

Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Die Bedingungen europäischer Sicherheit haben sich durch den Abschluß des Daytoner Friedensabkommens und seine Umsetzung wesentlich verbessert. Die Beteiligung der WEU an den Embargokontrollen auf der Donau und in der Adria wurden nach der Unterzeichnung des Rüstungskontrollvertrages für das ehemalige Jugoslawien am 14.6.1996 und nach einer Entscheidung des UN-Sicherheitsrates vom 18. Juni desselben Jahres über die Aufhebung des Waffenembargos ausgesetzt.

Intern hat die WEU ihren Ausbau um einige wesentliche Schritte vorangebracht. Hierzu zählen:

- die Einrichtung einer Politisch-Militärischen Gruppe, die vor allem die Funktion eines Scharniers zwischen Rat und militärischem Kommando im Falle von Krisenmanagement-Operationen der WEU erfüllen soll;
- die Bildung einer Aufklärungssektion in der Planungszelle der WEU, die für das Zusammentragen relevanter Informationen der Mitgliedstaaten verantwortlich ist;
- die Einrichtung eines Lagezentrums (Situation Center) im Brüsseler Hauptquartier der WEU;
- die Durchführung einer ersten großen zweiphasigen Übung der WEU (WEU-CRISEX 95-96) zur Überprüfung der operativen Prozeduren in Krisenfällen¹.

Während diese Dinge unter der portugiesischen und dann der spanischen Präsidentschaft mit Engagement in die Wege geleitet worden waren, brachte sie die allgemein als enttäuschend wahrgenommene britische Präsidentschaft ohne spektakuläre Akzentsetzungen zum Abschluß. Darüber hinaus verabschiedete die WEU sowohl ihre umfangreiche Stellungnahme zur Überprüfung von Art. J.4 EUV² als auch die mit allen assoziierten Mitgliedern, Beobachtern und assoziierten Partnern erarbeitete interne Studie „Europäische Sicherheit: Ein gemeinsames Konzept der 27 WEU-Staaten“.

Unabhängig von diesen eigenen Aktivitäten wird die Zukunft der WEU durch zwei wesentliche Vorgänge in ihrem institutionellen Umfeld geprägt: die seit Ende März 1996 laufende EU-Regierungskonferenz, in deren Rahmen das Verhältnis zwischen EU und WEU auf dem Prüfstand steht, und die vom Atlantikrat im Juni 1996 beschlossene Umstrukturierung der NATO, die auch der WEU in bestimmten Fällen von Krisenmanagement zugute kommen soll.

Das Verhältnis zur NATO

Die Beziehungen zwischen WEU und NATO haben sich wesentlich besser und schneller entwickelt als die zwischen WEU und Europäischer Union. Dies ist zum einen auf die Erfahrungen während der gemeinsamen Operation Sharp Guard in der Adria zurückzuführen, zum anderen darauf, daß die WEU-Strukturen denen der NATO ähneln und der sachliche Verwandtschaftsgrad zwischen beiden Organisationen sehr groß ist. Gemeinsame Ratssitzungen zwischen WEU und NATO auf Botschafterebene haben sich etabliert; ein erstes Treffen des Ständigen Rates der WEU mit dem Obersten Alliierten Befehlshaber (SACEUR) hat stattgefunden. Die Zusammenarbeit zwischen den Generalsekretariaten wurde verbessert; die Generalsekretäre beider Organisationen nehmen an den jeweiligen Ministertagungen regelmäßig teil. Vor allem konnten durch den Abschluß eines Memorandums der Zugang der WEU zu NATO-Kommunikationssystemen geregelt und durch die Unterzeichnung eines Sicherheitsabkommens der Austausch klassifizierter Dokumente gewährleistet werden³.

Von herausragender Bedeutung waren freilich die Ergebnisse der NATO-Ratstagung in Berlin vom 3.6.1996. Die NATO-Außenminister unterstützten erneut die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität und bekräftigten diese Willensbekundung durch den Beschluß, die NATO-Strukturen den neuen Bedingungen der internationalen Sicherheit anzupassen und das Konzept Kombiniertes Alliiertes Streitkräfte (CJTF) zu implementieren. Im Rahmen dieses Konzepts sollen auch der WEU NATO-Kommandostrukturen, Hauptquartier-Elemente und andere Kapazitäten in bestimmten Fällen zur Verfügung gestellt werden⁴.

Der Durchbruch zu dieser Lösung zeichnete sich erst im Zusammenhang der bemerkenswerten Annäherung Frankreichs an die NATO ab⁵. Der Preis für die französische Rückkehr in die militärischen Entscheidungsstrukturen der NATO besteht in flexibleren Kommandostrukturen, zu deren Ausarbeitung die politischen und militärischen NATO-Behörden bereits angewiesen wurden. Darüber hinaus fordert Frankreich einen stellvertretenden europäischen SACEUR, der die europäische Verantwortung in der NATO sichtbar repräsentieren soll – eine Idee, die bisher nur bei wenigen Bündnispartnern auf Gegenliebe stößt.

Mit der Kehrtwende in der Politik gegenüber der NATO zog die französische Regierung die Konsequenzen aus der Jugoslawien-Krise, die auf französischer Seite Enttäuschung hinsichtlich der Effektivität der GASP und auch der WEU zurückgelassen hat. Ein weiterer Grund besteht im anhaltenden Transformationsprozeß der NATO zu einer Organisation, die zusehends Aufgaben im Bereich des Krisenmanagements übernimmt – eine Entwicklung, von der Frankreich sich selbst nicht ausschließen wollte. Die Vereinbarungen der NATO von Berlin haben auch ihren Preis für die Europäer insgesamt. Die WEU kann nur nach vorherigem Konsens im Atlantikrat NATO-Kapazitäten in Anspruch nehmen. Im Falle einer positiven Entscheidung übernimmt sie zwar die Verantwortung bei der entsprechenden Militäroperation, sie ist aber gegenüber der NATO informationspflichtig. Diese

behält sich das Recht zur Überwachung und Überprüfung der Nutzung ihrer Strukturen vor⁶.

Dennoch sind die NATO-Beschlüsse von Berlin von großer Bedeutung für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität. Sie stellen vorläufig die beste erreichbare Lösung für europäische Belange dar, denn den europäischen Verbündeten fehlt es an ausreichenden Kapazitäten, wie weitreichende großräumige Transportmittel und Aufklärungssysteme (insbesondere Satelliten), vor allem aber an praktischen Erfahrungen, wie sie durch über vier Jahrzehnte der Zusammenarbeit in der NATO vorhanden sind. Nicht zuletzt spielt auch das psychologische Moment eine Rolle, schwierigere militärische Operationen, wenn überhaupt, nicht ohne amerikanische Rückendeckung zu unternehmen. Schließlich ist die europäisch-amerikanische Einigung über das Verhältnis von WEU und NATO hinsichtlich seiner politischen Bedeutung nicht zu unterschätzen, setzt es doch dem jahrelangen Disput über die Rolle der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein Ende.

Ob es allerdings je zu einer praktischen Anwendung des CJTF-Konzepts unter WEU-Führung kommen wird, ist fraglich. Zum einen sind Kriseneinsätze in Europa oder in angrenzenden Gebieten (insbesondere im Mittleren Osten), die aufgrund ihrer Dimension eine Inanspruchnahme von NATO-Strukturen und -Kapazitäten erfordern würden, nur schwer vorstellbar, ohne daß dabei amerikanische strategische Interessen berührt wären. Viel wahrscheinlicher ist in solchen Fällen der Rückgriff auf das IFOR-Modell (Modell der internationalen NATO-Streitmacht in Bosnien zur Implementierung des Daytoner Friedensabkommens), das sich aufgrund starker amerikanischer Beteiligung und der üblichen Verantwortung des amerikanischen NATO-Oberbefehlshabers als äußerst erfolgreich erwiesen hat. Deshalb besteht der Wert der Berliner Vereinbarungen vor allem in der Anerkennung der WEU als operativem Pfeiler der NATO und den nunmehr ernsthaft betriebenen Planungen für Eventualfälle unter Einschluß der WEU. Auch wenn die Wahrscheinlichkeit einer Nutzung von NATO-Kapazitäten durch die WEU relativ gering sein mag, so kommt es im Falle eines Falles entscheidend auf die Fähigkeiten der WEU an, überhaupt entsprechende Operationen leiten zu können. Die WEU verfügt zwar mittlerweile über einiges an operativen Elementen und Strukturen, deren Zusammenspiel muß jedoch noch erprobt werden – ein Grund für das jüngst verabschiedete fünfjährige WEU-Übungsprogramm.

Auf Erfahrungen kann sich die WEU hingegen bei Embargokontrollen oder maritimen Begleitschutz-Operationen (wie im Golf oder in der Adria) und bei polizeiähnlichen Aktionen (wie auf der Donau oder in Mostar) stützen. Künftig sind auch kleinere humanitäre Aktionen und Evakuierungsoperationen denkbar – alles zusammengenommen Bereiche, in denen die WEU ohne Rückgriff auf NATO-Strukturen tätig werden könnte. Robusteres Peacekeeping wird jedenfalls von den meisten Mitgliedstaaten nicht als eine Aufgabe unter WEU-Verantwortung gesehen – ein Grund dafür, daß bislang nicht intensiver über Optionen einer WEU-Operation nach dem Ablauf der IFOR-Mission im ehemaligen Jugoslawien nach-

gedacht wurde. Alle WEU-Staaten setzen darauf, daß sich nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen Möglichkeiten der Fortsetzung einer weniger umfangreichen internationalen Truppenstationierung unter stark verringerter amerikanischer Beteiligung und mit verändertem Auftrag ergeben.

Das Verhältnis zur Europäischen Union

Die Zusammenarbeit zwischen WEU und EU entwickelte sich nur mühsam. Zwar wurden mittlerweile die Dauer einer WEU-Präsidentschaft derjenigen in der EU angepaßt, die Arbeitsprogramme der jeweiligen Präsidentschaften koordiniert, die Beziehungen zwischen den Generalsekretariaten sowie den beiden Räten verbessert und nach langwierigen Verhandlungen auch die Modalitäten verabschiedet, die Konsultation und Information zwischen WEU und Europäischer Kommission regeln. Nach wie vor wirken sich aber die stark verschiedenen politischen Kulturen und die sachlichen Unterschiede in den Arbeitsbereichen – hier militärisch, dort zivil – wenig förderlich auf die Zusammenarbeit zwischen WEU und EU aus, einschließlich des Problems einer fehlenden Regelung für den Umgang mit vertraulichen Materialien und Informationen. Hinzu kommt, daß etliche WEU-Mitgliedstaaten und insbesondere die WEU-Organen auf eine gewisse Distanz zur EU Wert legen. Dem steht auf EU-Seite eine geringe Vertrautheit im Umgang mit militärisch relevanten Problemlagen gegenüber. Selbst im Rüstungsbereich sind nur schwer Fortschritte zu erzielen, solange hier Art. 223 EGV der EU die Kompetenzen entzieht und die WEU nur mittelbar durch die WEAG (Westeuropäische Rüstungsgruppe), eine wenig formalisierte Zusammenarbeit von 13 WEU-Staaten, engagiert ist.

Die ganze Situation findet auch darin ihren Ausdruck, daß Art. J.4 EUV bislang praktisch kaum zur Anwendung kam. Im Sinne der Vertragsbestimmungen unterstützt allerdings die WEU mit einer multinationalen Polizeitruppe von ca. 180 Mann die EU-Administration in Mostar. In diesem Zusammenhang kam es auch zu einer gemeinsamen EU/WEU-Studie. Eine formelle Anfrage der EU an die WEU bezog sich jüngst auf regionale friedenserhaltende Maßnahmen in Afrika⁷. Die WEU arbeitet an den Möglichkeiten und Grenzen afrikanischen Peacekeepings und dessen Unterstützung durch die Europäer als Konsequenz der Krisen in Somalia und Ruanda.

Dies ist eines der Beispiele für jene Bereiche, in denen sich allmählich eine deutlichere Zusammenarbeit zwischen der Union und der WEU abzeichnet. Hierzu gehören auch humanitäre Aktionen, Hilfsoperationen in Katastrophenfällen und Maßnahmen zur Evakuierung von Unionsbürgern aus Krisenzonen. Die WEU intensivierte in letzter Zeit in diesen Bereichen ihre generische Planung, vor allem hinsichtlich Einsätzen einer humanitären Task Force. EU und WEU verabschiedeten ein gemeinsames Papier für die praktischen Arrangements im Falle von Evakuierungsoperationen, und zum ersten Mal haben gemeinsame Arbeitsgruppensitzungen zwischen EU und WEU zu diesem Thema, zu Mostar und zu Fragen der Mit-

telmeerpolitik stattgefunden. Außerdem hat die WEU begonnen, sich mit dem Problem von Tretminen und deren Verbreitung zu beschäftigen, eine Arbeit, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der gemeinsamen Aktion der GASP in diesem Bereich steht⁸.

Die WEU berücksichtigt in ihren Beziehungen mit anderen europäischen Staaten, insbesondere denen in Mittel- und Osteuropa, die Vertragspolitik der EU. Sie nahm daher Slowenien nach der Unterzeichnung des Europaabkommens mit der EU als zehnten assoziierten Partner auf und etablierte bilaterale Beziehungen mit Rußland und der Ukraine. Die EU-Länder mit Beobachterstatus in der WEU (Dänemark, Irland, Schweden, Österreich und Finnland) erhielten bessere Beteiligungsmöglichkeiten an den Petersberg-Aufgaben – nicht zuletzt als Konsequenz aus der bereits existierenden Teilnahme Österreichs, Finnlands und Schwedens an der WEU-Operation in Mostar.

Sehr umfassend hat sich die WEU in die Vorbereitungen der Regierungskonferenz eingeschaltet, wobei drei verschiedene Optionen zum künftigen Verhältnis zwischen Union und WEU berücksichtigt wurden⁹. Die erste, von Großbritannien vertretene Option zielt auf den Erhalt der Autonomie der WEU und deren Aufwertung durch ein regelmäßiges WEU-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Die zweite, von den anderen WEU-Staaten bevorzugte Option bezieht sich auf einen Prozeß der schrittweisen engeren Anbindung der WEU, der langfristig zu ihrer Eingliederung in die EU führen soll. Diese Option beinhaltet auf kürzere Sicht bereits eine Unterordnung der WEU unter die EU. Die dritte Option einer rascheren Integration der WEU in die EU wird von Deutschland und den Benelux-Staaten, aber auch von Griechenland und etwas verhaltener von Italien und Frankreich vertreten. Lediglich in einer nur noch von wenigen unterstützten Maximalversion dieser Option geht es um eine Eingliederung aller Aspekte der Verteidigung in die GASP und die entsprechenden Teile des EU-Vertrages mit Opting-out-Möglichkeit hinsichtlich der militärischen Beistandsverpflichtung.

Ausblick

In der laufenden EU-Regierungskonferenz orientieren sich die Verhandlungspartner teilweise an den im Rahmen der WEU erarbeiteten Optionen¹⁰. Nach bisherigem Stand der Dinge wird es äußerst schwierig sein, mit Großbritannien Kompromisse zu erzielen. Dies betrifft vor allem die deutsch-französischen Forderungen nach der Ausdehnung der Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU, der Einführung einer Solidaritätsklausel (als Vorstufe einer Art. V WEUV-Verpflichtung im EU-Vertrag) und der Übernahme von Zielen der Petersberg-Aufgaben in den EU-Vertrag (was auch bei den neutralen EU-Staaten Unterstützung findet)¹¹. Selbst wenn die Union explizite Entscheidungskompetenzen in Fragen friedensbewahrender und humanitärer Aktionen erhalten sollte, wird auch weiterhin mangels adäquater Strukturen in der EU die WEU zu deren Implementierung benötigt. Will man die Zementierung dieser Arbeitsteilung verhindern, kommt es

in integrationspolitischer Perspektive darauf an, einen Zeitplan für eine gradualistische Strategie der Eingliederung der WEU-Strukturen in die Union zu verabschieden – zumindest aber die Festlegung eines Zeitpunkts zur erneuten Überprüfung dieser wichtigen Frage.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Madrid Declaration, WEU Council of Ministers, Madrid, 14.11.1995 und Birmingham Declaration, WEU Council of Ministers, Birmingham, 7.5.1996.
- 2 WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996, WEU Council of Ministers, Madrid, 14.11.1995.
- 3 Birmingham Declaration, a.a.O., Ziff. 18.
- 4 Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Final Communiqué, Berlin, 3.6.1996, in: Europe Documents v. 5.6.1996, Ziff. 7.
- 5 Vgl. Heisbourg, François: L'Otan et le Pilier Européen, in: Politique Internationale 71 (1996), S. 55-64.
- 6 Final Communiqué des Atlantikrats, a.a.O., Ziff. 7, letzter Absatz.
- 7 Birmingham Declaration, a.a.O., Ziff. 16 und 24.
- 8 Ebd., Ziff. 16.
- 9 WEU Contribution to the EU Intergovernmental Conference, a.a.O., S. 19-31.
- 10 Vgl. Jopp, Mathias, Otto Schmuck (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn 1996.
- 11 Deutsch-Französische Leitlinien zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Freiburg, 6.2.1996.

Weiterführende Literatur

- Bailes, Alyson J. K.: Western European Union: The British Vision, in: CFSP Forum (Institut für Europäische Politik) 2 (1996), S. 5-6.
- Bloed, Ariel, Ramses A. Wessel (Hrsg.): The Changing Functions of Western European Union (WEU), Introduction and Basic Documents, Dordrecht/Boston/London 1994.
- Cahen, Alfred: L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et la mise en oeuvre de la future défense commune de l'Union Européenne, in: Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne 394 (Januar 1996), S. 21-35.
- Gnesotto, Nicole: Common European Defence and Transatlantic Relations, in: Survival 1 (1996), International Institute for Strategic Studies, London, S. 19-31.
- Laurence, Martin, John Roper (Hrsg.): Towards a Common Defence Policy, Paris (Institute for Security Studies of WEU) 1995.
- Rees, G. Wyn: Britain, France and Germany: Dissenting Promoters of European Security and Defence Identity (ESDI), in: CFSP Forum (Institut für Europäische Politik) 2 (1996), S. 2-3.
- Serfaty, Simon: America and Europe Beyond Bosnia, in: Washington Quarterly 3 (1996), S. 31-44.