

Westeuropas Sicherheitspolitik

PETER SCHMIDT

Für die Bemühungen um eine gemeinsame westeuropäische Sicherheitspolitik gilt die Beobachtung des französischen Diplomaten Henri Froment-Meurice: „Die Europäer haben mehr Ehrgeiz als Willen, mehr Vorstellungskraft als Energie. Ihr gemeinsames Band ist ein bestimmter Raum, aber sie wissen nicht genau, wie sie ihn einrichten sollen“¹. Sicherheitspolitik bestand in Westeuropa im Jahre 1986 tatsächlich im wesentlichen aus zwei Komponenten: aus dem Bemühen, die formellen zwischenstaatlichen Konsultationsmechanismen westeuropäischer Staaten weiter zu stärken – vor allem im Bereich der deutsch-französischen Zusammenarbeit und im Rahmen der Zusammenarbeit der EG-Staaten (Einheitliche Europäische Akte) – und aus Ad-hoc-Anstrengungen, in konkreten Krisenlagen zu gemeinsamen Positionen zu gelangen. Relativ ‚flächendeckende‘ gemeinsame Vorstellungen, nicht nur über das Ausmaß und den Charakter der Bedrohungen, sondern auch darüber, wie diesen Bedrohungen mit den spezifischen westeuropäischen Mitteln begegnet werden soll, waren nicht zu beobachten. Die oft zitierte westeuropäische sicherheitspolitische Identität trägt immer noch einen widersprüchlichen, primär reaktiven, ‚additiven Charakter‘.

Die zentralen internationalen Entwicklungen und Themen

Deklaratorisches Ziel der westeuropäischen Zusammenarbeit ist es, möglichst viele gemeinsame Positionen zu sicherheitsrelevanten Themen zu erarbeiten, um die politische Durchsetzungsfähigkeit westeuropäischer Interessen in der Welt – und vor allem gegenüber der Bündnisvormacht USA – zu erhöhen. 1986 traf diese Zielvorstellung auf ein internationales Umfeld, das sich prinzipiell im Sinne der Europäer entwickelte. Die Spannungen zwischen den Supermächten verringerten sich, was dem europäischen Interesse nach einer Verminderung des Ost-West-Gegensatzes entsprach. Allerdings kam diese Entwicklung nicht aufgrund einer spezifisch-europäischen Einflußnahme zustande. Sie entstand vielmehr – wie vor allem das Treffen von Generalsekretär Gorbatschow und Präsident Reagan in Reykjavik demonstrierte – im bilateralen Verhältnis der beiden Supermächte unter weitgehendem Ausschluß der Europäer.

Im Februar begrüßte Präsident Reagan prinzipiell Gorbatschows Programm zur Beseitigung von Kernwaffen vom 15. Januar, wonach bis Ende 1999 sämtliche Kernwaffen vernichtet sein sollten. Bei den Abrüstungsverhandlungen in Genf zeichneten sich Fortschritte ab, und schließlich kamen sich während des Reykjaviker Vor-Gipfels vom 11.–12. Oktober die beiden Supermächte in bezug

auf drastische Abrüstungsschritte im nuklearen Bereich recht nahe²; bereits im September 1986 war die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm zu einem erfolgreichen Ende gebracht worden³. ‚Gestört‘ wurde diese positive Entwicklung durch den internationalen Terrorismus und den amerikanischen Luftangriff auf einen ihrer vermeintlichen Urheber, Libyen, am 15. April. Außerdem sahen sich die Amerikaner aufgrund von sowjetischen Verletzungen der – allerdings nie ratifizierten – SALT-II-Vereinbarungen veranlaßt, sich nicht mehr an die dort vereinbarten Beschränkungen zu halten. Außerdem wollten sie an ihrem SDI-Vorhaben festhalten.

Auf diese wichtigen internationalen Ereignisse wurde im westeuropäischen Rahmen eine Antwort gesucht. Doch standen der vollständigen Realisierung dieses Ziels die widersprüchlichen Interessen der europäischen Partner entgegen. Mit dem entscheidungsschwachen Modus der inter-gouvernementalen Zusammenarbeit und der komplexen Organisation dieser Zusammenarbeit konnten diese Interessengegensätze nur ansatzweise überwunden werden.

Die westeuropäischen Gremien

Die Bemühungen um westeuropäische Positionen in sicherheitspolitischen Fragen haben keinen einheitlichen Raum zum Gegenstand. Die verstärkten deutsch-französischen Konsultationen werden ebenso als Beitrag zu einer ‚europäischen Identität‘ verstanden, wie die Bemühungen im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) mit ihren sieben Mitgliedstaaten⁴ oder der außenpolitischen Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EPZ) mit – seit 1. Januar 1986 – zwölf Beteiligten⁵. Daneben gibt es noch die europäische Gruppe der NATO-Staaten – unter Ausschluß Frankreichs – EuroGroup⁶, und die Independent European Program Group (IEPG), die sich – unter Einschluß Frankreichs – primär mit Fragen der Rüstungszusammenarbeit befaßt. Will man die Gewichtsverschiebungen zwischen diesen Gremien beschreiben, so muß man feststellen, daß sich in den letzten Jahren eine Tendenz zu den NATO-ferneren Gremien WEU, IEPG und EPZ und den Konsultationsarrangements der deutsch-französischen Zusammenarbeit ergeben hat. Die EuroGroup ist, zumindest für die Aktivitäten, die mit der Zielvorstellung einer spezifischen westeuropäischen Zusammenarbeit in Verbindung gebracht werden, in diesem Gremiengefüge immer mehr in den Hintergrund getreten. Diese Tendenz mußte sich schon deshalb ergeben, weil Frankreich sich – trotz der deutlichen politischen Wiederannäherung an die NATO – nicht an NATO-Gremien beteiligen wollte, die sich mit Verteidigungsfragen beschäftigten. Wollte man Frankreich bei der Entwicklung der westeuropäischen Zusammenarbeit beteiligen, mußten andere Gremien gesucht werden.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit

Die bereits 1982 verstärkten deutsch-französischen Konsultationen wurden 1986

weiter ausgebaut. Die beiden Außenminister verkündeten im Januar, sie wollten 1986 zum „Jahr der deutsch-französischen Beziehungen für Europa“ machen⁷. Es wurde beschlossen, die Gespräche auf der Ebene der Abteilungsleiter zu intensivieren und Personal zwischen den diplomatischen Diensten auszutauschen; in Drittstaaten sollten sich die Botschaften beider Länder stärker konsultieren. Auch kam man sich in der wichtigen Frage von Konsultationen bei den prästrategischen Waffen näher. Der französische Staatspräsident erklärte sich im Februar bereit, die Bundesrepublik „über den eventuellen Einsatz der prästrategischen Waffen . . . zu konsultieren“, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: Es muß die außerordentliche Schnelligkeit, mit der solche Entscheidungen getroffen werden, berücksichtigt werden, und es muß sich um einen Einsatz auf „deutschem Gebiet“ handeln⁸. Negativ schlug zu Buche, daß die Zusammenarbeit auf dem Rüstungssektor, symbolisiert durch das Projekt eines gemeinsamen Panzerabwehrhubschraubers, in erhebliche Schwierigkeiten geriet. Nach den Wahlen vom März wurden die Konsultationen durch die ‚cohabitation‘ kompliziert, ohne daß jedoch ein Rückschlag in den Beziehungen eintrat. Vielmehr wurde von Beteiligten im Zeichen des Reykjaviker Gipfeltreffens die Notwendigkeit engerer Zusammenarbeit erneut betont. Schließlich gelang es, auch Frankreich in die Gespräche über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa im Rahmen einer Untergruppe der KSZE, jedoch im Bündnisrahmen, einzubeziehen. Besondere Einigkeit demonstrierten die beiden Außenminister, Jean-Bernard Raimond und Hans-Dietrich Genscher in KSZE-Fragen, indem sie im November einen gemeinsamen Artikel veröffentlichten, in dem sie die Grundsätze der dort zu betreibenden Politik skizzierten⁹. Plädoyers für ein gemeinsames westeuropäisches Verteidigungskonzept, z. B. durch einen konventionellen militärischen Verbund unter Einschluß und Führung Frankreichs, blieben jedoch weiter ungehört¹⁰.

Die Westeuropäische Union (WEU)

Der 1984 begonnene Aktivierungsprozeß der WEU setzte sich 1986 nicht fort. Nach Abschluß der Organisationsreform suchten die WEU-Versammlung und der umgestaltete Apparat in Paris nach neuen Aufgaben. Doch der Ministerrat widmete diesen Bemühungen wenig Aufmerksamkeit: Der Jahresbericht des Ministerrats ging bei der Versammlung nicht rechtzeitig ein; Frankreich entsandte – zum ersten Mal seit 1981 – keinen Regierungsvertreter zur Tagung der WEU-Versammlung vom 2.–5. Juni in Paris, überdies wurde von den Ministern die Frage der Aufnahme neuer Mitglieder zögerlich behandelt. Auf der Tagung des Ministerrats vom 29.–30. April in Venedig war bereits der Vorschlag des Präsidenten der WEU-Versammlung, Jean-Marie Caro, gescheitert, eine WEU-Koordinierungsgruppe zur Terrorismusbekämpfung ins Leben zu rufen. Vor diesem Hintergrund hatte die Feststellung der Außen- und Verteidigungsminister der WEU im Verlaufe einer informellen Konferenz vom 13.–14. November in Luxemburg, die WEU müsse reaktiviert werden, was immer noch nicht geschehen sei, wenig Überzeugungskraft.

Gegen Ende des Jahres erfuhr die WEU allerdings eine gewisse Aufwertung dadurch, daß Premierminister Chirac vor ihr am 2. Dezember eine programmatische Rede hielt, in der er von der „Festigung der europäischen Identität in Verteidigungsangelegenheiten“ sprach¹¹. Ausgangspunkt seiner Überlegungen waren die „Hoffnungen, aber auch, und vielleicht noch mehr, die Sorgen, die das Gipfeltreffen von Reykjavik in unseren Ländern hervorgerufen hat“. Seine Vorschläge zu einer „Charta der Grundsätze für die Sicherheit Europas“ (atomare Abschreckung bleibt weiterhin einziges Mittel, einen Krieg in Europa wirksam zu verhindern; Bedrohung muß in ihrer Gesamtheit gesehen werden; Aufrechterhaltung der Verteidigungsanstrengungen der europäischen Staaten; strategische Kopplung mit USA muß erhalten bleiben; Ziel der Abrüstung muß eine größere Sicherheit auf niedrigerem Rüstungsniveau sein) waren jedoch mehr darauf gerichtet, die existierenden Prinzipien der Atlantischen Allianz zu bewahren, als ein Aufruf, eine spezifische westeuropäische Komponente der Sicherheitspolitik zu entwickeln.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)

Der politische Schwerpunkt der westeuropäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit lag 1986 bei den EG-Staaten. Am 17. Februar unterzeichneten die Außenminister von neun EG-Staaten die Einheitliche Europäische Akte¹², die im Teil III „Vertragsbestimmungen über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik“ enthält¹³. Zum Jahresende war der Ratifizierungsprozeß in den einzelnen Staaten nahezu abgeschlossen¹⁴. In dieser Akte verpflichteten sich die Beteiligten, „einander in allen außenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse zu unterrichten und zu konsultieren, damit sichergestellt ist, daß sie durch Abstimmung, Angleichung ihrer Standpunkte und Durchführung gemeinsamer Maßnahmen ihren gemeinsamen Einfluß so wirkungsvoll wie möglich ausüben.“ Die Beteiligten erklärten sich in der Tradition der Stuttgarter Erklärung von 1983 „zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit“. Weitere wichtige Elemente sind: viermalige jährliche Konsultationen der Außenminister (incl. einem Mitglied der EG-Kommission); die Politischen Direktoren treten regelmäßig im Politischen Komitee zusammen; ein Sekretariat wird die Präsidentschaft bei der Vorbereitung unterstützen. Trotz der EG-Nähe dieser Zusammenarbeit bleibt der prinzipiell inter-gouvernementale Charakter der Zusammenarbeit auch nach diesem Vertrag erhalten.

Entsprechend formulierten die EPZ-Staaten eine ganze Reihe von Stellungnahmen. Eine der wichtigsten war die Erklärung zu Südafrika vom 16. September, in der sich die Zwölf – nach schwierigen Debatten – für bestimmte Sanktionen gegenüber Südafrika aussprachen, ohne sich allerdings auf Beschränkungen beim Kohleimport einigen zu können, was die Effektivität der Sanktionen erheblich einschränkte. Weitere erhebliche Schwierigkeiten ergaben sich in der Politik gegenüber Syrien, nachdem Großbritannien am 24. Oktober, im Anschluß an ei-

nen versuchten Bombenanschlag auf eine israelische Passagiermaschine, die diplomatischen Beziehungen zu Syrien abgebrochen hatte und von seinen europäischen Partnern Solidarität verlangte. Relativ reibungslos verlief dagegen die schon traditionelle Kooperation in KSZE-Fragen.

Promotoren einer stärkeren Zusammenarbeit

Wichtige Promotoren für eine verstärkte Zusammenarbeit waren die WEU-Versammlung und das Europäische Parlament (EP). Traditionellerweise drängte die WEU-Versammlung mit einer Reihe von Deklarationen und Berichten in diese Richtung. Relativ neu sind die entsprechenden Versuche im EG-Rahmen. Am 14. Mai fand im Europäischen Parlament zum zweiten Mal eine Debatte über Sicherheitsfragen statt. In mehreren Entschlüssen des EP wurden konkrete Forderungen an die EPZ-Minister gestellt, in denen vor allem verlangt wurde, die kooperativen Elemente der Ost-West-Beziehungen auszubauen und eigenständige europäische Positionen zu vertreten¹⁵. Teilweise machte sich das Parlament auch zum Fürsprecher „alternativer“ Konzeptionen, etwa in den Entschlüssen vom Oktober, in denen mit knapper Mehrheit – bei allerdings sehr geringer Anwesenheitsquote – u. a. eine atom- und chemiewaffenfreie Zone für Nord- und Mitteleuropa, ein Verbot von Atomtests und auch der Verzicht auf die „Militarisierung des Weltraums“ gefordert wurden.

Strukturprobleme

Der Ruf nach europäischer Zusammenarbeit oder gar Identität wird immer dann laut, wenn externe Faktoren den Europäern die Vorteile einer gemeinsamen Position vor Augen führen (s. zuletzt die Reaktionen auf Reykjavik). Die Art und Weise, wie die Westeuropäer jedoch auf diese Herausforderungen reagieren, bringt einige Probleme mit sich.

Zunächst bleibt die primäre Verantwortung für die Sicherheitspolitik national. Die damit verbundenen Entscheidungsmechanismen führen dazu, daß

- der Entscheidungsprozeß schwerfällig wird,
- das Ergebnis vielfach nur die Form einer allgemeinen politischen Absichtserklärung hat,
- eine klare Übernahme von Verantwortung vermieden wird.

Darüber hinaus wird eine Art ‚Arbeitsteilung‘ zwischen der NATO und den verschiedenen Gremien der europabezogenen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit (vor allem EPZ) nahegelegt, die nach dem Motto ‚die Guten ins Töpfchen der europäischen Zusammenarbeit, die Schlechten ins Kröpfchen der NATO‘ das atlantische Bündnis mehr und mehr zu einem Gremium für (unangenehme) militärische Fragen macht, während die europäischen Minister sich primär mit den (angenehmen) kooperativen Elementen des Ost-West-Verhältnisses beschäftigen. Ebenso ist zu vermuten, daß die drei Ebenen, auf denen sich der transatlantische Sicherheitsdialog in Zukunft abspielen soll und z. T. bereits abspielt (NATO, europäische Zusammenarbeit, bilaterale Beziehungen) es

immer schwieriger machen, einen Bündniskonsens in spezifischen Fragen zu erzeugen. Auf diese Weise könnte ein politischer Prozeß der Delegitimierung der NATO in Gang kommen, ohne daß die Europäer Vorbereitungen dafür getroffen haben, ohne – oder mit einem strukturell veränderten – Bündnis auszukommen.

Die politischen Akteure im Geflecht der europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit müssen sich dieser Probleme bewußt sein, wenn sie negative Auswirkungen auf die Sicherheit Westeuropas vermeiden und die positiven Wirkungen gemeinsamer europäischer Positionen nicht verspielen wollen.

Anmerkungen

- 1 Europa als eine Macht, Köln 1986, S. 186.
- 2 Vgl. Europa-Archiv 24/1986, S. D667–D698.
- 3 Vgl. Europa-Archiv 22/1986, S. D625–D638.
- 4 Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande.
- 5 Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Griechenland, Dänemark, Irland und, ab 1. 1. 1986, Spanien und Portugal.
- 6 Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Griechenland, Dänemark, Spanien, Portugal, USA, Kanada, Türkei, Island, Norwegen.
- 7 Vgl. Neue Zürcher Zeitung v. 9. 1. 1986, S. 1, 2.
- 8 Vgl. Europa-Archiv 9/1986, S. D236.
- 9 Sicherheit hat nicht nur eine militärische Dimension, in: Süddeutsche Zeitung v. 4. 11. 1986, S. 8.
- 10 Vgl. etwa Helmut Schmidt, Europa muß sich selbst behaupten, in: Die Zeit, 21. 11. 1986.
- 11 Vgl. Frankreich-Info, Nr. 53/86 vom 11. 12. 1985.
- 12 Am 28. Februar unterzeichneten auch Dänemark, Griechenland und Italien die Akte.
- 13 Zum Text vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/1986.
- 14 Allerdings konnte die Akte nicht wie geplant am 1. 1. 1987 in Kraft treten, weil das griechische Parlament die Debatte darüber noch nicht abgeschlossen hatte und in Irland die Verfassungskonformität noch überprüft werden mußte.
- 15 Vgl. z. B. die Entschließung zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ sowie zu einem europäischen Vorhaben der strategischen Verteidigung, Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente B2-219/86.

Weiterführende Literatur

- Brock, Lothar u. Mathias Jopp (Hrsg.): Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Kooperation der Rüstungswirtschaft in Westeuropa. Baden-Baden 1986.
- Kaiser, Karl u. Pierre Lelouche (Hrsg.): Deutsch-französische Sicherheitspolitik. Auf dem Wege zur Gemeinsamkeit. Bonn 1986.
- Rummel, Reinhardt: Die institutionelle Herausforderung: Überwindung von Koordinierungsschwächen in der westlichen Ostpolitik, in: Uwe Nerlich u. James A. Thomson (Hrsg.): Das Verhältnis zur Sowjetunion. Zur politischen Strategie der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1986, S. 313-341.
- Scharpf, Fritz, W.: Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-356.
- Sloan, Stanley: NATO's Future. Toward a New Transatlantic Bargain. Washington, D. C. 1985.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Identität Europas. München 1985.
- Weidenfeld, Werner: Neuorganisation der Sicherheit Westeuropas. Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion, in: Europa-Archiv 9/1987, S. 259-268.