

Verteidigungspolitik / Westeuropäische Union

MATHIAS JOPP

Durch die Erweiterungsentscheidung der NATO auf ihrem Gipfeltreffen in Madrid im Juli 1997, den vorausgehenden Abschluß der NATO-Rußland-Gründungsakte, die Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages im Juni 1997 sowie die Entscheidung des EU-Gipfels in Luxemburg im Dezember 1997, den Beitrittsprozeß mit allen EU-Bewerbern ab März 1998 zu beginnen und konkrete Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten aufzunehmen, wurden wesentliche Rahmenbedingungen für die politische Ordnung sowie Sicherheit und Stabilität in Europa festgelegt. Spannungen in der Ägäis und in Zypern, die nach wie vor fragile Lage in Albanien und die jüngste Krise im Kosovo setzten jedoch Kontrapunkte zur insgesamt positiven sicherheitspolitischen Entwicklung in Europa. Während die NATO Optionen für ein militärisches Eingreifen im Kosovo erarbeitete und eine demonstrative Luftwaffenübung in Albanien und Makedonien durchführte, orientierte sich die WEU am politischen Kurs der Union. Die WEU-Außenminister verurteilten die serbische Gewaltanwendung im Kosovo, forderten andererseits die Einstellung terroristischer Aktivitäten, sprachen sich für die territoriale Integrität der Bundesrepublik Jugoslawien aus und forderten substantielle Gespräche über den politischen Status des Kosovo.¹ Das Mandat für die WEU-Polizeimission in Albanien wurde um ein Jahr verlängert und der Beratungsauftrag von MAPE² auf die polizeiliche Überwachung und Kontrolle der Grenzregionen ausgedehnt.

Intern führte die WEU ihre Arbeiten an prozeduralen und strukturellen Verbesserungen der Fähigkeiten für militärisches Krisenmanagement in ihrer Scharnierfunktion zwischen EU und NATO fort. Hierzu gehörten die Stärkung der militärischen Strukturen im WEU-Hauptquartier und auch die Vorbereitung der nächsten militärischen Übung CRISEX '98. Die deutsche Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1997 setzte zudem Akzente bei der verstärkten Einbeziehung der assoziierten Partner (MOE-Staaten) in die Aktivitäten der WEU und bei der Verbesserung der Rüstungskoooperation, vor allem mit Blick auf die Vorbereitung eines Zeitplanes zur Entwicklung einer europäischen Rüstungsagentur.³ Unter ihr wurde auch das Rüstungskontrollamt, das ohnehin nur noch Überprüfungen in Süddeutschland durchgeführt hatte, abgeschafft. Einem französischen Vorschlag folgend hatte sie auch die Diskussion über flexiblere Entscheidungsmethoden begonnen. Diese wurde unter der griechischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 fortgeführt, die sich wie ihre Vorgängerin hauptsächlich der Intensivierung der Beziehungen der WEU zur EU und zur NATO widmete. Eine ältere britische Initiative für einen WEU-Gipfel aus Anlaß des fünfzigsten Jahrestages des Brüsseler Vertrages vom 17. März 1948 wurde nicht aufgegriffen. Statt dessen richtete der Ständige Rat eine Jubiläumskonferenz aus.⁴

Das Verhältnis zur NATO

Die Beziehungen der WEU zur NATO sind an sich sehr eng, was sich allein schon aus Artikel IV des modifizierten Brüsseler Vertrages ergibt.⁵ In den letzten vier bis fünf Jahren ist es außerdem Usus geworden, gemeinsame Ratstagungen auf der Ebene der ständigen Vertreter abzuhalten. Der WEU-Rat wurde regelmäßig durch den NATO-Oberbefehlshaber (SACEUR) oder seinen Stellvertreter (DSACEUR) unterrichtet, in jüngster Zeit auch erstmals durch den Oberbefehlshaber des strategischen Kommandos Atlantik (SACLANT). Die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen hinsichtlich der Implementierung der Beschlüsse von Berlin und Brüssel⁶ zur Entwicklung der europäischen Verteidigungsidentität in der Allianz hat sich jedoch nur schleppend entwickelt und erst in jüngerer Zeit einige Fortschritte gemacht.

Dies lag zum einen daran, daß die Klärung der operativen Verbindung zur NATO für die WEU zunächst offensichtlich wichtiger war als für die NATO. Zum anderen war die NATO mit ihrer eigenen Reorganisation beschäftigt. Hierzu zählten die Vorbereitung der Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns, die Verstärkung des NATO-Partnerschaftsprogramms und vor allem die Arbeit an der drastischen Reduzierung der NATO-Kommandostruktur bei gleichzeitiger militärischer Eingliederung Spaniens. So mußte die deutsche WEU-Präsidentschaft die zögerliche Umsetzung von Ratsdirektiven beider Organisationen in die Praxis beklagen und eine effektivere Nutzung der gemeinsamen Arbeitsgruppen mit der NATO anmahnen.⁷ Unter griechischer Präsidentschaft konnten dann im ersten Halbjahr 1998 dank deutscher Vorarbeiten einige Fortschritte vermeldet werden: Mitglieder der WEU-Planungszelle wurden als Beobachter bei NATO-Übungen zur Erprobung des Konzeptes Alliiertes Streitkräftekommandos (CJTF) hinzugezogen; eine gemeinsame Krisenmanagement-Übung (CMX/CRISEX) mit der NATO wurde für das Jahr 2000 verabredet. Die geplante gemeinsame Übung soll die Konsultations- und Entscheidungsmechanismen im Falle von WEU-geführten Operationen testen, bei denen auf NATO-Mittel zurückgegriffen wird. Dies bedeutet, daß erst danach ein entsprechender WEU-Einsatz möglich wäre. Außerdem gelang es im Zuge einer Übergangsregelung, die WEU am gegenwärtigen Verteidigungsplanungszyklus der NATO zu beteiligen und hierbei auch Vorkehrungen zur Berücksichtigung von EU-Mitgliedstaaten zu treffen, die nicht der NATO angehören und in der WEU einen Beobachterstatus haben.⁸ Nach wie vor steht aber die Einigung auf einen Konsultationsmechanismus für WEU-geleitete militärische Operationen unter Einsatz von NATO-Mitteln aus. Ebenso ist die Vorbereitung eines Rahmenabkommens zu den Prinzipien und Modalitäten für die Übertragung, Supervision und Rückführung von NATO-Mitteln, die durch die WEU genutzt werden könnten, über die Identifikation von „generellen Elementen“ nicht hinausgekommen. Es wird voraussichtlich noch bis zum NATO-Gipfel im April 1999 in Washington dauern, bis die genannten formalen Regelungen zwischen der WEU und der NATO unter Dach und Fach sind.

Unabhängig von der sich nur langsam entwickelnden operativen Verzahnung zwischen WEU und NATO verbessert und erprobt die WEU vor allem auf Betreiben Frankreichs, das nicht in die militärische Struktur der NATO zurückkehrte, aber

auch Deutschlands ihre traditionellen autonomen Fähigkeiten zu militärischem Krisenmanagement.⁹ In diesem Zusammenhang steht teilweise auch die Reorganisation der militärischen Strukturen in der WEU. Die Einrichtung eines Militärausschusses und eines Ausschusses der Militärischen Delegierten, dem ein Drei-Sterne-General vorsitzen soll, der zugleich Direktor des Militärstabes der WEU ist,¹⁰ zielt freilich auch auf NATO-kompatible Strukturen, um von der NATO ernstgenommen zu werden und klare militärische Zuständigkeiten in der WEU zu haben.

Das Verhältnis zur Europäischen Union

Von übergeordneter Bedeutung für das künftige WEU-EU-Verhältnis sind die neuen Bestimmungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Titel V des EU-Vertrages. Auch wenn die Verabschiedung eines Dreistufenplanes zur Integration der WEU in die EU am Widerstand Großbritanniens und Vorbehalten der neutralen und nicht-paktgebundenen Mitgliedstaaten gescheitert war,¹¹ wurden durch den Amsterdamer Vertrag Elemente eingeführt, die auf ein engeres Verhältnis zwischen beiden Organisationen hinauslaufen könnten. Im neuen Art. 17 EUV wurden die Richtlinienkompetenzen des Europäischen Rates auf die WEU ausgedehnt, die Verfügung der EU über die WEU stringenter gefaßt, die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union offengehalten und die Verteidigungspolitik der Union im Hinblick auf die Petersberg-Aufgaben (humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen) erstmals definiert. Außerdem hält ein Protokoll die Aufgabe einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen fest, wofür die entsprechenden Modalitäten innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages auszuarbeiten sind.¹²

Die WEU selbst hat in einer Erklärung, die dem Vertrag beigelegt wurde, einige detaillierte Vorschläge zur Verbesserung der Beziehungen mit der EU unterbreitet.¹³ Hierzu gehören ein Konsultationsmechanismus zwischen EU und WEU für Krisenfälle; gemeinsame Sitzungen der relevanten Suborgane beider Organisationen; eine engere Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Präsidenschaften und der Versuch einer Harmonisierung der Präsidenschaftsabfolge; die engere Koordination der Arbeiten der beiden Generalsekretariate (einschließlich der Möglichkeit des Austausches von Personal); die Stärkung der Kohärenz zwischen beiden Institutionen auch durch die Einbeziehung der WEU in die künftige Strategieplanungs- und Frühwarnheit; Rückgriffsmöglichkeiten der EU auf die Planungszelle der WEU, das Lagezentrum und das Satellitenzentrum; eine engere Koordinierung im Bereich rüstungsrelevanter Fragen und nicht zuletzt die Verbesserung der Geheimhaltungsregelungen mit der EU. Trotz seines Umfangs ist dieses Arbeitsprogramm im Vergleich zu den ursprünglichen Intentionen etlicher Mitgliedstaaten eher bescheiden ausgefallen. Gemeinsame Ratstagungen, das heißt die Teilnahme der Verteidigungsminister an GASP-Sitzungen sind nicht vorgesehen, ebensowenig die Anwesenheit des künftigen hohen GASP-Repräsentanten bei WEU-Ratssitzungen wie auch des WEU-Generalsekretärs bei bestimmten EU-Außenminister-Tagungen – eine Form der Gegenseitigkeit, wie sie zwischen NATO und WEU durch die Teil-

nahme beider Generalsekretäre bei den jeweiligen Ratssitzungen schon seit längerem üblich ist. Auch wurde die von der WEU geforderte Verbesserung der Sicherheitsarrangements zwischen beiden Organisationen noch nicht erzielt, ohne die vertrauliche, zum Teil auch von der NATO kommende militärische Informationen nur eingeschränkt an die Union weitergegeben werden können.¹⁴

Nach wie vor wird in der WEU noch an einem „Modus operandi“ hinsichtlich des Ablaufes und der Koordinierung der Entscheidungsprozeduren beider Organisationen mit Blick auf Art. J.4 Abs. 2 EUV (Maastrichter Version) beziehungsweise Art. 17 Abs. 3 EUV (Amsterdamer Version) für den Fall einer Inanspruchnahme der WEU durch die EU gearbeitet. Die Diskussion über eine Flexibilisierung des Entscheidungsprozesses, um in Anlehnung an Art. 23 EUV (Amsterdamer Version) auch in der WEU Konsensabstimmungen mit konstruktiver Enthaltung zuzulassen, führte bislang zu keinem Ergebnis. Aus deutscher und französischer Sicht geht es hierbei um den Abbau von Blockademöglichkeiten von in der EU getroffenen Entscheidungen in der WEU. Mühsam nur entwickelt sich auch die Arbeit mit der Union an Bausteinen für eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik, bei der es um das Zusammenspiel ziviler und militärischer Elemente geht, um einen umfassenden Ansatz für die Krisenbewältigung zu erzielen. Nach wie vor wirken sich die unterschiedlichen Arbeitskulturen und Denktraditionen beider Organisationen hinderlich aus.

Dies zeigt sich auch am bislang sehr spärlichen Menü auf der Karte der EU-WEU-Zusammenarbeit. Immerhin wird das langfristige Programm der WEU-Polizeinheit in Albanien (MAPE) aus PHARE-Mitteln finanziert.¹⁵ Die WEU hat sich zudem entsprechend dem Ersuchen der Union vom Dezember 1995 weiterhin Fragen der Unterstützung afrikanischen Peacekeepings gewidmet, und Beobachter der WEU nahmen an der westafrikanischen Peacekeeping-Übung Guidimakha '98 teil.¹⁶ Im Hinblick auf die gemeinsame Aktion im Rahmen der GASP zur Räumung von Antipersonenminen aus dem Jahre 1996 unterhält die WEU eine Datenbank über Ausbildungskapazitäten und Informationen hinsichtlich der Beseitigung von Landminen. Die österreichische und italienische EU- beziehungsweise WEU-Präsidenschaft vereinbarten jüngst, ein gemeinsames Seminar in Wien mit Blick auf das Verbot von Antipersonenminen durchzuführen. Außerdem wird die WEU-Mittelmeergruppe auf Ersuchen der EU stärker in den Barcelona-Prozeß einbezogen werden.

Ausblick

Insgesamt ist die bisherige Entwicklung im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur durch äußerst mäßige Fortschritte gekennzeichnet. Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wird die Union wahrscheinlich mit der Implementierung der neuen Politiken und der noch komplexer gewordenen Verfahren sowie durch die Jahrhundertaufgabe der Erweiterung auf 26 oder mehr Staaten so absorbiert sein, daß wenig Neigung und Energie übrig bleiben, sich außerhalb des gegenwärtigen und künftigen Integrationsraumes militärisch zu engagie-

ren. Die Essenz der europäischen Sicherheitspolitik besteht demnach vorläufig in der Ausdehnung der Mechanismen der Integration auf eine Vielzahl von Staaten in Europa.

Die WEU wird bis auf weiteres nur zu begrenzten Beiträgen zu internationalem Krisenmanagement (Embargokontrollen, Polizeioptionen, Minenräumaktionen) in der Lage sein. Darüber hinaus könnten sich im Bereich humanitärer Aktionen Möglichkeiten einer künftig engeren Zusammenarbeit mit der Union ergeben. Sie wird hierfür ihre Strukturen und Mechanismen verbessern, vor allem auch mit Blick auf die operative Verschränkung mit der NATO, weil der WEU Kommando- und Kommunikationsstrukturen sowie Transport- und Aufklärungsmittel (Satelliten) fehlen, wie sie nur über die NATO und dadurch von den USA zu erhalten sind.¹⁷ Die WEU bemüht sich zwar im Bereich der Satellitenaufklärung und der strategischen Mobilität um eine bessere Ausstattung, für wirklich durchgreifende Programme mangelt es aber an entsprechenden Mitteln aufgrund von Kürzungen in den Verteidigungsetats der Mitgliedstaaten und wegen der haushaltspolitischen Konsolidierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Währungsunion. Darüber hinaus fehlt es den Europäern aber offensichtlich auch an politischem Willen und an Selbstvertrauen, eine größere Verantwortung im militärischen Krisenmanagement zu übernehmen.¹⁸ Dominant ist zur Zeit eher die allzu breite Anlehnung an die Supermacht USA, was bei gleichlaufenden Interessen und bei ungebrochenem Engagement der USA für europäische Sicherheitsbelange auch relativ wenig Probleme verursachen dürfte. Es gibt aber auch ein Szenario, demzufolge die NATO durch ihre Erweiterung der Mitgliederzahlen und Aufgabenbereiche zusehends OSZilliert, traditionelle Kernaufgaben des Bündnisses verwässert werden, die amerikanische Nukleargarantie – zumal für die neuen Bündnismitglieder im Osten – immer löchriger wird, Ausmaß und Engagement der USA für die europäischen Sicherheitsinteressen unklar bleiben und die USA ihre Fähigkeiten überdehnen.¹⁹ In diesem Fall wären die Europäer gut beraten, die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ernsthafter zu betreiben, die Kapazitäten zu militärischem Krisenmanagement wirklich zu entwickeln, die Solidarität in der EU auf den militärischen Bereich auszudehnen und die EU zum europäischen Pfeiler einer stabileren binären Allianzstruktur zu machen.

Anmerkungen

- 1 WEU-Ministerrat: Erklärung von Rhodos, 12. Mai 1998, Ziff. 25.
- 2 MAPE ist die Abkürzung für Multinational Advisory Police Element.
- 3 Siehe WEU-Ministerrat: Erfurter Erklärung, 18. November 1997, Ziff. 27 und 38-44.
- 4 Siehe Erklärung von Rhodos, a.a.O., Ziff. 2.
- 5 Im Artikel IV des modifizierten Brüsseler Vertrages haben die WEU-Mitgliedstaaten praktisch der NATO die Aufgabe der kollektiven Verteidigung überlassen, wenn es dort

heißt: „Recognising the undesirability of duplicating the military staffs of NATO, the Council and its Agency will rely on the appropriate military authorities of NATO for information and advice on military matters.“

- 6 Siehe Communiqués der NATO-Ministerrats-tagungen vom 3. Juni 1996 in Berlin, Ziff. 5-9 und 20, und vom 10. Dezember des gleichen Jahres in Brüssel, Ziff. 2 und 15-19.
- 7 Siehe Erfurter Erklärung, a.a.O., Ziff. 5.
- 8 Siehe Erklärung von Rhodos, a.a.O., Ziff. 14.

- 9 Vgl. hierzu auch Daerr, Hans-Joachim: *European Security as Defense: The Role of Western European Union – a German Perspective*, in: Deighton, Anne (Hrsg.): *Western European Union 1954 - 1997: Defense, Security, Integration*, Oxford 1997, S. 73-77.
- 10 Siehe Erklärung von Rhodos, a.a.O., Ziff. 28.
- 11 Vgl. den von Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und Spanien im März 1997 in die EU-Regierungskonferenz eingebrachten Vorschlag zur Integration der WEU in die Union in drei Phasen, abgedruckt in: *Agence Europe* v. 24./25.3.1997, S. 4 und S. 5.
- 12 Siehe Protokoll zu Artikel 17 des Vertrages über die Europäische Union, abgedruckt in: Läufer, Thomas (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages*, Bonn 1998, S. 231.
- 13 Siehe Erklärung zur Westeuropäischen Union, abgedruckt in Läufer, Thomas (Hrsg.): *Vertrag von Amsterdam*, a.a.O., S. 309-318.
- 14 Immerhin hat der Rat der Union beschlossen, Bedienstete des Ratssekretariates, die Zugang zu bestimmten Verschlusssachen haben, einer Sicherheitsprüfung zu unterziehen.
- 15 Siehe Erfurter Erklärung, a.a.O., Ziff. 25.
- 16 Siehe Erklärung von Rhodos, a.a.O., Ziff. 11.
- 17 Vgl. hierzu auch Gordon, Philip H.: *Europe's Uncommon Foreign Policy*, in: *International Security* 3 (Winter 1997/98), S. 74-100.
- 18 Diese Auffassung vertritt auch Gnesotto, Nicole: *Prospects for Bosnia after SFOR*, in: Clément, Sophia (Hrsg.): *The Issues Raised by Bosnia and the Transatlantic Debate*, Chaillot Papers 32, Paris 1998, S. 23-32.
- 19 Vgl. Rowen, Henry S.: *The Uncertain Future of the Atlantic Alliance*, in: Bark, Dennis L. (Hrsg.): *Reflections on Europe*, Stanford 1997, S. 125-162.

Weiterführende Literatur

- Deighton, Anne (Hrsg.): *Western European Union 1954-1997: Defense, 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.
- Ekelen, Willem van: *Debating European Security. 1948-1998*, Center for European Policy Studies, Den Haag 1998.
- Gordon, Philip H.: *Does the WEU have a Role?*, in: *The Washington Quarterly*, Winter 1997, S. 125-140.
- 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, S. 153-169.
- 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.
- Puig de Lluis, Maria: *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität in der NATO*, NATO-Brief Nr. 2, Sommer 1998, S. 6-9.
- Rees, G. Wyn: *The Western European Union and the European Security Debate*, Boulder 1997.