

Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Während sich die Debatte über die europäische Sicherheit mit dem großen Thema der NATO-Erweiterung beschäftigte, wurde die internationale Gemeinschaft mit den Krisen im Gebiet der Großen Seen und in Albanien konfrontiert. In beiden Fällen blieb die WEU völlig im Hintergrund, setzte aber intern die Arbeit an prozeduralen und strukturellen Verbesserungen ihrer Funktionsfähigkeit im Bereich des militärischen Krisenmanagements fort. Hierbei wurden auch die Erfahrungen mit den Operationen der WEU während der Jugoslawien-Krise (Adria, Donau, Mostar) und der abgeschlossenen dreiphasigen WEU-Übung CRISEX einbezogen. Eine der wesentlichen Konsequenzen bestand – trotz portugiesischer und niederländischer Bedenken – im Beschluß des Ministerrates auf seiner Tagung in Paris am 13. Mai 1997, einen dem Rat unterstehenden Militärausschuß zu etablieren. Damit verbindet sich primär nur eine Statusaufwertung der zweimal im Jahr stattfindenden Treffen der Stabschefs und der monatlichen Zusammenkünfte der militärischen Delegierten. Immerhin wurde die notwendige Stärkung der militärischen Beratung in der WEU in einer Weise anerkannt, wie sie noch vor Jahren – allein mit Blick auf die Bezeichnung des Gremiums – wegen des Militärausschusses der NATO undenkbar gewesen wäre.

Darüber hinaus widmete sich die WEU ihrer Rolle als Forum für Dialog und Zusammenarbeit der Europäer in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie verabschiedete ein Dokument „Überlegungen zu den europäischen Sicherheitsinteressen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“, an dem sich alle achtundzwanzig in der WEU versammelten Staaten beteiligten, einschließlich Slowenien, das im Herbst 1996 als zehnter assoziierter Partner aufgenommen worden war. Die weitere Zukunft der WEU hängt von der Ratifizierung und Implementierung der neuen Bestimmungen nach dem Amsterdamer Vertrag und von den Möglichkeiten der operativen Zusammenarbeit mit der sich in einem tiefgreifenden Anpassungsprozeß befindenden NATO ab. Vor allem aber wird es darauf ankommen, wie die Interessenunterschiede und Gegensätze der WEU-Staaten im Dreieck Bonn-London-Paris überwunden werden können. Hier läßt sich nur schwerlich ein konvergierender Trend erkennen, denn während London erneut stärker auf die transatlantische Karte setzt und sich Frankreich nach einigen Rückschlägen bei seiner Politik im Rahmen der NATO wieder deutlicher der WEU als einsetzbarem Instrument der EU zuwendet, konzentriert sich die deutsche Politik auf institutionelle Aspekte der Entwicklung der WEU zum Scharnier zwischen EU und NATO.¹

Das Verhältnis zur NATO

Die Beziehungen zwischen WEU und NATO sind an sich sehr eng, was sich an den wiederkehrenden gemeinsamen Ratstagen, der Unterrichtung der WEU durch den NATO-Oberbefehlshaber in Europa (SACEUR), den Kontakten zwischen den Sekretariaten sowie dem Internationalen Militärstab der NATO und der WEU-Planungszelle zeigt. Zusätzlich ist die Tatsache zu berücksichtigen, daß zahlreiche WEU-Botschafter zugleich Ständige Vertreter bei der NATO sind und auch die meisten militärischen Delegierten einen doppelten Hut tragen. Dennoch hat sich die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen gerade hinsichtlich der künftigen Möglichkeit des Rückgriffs der WEU auf NATO-Mittel nur zäh entwickelt.

Dies lag zum einen daran, daß die WEU hier Ansprüche an die NATO stellt und nicht umgekehrt. Zum anderen wirkte sich aus, daß für die NATO die WEU-Belange nur eine Angelegenheit unter vielen anderen im Rahmen einer überlasteten Agenda darstellten, die von der Entscheidung über die erste Erweiterungsrunde und das künftige Verhältnis zu Rußland bis zur Reform und drastischen Reduzierung der Kommandostruktur reichte. Die Klagen der WEU betrafen die geringe Einbeziehung in die NATO-Verteidigungsplanung, den unzureichenden Austausch von Informationen und klassifizierten Dokumenten (trotz der Existenz eines Geheimschutzabkommens) und die Probleme der Zusammenarbeit zwischen der WEU-Planungszelle und den militärischen Stellen der NATO.²

Auch innerhalb der WEU verlief die Arbeit zu Planungs- und Verfahrensfragen bei der möglichen Nutzung von NATO-Mitteln und -Kapazitäten nicht ohne Reibungen. Das primär griechisch-türkische Problem bei der Gleichbehandlung der assoziierten Mitglieder der WEU, die zugleich europäische NATO-Verbündete sind, konnte erst nach einigen Anläufen im April 1997 unter französischer Präsidentschaft gelöst werden.³ Um die Kohärenz zwischen der WEU und der Union gerade in diesem Bereich nicht weiter zu schwächen, wurden außerdem den EU-Staaten mit WEU-Beobachterstatus (Dänemark, Finnland, Irland, Österreich und Schweden) Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt. Beides bedarf freilich noch der genaueren Festlegung der Modalitäten.

Fortschritte wurden hinsichtlich der Verabschiedung und Übermittlung von Profilen für typische WEU-Operationen an die NATO erzielt, die sich aus den Petersberger Aufgaben ergeben und zu denen die ersten NATO-Reaktionen vorliegen. Vor allem verabschiedete die WEU ein Dokument über die politische Kontrolle und strategische Richtlinienkompetenz bei Operationen unter Nutzung von NATO-Mitteln, das die Grundlage für den künftigen Konsultationsprozeß mit der Allianz bilden soll.⁴

Auch nach Ablauf der belgischen und französischen Präsidentschaft bleiben aber einige ungelöste Fragen auf der Agenda, die sich auf einen ständigen Konsultationsmechanismus mit der NATO, ein Rahmenabkommen zu den Modalitäten für die Übertragung, Kontrolle und Rückführung von NATO-Kapazitäten sowie ein Abkommen über die Modalitäten der Zusammenarbeit bei der Planung exemplari-

scher WEU-Missionen beziehen. Selbst wenn die WEU sich schwerpunktmäßig der militärisch-operativen Verzahnung mit der NATO widmete und sich hierbei der Eindruck ihrer fast reibungslosen Transformation in eine Suborganisation der Allianz aufdrängt, zeigt doch die Praxis, daß gerade die technisch-formalen Details die Zusammenarbeit ungleicher Partner erschweren. Fraglich bleibt zudem, wie sich das nicht sehr ausgeprägte Interesse der USA an einer wirklichen Europäisierung der Allianz – bei gleichzeitig abgebremster Bereitschaft Frankreichs hinsichtlich seiner Mitarbeit in militärischen NATO-Strukturen – auf die künftige Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen auswirken wird.⁵

Das Verhältnis zur Europäischen Union

Im Vergleich zu den Beziehungen mit der NATO sind die Verbindungen mit der Europäischen Union schon allein auf institutioneller Ebene weit weniger entwickelt. Gemeinsame Ratssitzungen, was auf die Einbeziehung der Verteidigungsminister zu bestimmten Fragen in der Union hinauslaufen würde, gibt es ebenso wenig wie die reziproke Teilnahme der jeweiligen Generalsekretäre an bestimmten Ministerratstagungen. Hier bleibt nur zu hoffen, daß bei einem künftigen GASP-Generalsekretär solche Möglichkeiten in der Praxis angegangen werden.

Immerhin wurden auf der Arbeitsebene einige Kontakte zwischen GASP- und WEU-Expertengruppen (zum Beispiel Mittelmeer und Peacekeeping in Afrika) verbessert, ein kontinuierlicher Informationsaustausch zu allgemeinen Sicherheitsfragen gewährleistet, die Zusammenarbeit auf Sekretariatssebene intensiviert und Modalitäten für die gegenseitige Unterrichtung und Konsultation festgelegt. Schwierigkeiten bereiteten noch die unterschiedlichen Sicherheitsstandards hinsichtlich der Geheimhaltung beim Austausch bestimmter Dokumente, was für die WEU bedeutsam ist, wenn sie den Informationsfluß entsprechender Informationen von der NATO intensivieren will.⁶

Größere Probleme ergaben sich mit Art. J.4 Abs. 2 des Maastrichter Vertrages, der entweder überhaupt nicht oder nur in äußerst begrenztem Umfang zur Anwendung kam. Die WEU-Operation in Mostar wurde zwar den Umständen entsprechend mit mäßigem Erfolg beendet, die Zusammenarbeit mit der EU-Administration wie auch die Rückkoppelung und Koordination mit den zuständigen Stellen in Brüssel ließen aber zu wünschen übrig.⁷ Auf der Basis des Ersuchens der Union vom Dezember 1995 setzte die WEU auch ihre Arbeit an Unterstützungsmöglichkeiten von afrikanischen Kapazitäten für friedenserhaltende Maßnahmen fort. Es kam zu einer Erkundungsmission bei ostafrikanischen Staaten und der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) sowie zur Entsendung von WEU-Beobachtern bei einer afrikanischen Peacekeeping-Übung.⁸

Im Falle der Krise im Gebiet der Großen Seen (ehemaliges Zaire/Ruanda) gab es am 22. November 1996 ein Ersuchen der Union an die WEU hinsichtlich der möglichen Bereitstellung operativer Mittel für die Rückführung von Flüchtlingen. Intern wurden in der WEU auch einige Überlegungen angestellt, und obwohl die

Planungszelle die Bereitstellung von Militärmaschinen für die Lieferung humanitärer Hilfe für möglich hielt, beschränkte sich die WEU mangels Konsens auf das Sammeln und Koordinieren von potentiellen Angeboten der in ihrer Organisation vertretenen Staaten.⁹ Hier gab es vor allem britische Vorbehalte, obwohl zuvor in der EU ein Konsens über das Ersuchen an die WEU existierte.

Im Falle der Krise in Albanien kam es erst gar nicht zu einem Ersuchen der Union an die WEU. Schon im Vorfeld hatte sich die deutsche und britische Zurückhaltung bemerkbar gemacht. Schließlich bildete sich außerhalb der WEU eine Ad-hoc-Koalition zur Aufstellung einer multilateralen Schutztruppe unter italienischer Leitung auf der Basis der UN-Resolution 1101. Die WEU konnte sich lediglich darauf verständigen, ein Polizeielement (MAPE) zur Beratung der albanischen Polizeibehörden zu entsenden – und das zu einem Zeitpunkt, zu dem gerade ein Konzept zur Organisation eigenständiger WEU-Operationen durch einen rahmengebenden Staat (framework- oder lead-nation-Konzept) verabschiedet wurde, das auf die Operation „Alba“ gepaßt hätte.¹⁰ Offensichtlich gibt es unter den Mitgliedstaaten keinen Konsens, die WEU für militärische Einsätze jenseits von Polizeioperationen (Mostar) oder Embargokontrollen (Donau, Adria) und Minenräumaktionen (Golf) einzusetzen.

In anderen Bereichen bezog sich die WEU auf Entscheidungen und Politiken der Union, so zum Beispiel hinsichtlich der Gemeinsamen Aktionen im Rahmen der GASP zur Räumung von Antipersonenminen. Die WEU beschränkte sich hier allerdings auf die Rolle eines Anlauf- und Koordinationsforums zwischen hilfesuchenden Ländern und hilfe anbietenden WEU-Staaten und begann damit, eine Datenbank über Ausbildungskapazitäten und Informationen hinsichtlich der Beseitigung von Landminen aufzustellen.¹¹

Seit einigen Jahren schon betreibt die WEU auch einen Dialog mit den Mittelmeeranrainern, der den Barcelona-Prozeß ergänzen soll. Es sind allerdings Substanzprobleme aufgetreten, die teilweise auf Schwierigkeiten des Barcelona-Prozesses selbst, zum Teil auf die mehr ökonomischen als sicherheitspolitischen Interessen der betreffenden Staaten zurückzuführen sind. Auch hat der Aufbau von Krisenreaktionsstreitkräften wie EUROFOR und EUROMAFOR, an denen Frankreich, Portugal, Spanien und Italien beteiligt sind, negative Perzeptionen bei einigen nordafrikanischen Staaten hervorgerufen.¹²

Hinsichtlich der Beziehungen zu Rußland und der Ukraine versucht die WEU ebenfalls, die Politik der Union wie im übrigen auch die der NATO zu reflektieren, freilich nicht ganz ohne Eigeninteressen. Mit beiden Staaten wurden Gespräche über die Möglichkeit der WEU-Nutzung von großräumigen Transportflugzeugen (vom Typ Ilijuschin und Antonov) geführt, und mit Rußland gibt es ein Abkommen über den Bezug von Bildmaterial für das Satellitenzentrum der WEU in Spanien.

Ausblick

Mit dem Amsterdamer Vertrag, dessen Unterzeichnung und Ratifizierung noch ansteht, wurden einige wesentliche Punkte hinsichtlich des Verhältnisses zwischen EU und WEU geändert.¹³ Die Union erhielt ausdrückliche Entscheidungskompetenzen im Bereich des militärischen Krisenmanagements (Petersberger Aufgaben), zu deren Umsetzung sie in Ermangelung eigener militärischer Strukturen die WEU „in Anspruch“ nimmt, wie es jetzt anstelle des „Ersuchens“ heißt. Außerdem wurde die Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU ausgedehnt. Beides zusammen wird den Einfluß auf die WEU erhöhen, hebt aber die formale Trennung der Entscheidungsprozesse nicht auf. Das Problem der Blockademöglichkeiten in einem doppelten Vetosystem (Konsensbeschlüsse in der EU wie auch in der WEU) wäre zumindest perspektivisch aufgehoben worden, wenn sich der Vorschlag von sechs EU-Staaten (der unter neun WEU-Vollmitgliedern Unterstützung fand) zur Verschmelzung von WEU und EU nach einem dreiphasigen Konzept durchgesetzt hätte. Hier waren aber die Vorbehalte auf Seiten Irlands, Schwedens, Finnlands und Dänemarks und vor allem die Widerstände auf britischer Seite zu stark. Angesichts dieser Interessenkonstellation konnte nur die vage Willensbekundung zur schrittweisen Integration der WEU in die EU in den Vertrag aufgenommen und die erneute Überprüfung der entsprechenden Bestimmungen bei der nächsten Regierungskonferenz festgelegt werden. Zu hoffen bleibt, daß der in einem Protokoll zum Amsterdamer Vertrag festgehaltene Auftrag, engere Beziehungen zwischen der EU und der WEU auszuarbeiten, und die Erklärung über die Verbesserung der Sicherheitsstandards im EU-Ratssekretariat zu praktischen Lösungen führen, die eine engere Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen ermöglichen.

Bedeutsam war freilich der Durchbruch, der vor allem durch eine schwedisch-finnische Initiative trotz anfänglich britischen Widerstandes zur Aufnahme der Petersberger Aufgaben in den neuen Vertrag führte. Dies wird zu einer Relativierung des Unterschiedes zwischen Vollmitgliedern und Beobachtern in der WEU führen und die Kohärenz mit der Union im Bereich des militärischen Krisenmanagements erhöhen – vorausgesetzt, die Frage der Beteiligung von Beobachtern an Planung und Entscheidung in der WEU hinsichtlich der Nutzung von NATO-Mitteln kann befriedigend gelöst werden. Auch die Einbeziehung der WEU in die neue Strategieplanungs- und Frühwarninheit für die GASP könnte einen Beitrag zur besseren Kohärenz zwischen beiden Organisationen leisten. Ob aber durch den neuen Vertrag eine Integrationsdynamik entstehen kann, die das Problem des Konsenses hinsichtlich der größeren Nutzung der WEU als Kriseninstrument der Union löst, bleibt weiterhin eine äußerst offene Frage.

Anmerkungen

- 1 Vgl. auch Rees, G. Wyn: Constructing a European Defence Identity: The Perspectives of Britain, France and Germany, in: *European Foreign Affairs Review* 2 (1996), S. 231-246.
- 2 Siehe Erklärung von Paris des WEU-Ministerrates am 13.5.1997, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 50/1997, S. 581-586 (Kapitel IV), und Erklärung von Ostende des WEU-Ministerrates am 19.11.1996, Bulletin Nr. 104/1996, S. 1121-1125 (Kapitel III).
- 3 Siehe *Atlantic News*, Nr. 2910 v. 19.4.1997, S. 4.
- 4 Siehe Erklärung von Paris, a.a.O., Ziff. 12.
- 5 Siehe die Berichte über Äußerungen der neuen französischen Minister für Äußeres und Verteidigung, Vedrine und Richard, sowie von Staatspräsident Chirac, in: *Atlantic News*, Nr. 2925 v. 11.6., Nr. 2926 v. 14.6. und Nr. 2932 v. 9.7.1997.
- 6 Siehe Erklärung von Ostende, a.a.O., Ziff. 7.
- 7 Hierzu fertigte die WEU einen entsprechenden internen Bericht über die Zusammenarbeit mit der EU an. Vgl. für die EU-Seite: Monar, Jörg; Mostar: Three Lessons for the European Union, in: *European Foreign Affairs Review* 1 (1997), S. 1-6.
- 8 Siehe Erklärung von Paris, a.a.O., Ziff. 43.
- 9 Siehe hierzu auch den kritischen Bericht der Parlamentarischen Versammlung vom Abgeordneten Massere, auf den sich *Atlantic News*, Nr. 2923 v. 4.6.1997, S. 4, bezieht.
- 10 Siehe Erklärung von Paris, a.a.O., Ziff. 22 und 47.
- 11 Siehe Erklärung von Ostende, a.a.O., Ziff. 10.
- 12 Vgl. auch Faria, Fernanda, Alvaro de Vasconcelos: Security in Northern Africa: Ambiguity and Reality, *Chaillot Papers* Nr. 25, September 1996.
- 13 Siehe auch im folgenden: Entwurf des Vertrages von Amsterdam, KONF/4002/97, 8.7.1997, Brüssel, Art. J.7.

Weiterführende Literatur

- Bailes, Alyson J. K.: Western European Union: The British Vision, in: *CFSP Forum* 2 (1996), S. 5-6.
- Deighton, Anne (Hrsg.): *Western European Union 1954-1997: Defence, Security, Integration*, Oxford 1997.
- Duke, Simon: The Second Death (or the Second Coming) of the WEU, in: *Journal of Common Market Studies* 2 (1996), S. 167-190.
- Gnesotto, Nicole: *Common European Defence and Transatlantic Relations, Survival*, Spring (1996), S. 19-31.
- Jopp, Mathias: The Defence Dimension of the European Union: The Role and Performance of the WEU, in: Regelsberger, Elfriede et al. (Hrsg.): *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder/London 1997.
- Ders.: Die außen- und sicherheitspolitische Identität Europas mit der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): *Die Reform der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, S. 331-344.
- Kühne, Winrich, Guido Lenzi, Alvaro de Vasconcelos: *WEU's Role in Crisis Management and Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa*, *Chaillot Papers* Nr. 22, Dezember 1995.
- Rees, G. Wyn: *The Western European Union and the European Security Debate*, Westview Press, Boulder 1997 (i. E.).