflichtungen gegenüber NATO-Rats- und UN-Sicherheitsratsbeschlüssen⁷. Zwar haben die meisten WEU-Mitgliedstaaten nach wie vor eine Präferenz für die NATO, auch wenn es um militärisches Krisenmanagement geht. Die Bereitschaft, die WEU zu einer einsatzfähigen militärischen Organisation im Interesse der Ziele einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auszubauen, ist jedoch bei allen WEU-Staaten signifikant gewachsen.

Operative Entwicklung

Eine entscheidende Weichenstellung zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der WEU wurde auf der Frühjahrstagung des Rates der Europäischen Union im Mai 1995 vorgenommen. Die Außen- und Verteidigungsminister beschlossen, eine politisch-militärische Gruppe als Schaltstelle zwischen politischer und militärischer Führung einzurichten, die politische Abteilung des Generalsekretariats zu verstärken, ein Lagezentrum für Krisensituationen im Sekretariat einzurichten, die WEU-Planungszelle mit einer nachrichtendienstlichen Sektion auszustatten und das Satellitenzentrum in Spanien zur permanenten Einrichtung zu machen⁸. Außerdem wurden forcierte Verhandlungen über die Schaffung eines operativen Budgets eingeleitet und bereits ein finanzieller Initialfonds zum schnelleren Reaktionsbeginn auf Krisensituationen etabliert. Anlässlich der Lissaboner Frühjahrstagung der WEU unterzeichneten auch Frankreich, Spanien, Italien und Portugal die Gründungsdokumente für eine multilaterale Marineeinheit im Mittelmeer (EUROMAR) in Kombination mit einer schnellen Eingreiftruppe (EUROFOR). Hierdurch erhöht sich die Anzahl multinationaler Militärverbände, die primär der WEU, aber auch der NATO zur Verfügung gestellt werden können⁹.

Der bisherige Beitrag der WEU zum militärischen Krisenmanagement ist zwar eher bescheiden¹⁰. Durch ihren weiteren operativen Aufbau werden jedoch schrittweise die Voraussetzungen einer europäischen Verteidigungspolitik geschaffen, vor allem im Bereich begrenzter Krisenbewältigung. Dabei wird freilich das Pferd gewissermaßen von hinten aufgezäumt, indem zunächst Instrumente geschaffen werden, bevor Einigkeit über gemeinsame vitale Interessen und entsprechende verteidigungspolitische Strategien besteht.

Projektion von Stabilität

Seit einigen Jahren schon betreibt die WEU eine Politik des sicherheits- und verteidigungspolitischen Dialogs mit Staaten aus Nachbarregionen der EU. Der mit den Maghreb-Staaten in Gang gebrachte Dialog wird nunmehr auf Ägypten und möglicherweise andere Mittelmeerländer ausgedehnt. Mit Rußland sowie der Ukraine strebt die WEU einen bilateralen Informations- und Meinungsaustausch an, auch um über den Kreis der in die Assoziierungs- und Erweiterungsstrategien der Union einbezogenen Staaten hinaus Brücken zu schlagen.

Qualitativ völlig verschieden von diesen Dialogformen sind die Beziehungen zu den neun MOE-Staaten, die mittlerweile alle über Europaabkommen mit der EG/EU verfügen. Der bereits im Mai 1994 geschaffene Status assoziierter Partner ermöglicht den vier Visegrád-Staaten, den drei baltischen Ländern sowie Bulgarien und Rumänien die Teilnahme an Ratssitzungen und (auf Einladung) an Arbeitsgruppen. Sie verfügen darüber hinaus über ein Liaison-Arrangement mit der Planungszelle und können sich an militärischen Aktionen der WEU beteiligen. Ziel ist es, die MOE-Staaten näher mit der Sicherheits- und Verteidigungsdimension der europäischen Integration vertraut zu machen und ihre spätere Mitgliedschaft in europäischen Institutionen parallel zur entsprechenden Politik der Union und der Friedenspartnerschaft der NATO vorzubereiten.

Die assoziierten Partner versprechen sich von ihrem besonderen Status in der WEU eine indirekte Verbesserung ihrer Situation gegenüber Rußland und eine größere Nähe zur EU und auch zur NATO, deren europäischen Pfeiler die WEU repräsentiert. Die WEU selbst begreift ihre Politik als Beitrag zur Projektion von Stabilität und bemüht sich um die Herausbildung einer auch auf die MOE-Staaten ausgedehnten europäischen Identität in der Sicherheitspolitik. In diesem Zusammenhang steht der auf französische Initiative hin begonnene Reflexionsprozeß über die Bedingungen der europäischen Sicherheit, an dem alle in der WEU vertretenen Staaten teilnehmen. Nach dem Abschluß der ersten Phase dieses Projekts, die der Identifizierung europäischer Sicherheitsprobleme gewidmet war, wird in der zweiten Jahreshälfte 1995 die wesentlich schwierigere und voraussichtlich kontroversere Aufgabe zu bewältigen sein, Handlungsstrategien als Antworten auf die Sicherheitsprobleme zu bestimmen.

Ausblick

Durch die Einbeziehung von 27 Staaten in ihre Organisationsstrukturen übernimmt die WEU eine wichtige Koordinierungs- und Abstimmungsfunktion in der europäischen Sicherheitspolitik. Diese Rolle findet bislang keine Entsprechung im Bereich des militärischen Krisenmanagements, trotz der zum Teil beachtlichen Potentiale einiger WEU-Mitgliedstaaten. Durch die beschlossenen Maßnahmen zur Stärkung der operativen Funktionsfähigkeit steuert die WEU zwar nicht auf die militärische Integration zu, sie befindet sich aber auf dem Weg zu einer

Rahmen- oder Dachorganisation für sich im Aufbau befindliche Elemente einer europäischen Verteidigungspolitik. Deren praktische Relevanz hängt zum Großteil davon ab, wie sich die GASP insgesamt und der politische Handlungswille insbesondere entwickeln. Ausschlaggebend wird auch sein, ob die Mitgliedstaaten der Union gewillt sind, eine Gemeinsame Verteidigungspolitik auf den Weg zu bringen und hierfür bei der Revision des EU-Vertrages die institutionellen und prozeduralen Grundlagen zu schaffen.

Anmerkungen

- 1 Die Studien der EU-Sicherheitsgruppe beschäftigten sich mit den Prinzipien und Kriterien einer europäischen Sicherheitspolitik, den europäischen Sicherheitsinteressen im neuen strategischen Kontext und den Implikationen von Entwicklungen in Zentral- und Osteuropa, dem Mittelmeerraum und dem Mittleren Osten.
- 2 S. hierzu insbesondere den Bericht der Europäischen Kommission v. 10. 5. 1995 über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union, zweiter Teil, II. B.
- 3 S. auch Lisbon Declaration, WEU Council of Ministers, Lisbon, 15. 5. 1995, Para. 30.
- 4 In diesem Zusammenhang hat der WEU-Ministerrat in Lissabon die Dokumente „Emergency responses to humanitarian crises: a role for a WEU humanitarian task force“ und „WEU's role in evacuation operations“ verabschiedet.
- 5 Preliminary Conclusions on the Formulation of a Common European Defence Policy, WEU Council of Ministers, Nordwijk, 14. 11. 1994, Para. 1.
- 6 Memorandum on the United Kingdom Government Approach to the Treatment of European Defence Issues at the 1996 Intergovernmental Conference, March 1995.
- 7 Communiqué des Ministerrates der WEU v. 14. 11. 1994 in Nordwijk, in: Internationale Politik 2 (1995), S. 76–82, Ziff. 24.
- 8 Lisbon Declaration, Paras. 3–8.
- 9 Vgl. auch den Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 16. 5. 1995, S. 11.
- 10 Die Frage einer Unterstützung der UN-Operation in Somalia wurde z. B. in der WEU nicht offiziell auf die Tagesordnung gesetzt. Im Falle Ruandas gab es über die Zustimmung zur französischen Organisation Türkis hinaus keinen Konsens. Im ehemaligen Jugoslawien tritt die WEU als solche nur auf der Donau, in Mostar und in der Adria in Erscheinung.

Weiterführende Literatur

- Bloed, Arie/Wessel, Ramses A. (Hrsg.): *The Changing Functions of Western European Union (WEU), Introduction and Basic Documents*, Dordrecht/Boston/London 1994.
- Jopp, Mathias: *Langer Weg – Kühnes Ziel: Gemeinsame Verteidigungspolitik*, Europa-Archiv 13–14 (1994), S. 397–404.
- Laurence, Martin/Roper, John (Hrsg.): *Towards a Common Defence Policy*, Paris (Institute for Security Studies of WEU) 1995.
- Vierucci, Luisa: *WEU – A Regional Partner of the United Nations?*, Chaillot Paper 17, WEU-Institut Paris, Oktober 1994.