

Sicherheitspolitik in Westeuropa

PETER SCHMIDT

Das vergangene Jahr war von einer Dynamik der innen- und außenpolitischen Entwicklung in der Sowjetunion und einigen Warschauer-Pakt-Staaten gekennzeichnet, die zu einer Aufwertung Westeuropas führte: Die Neudefinition der sowjetischen weltpolitischen Interessen zeigte sich nach dem INF-Abkommen über die Beseitigung atomarer Mittelstreckenraketen vom Dezember 1987 vor allem im Genfer Abkommen über einen sowjetischen Rückzug aus Afghanistan (April 1988) und in der Ankündigung einseitiger Truppenverminderung in der Sowjetunion durch Gorbatschow vor der UN-Vollversammlung (Dezember 1988). Die Aufwertung Westeuropas äußerte sich in der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der UdSSR, DDR, Bulgarien, CSSR sowie Ungarn und der EG im August 1988¹ ebenso wie in der Tatsache, daß die im März 1989 begonnenen Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa zwar zwischen der Atlantischen Allianz und den Warschauer-Pakt-Staaten, jedoch im Rahmen des KSZE-Prozesses geführt werden.

Diese weltpolitischen Entwicklungen führten zu einer ausgedehnten politischen Debatte in allen sicherheitspolitischen Gremien der Allianz und Westeuropas. Dabei waren sich die Westeuropäer zwar über die positiven Auswirkungen dieser Ereignisse auf die Ost-West-Beziehungen weitgehend einig, nicht jedoch darüber, welche politischen und vor allem militärischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Indiz dafür ist der Streit unter den europäischen NATO-Staaten um die Modernisierung der nuklearen Kurzstreckenwaffen in Europa bzw. der Dissens über die Frage, ob, wann und wie diese Waffen in Rüstungskontrollverhandlungen einbezogen werden sollen.

Was die verteidigungspolitische Seite der Sicherheitspolitik betrifft, hat die Dynamik in der Zusammenarbeit der Westeuropäer eher nachgelassen als sich verstärkt. Dem vom Bundeskanzler Kohl propagierten Fernziel einer europäischen Armee und eines europäischen Verteidigungsrates stellte die britische Premierministerin Thatcher in einer Rede am 20. 9. 1988 vor dem Europa-Kolleg in Brügge² die These gegenüber, daß Europa eine „Familie von Nationen“ sein soll, deren weitere Entwicklung keine neuen Dokumente brauche, und der französische Staatspräsident zeigte sich in seiner Rede vor dem Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN; Paris, 11. 10. 1988) gegenüber der Idee einer „europäischen Verteidigung“ sehr reserviert.

Standen 1987 die bilateralen Beziehungen zwischen den westeuropäischen Staaten im Mittelpunkt, vor allem die deutsch-französischen und französisch-britischen, was nach der Aktivierung der Westeuropäischen Union (WEU) 1984 und der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) eine Tendenz vom Multilateralismus zum „multiplen Bilateralismus“ erkennbar werden ließ, so trat 1988/89 trotz der Erweiterung der WEU um Spanien und Portugal sowohl auf bilateraler als auch multinationaler Ebene als auch bei der Suche nach einer gemeinsamen Sicherheitspolitik ein gewisser Stillstand ein. Dies war insofern zwangsläufig, als es zunächst einmal darum gehen mußte, die auf den Weg gebrachten Veränderungen – vor allem im deutsch-französischen Verhältnis – durchzuführen. Der Stillstand der institutionellen Reform der WEU belegt jedoch, daß es in den westeuropäischen Staaten sich gegenseitig blockierende Perspektiven bei der weiteren Organisation der Sicherheitspolitik in Westeuropa gibt.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit

Nachdem am 22. Januar 1988 das Protokoll über den deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat unterzeichnet worden war, trat bei der Ratifizierung eine Verzögerung ein. Wenn auch der entscheidende Grund dafür war, daß man gleichzeitig das Protokoll bezüglich des Finanz- und Wirtschaftsrats verabschieden wollte, so war doch erkennbar, daß in den Reihen des Bundestags dem Gesetz Widerstand entgegengesetzt wurde. Die Kritik unterschied sich jedoch in zweierlei Hinsicht von den Widerständen im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages von 1963: Sie kam diesmal aus den Reihen der (SPD-) Opposition und nicht aus dem Regierungslager selbst und trat auch nicht entschieden wie damals für eine atlantische Orientierung ein, sondern wandte sich gegen die Feststellung im Protokoll, daß sich die Verteidigung Westeuropas auf eine „geeignete Zusammensetzung nuklearer und konventioneller Streitkräfte stützen muß“. Diese Kritik wurde durch eine Denkschrift der Bundesregierung zu den Protokollen ausgeräumt, in der hervorgehoben wird, daß daraus eine vertragliche Festlegung auf eine bestimmte Strategie der Verteidigung nicht hervorgeht³. So stieß das Gesetz am 1. 12. 1989 schließlich auf breite parlamentarische Zustimmung: Es wurde nur gegen die Stimmen der Grünen verabschiedet. Damit war auch der Weg frei, um das Sekretariat des Verteidigungs- und Sicherheitsrats unter der Leitung eines Generalsekretärs in Paris einzurichten. Es hat im Mai 1989 seine Arbeit aufgenommen, zunächst unter der Leitung des deutschen Generals Naumann.

Der Stab der deutsch-französischen Brigade begann wie geplant am 1. 10. 1988 mit seiner Tätigkeit. Die im Protokoll selbst implizit enthaltene Idee, weitere Einheiten aufzustellen⁴, wurde jedoch nicht weiterverfolgt. Dies mag mit zweierlei Entwicklungen zusammenhängen: mit einer teilweise skeptischen Perzeption der Brigade bei den Verbündeten, aber auch mit einer schwierigen politischen Lage in Frankreich, die weitreichende Entscheidungen erschwerte. Kritik übte besonders die britische Premierministerin, Margaret Thatcher, die im Februar 1988 auf den

geringen verteidigungspolitischen Wert der Brigade verwies und die britisch-deutsche Verteidigungskooperation als effektiver bezeichnete⁵.

Die innenpolitische Lage in Frankreich wurde durch Parlamentsneuwahlen bestimmt, nach denen die Sozialistische Partei des Staatspräsidenten nur eine Minderheitsregierung bilden konnte. Dies dürfte auch einige Schwankungen in der französischen Politik erklären, die von einer Diskussion über einen denkbaren französischen Verzicht auf das 1992 einzuführende prä-strategische Waffensystem „Hadès“⁶ – das in der Bundesrepublik auf Kritik stieß⁷ – bis zu der vom französischen Verteidigungsminister Pierre Chevènement geäußerten Ansicht reichten, es sei „durchaus sinnvoll“, daß Frankreich seinen nuklearen Schutzschirm ausweite⁸. Doch schließlich hielt Präsident Mitterrand am 11. 10. 1988 vor dem Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) eine Rede⁹, die vom verteidigungspolitischen Sprecher der RPR, François Fillon, dahingehend interpretiert wurde, daß der Präsident damit die „Fata Morgana der europäischen Verteidigung“ abgelehnt habe¹⁰.

Die Westeuropäische Union (WEU)

Auf der Frühjahrstagung der WEU am 18./19. 4. 1988 diskutierten die Außen- und Verteidigungsminister der sieben WEU-Staaten die aktuellen weltpolitischen Themen (Lage am Persischen Golf, Ost-West-Beziehungen). Darüber hinaus unternahmen sie zwei wesentliche Schritte: Spanien und Portugal wurden zu Beitrittsverhandlungen eingeladen, und es wurde die Einsetzung einer Sonderarbeitsgruppe beschlossen, die einen Bericht über die spezifischen westeuropäischen Interessen bezüglich der anstehenden Rüstungskontrollverhandlungen ausarbeiten sollte. Während Spanien und Portugal im November 1988 der WEU beitraten, war die Arbeitsgruppe bisher nicht in der Lage, die divergierenden Interessen der westeuropäischen Staaten zu harmonisieren. Dies drückt sich bisher vor allem in den unterschiedlichen Positionen Großbritanniens und der Bundesrepublik im Hinblick auf die nuklearen Kurzstreckenwaffen unterhalb 500 km aus: Großbritannien drängt auf Modernisierung und will nicht, daß sie jetzt in Rüstungskontrollverhandlungen einbezogen werden; die Bundesrepublik steht aufgrund ihrer geographischen Lage der Modernisierung skeptisch gegenüber und drängt auf baldige Aufnahme von Rüstungskontrollverhandlungen auch für Kurzstreckensysteme.

Begleitet wurden diese Entwicklungen von einer Strukturkrise der WEU-Organisation, die dadurch entstand, daß sich die Mitgliedstaaten auf die – prinzipiell beschlossene – Zusammenlegung der auf London und Paris verteilten WEU-Organen immer noch nicht einigen konnten. Großbritannien plädierte für Brüssel, um die WEU näher an die NATO heranzurücken, Frankreich trat entschieden für Paris als Standort ein, um gerade diese NATO-Nähe zu verhindern. Mit dem Streit über die Standortfrage geriet auch die erneute Reform der WEU-Agenturen in Paris ins Stocken. Die beschlossene Zusammenlegung zu einer großen Agentur

wurde nicht vollendet; zur Zeit haben sie keine Leitung und keine klar umrissene Aufgabe¹².

Positiv hat sich dagegen das Verhältnis des WEU-Rats zur Versammlung entwickelt: Die halbjährlichen informellen Konsultationen zwischen dem Rat und dem „Presidential Committee“ der Versammlung helfen, die alten Kommunikations- und Informationsprobleme zwischen diesen beiden Organen zu reduzieren.

Neben der Frage der Zusammenlegung der Organe steht der WEU eine Diskussion über die Revision des WEU-Vertrags ins Haus. Der Rat hat zu diesem Zweck ein Komitee eingerichtet. Besonders in seinen Protokollen entspricht der Vertrag teilweise nicht mehr der heutigen Lage. Darüber hinaus wird sich die Frage stellen, welche Zukunft die Versammlung haben wird. Hier bietet sich vor allem an, die Berufungspraxis der Parlamentarier zu verändern. Die Versammlung setzt sich bisher aus Vertretern zur Beratenden Versammlung des Europarats zusammen, einem Organ, in dem verteidigungspolitische Experten nur schwach vertreten sind. Darüber hinaus ist in der Diskussion, ein dem französischen Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IHEDN) entsprechendes europäisches Institut zu gründen, das der WEU angeschlossen werden könnte.

Eurogroup und Independent European Program Group (IEPG)

Während die Eurogroup 1988 keine wesentlichen Aktivitäten entwickelte, sondern – wie auf ihrer Ministertagung am 30. 11. 1988 – ihr Interesse an der Stabilität des Bündnisses und der Fortexistenz der NATO-Strategie betonte, unternahmen die an der IEPG beteiligten Verteidigungsminister am 9. 11. 1988 in Luxemburg einen wichtigen Schritt: Sie verabschiedeten einen „Aktionsplan für die schrittweise Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes“¹³, der sich auf die Grundsätze des grenzüberschreitenden Wettbewerbs und der umfassenden Zusammenarbeit auf dem Gebiet von Forschung und Technologie gründet soll. Als wesentlich betrachteten die Verteidigungsminister, daß die Zusammenarbeit nach dem Prinzip des „juste retour“ erfolgen soll und Länder mit weniger entwickelten Verteidigungsindustrien einbezogen werden. Darüber hinaus beschlossen sie einige organisatorische Verbesserungen ihrer Arbeit sowie die Einrichtung eines Ständigen Sekretariats. Damit reagierte die IEPG nicht nur auf den Kostendruck bei Rüstungsbeschaffungen, sondern auch auf die Tatsache, daß das Binnenmarktprogramm die alte Ausnahmeregelung für Rüstungsgüter im Vertrag von Rom (Artikel 223) nicht formell aufhob. Auch wenn die beschlossenen Methoden vorwiegend der Verbesserung der Information über Angebot, Nachfrage und Rüstungstransaktionen dienen, so belegen doch die darüber hinaus ins Auge gefaßten Schritte (Förderung einer koordinierten Forschungs- und Technologiekooperation, Entwicklung evolutionärer Finanzierungsmodelle mit dem Endziel gemeinsamer Finanzierung, europäische Forschungszentren auf dem Gebiet der Rüstungsforschung), daß der Kostendruck bei der Rüstungsproduktion nach Maßnahmen drängt, die das Binnenmarktprogramm mit stützen könnten.

Sicherheitspolitische Aspekte der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)¹⁴

Auch 1988 faßte die EPZ-Runde eine Fülle von sicherheitspolitischen Resolutionen, die die Position der EPZ-Staaten zu bestimmten sicherheitspolitisch bedeutsamen Ereignissen definierten. Schwerpunkte lagen auf folgenden Gebieten: Mittelamerika-Politik, Lage im Nahen Osten und in den von Israel besetzten Gebieten, Lage in Südafrika, Unterstützung der sogenannten Frontstaaten in Afrika, Afghanistan, Äthiopien, Polen, Krieg zwischen Irak und Iran, Westsahara-Konflikt. Einzelfälle belegen auch, daß die sicherheitspolitische Dimension der EPZ außerhalb der NATO-Verantwortlichkeiten stärker zu werden scheint: Ein zusätzliches Hilfsprogramm der EG für die von Israel besetzten Gebiete wurde im Februar 1988 beschlossen; indirekt unterstützte die EG auch militärische Aktionen, indem sie Mosambik die Kosten für die Bewachung von EG-Projekten erstattete. Daneben begleitete die EPZ das schon traditionelle Thema, KSZE-Folgekonferenz, in deren Verlauf die EPZ-Staaten eine besondere Rolle spielten; die Konferenz wurde am 15. 1. 1989 mit einem Schlußdokument zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht. Diese Ereignisse und Entwicklungen sind Hinweise dafür, daß sich die Gemeinschaft in der EPZ stärker als bisher um eine sicherheitspolitische Rolle bemüht. Dies zeichnete sich schon am 25. 1. 1988 ab, als der deutsche Außenminister, Hans-Dietrich Genscher, als Vorsitzender des EPZ-Ministerkomitees Sicherheitspolitik in die Einbringungsrede aufnahm, und konkretisierte sich in der EPZ-Erklärung vom 13. 6. 1988, in der u. a. eine 50%ige Reduzierung der strategischen Nuklearwaffen und ein weltweites Verbot von chemischen Waffen gefordert wurde. Wie eng EG-/EPZ-Politik und Sicherheitspolitik selbst in Abrüstungspolitischen Fragen teilweise verknüpft werden, belegt der am 14. 2. 1989 vom Europäischen Rat an die Kommission erteilte Auftrag, einen Vorschlag für die Vereinheitlichung der Exportkontrollverordnungen zu erarbeiten, um den Export von Substanzen besser kontrollieren zu können, die zur Produktion von Chemiewaffen benutzt werden können.

Der „Gordische Knoten“ besteht weiter

Ähnlich wie in der Integrationspolitik allgemein zeigen sich auch auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik unterschiedliche Positionen zum Fortgang der westeuropäischen Zusammenarbeit bzw. Integration, die nur schwer anzugleichen sind. Der Idee eines „Europäischen Verteidigungsrates“ und einer „europäischen Armee“¹⁵ steht der Gedanke einer schrittweisen Verbesserung des Status quo gegenüber, mit dem die traditionellen Strukturen der Sicherheitspolitik in Westeuropa nicht angetastet werden sollen. Tatsächlich ist die Zusammenarbeit der Westeuropäer in Schwierigkeiten geraten. Die deutsch-französische sicherheitspolitische Zusammenarbeit scheint sowohl auf militärischer Ebene als auch – eng damit verknüpft – in der Rüstungskontrollpolitik ebenso an Grenzen gestoßen zu sein, wie die weitere Reform der WEU in eine Sackgasse geraten ist. Mit der neuen sowjeti-

schen Außenpolitik hat sich der Druck auf eine stärkere verteidigungspolitische Zusammenarbeit der Westeuropäer abgeschwächt.

Gleichzeitig sind allerdings auf seiten der Rüstungsproduktion und -beschaffung Impulse für engere Zusammenarbeit vorhanden. Ebenso wird – besonders in Frankreich – immer noch die politische Notwendigkeit gesehen, die Bundesrepublik an den Westen zu binden, was der Zusammenarbeit Impulse verleihen könnte. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die EPZ noch stärker in sicherheitspolitische Themen hineinwächst. Der Antrag des neutralen Österreich auf EG-Mitgliedschaft wird das Verhältnis von EG/EPZ und Sicherheitspolitik komplizieren. Aufgrund dieser Gemengelage von politischen Entwicklungen und Motiven ist kaum zu erwarten, daß die Westeuropäer sich auf den Weg machen, den „gordischen Knoten“ einer westeuropäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (im Rahmen der Atlantischen Allianz) zu durchschlagen. Allerdings wird die Bedeutung der Konsultationen im westeuropäischen Rahmen bei Beibehaltung der westeuropäisch-atlantischen Grundstruktur der Sicherheitspolitik steigen. Die damit weiter anwachsende politische und institutionelle Komplexität des westeuropäisch-atlantischen Sicherheitssystems dürfte den Konsensbildungsprozeß im Bündnis eher erschweren als erleichtern.

Anmerkungen

- 1 Mit der sogenannten Erklärung von Luxemburg nehmen EG und RGW am 26. 6. 1988 offizielle Beziehungen auf, s. Dok. Nr. 1 in diesem Band. Ebenso ist bemerkenswert, daß vom 16.–18. 4. 1988 erstmals eine Delegation des Obersten Sowjet der UdSSR den Europarat in Straßburg besuchte.
- 2 Die Rede ist abgedruckt als Dok. Nr. 3 in diesem Band.
- 3 Vgl. Denkschrift zu den Protokollen, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/3258, S. 11–14 (hier S. 12).
- 4 Zu den Aufgaben des Verteidigungs- und Sicherheitsrates gehört gemäß Protokoll auch die „Beschlußfassung hinsichtlich der gemischten Militäreinheiten, die im gegenseitigen Einvernehmen aufgestellt werden“. Bundeskanzler Kohl stellte die Brigade am 13. 10. 1988 in Berlin im Rahmen eines Vortrags vor dem Aspen-Institut in die Perspektive einer Europäischen Armee.
- 5 S. Interview in L'Express, 5. 2. 1988, S. 21.
- 6 Vgl. Die Welt, 28. 6. 1988, S. 5.
- 7 In der Bundestagsdebatte zu den deutsch-französischen Protokollen am 15. 10. 88 erhoben sowohl Alfred Dregger (CDU) als auch Horst Ehmke (SPD) Bedenken gegen die Hades-Rakete.
- 8 Bei seinem ersten offiziellen Besuch in Bonn (vgl. Süddeutsche Zeitung, 6. 9. 1989, S. 6).
- 9 Vgl. Europa-Archiv 23 (1988), S. D665–D673.
- 10 Vgl. General-Anzeiger, 13. 10. 88, S. 14.
- 11 Die Ratifizierung in den beiden nationalen Parlamenten war für das Frühjahr 1989 vorgesehen.
- 12 Formal stehen sie unter der kommissarischen Leitung des Generalsekretärs der WEU.
- 13 Vgl. Europa-Archiv 3 (1988), S. D67–D73.
- 14 Vgl. Regelsberger, Elfriede: Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in diesem Band.
- 15 Vgl. Unsere Verantwortung in der Welt. Christlich-demokratische Perspektiven zur Außen-, Sicherheits-, Europa- und Deutschlandpolitik. Diskussionsentwurf der vom Bundesvorstand eingesetzten Kommission, CDU-Dokumentation, Bonn 6/1988.

Weiterführende Literatur

- Alford, Jonathan und Kenneth Hunt (Hrsg.): *Towards a European defence identity?*, London 1988.
- Bertram, Christoph: *Western Europe's Strategic Role: Towards a European Pillar?*, in: *Adelphi Papers* Nr. 235, *The Changing Strategic Landscape, Part I*, London, Spring 1989, S. 106–115.
- Boyer, Yves, Pierre Lellouche u. John Roper (Hrsg.): *Pour une nouvelle Entente cordiale. La relance de l'alliance franco-britannique en matière de sécurité*, Paris 1988.
- Brigot, André, Peter Schmidt und Walter Schütze (Hrsg.): *Sicherheits- und Ostpolitik. Deutsch-französische Perspektiven*, Baden-Baden 1989 (*Defense, Désarmement et politiques à l'Est. Perspectives Franco-Allemandes*, Paris [FEDN] 1989).
- Sonnenfeldt, Helmut: *The European Pillar: The American View*, in: *Adelphi Papers* Nr. 235, *The Changing Strategic Landscape, Part I*, London, Spring 1989, S. 91–105.