

## Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

MATHIAS JOPP

Für die Zukunft der internationalen Rolle der EU waren die Beendigung des Kosovo-Konfliktes und die Verabschiedung einer Erklärung sowie eines Präsidenschaftsberichtes über die Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Köln von entscheidender Bedeutung. Bezüglich des Kosovo hatten die Europäer einen Punkt erreicht, wo die Frage beantwortet werden mußte, ob sie den humanitären Verbrechen Slobodan Miloševićs weiterhin tatenlos zusehen oder entschlossen dagegen vorgehen wollten. Der Testfall wurde positiv entschieden. Selbst unter den schwierigen politisch-psychologischen Belastungen des NATO-Luftkrieges gegen die Bundesrepublik Jugoslawien hielten die Europäer zusammen – nicht zuletzt befördert durch die ständigen Kontakte in den Gremien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Insbesondere waren die Europäer (im Gegensatz zu ihrer zögerlichen Haltung während des ganzen Jahres 1998) nach dem endgültigen Scheitern der Verhandlungen von Rambouillet vom festen einheitlichen Willen getragen, der Politik des Völkermordes und der Vertreibung auf dem Balkan ein Ende zu setzen.

Dies gelang parallel zu den NATO-Aktionen durch den Friedensplan Außenminister Joschka Fischers, der zunächst im Rahmen der GASP abgestimmt und dann im Rahmen der G-8 angenommen wurde. Dabei konnte auch Rußland in eine gemeinsame Strategie eingebunden werden. Zudem entwarfen die EU-Mitgliedstaaten mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa eine längerfristige Strategie für den Wiederaufbau und die Zivilisierung des Balkanraumes. Beide, Friedensplan und Stabilitätspakt, stehen für einen großen außenpolitischen Erfolg der Europäer und ein Meisterstück deutscher Diplomatie. Die Bundesrepublik Deutschland besaß das Glück, sich durch ihre gleichzeitige Präsidentschaft in der EU und G-8 in einer Schlüsselposition zu befinden, und machte intensiven Gebrauch von dementsprechenden Abstimmungs- und Koordinationsmöglichkeiten.

Auch im Falle der Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wirkte sich die deutsche Doppelpräsidentschaft von EU und Westeuropäischer Union (WEU) äußerst günstig aus. Mit den Vorentscheidungen des Europäischen Rates in Köln am 3. und 4. Juni 1999 wurde ein erster wirklicher Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und des Aufbaus einer europäischen Fähigkeit zum Krisenmanagement getan.

Die Konsensfindung wurde hierbei durch die Lehren, die aus den Entwicklungen im Kosovo und in Bosnien gezogen werden mußten, erleichtert. Denn während des NATO-Luftkrieges gegen Jugoslawien wäre der Kosovo-Konflikt zeigte sich erneut

die große Abhängigkeit der Europäer in der Krisenbewältigung von den USA, die über geeignete Militärflugzeuge, Präzisionswaffen und vor allem auch die nötige Satellitenaufklärung verfügten. Die wiederholte Erfahrung der militärischen Schwäche verstärkte bei allen EU-Partnern den Wunsch, die GASP durch einen verteidigungspolitischen Unterbau abzustützen und die europäische Handlungsfähigkeit durch die Entwicklung militärischer Kapazitäten zu erhöhen. Entscheidende Voraussetzung für die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU war aber die grundsätzlich veränderte britische Haltung, die seit dem zweiten Halbjahr 1998 eine dynamische Debatte in den Gremien der EU und der WEU bis zum Kölner Gipfel entfachte.

### *Von Pörttschach über St. Malo bis Washington*

Britische Regierungen hatten über Jahre hinweg die Entwicklung einer EU-Verteidigungspolitik und die Verschmelzung der WEU mit der EU abgelehnt. Diese Haltung änderte sich im Laufe des Jahres 1998 entscheidend, unter anderem wegen des Bestrebens, eine Führungsrolle in Europa außerhalb der Währungsunion übernehmen zu wollen.<sup>1</sup> Auf der informellen Tagung des Europäischen Rates in Pörttschach am 24. und 25. Oktober 1998 erläuterte Premierminister Tony Blair das neue britische Denken. Er sprach sich für den Aufbau glaubwürdiger und einsatzfähiger europäischer Krisenreaktionskräfte aus und schloß auch eine Integration der WEU in die EU nicht aus.<sup>2</sup> Die Ausführungen Blairs fanden großen Anklang unter den Mitgliedstaaten, was sich beim ersten informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister (3.–4.11.1998) bestätigte. Auch der WEU-Ministerrat äußerte sich in Rom am 16. und 17. November 1998 positiv über die neue Entwicklung seit Pörttschach. Er setzte einen informellen Reflexionsprozeß in Gang, mit dem die Leiter der sicherheitspolitischen Abteilungen in den Außen- und Verteidigungsministerien beauftragt wurden.<sup>3</sup>

In einer „Gemeinsamen Erklärung zur europäischen Verteidigung“ auf dem französisch-britischen Gipfel in St. Malo sprachen sich Staatspräsident Jacques Chirac und Premierminister Blair für eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP aus.<sup>4</sup> St. Malo verdeckte aber in wesentlichen Punkten unterschiedliche Auffassungen. Während die Briten auf eine enge Verbindung zwischen der EU und der NATO und eine Vermeidung von Duplizierung mit NATO-Strukturen Wert legten, akzentuierten die Franzosen die autonome Rolle der EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Dokument hatte dennoch zu einer wesentlichen Beschleunigung der Debatte beigetragen, so daß der Europäische Rat in Wien am 11. und 12. Dezember 1998 die nachfolgende deutsche Ratspräsidentschaft beauftragte, die Dinge so voran zu treiben, daß die Frage einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 geprüft werden könne.<sup>5</sup>

Die deutsche Ratspräsidentschaft intensivierte ab Januar 1999 erfolgreich die Abstimmungsprozesse im Rahmen der WEU und der GASP. Wichtig hierbei war die Akzeptanz einer EU-Verteidigungspolitik durch die USA. Die amerikanische

Außenministerin Madeleine Albright hatte schon im Dezember 1998, aufgrund des sichtbaren Kurswechsels der britischen Politik, grünes Licht signalisiert. Voraussetzung sei jedoch, daß die Entwicklung einer europäischen Verteidigungskapazität nicht zur Abkopplung von der NATO, zur Duplizierung ihrer Strukturen und zur Diskriminierung von NATO-Mitgliedern führe, die nicht der EU angehören.<sup>6</sup> Der NATO-Gipfel in Washington (24. April 1999) bestätigte diese Linie durch die Anerkennung einer autonomen Kapazität der EU für militärische Aktionen in Fällen, in denen das Bündnis als ganzes nicht involviert ist. Das NATO-Gipfel-Kommuniqué betonte zudem die Notwendigkeit, europäische Nicht-EU-Alliierte eng an der EU-Verteidigungspolitik zu beteiligen (hier war insbesondere die Türkei gemeint) und versicherte andererseits den Zugang der EU zu den kollektiven Mitteln und Strukturen der NATO sowie zum NATO-Planungsprozeß.<sup>7</sup>

*Von Reinhartshausen bis zum Vorabend von Köln*

Die deutsche Präsidentschaft hatte schon beim informellen Ratstreffen in Reinhartshausen (13.-14. März 1999) den Konsens zwischen den Mitgliedstaaten in Fragen der institutionellen Ausgestaltung einer Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP aufbauen können, und zwar in Bezug auf einen EU-Militärausschuß, einen internationalen Militärstab und einen ständigen Ausschuß, der die Rolle der WEU-Botschafter beziehungsweise des ständigen WEU-Rates übernehmen könnte.<sup>8</sup> Unklar blieb, ob die WEU aufgelöst oder komplett in die EU eingegliedert werden sollte, und was mit Art. V des modifizierten Brüsseler Vertrages geschehen sollte.

Die Diskussion hierüber verschärfte sich nach der allgemeinen Ratssitzung vom 17. Mai, bei der die deutsche Präsidentschaft ein überarbeitetes Papier vorgelegt hatte und in dem sie von der Integration der WEU in die EU sprach. Ein Problem bestand darin, daß Frankreich mit Blick auf die relative Interessenharmonie zwischen Deutschland und Großbritannien eine zu große NATO-Orientierung der künftigen EU-Verteidigungspolitik befürchtete. Frankreich wollte einer Absorption der WEU durch die EU nur zustimmen, wenn die Entwicklung der autonomen Fähigkeit zum Krisenmanagement gesichert sei und der WEU-Acquis einschließlich einer kollektiven Beistandsverpflichtung gewahrt bliebe.<sup>9</sup> Auf französischer Seite wollte man deshalb die WEU nicht so schnell aufgeben und sprach eher von einer „Integration der Funktionen der WEU in die EU“.

Das andere Problem bestand auf Seiten der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten, die die Umwandlung der EU in eine Verteidigungsgemeinschaft befürchteten und sich gegen eine Verschmelzung der WEU mit der EU sowie die Übernahme einer Beistandsverpflichtung in den EU-Rahmen wandten.<sup>10</sup> Gleichzeitig waren und sind Österreich, Finnland und Schweden an einer militärischen Krisenbewältigungskapazität der EU interessiert, nicht zuletzt, weil sie in der WEU nur einen zweitklassigen Status innehaben.

Nachdem mit Frankreich Fortschritte auf dem deutsch-französischen Gipfel in Toulouse erzielt werden konnten, auf dem die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum nächsten großen Integrationsprojekt erklärt, eine stärkere

Rüstungszusammenarbeit verabredet und beschlossen wurde, das EUROCOPS zu einem Instrument europäischen Krisenmanagements aufzubauen<sup>11</sup>, gelang die Klärung abschließender Fragen erst drei Tage vor dem Kölner Gipfel beim Treffen der Politischen Direktoren und der Außenminister am 30. und 31. Mai 1999. Hierbei mußte vor allem auch mit den neutralen und nicht-paktgebundenen Mitgliedstaaten eine Formel gefunden werden, die eine Akzeptanz der in Köln zu verabschiedenden Dokumente ermöglichte.

### *Die Ergebnisse von Köln*

Auf dem Kölner Gipfel konnte vor diesem Hintergrund keine formelle Entscheidung über die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik getroffen werden. Der Europäische Rat verabschiedete aber eine Erklärung „zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, billigte den Bericht der Ratspräsidentschaft „als Grundlage für die künftige Arbeit“ und beauftragte die künftige finnische Ratspräsidentschaft mit einem weiteren Bericht für den Gipfel in Helsinki.<sup>12</sup>

In der Erklärung des Europäischen Rates wird die autonome Fähigkeit der EU zur Krisenbewältigung betont, „gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten“. Statt einer Integration der WEU in die EU wird die „Einbeziehung der Aufgaben der WEU in die EU“ angestrebt, wobei die erforderlichen Beschlüsse bis zum Ende des Jahres 2000 gefaßt werden sollen, und die WEU dann „ihren Zweck erfüllt haben“ würde. Die Erklärung kam durch ihre Interpretationsmöglichkeiten sowohl französischen Wünschen wie auch den Bedenken der neutralen und nicht-paktgebundenen Mitgliedstaaten entgegen. Gleichzeitig berücksichtigte sie den deutschen Wunsch nach einer Verschmelzung der WEU mit der EU.

Im Bericht der deutschen Ratspräsidentschaft, der den Konsens aller Mitgliedstaaten reflektiert, wird zumindest auf die Möglichkeit zur Integration der WEU in die EU „im Sinne des Art. 17 des EUV“ verwiesen. Auch heißt es dort, daß Art. V des Brüsseler Vertrages für die Mitgliedstaaten, die ihm angehören, erhalten bleiben soll. Der Bericht fährt fort, daß Beschlüsse über Aktionen des Krisenmanagements nach „geeigneten Verfahren“ gefaßt werden sollen, die die besondere intergouvernementale Natur in diesem Bereich berücksichtigen. Um EU-Operationen „effektiver beschließen und durchführen“ zu können, werden Ratstagungen der Außenminister unter Einbeziehung der Verteidigungsminister („soweit angebracht“), ein ständiger politischer und sicherheitspolitischer Ausschuß in Brüssel, ein Militärausschuß der EU und ein „EU-Militärstab einschließlich eines Lagezentrums“ vorgeschlagen.

Der Bericht betont, daß die Mitgliedstaaten ihre eigenen Streitkräfte und Hauptquartiere weiterentwickeln müßten, um für Operationen zur Krisenbewältigung geeignet zu sein. Hinsichtlich der künftigen Beziehungen zwischen der EU und der Allianz sollen die Berliner Beschlüsse der NATO von 1996 über Alliierte Streitkräftekommandos umgesetzt und weitere Arrangements getroffen werden. Im Kern

geht es hierbei um die Rückgriffsmöglichkeiten auf NATO-Verbände und Teile der integrierten Kommandostruktur sowie Informations- und Kommunikationssysteme.

#### *Ausblick*

Die Erklärung des Europäischen Rates und der Präsidentschaftsbericht von Köln bedeuten einen großen Fortschritt auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Unklar sind aber eine Reihe nicht unerheblicher Detailfragen, die sowohl der finnischen wie auch der portugiesischen und der französischen Ratspräsidentschaft Kopfzerbrechen bereiten werden. Wird die WEU als eine Art Rumpforganisation über längere Zeit weiterbestehen oder aufgelöst werden? Kann im Falle einer Auflösung der WEU Art. V in Form eines Protokolles der EU/NATO-Staaten dem EU-Vertrag angegliedert werden? Sind alle notwendigen verteidigungspolitischen Veränderungen und Ergänzungen der GASP-Strukturen ohne Vertragsänderungen zu erreichen, um Referenden gerade in den neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten zu vermeiden? Welchen Status wird der neue ständige politische und sicherheitspolitische Ausschuß erhalten, und in welchem Verhältnis wird er zum Politischen Komitee und zum Ausschuß der Ständigen Vertreter stehen? Schwierig wird auch die angemessene Beteiligung assoziierter WEU-Mitglieder an der EU-Verteidigungspolitik sein. Mit Blick auf die Türkei gilt es, Blockademöglichkeiten für den Fall des Rückgriffes der EU auf NATO-Strukturen auszuschließen, andererseits aber die Entscheidungsautonomie der EU zu gewährleisten. Probleme kann zudem das Aushandeln technisch-operativer Arrangements mit der NATO bereiten, zumal im Unterschied zur WEU bei der EU von einem wesentlich selbstsichereren Auftreten auszugehen ist.

Wichtig sind schließlich Fragen der Kohärenz und der Legitimität einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Europäische Parlament darf von der Verteidigungspolitik auf der Basis seiner vertraglichen Zuständigkeiten für die GASP nicht ausgeschlossen werden. Auch die Kommission muß im Rahmen ihrer Kompetenzen voll einbezogen werden. Es ist kein Geheimnis, daß einige Mitgliedstaaten mit dem Aufbau einer EU-Verteidigungspolitik auch die Errichtung einer Brandmauer gegenüber einer schleichenden Kontaminierung des zweiten Pfeilers durch Institutionen und Mechanismen des ersten Pfeilers im Sinne haben. Es wird deshalb Aufgabe integrationsfreundlicher Politik sein, nicht nur eine gemeinsame Verteidigungspolitik ins Werk zu setzen, sondern auch darauf zu achten, daß nicht zwei unterschiedliche „Gemeinschaften“ unter dem Dach der EU entstehen. Schließlich gibt es noch drängende Fragen im Hinblick auf eine gemeinsame Rüstungspolitik und den Aufbau von militärischen Fähigkeiten, die ein europäisches Krisenmanagement ermöglichen. All dies verdeutlicht, daß eine Vielzahl von Einzelproblemen über einen längeren Zeitraum hinweg zu lösen ist, vielleicht durch einen stufenweisen Prozeß, wie es im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion geschieht. Der wichtigste nächste Schritt wird unter französischer Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 zu erfolgen haben, ohne daß dabei

formelle Beschlüsse zur europäischen Verteidigungspolitik Komplikationen mit dem gleichzeitigen Abschluß der neuen Regierungskonferenz verursachen.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Whitman, Richard G.: Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union, Institute for Security Studies of WEU, Occasional Papers 7.1.1999; Grant, Charles: Can Britain lead in Europe?, Center for European Reform, London 1998, S. 44-50.
- 2 Siehe hierzu den Bericht in Agence Europe v. 26./27.10.1998, S. 4-5.
- 3 Siehe Erklärung von Rom, WEU-Ministerrat, Rom, 16./17.11.1998, Punkt 2.
- 4 Siehe gemeinsame Erklärung zur europäischen Verteidigung, St. Malo, 4.12.1998, abgedruckt in: CFSP Forum 4 (1998), S. 8.
- 5 Europäischer Rat in Wien, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, 11./12.12.1998, Absätze 76-78.
- 6 Siehe Albright, Madeleine: The right balance will secure NATO's future, in: Financial Times v. 7.10.1998, S. 22.
- 7 Siehe Kommuniqué des NATO-Gipfels in Washington, 24.4.1999, NAC-S (99) 64, Punkte 9-10.
- 8 Die wesentlichen Teile des Reinhartshausen-Papiers wurden in Agence Europe v. 15./16.3.1999, S. 6 und 7 veröffentlicht; siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.3.1999, S. 2.
- 9 Siehe Agence Europe v. 17.3.1999, S. 7 sowie Richard, Alain: The security agenda for Europe and North America, Rede vor dem Royal United Services Institute, 8.3.1999; sowie die Erklärung von Verteidigungsminister Richard auf dem WEU-Ministerrat in Bremen am 10.5.1999, im Internet verfügbar unter URL: <http://www.weu.int/fra/mini/99bremen/fr0510a.htm>.
- 10 Vgl. zu den Sorgen der Skandinavier vor einer Militarisierung der EU: Neue Zürcher Zeitung v. 4.6.1999 und FAZ v. 31.5.1999, S. 10.
- 11 Siehe Presseberichte zum Gipfel von Toulouse, FAZ v. 31.5.1999, S. 1 und 2 und Süddeutsche Zeitung v. 31.5.1999, S. 7.
- 12 Vgl. dazu die Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Köln, 3./4.6.1999, Ziffer 17 und Anhang III.

### Weiterführende Literatur

- Baumel-Bericht: WEU after the Washington and Cologne Summits – Reply to the annual report of the Council, assembly of Western European Union, 45th session, Document 1652, 10.6.1999.
- Biscop, Sven: The UK's change of course: A new chance for the ESDI, in: European Foreign Affairs Review 2 (1999), S. 253-268.
- Grant, Charles: Can Britain lead in Europe?, Center for European Reform, London 1998, S. 44-50.
- Jopp, Mathias; Hanna Ojanen (Hrsg.): European security integration: Implications for non-alignment and alliances, Helsinki, Bonn, Paris 1999.
- Lankowski, Carl; Simon Serfaty (Hrsg.): Europeanizing security? NATO and an integrating Europe, American Institute for Contemporary German Studies Research Report 9, Washington DC 1999.
- Lenzi, Guido (Hrsg.): L'UEO à cinquante ans. Points de vue internes sur l'avenir de l'UEO après cinquante ans, Paris 1998.
- Rees, G. Wyn: The Western European Union at the crossroads. Between trans-atlantic solidarity and European Integration, Boulder 1998.
- Roper, John; Lawrence Freedman (Hrsg.): Towards a Common Defence Policy, Institute for Security Studies of WEU, Paris 1996.
- Schmidt, Peter: Neuorientierung in der europäischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen. Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier, Ebenhausen, Januar 1999.
- Whitman, Richard G.: Amsterdam's unfinished business? The Blair government's initiative and the future of the Western European Union. Institute for Security Studies of WEU, Occasional Papers 7.1.1999.