

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Stefan Fröhlich

**Der Ausbau der
europäischen
Verteidigungsidentität
zwischen WEU und NATO**

Discussion Paper

C 19
1998

PD Dr. Stefan Fröhlich, Jahrgang 1958, studierte an den Universitäten Bonn, Philadelphia und Washington Politikwissenschaft, Anglistik und Hispanistik . Er hat sich 1996 an der Universität Bonn im Fach Politische Wissenschaft habilitiert und vertrat anschließend eine Professur in Trier. Seit Anfang 1998 ist er Koordinator des Postgraduierten-Programms „European Studies“ am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI). Darüber hinaus ist er als Privatdozent am Seminar für Politische Wissenschaften der Universität Bonn tätig.

Publikationsauswahl: Die Nuclear Freeze Campaign. Die Kampagne für das Einfrieren der Nuklearwaffen unter der Reagan-Administration (1990), Die USA und die neue Weltordnung (1992), Fragen einer institutionellen Gestaltung der internationalen Ordnung (1996), Amerikanische Weltpolitik von den Anfängen bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges (1998), Geostrategisches Denken in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges (1998), Das Kanzleramt im außenpolitischen Entscheidungsprozeß zwischen 1982-1989 (im Erscheinen).

Stefan Fröhlich

Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO

Die Idee, Europa durch GASP eine faßbare Identität zu verleihen, gehört zu den schwierigsten Reformaufgaben der Union. Die Bestimmungen dazu gehörten zu den umstrittensten Teilen des Maastrichter Vertrages. Im Kern kreisten die Argumente um einen gemeinschaftlichen oder intergouvernementalen Ansatz einerseits und um die Frage, ob die Verteidigungspolitik zu einem Zuständigkeitsbereich der Union werden soll, andererseits. Man einigte sich schließlich auf die Institutionalisierung der EPZ, sprich auf eine Aufnahme der politischen Zusammenarbeit und deren stärkeren selbstverpflichtenden Charakter in den Unionsvertrag, die erstmalige Einbeziehung aller sicherheits- und verteidigungspolitisch relevanten Aspekte in die GASP, die Entwicklung gemeinsamer Standpunkte und die Durchführung gemeinsamer Aktionen nach Titel V, Art. J.2 und J.3 EUV, sowie, sicherlich als bedeutendsten Punkt, eine vertragliche Beziehung zwischen EU und WEU mit der Perspektive der Entwicklung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik.

Sieben Jahre nach Maastricht ist die Bilanz gemischt: Auf der Basis des Unionsvertrages sind die Mitgliedstaaten längst enger miteinander verwoben als jedes militärisches Bündnis; so gesehen ist die Union bereits eine Art Sicherheitsbündnis. Erfolgreich hat sie in der Vergangenheit ein umfassendes politisches und wirtschaftliches Instrumentarium zur Gestaltung ihrer bilateralen und interregionalen Beziehungen entwickelt, welches anzeigt, daß die Einsicht in die Notwendigkeit der gemeinsamen Durchsetzung von außen- und sicherheitspolitischen Interessen insgesamt gestiegen ist. Wer die jährlichen Ratsberichte liest, gewinnt den Eindruck, daß die

Union, trotz der Säulenstruktur des Maastrichter Vertrages, mittlerweile ein insgesamt größeres Maß an Kohärenz in außen- und außenwirtschaftspolitischen Fragen entfaltet hat: gemeinsames Engagement in der Jugoslawienpolitik unter dem Stichwort der „Konditionalität“; Unterstützung des demokratischen Übergangs in Südafrika; Entsendung von Beobachtern zu den Parlamentswahlen in Rußland; Ausarbeitung eines Stabilitätspakts mit den MOE-Ländern; Entwicklung einer EU-Position zum Friedensprozeß im Nahen Osten, zur Frage der Nicht-Verbreitung von Kernwaffen sowie Ausfuhrkontrolle von Waren mit doppeltem Verwendungszweck etc.¹ Darüber hinaus intensivierte die EU den Dialog mit den MOE-Ländern sowie Malta und Zypern zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen,² unterzeichnete Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Rußland und der Ukraine im Juli 1995 bzw. Juni 1994,³ und unternahm wichtige Schritte zur Institutionalisierung ihres Verhältnisses zu den Mittelmeeranrainern (Euro-Mittelmeer-Konferenz vom November 1995 mit dem Ziel der Einrichtung einer Freihandelszone bis 2010)⁴, den MERCOSUR-Staaten (Handels- und Kooperationsabkommen mit Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay Ende 1995)⁵ sowie Japan und China im bilateralen und Asien im Rahmen des Euro-Asiatischen Gipfels Anfang 1996 im multilateralen Verhältnis.⁶ Nicht zuletzt unterstrich die im Dezember 1995 unterzeichnete Transatlan-

¹ Vgl. dazu im einzelnen: European Commission, „List of Joint Actions Adopted by the Council since the Entry into Force of the Treaty on the European Union (November 1993-September 1996)“, and „List of Common Positions Adopted by the Council since the Entry into Force of the Treaty on the European Union (November 1993-september 1996)“; Gesamtbericht der Kommission 1995, Ziff. 690 ff; Gesamtbericht 1996, Ziff. 655 ff; European Dialogue (Brussels: European Commission, 1997), S. 18-20.

² Dazu Gesamtbericht der Kommission 1995, Ziff. 814, Brüssel/Luxemburg 1996; Bulletin 12-1995, Ziff. I.2.5; Gesamtbericht 1996, Ziff. 785-810.

³ European Commission, Conclusions of the Presidency, „Annex 8: European Union’s Strategy for Future EU/Russia Relations“.

⁴ European Commission, Conclusions of the Presidency, „Annex 11: Barcelona Declaration Adopted at the Euro-Mediterranean Conference“.

⁵ Ebenda, „Annex 12: Council Conclusions on the General Guidelines for Cooperation between the Community and Latin America“.

⁶ Vgl. Financial Times, 15. September 1995.

tische Agenda den europäisch-amerikanischen Willen zu einer über den reinen Konsultationsprozeß hinausreichenden konkreten Zusammenarbeit nicht nur in wirtschaftlichen, sondern erstmals auch und vor allem in außen- und sicherheitspolitischen Fragen.⁷

So gesehen erfüllt die Union zumindest teilweise die Zielvorgaben der Artikel B und J.1 des Vertrages über die Europäische Union sowie der Artikel 2 und 11 der durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung.⁸ Die Definition und Verfolgung gemeinsamer sicherheitspolitischer Interessen muß unter Berücksichtigung des internationalen Kontextes, und hier vor allem des gesamteuropäischen und transatlantischen Raumes, erfolgen. Allerdings konnten die meisten dieser Dialoge gravierende Meinungsunterschiede nicht ausräumen oder wurden im nachhinein gar nicht ausreichend genutzt, wie beispielsweise die Bilanz der Transatlantischen Agenda nach einem Jahr gezeigt hat.⁹ Ganz abgesehen davon zeigen sie, daß zumeist noch die eher traditionellen Politikinstrumente der Gemeinschaft die Basis für die umfassende Nutzung der neuen Mechanismen der GASP bilden. So ist die Union längst zu einem höchst effizienten Akteur bei der Bestimmung und Implementierung gemeinsamer Außenhilfe und Handelspolitik geworden; dies zeigt sich beispielsweise im Bereich der GATT-Verhandlungen - zwar kein eigentliches GASP-Beispiel -, wo sie Dinge durchsetzen konnte, die keiner der Mitgliedstaaten für sich alleine hätte durchsetzen können. Als einheitlich oder glaubwürdig auftretender diplomatischer Akteur jedoch ist sie, gemessen an ihrer Größe und ihrem ökonomischen Gewicht, auch nach Einschätzung der Kommission noch nicht

⁷ Ebenda; Gesamtbericht 1996, Ziff. 655-674; im einzelnen: Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: JEI 1995/96, S. 211-220; Stefan Fröhlich, Möglichkeiten Europäisch-Amerikanischer Kooperation: Der Aktionsplan zur Transatlantischen Agenda, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Januar 1997.

⁸ Der Amsterdamer Vertrag ist abgedruckt in: Kurt Schelker/Werner Hoyer (Hrsg.), Der Vertrag von Amsterdam, Bonn 1997 (Band 4 der Schriftenreihe zur Europäischen Integration).

⁹ Fröhlich, Der Aktionsplan zur Transatlantischen Agenda, op. cit.

geeignet für rasches und umfassendes Krisenmanagement und militärische Machtprojektion.¹⁰

Der wesentliche Grund für die deutlich erkennbaren Schwächen der GASP im Hinblick auf die Schaffung effizienterer Strukturen ist nach wie vor der mangelnde politische Wille, entschlossen zu handeln und dabei auch Risiken einzugehen, wenn Krisenmanagement dies erforderlich macht. Die Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik erfordert nunmal einen umfassenderen Ansatz, der neben politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen - wenn erforderlich - auch militärische Maßnahmen einschließt. Inhaltlich, so fordert es der Maastrichter Vertrag und so läßt sich auch die Grundposition der Bundesregierung formulieren, geht es um die Reduzierung von Risiken für

- die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit der Union unter Einschluß von Maßnahmen zur Eingrenzung der Risiken einer Ausweitung lokaler Konflikte;
- die wirtschaftliche Stabilität der Union und ihrer Mitgliedstaaten unter Einschluß von Maßnahmen gegen Bedrohungen der Kommunikationswege und der Rohstoffversorgung;
- die demokratischen Grundlagen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.¹¹

De facto aber bleibt die Union den Beweis noch schuldig, daß sie zu operativer Außenpolitik fähig ist. Die Jugoslawien-Krise sollte zur „Stunde Europas, nicht der USA“ werden, wie dies Luxemburgs Außenminister, Jacques Poos, 1991 selbstbewußt gefordert hatte.¹² Tatsächlich aber wurde sie zum traurigen Beispiel dafür, daß die EU bislang nicht in der Lage ist, ihr schwindendes Militärpotential und die schrumpfenden Rüstungsindustrien zusammenzufassen. Von Beginn an verfolgten die EU-

¹⁰ European Commission, Intergovernmental Conference 1996: Commission Report for the Reflection Group (Brussels: EC, May 1995), S. 63.

¹¹ Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Die künftige Rolle der WEU, Drucksache 13/10106, S. 2.

¹² So zit. bei Joel Haveman, „EC urges End to Yugoslav Violence, Threatens Aid Cut“, in: Los Angeles Times, 29. Juni 1991, S. A11.

Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Politik. Zu keinem Zeitpunkt waren sie bereit, ihre Diplomatie mit entschlossenem Militäreinsatz zu verbinden. Nicht einmal das Konzept, durch den Köder beträchtlicher Wiederaufbaumittel bei den Konfliktparteien verträgliche Zusammenarbeit zu erreichen, hat Früchte getragen, wie die EU-Verwaltung in Mostar gezeigt hat. Die bittere Erkenntnis war einmal mehr, daß die Union auch nach Maastricht in puncto Sicherheit nur über das verfügt, was man gern als „soft power“ bezeichnet. Und daran dürfte sich solange nichts ändern, wie die GASP nicht auf das Prinzip Führung gegründet ist. Das heißt, es gibt bislang in der EU (bewußt) keine Führungsnation oder eine Art von Präsidentschaft, die Führung ausüben könnte. Gerade aber die Tatsache, daß die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik zunehmend künstlicher wird, verlangt nach Führung. Amerikanische oder europäische Außenpolitik wird von innenpolitischen Erwägungen zum Beispiel zu Themen wie Kuba, Einwanderung oder NATO-Erweiterung mitbestimmt. Von daher ist eine GASP unvorstellbar, die mit Akteuren zu tun hat, die über ein derartiges politisches Führungs- und Entscheidungszentrum verfügen. Staaten teilen ihre Souveränität, oder geben sie an eine neue Institution nur dann auf, wenn

- die erwarteten Gewinne gemeinsamen Handelns annähernd die potentiellen Kosten des Souveränitätsverlusts aufwiegen;
- unterschiedliche nationale Interessen so weit konvergieren, daß die erste Grundbedingung nicht aufgehoben wird;
- bestimmte Interessen der größeren, zu operativer Außenpolitik fähigen Staaten durch „opting out“-Möglichkeiten gewahrt bleiben.

Aus diesem Grund wird es schwer werden, endlich eine Person für die Außenpolitik der EU sprechen zu lassen. Andererseits wird sich die Prozeßqualität der GASP nur bewähren, wenn aus dem bisherigen, durchaus partnerschaftsfähigen „System ohne Führung“ ein handlungsfähiges System entwickelt, in dem Führungsmacht verantwortlich wahrgenommen wird. Nur dann lassen sich auch die eigentlichen Kernfragen der außenpolitischen Agenda offensiv angehen: Wie soll die EU mit Rußland verhandeln, das nach wie vor in anderen Machtkategorien denkt? Wie kann die EU verhindern, daß die westlichen Räume von Wirtschaft, Politik und Si-

cherheit auseinanderfallen? Und wie können die Europäer ihre Interessen und Wertvorstellungen und schließlich den Frieden auf dem Balkan und darüber hinaus sichern? Das Prinzip der Enthaltung, wie es der Amsterdamer Vertrag als derzeitiges Maximum für die notwendige Flexibilität in der GASP formuliert hat, reicht nicht aus. Und mit Blick auf die in Art. J4 Abs. 1 des EU-Vertrages zeitlich konditionierte verteidigungspolitische Perspektive als zentraler Teilbereich der Gemeinsamen Sicherheitspolitik fand in Art. 17 der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung lediglich dahingehend eine Präzisierung statt, daß als Teil der GASP eine „schrittweise Festlegung“ einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik erfolgen soll. Selbst die Idee der schrittweisen Integration der WEU in die EU, fand am Ende unter den Mitgliedern in Amsterdam keinen Konsens, nachdem es im Maastricht-Vertrag in Art. J4 noch explizit heißt: „Die Union ersucht die WEU, die integraler Bestandteil der Entwicklung der EU ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzusetzen...“¹³ Die zuvor diskutierte „coalition of the willing“ erhielt somit kein verbindliches Mandat und könnte auf Jahre gescheitert sein. Die kollektive Verteidigung bleibt bis auf weiteres die zentrale Aufgabe der NATO.

Genese und Schwächen von GASP

Welches sind die Gründe für die Schwächen der GASP? Neben dem allseits beklagten Mangel an politischem Willen und der ungeklärten Führungsfrage sind vor allem sechs weitere Punkte hervorzuheben:

- das aus dem mangelnden gemeinsamen politischen Willen resultierende Fehlen einer präzisen Interessendefinition; es gibt zwar mühsam gezimmerte gemeinsame Positionen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, kaum aber gemeinsame Ansichten über die Interessen im Nahen Osten, in Rußland, Osteuropa oder Nordafrika, geschweige denn gemeinsame Lageeinschätzungen schon im Vorfeld von Entschei-

¹³ Maastrichter Vertrag, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn: Europa Union Verlag 1993, S. 179.

dungsprozessen in Konfliktfällen. Erste Ansätze gibt es zwar durch die Einrichtung eines rund um die Uhr im Einsatz befindlichen Logistikzentrums zur Überwachung und Auseinandersetzung mit Krisensituationen,¹⁴ die primären Lageanalysen stammen aber immer noch aus den nationalen Außenministerien;

- entschlossenes Handeln ist wenn überhaupt nur dann möglich, wenn GASP sich von den derzeitigen Mechanismen der Entscheidungsfindung trennen kann: Einstimmigkeits- oder Konsensprinzip mit nationalem Vetorecht. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich mit Mehrheitsentscheidungen tatsächlich holländische oder dänische Soldaten gegen den Willen der nationalen Regierungen in Kriegseinsätze befehligen lassen. Wahrscheinlicher sind auch künftig ad-hoc-Koalitionen einiger Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel in der Bosnien-Kontaktgruppe oder beim Albanien-Einsatz; jedenfalls hat der neue Art. 23 EU-Vertrag keine Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen in Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen gebracht;
- die Union benötigt eine sichtbare Vertretung nach außen. Die Einsetzung von Sonderemissären wie etwa dem spanischen EU-Beauftragten für Nahostfragen Moratinos ist nur ein erster kleiner Schritt hin zu einer Operationalisierung der EU-Außenpolitik;
- die Finanzierung von Einsätzen der EU muß klarer geregelt werden; auch nach Amsterdam werden Ausgaben mit verteidigungspolitischem Bezug nicht aus dem EG-Haushalt finanziert;
- die Zusammenarbeit der EU mit der WEU funktioniert letzten Endes sogar schlechter als die zwischen WEU und NATO; seit 1993 wurde kein einziger formeller Beschluß der Union gemäß Art. J4 des EU-Vertrages gefaßt. Die WEU wurde seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages nur in drei Fällen eingeschaltet, so bei der Blockade der Irakischen Flotte während des Golfkrieges 1990/91, zur Durchsetzung von

¹⁴ Vgl. Graham Messervy-Whiting, „WEU Operational Development“, in: Joint Forces Quarterly, 15 (Spring 1997), S. 70-74; Assembly of the WEU, Sir Russel Johnson, Rapporteur, WEU: Information Report, Brussels, 14. März 1995, S. 47-55.

Sanktionen gegen die jugoslawische Regierung entlang der Donau und in der Adria, und schließlich bei der Entsendung von Polizisten nach Mostar. Auch bietet der EU dieser Artikel in seiner bisherigen Formulierung noch keine ausreichende Basis, der GASP notfalls durch Androhung bzw. Anwendung militärischer Mittel Nachdruck zu verleihen;

- die WEU ist als Instrument europäischer Verteidigungsintegration ungeeignet, weil sie die falsche Funktion und die falsche Mitgliedschaft hat. In den letzten Jahren hat sie sich auch für Staaten geöffnet, die keine Mitglieder der NATO sind und früher zumeist zu den Neutralen zählten; dazu kommen noch die MOE-Länder, die mit der EU assoziiert sind. Alle diese Staaten nehmen mittlerweile auch als Nicht-Vollmitglieder an den WEU-Beratungen teil und prägen ihre Entscheidungen mit.

Die Mitgliedstaaten haben zwar zwischen 1995 und 1997 eine Reihe von Vorschlägen präsentiert, so u.a.: die Einrichtung einer Planungs- und Analyseeinheit zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Reaktion der EU auf internationale Konflikte; die Einrichtung eines Ständigen Politischen Ausschusses zur Entlastung des Politischen Komitees (Politische Direktoren) und Vorbereitung der Sitzungen der EU-Außenminister; die Personifizierung von GASP, ein französischer Vorschlag, durch die Einrichtung des Amtes eines hohen GASP-Repräsentanten, der - der Logik des französischen Präsidialsystems entsprechend - vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs ernannt werden soll, oder die Schaffung eines Generalsekretärs für die GASP, der dem Rat zugeordnet ist, mit oder ohne konkurrierendem Initiativrecht zur Kommission.

Schon in diesen Fragen aber zeigte sich rasch, daß mehr als die Einrichtung weiterer Gesprächsforen und einiger Formelkompromisse zu GASP bei Maastricht II nicht zu erwarten war. Weitgehend unstrittig war die geplante Analyseeinheit, problematisch hingegen der Vorschlag eines Ständigen Ausschusses sowie eines „Monsieur X“. Ersterer erschien den meisten Mitgliedstaaten zu sehr als Kern einer zweiten - und zwar politischen - EU-Vertretung der Mitgliedstaaten, welche langfristig zu einer Verfestigung der Trennung zwischen den Pfeilern der Union führen könnte, letzterer rief

Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO

vor allem in Deutschland Bedenken hervor, Frankreich könne dafür auf einen eigenen Kandidaten insistieren, der dann (von Deutschland ängstlich toleriert) primär französische Eigenwilligkeiten gegenüber NATO und den USA als Außenpolitik der EU präsentieren würde.

Gegen Ende 1996 zeichnete sich bereits ab, was schließlich in Amsterdam herauskam:

- eine mehr „politische“ Definition des Generalsekretärs des Rates;
- die Einrichtung einer Strategie- und Frühwarneinheit, welche politische Entwicklungen analysieren, Krisen erkennen, diese bewerten und Handlungsoptionen für den Rat aufzeigen soll;
- das Prinzip der konstruktiven Enthaltung;
- die erwähnte Konkretisierung des Wegs zur gemeinsamen Verteidigungspolitik („schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“);
- Leitlinienkompetenz des Europäischen Rats gegenüber der WEU mit langfristiger Zielbestimmung einer möglichen Integration der WEU in die EU und ihrer Scharnierfunktion zwischen NATO und EU;
- Aufnahme der Petersberg-Aufgaben der WEU (militärischer Schutz humanitärer Aktionen, fiedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen).¹⁵

Darüber hinaus hat der Ministerrat der WEU am 17./18. November 1997 die Abfolge der WEU-Präsidentschaften an die der EU angeglichen und die Mitwirkungsrechte der Beobachter auf der durch Art. 17 Abs. 3 EU-Vertrag vorgegebenen Linie weiterentwickelt.¹⁶ Die Verzahnung der Entscheidungsprozesse beider Organisationen in Krisenmanagement-Operationen nach Art. 17 Abs. 3 wurde schließlich von der Bundesregie-

¹⁵ Vgl. Amsterdamer Vertrag, Art. 18, Abs. 3 EU-V, Art. J.16, Art. 1 u. 2 der Erklärung Nr. 6, Art. 23, Abs. 1 EU-V und Art. 17, Abs. 1 EU-V.

¹⁶ Zur Erfurter Ministerratssitzung der WEU-Außen- und Verteidigungsminister am 17/18 November 1997 vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 96/S. 1229 vom 3. Dezember 1997.

zung zusammen mit der luxemburgischen EU-Präsidentschaft vorangetrieben.¹⁷

Ob dies Einfluß auf den gemeinsamen Willen zum außenpolitischen Handeln haben wird, ist zweifelhaft. Die Abgrenzung der Aufgaben der für die Außenpolitik zuständigen Institutionen wird eher noch verkompliziert, wenn neben Ratspräsident, Kommissionspräsident und den Kommissar für Außenbeziehungen noch ein Generalsekretär mit außenpolitischen Kompetenzen tritt.

Die EU als militärischer Akteur

Vor allem aber in der Verteidigungspolitik bleiben die Dinge aufgrund der unterschiedlichen Positionen der Mitgliedsstaaten nach wie vor äußerst kompliziert. Großbritannien nimmt nach wie vor dezidiert eine Sonderposition ein und wird dabei zunehmend durch das neutrale Irland und die nicht paktgebundenen, 1995 neu hinzugekommenen Staaten Österreich, Schweden und Finnland sowie die NATO-Länder Dänemark und Portugal unterstützt; auch sie zogen Grenzen hinsichtlich einer Verschmelzung von Union und WEU. London signalisierte, auch über 1998 hinaus, wenn die Bindung an den WEU-Vertrag ausläuft, an der Selbständigkeit der WEU festhalten zu wollen. Die Gründe hierfür liegen unverändert in den besonderen Bindungen an die USA und dem Interesse an der Bewahrung der NATO-Suprematie in der Verteidigungspolitik.¹⁸

Den weitgehendsten Vorschlag haben Ende 1995 die Benelux-Staaten und Griechenland eingebracht, indem sie für die Einfügung einer militärischen Beistandsverpflichtung in den EU-Vertrag plädierten.¹⁹ Zwischen diesen beiden Polen haben sich Deutschland und Frankreich für eine allmähliche

¹⁷ Antwort der Bundesregierung auf Große Anfrage, a.a.O., S. 5.

¹⁸ Memorandum of the United Kingdom Government's approach to the treatment on European Defense Issues at the 1996 IGC, März 1995; desw. „A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union IGC 1996, März 1996.

¹⁹ Vgl. Resolution der Parteivorsitzenden der Europäischen Liberalen, Demokratischen und Reform Partei: „Für ein offenes Europa“, 23. November 1995.

Entwicklung einer eigenen Verteidigungspolitik der EU durch die Eingliederung der WEU ausgesprochen. Im Februar 1996 formulierten beide Seiten gemeinsame Leitlinien zur GASP, in denen sie darüber hinaus auch die bessere Verankerung des Ziels einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im EU-Vertrag, die Ausdehnung der Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Organen der EU und der WEU sowie den Ausbau der militärischen Fähigkeiten der WEU forderten - jene Punkte also, die schließlich im Amsterdamer Vertrag ihren Niederschlag fanden.²⁰ Das Ziel wäre die Auflösung des abgeänderten Brüsseler Vertrages und die Aufnahme der Bestimmungen im Art. V des Vertrages - die Kollektive Sicherheitsgarantie - in den EU-Vertrag, wenn nötig mit der Möglichkeit für diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die seit jeher neutrale Staaten sind, Antrag auf Inanspruchnahme einer Zusatzklausel der Nicht-Beteiligung an kollektiver Verteidigung zu stellen.

Hinter aller rhetorischer Gemeinsamkeit verbargen sich jedoch die altbekannten Paradigmen nationaler Sicherheitspolitik, wenn es um die Kernfragen zur Steigerung der Effizienz der GASP-Strukturen ging. Für Bonn oder Berlin bleibt dies zuvorderst das Paradigma der Integration, durch welches autonome staatliche Macht durch Vernetzung von Machtpotentialen und die Öffnung von Staaten für den Einfluß anderer staatlicher Akteure eingeeht bzw. kontrolliert werden soll. Sicherheit also nicht als Ergebnis nationaler Politik, sondern als Resultat aus der erfolgreichen Transformation des internationalen Systems.²¹ Für Frankreich gehören umgekehrt Souveränität und staatliche Autonomie weiterhin zu den unverrückbaren Axiomen seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Das Grundprinzip dieser sicherheitspolitischen Weltsicht ist Machtkonzentration. Und nirgendwo trat die staatszentrierte Sicht in den vergangenen Jahren so deutlich hervor wie in der Euro-

²⁰ Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Leitlinien, verabschiedet anlässlich des Seminars der Außenminister Frankreichs und Deutschlands, Freiburg, 27. Februar 1996, cit nach Matthias Jopp, Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 118-120; Hervé de Charette in „Innover pour progresser“, Le Monde, 25. März 1997.

²¹ Axel Sauder, Integration und Souveränität: Paradigmen der deutschen und französischen Sicherheitspolitik, in: Frankreich Jahrbuch 1995, Opladen 1996, S. 153-174, hier S. 161.

papolitik. Mit dem Projekt einer „europäischen Konföderation“, wie es französische Politiker seit 1994 forderten, sollte in Kontinentaleuropa um den Kern einer möglichst vorsichtig erweiterten EU herum ein System der souveränen Nationalstaaten geschaffen werden. Diese Einschätzung prägte die bis in das Jahr 1996 hinein artikulierte Ablehnung einer Osterweiterung durch Frankreich. Nur wenn die EU nicht erweitert würde, hatten die beiden europapolitischen Großziele Frankreichs: der Aufbau einer globalen Gestaltungsmacht Europa unter französischer Führung und die machtpolitische Einbindung Deutschlands, Bestand. Also Stabilisierung des Status quo statt Transformation des europäischen Staatensystems.

Vor diesem Hintergrund klangen die Kommissionsvorschläge vor der Einberufung der Regierungskonferenz 1996 mit Blick auf die Schaffung einer europäischen Identität in Sicherheits- und Verteidigungsfragen denn auch eher gedämpft. Brüssel hielt diese Identität zwar für unerläßlicher denn je, betonte aber gleichzeitig, daß sie ohne einen klaren politischen Willen nicht erreichbar sei. Aus diesem Grund plädierte die Kommission lediglich für eine Überprüfung des Zeitplans für die Aufgabe der WEU bzw. deren Einbeziehung in die Union und hob statt dessen die unveränderte Bedeutung der NATO als Dreh- und Angelpunkt der europäischen Verteidigung hervor. Dabei ging Brüssel mit keinem Wort auf die Mittel ein, die der WEU nach wie vor zum militärisch überzeugenden Eingreifen oder auch nur zum überzeugenden Drohen fehlten: ein eigener Generalstab, eigene Lufttransportkapazitäten, Fähigkeit zur eigenen Satellitenbeobachtung u.a. mehr. Solange diese aber durch die Staaten nicht zur Verfügung gestellt werden, so implizierte zumindest die Stellungnahme der Kommission, war die WEU auch zu Beginn der Regierungskonferenz, ungeachtet des auf dem Brüsseler NATO-Gipfel eingerichteten Konzepts der „Combined Joined Task Forces“ - bei dem ohnehin letztlich die NATO, sprich die USA, entscheiden, ob und welche Kontingente sie zur Verfügung stellen -, keine ernsthafte Alternative zur NATO und dem amerikanischen Führungsanspruch in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.²²

²² Regierungskonferenz 1996. Stellungnahme der Kommission, a.a.O., S. 17 f.

Zu dieser ernüchternden Erkenntnis kam schließlich auch der Ministerrat und der Politische Ausschuß der WEU selbst in ihrer Bewertung der Amsterdamer Beschlüsse im November 1997: Während die Minister ihre Überzeugung bekräftigten, daß die NATO nach wie vor von zentraler Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit in Europa sei,²³ folgte der Ausschuß in seiner Empfehlung an den Rat unmittelbar nach dem Gipfel beinahe resignativ: „The decisions that were taken, or not taken, by the European Union in Amsterdam and by the Atlantic Alliance in Madrid have led to a situation that gives rise to serious doubts as to whether the project of a Common European defense is still a real political objective being pursued by all governments of the relevant European countries. Whereas it would seem that the Atlantic Alliance and NATO have succeeded in adjusting more efficiently to the new international security situation, one has the impression that Europeans are still lagging behind. This impression has been greatly reinforced by the failure of Amsterdam to make substantial progress in establishing a European security and defence identity in the framework of the European Union.“²⁴

Zur Rolle der WEU

Tatsächlich fehlen der WEU nach wie vor die Mittel zum glaubwürdigen Drohen mit dem Einsatz militärischer Mittel. Selbst in den drei o.g. Fällen begrenzter Einsätze war die Rolle vor allem im Falle der Durchsetzung des Waffenembargos gegen Jugoslawien in der Adria 1992/93 eher marginal, ja sogar in dem Moment hinderlich, da die Frage der Rollenverteilung zwischen WEU und NATO so lange für Verwirrung sorgte, bis die Operationen schließlich im November 1993 zusammen durchgeführt wurden.²⁵ Zwar

²³ Bulletin der Bundesregierung vom 3. Dezember 1997, a.a.O.

²⁴ Assembly of the WEU, Report of the Political Committee: WEU after Amsterdam: The European security and defence identity and the application of Article V of the modified Brussels Treaty - reply to the annual report of the Council, Forty-Third Session, Document 1584, 19 November 1997, S. 18.

²⁵ Allerdings lag die Schuld keineswegs allein bei der WEU, die sich immerhin als erste Institution für die Mission entschieden hatte: Gergory L. Schulte, „Former Yugoslavia and the New NATO“, in: Survival, 39, 1 (Spring 1997), S. 19-42.

wurden auch im Bereich der gemeinsamen Verteidigung seit Maastricht Fortschritte erzielt, die die WEU heute als eine Institution mit insgesamt größeren militärischen und organisatorischen Kapazitäten erscheinen lassen als in der Vergangenheit - so u.a. durch die Einrichtung einer Planungszelle und eines WEU-Satellitenzentrums in Torrejon, die Erstellung einer Liste von nationalen Militäreinheiten, die der WEU für Einsätze zur Verfügung stehen sollen, die Institutionalisierung regelmäßiger Treffen der europäischen Generalstabschefs und anderer hochrangiger Militärs, die Durchführung gemeinsamer Übungen sowie nicht zuletzt das auf dem Brüsseler NATO-Gipfel im Januar 1994 verabredete und zwei Jahre darauf auf dem Berliner Gipfel endgültig verabschiedete Konzept der „Combined Joint Task Forces“ (CJTF) und flexibler Kommandostrukturen („separable but not separate“) für „coalitions of the willing“.²⁶ Vor allem die Idee von unter WEU-Kommando stehenden CJTF mit NATO-, aber ohne die erforderliche Teilnahme von amerikanischen Einheiten wurde auf beiden Seiten als großer Erfolg gewertet.²⁷ Dennoch spricht zur Zeit einiges dafür, daß die verbesserte Rolle der WEU zur Unterstützung der europäischen Diplomatie mit militärischen Machtmitteln mehr hypothetischer Natur denn real ist. 1997 konnten sich die Europäer noch nicht einmal darauf, worüber sie sich vor einigen Jahren bereits geeinigt hatten, nämlich europäische Einsätze unter einer europäischen Fahne zu führen. Das Beispiel ist Albanien. 1988 schaffte man es immerhin noch, eine WEU-Fahne auf den Schiffen zu hissen, die Konvoi-Einsätze im Persischen Golf leisteten. Gleiches galt für die Überwachung des Embargos in der Adria. Heute scheint man nicht einmal mehr dazu in der Lage. Über eine gemeinsame europäische Armee zu reden, macht solange keinen Sinn, wie man sich nicht auf einen rein europäischen Einsatz einigen kann, den die USA den Europäern nur zu gerne überlassen haben und zu dem man die Mittel hatte und der im übrigen auch

²⁶ Vgl. NATO, „Declaration of the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council Held at NATO Headquarters“, Press Communiqué M-1 (94), 3, Brusswels, January 1994; Final Communiqué of the June 3, 1996, North Atlantic Council Berlin Ministerial Meeting.

²⁷ Vgl. bspw. Rick Atkinson, „NATO Gives Members Response Flexibility“, in: Washington Post, 4. Juni 1996; „NATO Acquires a European Identity“, in: The Economist, 8. Juni 1996, S. 43 f.

Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO

noch recht erfolgreich verlief, ohne daß man ihm jedoch ein multilaterales europäisches Erscheinungsbild verleihen konnte.

Der entscheidende Grund hierfür ist, daß viele Mitglieder der EU wie der WEU allenfalls die Notwendigkeit sehen, begrenzte militärische Mittel für die Fälle bereitzustellen, in denen sich die Amerikaner nicht engagieren wollen. Dabei geht es nicht so strikt um die Alternative: entweder „coalition of the willing“ oder eine fest und allein zuständige Organisation. Es kann sehr wohl eine „coalition of the willing“ sowohl innerhalb der NATO wie auch innerhalb der WEU geben. Aus zwei Gründen spricht jedoch eigentlich einiges dafür, daß die WEU auf Dauer keine autonome Organisation bleibt: Erstens sind de facto ihre wichtigsten Aufgaben bereits im Amsterdamer Vertrag festgelegt, was dafür spricht, daß die GASP künftig auch in Verteidigungsfragen die führende Rolle spielen wird. Zweitens bleibt das eigentliche Kernelement des WEU-Vertrages die Beistandsgarantie des Artikel V. Da aber alle Vollmitglieder der WEU auch NATO-Mitglieder sind, besteht kein Bedarf, für die Umsetzung der Beistandsgarantie eigene operationelle Handlungsfähigkeiten innerhalb der WEU zu entwickeln. Dies entspricht auch den Vorgaben des Artikel IV des WEU-Vertrages. Die WEU baut daher hierfür keine eigenständigen militärischen Fähigkeiten auf.

Die Funktion der WEU könnte also allenfalls in der Ausübung militärischer Aktionen liegen, bei denen die NATO nicht eingreifen will, d.h. in „out-of-area“-Bedrohungen. Solche Situationen bringen jedoch heute in keinem Fall mehr alle Bündnismitglieder zusammen (was im übrigen auch früher die Regel war). Mehr als „coalitions of the willing“ einiger Mitgliedstaaten in Fällen militärischer Einsätze der NATO außerhalb des Bündnisgebietes sind nicht denkbar. Nichts anderes gilt für die WEU. Und allein aufgrund der Mitgliederstruktur in beiden Organisationen scheint ein Konfliktfall, bei dem die WEU, nicht aber die NATO einhellig operiert, ausgeschlossen, noch dazu in einer Zeit, da nach dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung die Einsicht in die Notwendigkeit militärischen Eingreifens gleich in welcher Krisensituation immer mehr abgenommen hat. Koalitionen sind allenfalls dort noch denkbar, wo die gemeinsame Sicherheit der Mitglieder beider Organisationen bedroht ist.

In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung multinationaler Einheiten von zentraler Bedeutung. Deutschland hat mittlerweile seine sämtlichen Streitkräfte, mit Ausnahme eines Corps, zusammen mit einem oder mehreren Ländern in multinationale Einheiten eingebracht. Selbstverständlich ist auch die NATO multinational, aber auf einer weit höheren Ebene. Für die Art von Einsätzen, die heute wahrscheinlicher sind, ist die Multinationalität geradezu entscheidend - vorausgesetzt sie wird beispielsweise über einen gemeinsamen Lenkungsausschuß in irgendeiner Form vereinheitlicht -, weil nur so Situationen wie in Srebrenica verhindert werden können, wo ein Land die ganze Last und das volle Risiko trug. Jedenfalls hat der Balkan-Konflikt deutlich gezeigt, daß weder NATO noch WEU außerhalb ihres Bündnisgebietes Militäreinsätze vornehmen können. Beide Organisationen konnten sich auf keinen gemeinsamen Aktionsplan einigen, der über das Prinzip der Nichteinmischung hinausging. Einige WEU-Mitglieder konnten sich am Ende lediglich auf die Teilnahme an UN-Sanktionen und die Bereitstellung von Friedenstruppen verständigen, zu keinem Zeitpunkt aber lag eine gemeinsame WEU-Operation ohne amerikanische Unterstützung auch nur im Bereich des Möglichen.²⁸ Die Zusammensetzung von NATO ad-hoc-Gruppen für gemeinsame Aktionen wird daher in keinem Fall von der Mitgliedschaft in der WEU definiert.

Daß die WEU die Voraussetzungen für solche Aktionen durchaus deutlich definiert hat, ist dabei im übrigen nur sekundär. Die Petersberg-Erklärung vom Juni 1992 differenziert zwar nicht zwischen „Task of combat forces in crisis management“ einerseits und „Peacemaking“ andererseits, sondern spricht von Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens.²⁹ Insbesondere gibt es keine verbindliche Definition des Begriffes „peacemaking“. Man versteht darunter wohl am ehesten friedens erzwingende Maßnahmen nach Kapitel VII der

²⁸ Vgl. dazu auch die ernüchternde Analysen der Assembly of the WEU, Report on behalf of the Defence Committee by Mr. Blaauw: The Role of Europe in Bosnia and Herzegovina, Forty-First Ordinary Session (Second Part), Doc. 1541, 15. October 1996; dies., Europe`s role in the prevention and mangement of crises in the Balkans, Forty-Third Session, Doc. 1589, 5 November 1997.

²⁹ Petersberg Declaration of the WEU Council of Ministers, Bonn, 19. Juni 1992.

VN-Charta, während in der UN damit auch Maßnahmen zur Einwirkung auf verfeindete Parteien beschrieben werden, die mit den friedlichen Mitteln des Kapitels VI der VN-Charta zu einem Waffenstillstand führen sollen. Dennoch geht man allgemein davon aus, daß die WEU theoretisch auch im Bereich des „peacemaking“ im Sinne der VN tätig werden könnte.

Das Problem aber ist, daß der WEU trotz Verbesserung ihrer operativen Rolle noch immer die technischen Voraussetzungen für autonome militärische Aktionen im großen Stil fehlen und einige ihrer Mitglieder Wert darauf legen, daß für die Verteidigung Europas nur die NATO zuständig bleibt. Eben die Verteidigung des Unionsgebietes und nicht der Einsatz „out of area“ soll aber nach Maastricht die primäre Aufgabe der WEU sein, auch wenn letzterer der künftig wahrscheinlichere auch für die WEU sein dürfte. Insofern sind Konflikte im Bündnis schon von der Mitgliederstruktur her vorgeprägt, wenn man die Verantwortung der NATO für die Verteidigung Europas auf die WEU zu übertragen sucht. Auch wenn die Amerikaner, wie fast alle NATO-Kommuniqués der letzten Jahre zeigen, der Bildung einer europäischen Verteidigungsidentität heute insgesamt positiver gegenüberstehen: Wollte die EU behaupten, sie sei in der Lage, ihre Verteidigung unabhängig von den Amerikanern zu organisieren, könnte dies unter dem Druck der Öffentlichkeit, die heute mehrheitlich den Rückzug aus internationalen Verpflichtungen des Landes wünscht, zu einem Verlust der (Führungs-)Rolle Amerikas in Europa führen.

Dies wäre umso verhängnisvoller, als die WEU technisch tatsächlich noch abhängig ist von der NATO. Die EU verfügt zwar über große und fähige Armeen und das ökonomische Potential, die entsprechenden Investitionen in weitreichende Transportsysteme, entsprechende Satellitentechnik oder modernste Streitkräfte vorzunehmen.³⁰ Zur Zeit jedoch besitzen lediglich Frankreich und Großbritannien die notwendige Streitkräftestruktur für einen raschen Einsatz von Truppen außerhalb des Bündnisgebietes; alle anderen Mitglieder der WEU sind von ihrer Streitkräftestruktur her hingegen

³⁰ Allein die WEU-Mitglieder verfügen über eine Truppenstärke von 1,79 Millionen. Die Gesamtzahl für alle europäischen NATO-Mitgliedstaaten, einschließlich der Türkei, beträgt 2,46 Millionen. Vgl. IISS, *The Military Balance 1997-98*, Oxford: Oxford University Press 1997, S. 46-73.

zunächst für die territoriale Verteidigung organisiert.³¹ Der Krieg am Golf wie auch der in Bosnien, ja selbst Interventionen wie in Ruanda haben deutlich gemacht, daß ansonsten einzig die USA über die notwendigen Krisenreaktionskräfte für Operationen außerhalb des Bündnisgebietes verfügen.

Daran und an der mangelnden Bereitschaft, solche Investitionen denn tatsächlich vorzunehmen, wird sich vorerst wohl kaum etwas ändern, schon gar nicht, wenn letzteres nicht mit einer Veränderung geradezu absurder Militärstrukturen verbunden wird. Die europäischen NATO-Mitglieder haben auch heute noch 2 Millionen Mann unter Waffen, während es in den USA, deren Verteidigungsbudget fast doppelt so hoch ist wie das der Europäer, insgesamt nur 1,4 Millionen Soldaten sind. Zu viel Geld wird also offensichtlich in die falsche Richtung ausgegeben.

Natürlich bedingt die Tatsache mehrerer Nationalstaaten bestimmte Strukturen und Funktionen, die immer nur von einzelnen Ländern wahrgenommen werden können und von ihnen auch finanziert werden müssen. Deshalb dürften die europäischen Verteidigungsausgaben immer etwas höher liegen als die der Amerikaner. Es kann aber nicht angehen, daß die Europäer 60% mehr Soldaten haben als die Amerikaner, für ihr Militär aber nur die Hälfte ausgeben. Dies führt zu so absurden Situationen wie in der Bundesrepublik, wo lediglich 20% des Verteidigungsbudgets noch für die Ausrüstung der Streitkräfte zur Verfügung stehen. Verstärkt wird diese Tendenz noch durch die seit Jahren rückläufigen Verteidigungsbudgets der Europäer insgesamt - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfüllung und Einhaltung der Defizitkriterien der Wirtschafts- und Währungsunion. Während die USA, deren Budgets in der Vergangenheit ebenfalls drastische Kürzungen erfahren haben, jährlich immerhin noch etwa 266 Mrd. Dollar - das entspricht 3,6% ihres Bruttoinlandsproduktes - für die Verteidigung ausgeben, liegt der Vergleichswert der WEU-Mitglieder durchschnittlich bei 173 Mrd. Dollar bzw. 2,3% des BIP.³² Natürlich haben einzelne Staaten

³¹ Dazu Michael O'Hanlon, Transforming NATO: The Role of European Forces, in: *Survival*, 39, 3 (Autumn 1997), S. 5-15.

³² IISS, *The Military Balance*, 1997-98, a.a.O., S. 293.

wie Frankreich vergleichsweise größere Anstrengungen zur Modernisierung ihrer Streitkräfte unternommen und deren Fähigkeit zu friedenserhaltenden wie friedensschaffenden out-of-area-Einsätzen durch die Einrichtung einer Krisenreaktionstruppe von 60.000 Mann erheblich verbessert³³ - obwohl auch hier das Verteidigungsbudget insgesamt rückläufig ist. Dennoch gehen Schätzungen davon aus, daß die Europäer rund 30 Mrd. Dollar zusätzlich in ihre Rüstung investieren müßten, um zumindest Militäroperationen mittleren Ausmaßes ohne die USA durchführen zu können - eine Größenordnung, die derzeit und in naher Zukunft angesichts schrumpfender Militärhaushalte kaum vorstellbar ist.³⁴

Die Ziele müssen daher lauten:

- Schaffung einer europäischen Identität für das Atlantische Bündnis und einer militärischen Legitimation innerhalb der EU; beide Ansätze müssen zu einer gegenseitigen Stärkung führen, d.h. einer Vereinbarkeit zwischen den europäischen Zielen in der Sicherheitspolitik und der Erneuerung der transatlantischen Verbindung;
- Anpassung der Militärstrukturen des Bündnisses an die neuen Anforderungen nicht nur der europäischen Sicherheit; eine solche Anpassung sollte es ermöglichen, die Einsatzplanung und -durchführung besser zu kontrollieren, die Beteiligung der Staaten am Entscheidungsprozeß flexibel nach ihrer jeweiligen Beteiligung an Einsätzen zu bestimmen und eine künstliche Trennung zwischen politischem und militärischem Bereich zu vermeiden.

³³ Vgl. Stanley R. Sloan, French Defence Policy: Gaullism meets the post-Cold War World, in: Arms Control Today (April 1997), S. 3-8.

³⁴ Vgl. M.B. Berman und G.M. Carter, The Independent European Force: Costs of Independence, Santa Monica, Calif.: RAND, 1993; Hanlon, Transforming NATO, a.a.O., 10 f.

Das Konzept der CJTFs als Vehikel für eine verstärkte Rolle Europas innerhalb des Bündnisses

Die organisatorische Neugestaltung des Bündnisses sieht bereits die umfassende Anpassung und Harmonisierung der militärischen Strukturen durch das CJTF-Konzept vor. Wenn ein Problem transatlantische Dimensionen hat und die USA an seiner Bewältigung interessiert sind, ist dies ein Fall für die NATO. Wenn die USA sich aber nicht selbst militärisch engagieren wollen, dann eröffnet der Amsterdamer Vertrag jetzt zumindest theoretisch die Möglichkeit, daß die Europäer qua WEU NATO-Ressourcen - also auch amerikanische Ressourcen - in Anspruch nehmen können, um in einer solchen Krise handlungsfähig zu sein. Darüber hinaus können die NATO-Mitglieder aufgrund eigener souveräner Entscheidung weitere nationale Mittel für Operationen unter der politischen Verantwortung der WEU zur Verfügung stellen. Insgesamt also kann die WEU nach politischer Entscheidung der Mitgliedstaaten nationale Truppenkontingente zu solchen „Combined Joint Task Forces“ für alle Aufgaben des Petersberg-Spektrums zusammenstellen. Außerdem können der WEU im Bedarfsfall und mit Zustimmung der NATO auch verlegbare, multinationale Hauptquartiere zeitweilig überlassen werden.³⁵

Allerdings ist die Überlassung solcher NATO-Mittel und Fähigkeiten an den einstimmigen NATO-Ratsbeschluß gebunden. Dieses Vetorecht besteht nur dann nicht, wenn die Europäer eine Krise tatsächlich mit eigenen Mitteln bewältigen wollen, also ohne amerikanische militärische und im übrigen auch politische Beteiligung. Ein isoliertes Vorgehen grenzt allerdings die Bandbreite möglicher Krisenszenarien für die Europäer erheblich ein. Grundsätzlich dürfte es sich dabei um „out-of-area“- , sprich nicht-Artikel V-Konflikte handeln, bei denen eine Beteiligung freiwillig erfolgt, bei denen die USA also wählen können, ob sie die vitalen Interessen des Landes tangieren. Ob die EU bzw. WEU beispielsweise in Albanien von

³⁵ Vgl. Assembly of the WEU, Report on behalf of the Defence Committee by Mr. Urbain: WEU's operational role, Forty-Third Session, Doc. 1567, 13. Mai 1997, S. 8 ff.

der Infrastruktur, der Logistik, der *Intelligence* her gesehen in der Lage gewesen wären, in einen größeren Konflikt einzugreifen und die nationalen Parlamente zu überzeugen, daß die Europäer dies ohne die USA auch wirklich leisten können, ist eher zweifelhaft;³⁶ selbst bei einer Krise dieses Ausmaßes war am Ende nicht mehr drin als eine ad-hoc-Operation unter italienischer Führung.

Zur Zeit werden hierzu ungeachtet dessen Rahmenvereinbarungen zwischen NATO und WEU ausgearbeitet.³⁷ Dabei dürften die nationalen Vorbehalte gegenüber der Verfügbarkeit der Streitkräfte der Mitgliedstaaten für solche Operationen das größte Hindernis für eine einvernehmliche Lösung sein. Die meisten NATO-Streitkräfte sind eigentlich im Besitz und unter Kontrolle der Mitgliedstaaten - mit anderen Worten, sie werden der NATO zugewiesen, wenn die nationalen Regierungen grünes Licht für ihre Verwendung gegeben haben. Die NATO an sich verfügt lediglich über ein Luftabwehrsystem; einige Ausrüstungen im Bereich der drei „C“s (Control, Command, Communication), welche allerdings nahezu ausschließlich fest installiert und somit ungeeignet für out-of-area-Einsätze sind; Öl-Pipelines; ein Bunker- und Schutzsystem sowie rund drei Dutzend Luftlandewarn- und -kontrollsysteme. Die Europäer benötigten also für jeden größeren Einsatz nicht NATO-, sondern US-Einrichtungen - von weitreichenden Transportsystemen bis hin zur Satelliten-Technik.

Selbst das Ausleihen von NATO-Einrichtungen hängt von der einstimmigen Zusage durch alle sechzehn Allianzmitglieder ab, inklusive (und im Falle von WEU-geführten CJTFs-Einsätzen besonders wichtig) den USA. Natürlich sind Krisenszenarien vorstellbar, in denen die USA bereit wären, amerikanische Einrichtungen zur Verfügung zu stellen; in den meisten Fällen aber dürfte es in Washington Vorbehalte gegenüber der Autorisierung von WEU-geführten CJTF-Operationen und damit der Übergabe der politischen Kontrolle vom NATO-Rat an den WEU-Rat geben. Bosnien

³⁶ Ebenda, S. 15 f.

³⁷ Assembly of WEU, Report on behalf of the Political Committee by Mr. Antretter: Security in a Wider Europe - reply to the annual report of the Council, Forty-Fourth Session, Doc. 1602, 28. April 1998, S. 13 f.

lieferte den USA zumal den Beweis, daß die Europäer letzten Endes vor solchen größeren Einsätzen ohne amerikanische Unterstützung zurückschrecken und Washington riskierte, am Ende doch die Kastanien für die EU aus dem Feuer zu holen.³⁸

Europa muß also erst die politischen und militärischen Voraussetzungen schaffen, um eine eigenständigere Rolle innerhalb des Bündnisses übernehmen zu können. Das heißt:

- Der Europäische Rat als Leitliniengeber (Art. J.8 Abs. 1 EUV) sollte Richtlinien für eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik definieren, die die Europäer nach Möglichkeit mit einer Stimme in allen mit Verteidigungsfragen betrauten Institutionen und Organisationen vertreten. Als nach Ansicht des WEU-Sekretariats die Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik (ESDI) jedoch ein dreidimensionaler Prozeß ist, der sowohl innerhalb der NATO wie auch der EU (GASP) und der WEU stattfindet, zählt die Kooperation zwischen WEU und NATO zu den schwierigsten Herausforderungen für die ESDI.³⁹ Da nämlich innerhalb der WEU mittlerweile 28 Staaten unmittelbar wie mittelbar auf den Entscheidungsprozeß Einfluß nehmen und seit Amsterdam, unter bestimmten Voraussetzungen, Nicht-NATO WEU-Beobachter auf gleicher Basis wie WEU-Vollmitglieder an Petersberg-Missionen teilnehmen können, entstehen natürlicherweise erhebliche Probleme für die Entwicklung neuer Kooperationsformen zwischen WEU und NATO.
- Ein Schritt in diese Richtung könnten regelmäßige Treffen der Vertreter der WEU-Mitgliedstaaten innerhalb der NATO sein, um so dem europäischen Ausschuß in der Allianz ein Mitspracherecht zu schaffen; dabei sollte sowohl den Außen- wie auch den Verteidigungsministern die

³⁸ Als EU-Kommissar van den Broek im Mai 1996 den Verbleib europäischer Truppen in Bosnien ohne die USA erwog, wurde dieser Vorschlag selbst von Frankreich sofort entschieden zurückgewiesen: Vgl. Agence France-Presse, EU Commissioner Slammed for Bosnia Comments, 7. Mai 1996.

³⁹ So der Stellvertretende Generalsekretär in einer Rede vor dem Norwegischen Atlantischen Ausschuß am 29. Januar 1998, cit. nach Assembly of the WEU, Security in a wider Europe, op. cit., S. 13.

Möglichkeit gegeben werden, an den Ministertreffen des Atlantischen Rates teilzunehmen, so wie dies auch in der WEU der Fall ist. Die Amerikaner blockieren bislang jeden automatischen Mechanismus hinsichtlich der Verfügbarkeit nationaler Einrichtungen. Schon aus diesem Grund ist es wichtig, einen Konsultationsmechanismus zwischen EU/WEU und NATO für EU/WEU-geführte Operationen mit NATO-Einrichtungen zu schaffen. Denkbar wäre eine gemeinsame euro-amerikanische Führung ähnlich der, die im Unterausschuß für Atomwaffenverbreitung der Defense Planning Group (DPG) in der NATO geschaffen wurde. Die Richtlinien des Europäischen Rates könnten dann als Instruktionen für den EU/WEU-Rat vor allem hinsichtlich der Entwicklung europäischer Kapazitäten oder der Durchführung militärischer Einsätze gelten.

- Bevor Europa über eine gemeinsame Verteidigungspolitik spricht, muß eine eigene Rüstungsindustrie vorhanden sein. Die europäische Verteidigung leidet nach wie vor unter dem „Auftragsnationalismus“ der Regierungen. Sie produzieren zweimal das gleiche Kampfflugzeug (Eurofighter, Jaguar), verfügen aber nicht über einen dringend benötigten Lufttransporter. Bei Satelliten, Raketen, Rüstungselektronik und anderen Spitzentechnologien gibt sich Europa noch immer als ein zersplittertes Industriegebiet. Vor dem Hintergrund sinkender Verteidigungsbudgets in mittlerweile allen europäischen Ländern - auch in Frankreich fallen die Militärausgaben inzwischen, nachdem sie bis 1995/96 noch gestiegen waren - und angesichts der wirtschaftlichen Dynamik v.a. der amerikanischen Konkurrenz sind Umstrukturierungsmaßnahmen dringlicher denn je, zumal die Ausrüstungen hingegen komplizierter und teurer werden. Sie sollten von einer europäischen Rüstungsbehörde, welche im Maastrichter Vertrag erstmals ausdrücklich vorgesehen war, durchgeführt werden - und zwar auch mit Blick auf eine gemeinsame Position in den zuständigen NATO-Behörden. Amsterdam blieb hier noch weit hinter den Erwartungen zurück.⁴⁰ Und die unlängst erfolgte Zusammen-

⁴⁰ Assembly of the WEU, Report on behalf of the Technological and Aerospace Committee by Mr. Lenzer: European Cooperation on the Procurement of defence equip-

führung der französischen Unternehmen Aérospatiale und Matra, von der französischen Regierung als Weg für die Gründung einer europäischen Luftfahrt- und Rüstungsgruppe gepriesen, kann nur als ein erster, wenn auch bedeutender Schritt in diese Richtung gewertet werden.⁴¹

- Die Europäer müssen im Falle größerer Einsätze die Möglichkeit haben, auf die bestehenden NATO-Strukturen zurückzugreifen. Eine solche Entwicklung muß parallel laufen zu der Anpassung der militärischen Strukturen, wie es im CJTF-Konzept angelegt ist. Erstaunlicherweise erwähnt die Erfurter Erklärung des WEU-Ministerrats dieses nicht. So weist das NATO-Generalsekretariat in einer Erklärung an den Politischen Ausschuß der WEU vom 17. September 1997 darauf hin, daß CJTF unter die politische Kontrolle und die strategische Leitung des WEU-Rates, unter das Kommando des Stellvertretenden SACEUR (Europäer) oder ein anderes regionales (europäisches) Kommando gestellt werden können. Übungen der CJTF wurden erstmals im Herbst 1997 unter Beteiligung von Offizieren der WEU-Planungszelle durchgeführt. Abgesehen von den o.e. Schwierigkeiten hinsichtlich der Verfügbarkeit von NATO-Einrichtungen fehlt jedoch nach wie vor die legale Grundlage für unabhängige europäische Militärstrukturen innerhalb des Bündnisses. Art. IV.2 des modifizierten Brüsseler Vertrages⁴² ist mittlerweile durch die Weiterentwicklung von WEU/NATO-Kooperationsstrukturen überholt und muß an die neue Situation angepaßt werden.⁴³ Diese Anpassung muß so erfolgen, daß sie die Umwandlung eines größeren NATO-Kommandos in ein europäisches ermöglicht. Diese Kommando würde weiterhin seine ursprüngliche Rolle in der Militärstruktur haben. Zusätzlich aber würde es europäische Einsätze auf Ersuchen und unter der Befehlsgewalt des EU/WEU-Rates kontrollieren, welcher sich wie-

ment lessons drawn from the Symposium, Forty-Third Session, Doc. 1587, 4. November 1997.

⁴¹ Dazu FAZ, 24. Juli 1998, S. 13.

⁴² In Artikel IV.2 heißt es: „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.“

⁴³ Siehe Empfehlung 620 der WEU-Versammlung vom Dezember 1997.

derum vor dem Europäischen Rat zu verantworten hätte. Nur so ließe sich mittelfristig eine einheitliche Einsatzfähigkeit multinationaler europäischer Streitkräfte unter wechselndem Oberkommando erreichen. Voraussetzung dafür aber wären Veränderungen der Bündnisstrukturen.

Das Ziel - Die Anpassung der Bündnisstrukturen

Will die NATO den strategischen Erfordernissen einer neuen transatlantischen Partnerschaft Rechnung tragen, muß sie sich vor allem in 4 Punkten reformieren. Dabei könnte langfristig ein besonderes europäisches Gremium in dem Maße immer weniger erforderlich werden, wie sich das Bündnis insgesamt zunehmend europäisiert. Aus diesem Grund wurde in den o.e vier Erfordernissen für eine eigenständigere europäische Rolle innerhalb des Bündnisses bereits davon ausgegangen, daß die WEU mittelfristig tatsächlich innerhalb der EU aufgeht und als Exekutive der EU obsolet wird. Es geht heute nicht mehr darum, ein europäisches Gegengewicht zur amerikanischen Führungsrolle im Bündnis zu schaffen, sondern im Gegenteil Amerika weiter an Europa zu binden und dabei die dafür eher hinderliche Überbürokratisierung in Europa abzubauen. Dies sieht mittlerweile im übrigen auch Frankreich so. Und die Amerikaner wünschen ohnehin, daß die Europäer innerhalb der Allianz mehr Verantwortung insbesondere für europäische Themen übernehmen, nicht aber über einen wie immer gearteten europäischen *caucus*, der als Konkurrenzunternehmen des Bündnisses auftritt. Und in dem Maße, in dem Amerika sich in Europa zurücknimmt, wächst automatisch das Gewicht der Europäer, ein Trend, der zusätzlich durch den Prozeß der Osterweiterung verstärkt wird.

Der Krieg in Bosnien hat diese Tendenz bereits deutlich gemacht: Die von Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden gebildete schnelle Eingreiftruppe nach dem fehlgeschlagenen NATO-Luftangriff im Juni 1995 auf ein Munitionslager der bosnischen Serben war eine europäische Entscheidung, die nicht im Brüsseler Hauptquartier der NATO, sondern auf einer Ministerkonferenz in Paris getroffen wurde. Die USA haben zwar wenig später, nachdem sich die strategische Ausgangslage aufgrund der militärischen Erfolge der Kroaten in der Krajina grundlegend verändert

hatte, doch noch in den Konflikt eingegriffen und das Dayton-Abkommen zustande gebracht. Dies beweist nicht mehr, als daß die USA zwar weiterhin führen können, wenn sie wollen, daß sie jedoch die Führung auch nicht immer übernehmen wollen.⁴⁴

Natürlich sind Kriege und Konfliktherde außerhalb Europas heute wahrscheinlicher als solche innerhalb des alten Kontinents. Sie könnten dem Trend zu einer stärkeren Europäisierung des Bündnisses entgegenwirken. Auch dies würde allerdings nichts an der Notwendigkeit zur Harmonisierung europäischer und amerikanischer Sicherheitsinteressen im Rahmen eines gemeinsamen Bündnisrahmens ändern. Eine Arbeitsteilung, bei der die reformierte Allianz für Konflikte außerhalb des Bündnisgebietes und die WEU für solche innerhalb Europas zuständig wäre - oder umgekehrt -, ist schlicht nicht vorstellbar. Sie würde die transatlantische Sicherheitsgemeinschaft mittelfristig erheblichen Erosionsgefahren aussetzen. Es geht vielmehr darum, jene Regionen zu benennen, in denen beide Seiten gemeinsame vitale (geo-)strategische Interessen besitzen, wie etwa die Golfregion, oder an deren nachhaltiger Entwicklung zu verlässlichen Partnern mit ähnlichen Vorstellungen von liberaler Wirtschafts- und demokratischer Grundordnung ihnen gelegen sein muß. Hinzu kommt, daß Europa heute nicht mehr Dreh- und Angelpunkt für eine Globalstrategie ist, sondern Gegenstand einer Regionalstrategie mit der natürlichen Konsequenz einer zunehmenden Europäisierung des Bündnisses. Damit aber würde die WEU als Koordinierungsinstitution für die europäischen NATO-Mitglieder überflüssig; diese könnten sich vielmehr innerhalb der Allianz effizienter und mit Sicherheit auch kostengünstiger abstimmen.

Schließlich ist die komplizierte Mitgliederstruktur denkbar ungeeignet für eine praktische Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik. Selbst die Vollmitglieder sind dazu nicht in der Lage. Blicke also mittelfristig nur eine Lösung: Die Verteidigungspolitik muß dem Gemeinschaftsverfahren der EU unterstellt - unter Mitwirkung der Kommission - und ein Rat der Verteidigungsminister geschaffen werden, in dem Sonderregelungen für Mehrheitsbeschlüsse gelten. Da dies angesichts der nationalen Vorbehalte der-

⁴⁴ Dazu WEU Assembly, *The Role of Europe in Bosnia and Herzegovina*, a.a.O.

zeit der denkbar unrealistischste Weg ist, müßten diejenigen Staaten, die ihre Verteidigung gemeinsam betreiben wollen, eine Kerngruppe innerhalb der EU bilden können. Eine solche besteht bereits über das Eurocorps. Um dieses zu einer operationsfähigen Einheit auszubauen, müssen zwar noch verschiedene Fragen geklärt werden, so u.a. die einer einheitlichen Ausrüstung, gemeinsamer Produktions- und Beschaffungsmethoden und einer politischen Autorität in Form eines Rats der Verteidigungsminister, wie er bereits von einem der Sicherheitsberater des französischen Präsidenten, dem Abgeordneten Lellouche, vorgeschlagen wurde (Conseil de sécurité européen). Immerhin aber würde eine solche Einheit durch ihre gemeinsame militärische Praxis nicht nur wesentlich effizienter als die WEU, sondern aufgrund ihrer begrenzten Aufgabe auch nicht als Konkurrent - wie die WEU - zur NATO betrachtet. Im Gegenteil könnte sie zu einem eigenständigen europäischen Einsatzkommando mit europäischen Streitkräften und einem europäischen Stab innerhalb des Bündnisses werden.

Dazu müssen die Bündnisstrukturen wie erwähnt in vier Punkten reformiert werden:

Erstens muß die NATO in der Lage sein, die vitalen Interessen aller ihrer Mitglieder zu schützen. Die Erweiterung muß mit einer strategischen Erneuerung des Bündnisses einhergehen. Auch wenn der Wunsch der Beitrittskandidaten die Sicherheitsgarantie nach Art. 5 des Bündnisses gegen das eventuelle Aufleben von Hegemonialansprüchen Moskaus ist, so hat sich auf politischer Ebene seit Anfang der neunziger Jahre sukzessive ein grundlegend verändertes Aufgabenverständnis der NATO herausgebildet. Grundsätzlich ist die NATO bislang nach wie vor ein kollektives Verteidigungsbündnis. Alle anderen, darüber hinausgehenden Aktionen bedürfen daher eigentlich grundsätzlich des Mandats des UN-Sicherheitsrats. Selbst kollektive Verteidigung ist nur so lange zulässig, bis der Sicherheitsrat die seines Erachtens notwendigen Maßnahmen zur Wahrung der internationalen Sicherheit getroffen hat. Dies gilt rechtlich auch nach der Ausdehnung, da eine räumliche Ausdehnung keinesfalls die Ausweitung der Funktionen bedeutet. Dennoch wichen alle Aktionen des Bündnisses zwischen Februar 1994 und September 1995 mehr oder weniger weit von den Regelungen ab, die Kapitel VII der UN-Charta vorschreibt. Von den UN wurden schritt-

weise ehemals ausschließliche Kompetenzen auf das Bündnis übertragen. Das Bündnis hat also bereits Aufgaben übernommen, die über die eines kollektiven Sicherheitssystems hinausreichen. Und da künftige Bedrohungen für die westliche Sicherheits- und Zivilisationsgemeinschaft eher außerhalb Europas liegen werden, kann das Bündnis nicht länger bloß als Vehikel für die amerikanische Beteiligung an regionalen europäischen Sicherheitsangelegenheiten betrachtet, sondern muß als die Institution angesehen werden, in der die Allianzpartner ihre gemeinsamen Interessen definieren und für diese eintreten.

Die Verteidigung der künftigen östlichen Bündnispartner (gegen eine eher unwahrscheinliche Bedrohung durch Rußland) oder *peacekeeping*-Aktionen auf dem Balkan sind jedenfalls keine ausreichende *raison d' être* für ein militärisches Bündnis zwischen den beiden stärksten Mächten der Welt.

Bislang ist lediglich ein Teil der europäischen Streitkräfte annähernd in der Lage, die eigenen Interessen außerhalb Europas zu verteidigen. Frankreich bemüht sich redlich, seine nationale Verteidigung durch die Schaffung einer Berufsarmee mit mobilen Eingreifverbänden den neuen Herausforderungen anzupassen, insgesamt aber sind die derzeitigen europäischen Anstrengungen diesbezüglich nicht dazu angetan, dieses Manko zu beheben.⁴⁵ Es ist jedoch auf Dauer gegenüber Washington nicht plausibel zu rechtfertigen, daß die USA die Garantie der ungehinderten Ölzufuhr aus der Golfregion ohne nennenswerte Unterstützung der europäischen Allianzpartner übernimmt, obwohl letztere davon abhängiger sind als die USA selbst. Das Ziel muß daher lauten: Effektive militärische Kooperation, sprich Integration von NATO- und europäischen Streitkräften auf größtmöglichem Niveau für gemeinsame Einsätze innerhalb und außerhalb des Bündnisgebietes. Als langfristiges Ziel ließe sich formulieren, daß die EU grundsätzlich die

⁴⁵ Dazu John E. Peters, Howard Deshong, *Out of Area or Out of Reach? European Military Support for Operations in Southwest Asia*, MR-629-OSD, RAND, Santa Monica, CA, 1995. Richard L. Kugler, *U.S.-West European Cooperation in Out-of-Area Military Operations: Problems and Prospects*, MR-349-USDP, RAND, Santa Monica, CA, 1994.

Hälfte der für die Verteidigung von vitalen Interessenzonen außerhalb des Bündnisgebietes erforderlichen Streitkräfteeinsatz zur Verfügung stellt.⁴⁶

Zweitens muß allen Mitgliedern die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme an NATO-Missionen eingeräumt werden. Die einzig bindende Verpflichtung für alle Mitglieder ist bislang die Verteidigung von NATO-Territorium nach Art. 5 des Washingtoner Vertrages. Ursprünglich für die Verteidigung Europas gegen eine mögliche sowjetische Invasion konzipiert, ist die NATO von ihren Strukturen her bis heute primär auf Operationen nach Art. 5 ausgerichtet. Andere Missionen, die über die territoriale Verteidigung hinausreichen, sind nach Art. 4 erlaubt, jedoch nicht mandatiert. Art. 4 verlangt daher keine gemeinsame Aktionen der Mitglieder, sondern nimmt lediglich ihren Konsultationsprozeß über Konfliktsituationen außerhalb des Bündnisgebietes an. Der Vertrag müßte daher sinnvollerweise dahingehend geändert werden, daß Art. 4 den Einsatz für solche *contingencies* ermöglicht. Darüber hinaus ist der Einsatz von Streitkräften für solche Missionen nach Art. 4 *per definitionem* nicht „defensiv“ im engeren territorialen Sinne und dürfte daher immer auf den Widerstand einiger europäischer Mitglieder stoßen. Wenn die NATO zu einem verlässlichen Mechanismus für gemeinsame Aktionen zur Verteidigung atlantischer Interessen werden soll, muß es eine Option für solche Mitglieder geben, die ungeachtet der Vorbehalte anderer Bündnispartner bereit sind, qua NATO zu handeln.

Zusätzlich sollten qualifizierte Nichtmitglied-Staaten - also solche, die keine Verpflichtung nach Art. 5 eingegangen sind - in der Lage sein und ermutigt werden, an Art. 4-Operationen der NATO teilzunehmen, so wie dies im Golfkrieg und in Bosnien der Fall war.

Eine solche Vereinbarung würde eine drastische Änderung des Bündnisvertrages weg vom traditionellen Konsensprinzip und dem Ausschluß von Nichtmitgliedern am Entscheidungsprozeß der Allianz bedeuten, letztlich

⁴⁶ Vgl. James A. Thomson, A new partnership, new NATO military structures, in: David C. Gompert, Stephen Larrabee (Hrsg.), America and Europe, RAND Studies, Cambridge University Press 1997, S. 79-103.

aber der einzige Weg, dem Bündnis die Flexibilität einzuräumen, die es für die wahrscheinlichen künftigen Konfliktszenarien benötigt.

Der *dritte* Punkt schließlich betrifft eben jene entscheidende Frage, mit der die Europäisierung der NATO steht und fällt: die Entwicklung einer Identität der EU innerhalb der NATO. Die Aussichten für eine weitere europäische Integration einerseits und eine genuine atlantische Partnerschaft andererseits weist in Richtung einer binodalen Allianz, bestehend aus einem amerikanischen (inklusive Kanada) und einem EU-Partner (inklusive der Türkei und Norwegen). Die Ausnahme sollte die Notwendigkeit der Verteidigung eines Mitgliedes nach Art. 5 sein. In diesem Fall wäre eine separate EU-Entscheidung unnötig und würde vom Grundprinzip abweichen, wonach ein Angriff auf ein Mitglied ein Angriff auf alle bedeutet. In Fällen des Art. 4 sollte den Europäern jedoch die Möglichkeit einer eigenen Position eingeräumt werden.

Würden die USA den Europäern eine solche veränderte Rolle innerhalb der NATO zuerkennen, bestünde für die Europäer auch nicht die Notwendigkeit, eine eigene Sicherheitskooperation außerhalb des Bündnisgebietes zu entwickeln. Der europäischen Verteidigungspolitik wäre durch und innerhalb der Allianz in zweifacher Weise Rechnung getragen: die Verteidigung des EU-Territoriums würde unverändert durch Art. 5 garantiert, und die Verteidigung anderer Interessen außerhalb des NATO-Territoriums fiel unter Art. 4 - wohlgermerkt mit der Möglichkeit für die Europäer, als Einheit zu handeln. Lediglich in Fällen, in denen die USA nicht eingreifen wollten, wären die Europäer gehalten, allein zu operieren. Solche sind jedoch nur schwer vorstellbar - der letzte war die Suez-Krise im Jahre 1956 - und sollten keinesfalls neue Vereinbarungen präjudizieren. Das CJTF-Konzept ist jedenfalls ein erster Schritt in diese Richtung. Folgen muß ihm der glaubwürdige Ausbau der europäischen Streitkräfte zu einer handlungsfähigen Einheit innerhalb des Bündnisses.

Bleibt *viertens* als logische Konsequenz aus dem dritten Punkt die Notwendigkeit einer Veränderung der Kommandostrukturen des Bündnisses in Richtung größerer Verantwortlichkeit durch die Europäer.

Eine mögliche Option bestünde darin, die bestehende Struktur zu belassen, den Posten des SACEUR jedoch zu entnationalisieren, indem man ihn in regelmäßigen Abständen zwischen einem Amerikaner und einem Europäer rotieren läßt. Dies setzte allerdings voraus, daß auch die USA oder Frankreich die Teilnahme ihrer Truppen an NATO-Operationen nicht von der Nationalität des jeweiligen Oberbefehlshabers abhängig machten.

Eine weitere Option würde den Posten des SACEUR in Art. 5-Angelegenheiten weiterhin in den Händen eines Amerikaners belassen, für Art. 4-Operationen allerdings einen neuen größeren Kommandoposten einrichten, der dann mit einem Europäer zu besetzen wäre.⁴⁷ Auf diese Weise könnten die Europäer gezwungen werden, ihre *out-of-area*-Kapazitäten tatsächlich zu verstärken. Gleichzeitig aber würde die Alternative einer unabhängigen europäischen Verteidigungsidentität in jedem Fall ein für allemal geschwächt.

Der Nachteil einer solchen Option läge sicherlich darin, daß dadurch das eigentliche Ziel einer Verteidigung gemeinsamer transatlantischer Interessen erheblich unterminiert würde.

Eine dritte Alternative schließlich wäre die genau umgekehrte Version: der SACEUR ist künftig ein Europäer, der neue Kommandeur für Art 4-Missionen ein Amerikaner. Zur Zeit ist eine solche Variante angesichts der nach wie vor unvollkommenen europäischen Verteidigungsidentität eher unvorstellbar. Das Ende des Kalten Krieges brachte bislang nichts anderes als die Perpetuierung der traditionellen Abhängigkeitskultur der Europäer. Und bis heute wird der Gedanke an eine Übertragung der Verantwortung des SACEUR an einen Europäer als Signal für den Rückzug der USA von Europa und die Aufgabe des nuklearen *Links* betrachtet. Auf der anderen Seite darf dieses Argument von den Europäern nicht als bequemes Rechtfertigungsmuster für die Zögerlichkeit beim Ausbau der eigenen Verteidigungsidentität mißbraucht werden. Der Verbleib von 100.000 amerikanischen GIs in Europa ist Beweis genug dafür, daß die USA gewillt sind, eine europäische Macht zu bleiben.

⁴⁷ Ebenda.

Natürlich ist eine solche Strukturveränderung nicht von heute auf morgen durchzusetzen. Insbesondere in den USA dürfte man sich schwer tun, sie zu akzeptieren, zumal ohne erkennbaren Willen der Europäer, die Verteidigung des eigenen Territoriums fest in die eigenen Hände zu nehmen. Auf der anderen Seite würde die Übernahme von Operationen nach Art. 4 durch ein amerikanisches Kommando die Integration von US- und NATO (sprich europäischen) *contingency*-Planungen und Streitkräften demjenigen Partner unterstellen, der dafür klar besser gerüstet ist.

Wie auch immer die Frage nach den künftigen Kommandostrukturen des Bündnisses letztendlich gelöst wird, fest steht, sie bedarf einer fundamentalen Korrektur und sollte von den Amerikanern konstruktiver, sprich offensiver angegangen werden als bisher. Die derzeitig diskutierten Optionen jedenfalls sind unzureichend; auf der unteren Kommandoebene wird die Frage einer wirklichen transatlantischen Sicherheitspartnerschaft nicht entschieden.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-19-8



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>