

ZÜRCHER BEITRÄGE

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung

Heft Nr. 26

Mauro Mantovani

***Stand und Perspektiven der
Sicherheitspolitik in Europa***

*Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse
Eidgenössische Technische Hochschule 8092 Zürich*

© 1992 Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, ETH Zentrum,
8092 Zürich

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und fotomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise,
nur mit schriftlicher Genehmigung der Forschungsstelle.
Die in den "Zürcher Beiträgen zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung" wiederge-
gebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der betreffenden Autoren dar.

ISBN 3-905641-27-5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	1
Einleitung	3
I. Institutionen und Charakteristika der europäischen Sicherheitspolitik	6
1. Die Aussen- und Sicherheitspolitik der EG	6
1.1. <i>Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union</i>	8
1.2. <i>Das "Eurokorps" als Vorreiter in der Entwicklung der GASP</i>	11
2. Die Reaktivierung der WEU	13
3. Die Reform der Nato.....	16
3.1. <i>Interne Gewichtsverlagerung</i>	17
3.2. <i>Aufnahme von Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa</i>	18
3.3. <i>Neuformulierung der Ziele und Mittel</i>	20
4. Die KSZE: Von der Institutionalisierung zur Instrumentarisierung ?.....	22
5. Charakteristika der europäischen Sicherheitspolitik	25
II. Perspektiven der europäischen Sicherheitspolitik.....	27
Szenario I: Die Verwirklichung einer atlantischen Sicherheitsarchitektur.....	27
1. <i>Verlauf und Bedingungen</i>	27
2. <i>Befürworter</i>	28
3. <i>Gegner</i>	29
Szenario II: Die Verwirklichung einer westeuropäischen Sicherheitsarchitektur.....	31
1. <i>Verlauf und Bedingungen</i>	31
2. <i>Befürworter</i>	32
3. <i>Gegner</i>	33
Szenario III: Die Verwirklichung einer paneuropäischen Sicherheitsarchitektur	35
1. <i>Verlauf und Bedingungen</i>	35
2. <i>Befürworter</i>	36
3. <i>Gegner</i>	36
Szenario IV: Renationalisierung der Sicherheitspolitik	37
1. <i>Verlauf und Bedingungen</i>	37
2. <i>Befürworter</i>	38
3. <i>Gegner</i>	38
III. Politische und militärische Implikationen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz	40
1. Ein Beitritt zur EG.....	41
2. Ein Beitritt zur WEU	43
3. Ein Beitritt zur Nato bzw. zum NACC.....	43
Abkürzungsverzeichnis	46

Vorwort

Das vorliegende Grundlagenpapier wurde von Dr. Mauro Mantovani, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETHZ, im Anschluss an die Studie von Dr. Michael Fajnor, "Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz" (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr.17, Zürich 1991), und als Vorbereitung für die Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 verfasst. Darin wird der aktuelle Entwicklungsstand all jener Institutionen nachgeführt, die in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung von Bedeutung sein werden oder sein könnten. In der Zeit des Paradigmenwechsels von einer verhältnismässig klar strukturierten bipolaren Machtverteilung und sicherheitspolitischen Anordnung zu einer jedenfalls multipolaren, in ihren sonstigen Zügen aber noch nicht klar erkennbaren neuen Sicherheitsordnung stellen sich auch für den neutralen Kleinstaat Fragen von ganz neuer Grundsätzlichkeit im Hinblick auf die bestmögliche Strategie zur Realisierung seiner sicherheitspolitischen Ziele.

Wie soll sich die Schweiz im Hinblick auf verschiedene mögliche europäische Sicherheitskonstellationen einstellen, um den Frieden in Freiheit und (grösstmöglicher) Unabhängigkeit zu wahren, um einen grösstmöglichen Grad an Handlungsfreiheit zu wahren, um die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen zu schützen, um das Staatsgebiet zu behaupten und - hier vor allem angesprochen - einen Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa, zu leisten? Die innere Spannung, die zwischen dem ersten und dem letzten dieser vom Bundesrat im Bericht 90 festgelegten sicherheitspolitischen Ziele besteht, d.h. zwischen der "Unabhängigkeit" und dem "Beitrag an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa" zwingt die Schweiz zu Überlegungen über die Implikationen verschiedener Entwicklungsszenarien der europäischen Sicherheitspolitik.

Selbstverständlich kann keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit oder gar auf vorwegnehmende korrekte Gewichtung der einzelnen Aspekte erhoben werden. Immerhin schien es uns wichtig, die intellektuelle Auseinandersetzung mit den verschiedenen Möglichkeiten künftiger Entwicklungen im Dienste einer gelassenen Entscheidungsfindung durch die Diskussion möglicherweise auch unangenehmer Probleme voranzutreiben.

Das Grundlagenpapier fasst in der vorliegenden zweiten Auflage die Entwicklungen rund um die Schweiz bis Ende Januar 1993 zusammen und versucht im dritten Kapitel, die Konsequenzen zu identifizieren, die sich für die Schweiz aus den in Kapitel II skizzierten Szenarien ergeben könnten.

Das gleichzeitig erschienene Heft 28 "Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz" enthält weitere Schlussfolgerungen, die sich aus der Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 ergaben, an der ausländische Fachleute und führende Entscheidungsträger zu Wort kamen.

Zürich, 1. Februar 1993

Prof. Dr. Kurt R. Spillmann
Leiter der Forschungsstelle für
Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse

Einleitung

Am 19.10.91 erhob der Schweizerische Bundesrat den EG-Beitritt zum Ziel seiner Integrationspolitik und erklärte den EWR-Vertrag zu einer Etappe auf dem Weg zu diesem Ziel. Dieser epochal zu nennende Kurswechsel in der schweizerischen Europapolitik wurde am 26.5.92 konsequent umgesetzt, indem die Schweiz bei den Europäischen Gemeinschaften ein Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einreichte. Mit dem Beitrittsgesuch bekundete die Landesregierung auch ihre Bereitschaft, sich über die Teilnahme am KSZE-Prozess hinaus sicherheitspolitisch in Europa zu integrieren und dabei fundamentale staatspolitische Prinzipien wie die Neutralität zu überdenken. Gleichzeitig stellt sich der Bundesrat in seinem Integrationsbericht vom 18.5.92 auf den Standpunkt, dass ein EG-Beitritt im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik mittelfristig "zu keiner Verlagerung oder Veränderung der Prioritäten, der Zielsetzungen oder Handlungsinstrumente der Schweiz" führe und dass ein Neutralitätsstatus "bis zur Verwirklichung der gemeinsamen Verteidigungspolitik" aufrechtzuerhalten wäre.¹

Das Überdenken des Stellenwertes der Neutralität war durch das Ende der Bipolarität nötig geworden.² Entsprechend machte der Avis der EG-Kommission auf das Beitrittsgesuch Österreichs³ deutlich, dass der von den Beitrittskandidaten zu übernehmende Besitzstand ('*acquis communautaire*') nun nicht mehr nur die gemeinschaftliche Gesetzgebung auf primär wirtschaftlichem Gebiet betrifft, sondern die umfassende politische Zielsetzung der EG einschliesst. Eine Studie der Kommission zur Erweiterungsfrage⁴ liess sodann erkennen, dass Beitrittsverhandlungen auf der Grundlage des Vertrages von Maastricht stattfinden werden, der eine Europäische Union (EU) mit dem Fernziel einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorsieht. In der Frage der Vereinbarkeit von GASP und Neutralität bzw. Bündnisfreiheit hat sich die Position der Kommission eher verhärtet: Während sie im "österreichischen" Avis als mögliche Lösungen des Dilemmas noch eine Neudefinierung des Neutralitätsstatus durch Österreich oder eine in der Beitrittsakte verankerte Ausnah-

-
- 1 Vgl. den "Bericht des Bundesrates über einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft" in BBl 1992 III S.1185-1381; vgl. das Zitat S.1362.
 - 2 Ausdruck davon war die vom Bundesrat eingesetzte Studiengruppe (unter der Leitung des Chefs der Direktion für Völkerrecht im EDA, Mathias Krafft) zu Fragen der schweizerischen Neutralität. Vgl. den Schlussbericht der Kommission, Bern, Anfang März 1992.
 - 3 Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Beitrittsantrag Österreichs, in: Österreichische aussenpolitische Dokumentation, Sonderdruck, August 1992.
 - 4 Die Studie mit dem Titel "Europa und die Problematik der Erweiterung" wurde am 24.6.92 veröffentlicht und im Anhang an das Schlussdokument des Lissaboner EG-Gipfels abgedruckt (vgl. Europa Archiv (EA) 15/16/1992, D 489-514).

me vom Vertrag vorsah⁵, ist von letzterem im "schwedischen" Avis nicht mehr die Rede. Die Kommission empfiehlt vielmehr den Mitgliedstaaten, von Beitrittskandidaten bindende Zusagen zu verlangen, dass sie sich mit dem Ziel einer GASP identifizieren.⁶ Die Entscheidung, wie weit ein solches Bekenntnis mit dem Neutralitätsstatus vereinbar wäre, überlässt die Kommission natürlich den Beitrittskandidaten.⁷ Diese Position der Kommission gegenüber neutralen Beitrittskandidaten dürfte weitgehend der Haltung der EG-Mitgliedstaaten entsprechen: Es herrscht die Ansicht vor, die Neutralität habe nach den Umwälzungen in Europa nur noch geringe Bedeutung.⁸ Darüber hinaus haben die EG-Staaten bereits jetzt hohe Erwartungen an die Solidarität untereinander und gegenüber Neumitgliedern.⁹

Die bevorstehenden Beitrittsverhandlungen dürften sich daher um die Frage drehen, wie weit die sicherheitspolitische Solidarität der neutralen Beitrittskandidaten einstweilen (d.h. bis zur Vollendung der GASP) gehen kann bzw. gehen soll.¹⁰

Die EG schlägt im Vertrag von Maastricht in der Sicherheitspolitik, die sie primär als Verteidigungs- und (Ab-)rüstungspolitik versteht, eine doppelte Brücke zur Westeuropäischen Union (WEU) und zur Nordatlantischen Allianz (Nato). Damit hat die Schweiz im Falle eines Beitritts zur EG über kurz oder

5 Stellungnahme der Kommission ... (vgl. A.3), S.24-27. Schon damals machte die Kommission aber deutlich, dass die EG darauf bestehen werde, dass Österreich "rechtlich in der Lage ist, mit der künftigen gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen".

6 Vgl. die Kommissionsstudie (vgl. A.4), Art.10: "Bewerberländer sollten ... bereit und fähig sein, die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, die sich in den kommenden Jahren entwickeln wird, zu akzeptieren und umzusetzen. Ein Bewerberland, das auf Grund seines verfassungsmässigen Status oder seines Gebarens im Bereich der internationalen Beziehungen unfähig ist, an dem von den derzeitigen Mitgliedern beschlossenen Projekt mitzuwirken, könnte nicht zufriedenstellend in die Union eingegliedert werden. Im Falle einer Erweiterung muss in diesem Punkt jede Zweideutigkeit und jedes Missverständnis vermieden werden." Art.17 ergänzt: "(Die Beitrittsbewerber) müssen spezifische und verbindliche Zusicherungen in bezug auf ihr politisches Engagement und ihre rechtliche Fähigkeit zur Erfüllung dieser Verpflichtungen abgeben." Derselbe Tenor herrscht im Avis der Kommission auf das Beitrittsgesuch Schwedens ("Sweden's application for membership. Opinion of the Commission", Brüssel 31.7.92; zur Aussen- und Sicherheitspolitik, S.24-26.)

7 Vgl. die beiden Vizepräsidenten der Kommission Martin Bangemann und Frans Andriessen: Bangemann erklärte in einem Interview mit der Schweizer Illustrierten vom 16.9.91: "(Die Schweiz) müsste ihre Neutralität (in der EG) so definieren, dass sie in die politische Union passt." Im gleichen Sinne äusserte sich Andriessen an der Pressekonferenz anlässlich der Veröffentlichung des "schwedischen" Kommissions-Avis (vgl. NZZ Nr.177, 8.8.92).

8 Vgl. z.B. die Äusserungen des französischen Aussenministers Dumas, NZZ Nr.29, 5.2.92.

9 Darauf verweist auch der Integrationsbericht (A.1) ausdrücklich, S.1306.

10 Vgl. in diesem Sinne auch Staatssekretär Jakob Kellenberger: "Unsere europäischen Partner erwarten, dass wir kein Sicherheitsrisiko und keine sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer werden." Interview in Chance Schweiz. Forum für Sicherheits- und Friedenspolitik 2/1992, S.1-4.

lang auch ihr Verhältnis zu diesen beiden Verteidigungsorganisationen zu klären.

Die vorliegende Arbeit versucht, in dieser dreifachen Herausforderung für die schweizerische Sicherheitspolitik eine erste Orientierung zu geben. Der erste Abschnitt beschreibt den institutionellen Wandel der bestehenden Organisationen der europäischen Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges. Dabei ist die KSZE für einmal bewusst nur am Rande behandelt, da sie die Schweiz sicherheitspolitisch nur graduell, nicht fundamental herausfordert.¹¹ Der zweite Abschnitt versucht, Szenarien für die Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik aufzuzeigen. Im dritten Abschnitt werden schliesslich erste politisch-militärische Konsequenzen für die schweizerische Sicherheitspolitik gezogen.

¹¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Bundesrat von einer EG-Mitgliedschaft positive Rückwirkungen auch für das KSZE-Engagement erwartet (vgl. unten A.129).

I. Institutionen und Charakteristika der europäischen Sicherheitspolitik

1. Die Aussen- und Sicherheitspolitik der EG¹²

Der europäische Einigungsprozess bezweckte von Anfang an, die Sicherheit seiner Teilnehmerstaaten zu erhöhen, doch wurde dieses Ziel zunächst mit dem Mittel wirtschaftlicher Integration verfolgt. Die Bereiche Aussen- und Sicherheitspolitik gehörten nicht zum genuinen Bestand der Gemeinschaftsverträge; sie wurden von der EG erst 1970 bzw. 1986/87 in das Vertragswerk aufgenommen. Heute beruht der Entwicklungsstand auf diesen Gebieten auf der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom Februar 1986.¹³

a) Aussenpolitik

In der EEA bekennen sich die EG-Mitglieder zum Ziel einer europäischen Aussenpolitik. Die neuen Vertragsbestimmungen über die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) verbessern die dazu seit 1970 bestehenden Verfahren, indem sie die Parteien insbesondere zur gegenseitigen Konsultation "in allen aussenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse" verpflichten¹⁴; für "Gemeinsame Erklärungen" gilt dagegen weiterhin das Konsensprinzip.¹⁵ Die EEA verpflichtet also nicht zu gemeinsamem aussenpolitischen Handeln, obwohl sie ausdrücklich verlangt, dass die Aussenbeziehungen der EG-Mitgliedstaaten und die im EPZ-Kontext vereinbarten Aktivitäten "kohärent" zu sein hätten.¹⁶

Noch 1987 wurde in Brüssel ein Sekretariat der EPZ errichtet, das die EG-Präsidentschaft administrativ unterstützt. In der Folge intensivierten die EG-Partner ihre aussenpolitische Zusammenarbeit erheblich, mit dem Ergebnis, dass immer häufiger "Gemeinsame Erklärungen" verabschiedet wurden. In der Praxis widerspiegeln diese Erklärungen allerdings allzu oft nur den kleinsten gemeinsamen Nenner.¹⁷

12 Vgl. z.B. Hans-Gerd Pöttering, Perspektiven für eine gemeinschaftliche Aussen- und Sicherheitspolitik der EG, in EA 11/1990, S.341-350.

13 Text in EA 6/1986, D 163-182. Sie trat am 1.7.87 in Kraft.

14 EEA, Art.30, 2 a).

15 Vgl. EEA, Art.30, 3 c): "... die Hohen Vertragsparteien (verzichten) *im Rahmen des Möglichen* darauf, die Herausbildung eines Konsenses und das gemeinsame Handeln, das hieraus hervorgehen könnte, zu behindern." (kursiv vom Vf.)

16 EEA, Art.30, 5.

17 Vgl. die Bilanz der EPZ z.B. bei Peter Hort, Europas Aussenpolitik - ein Fernziel, in EA 20/1991, S.577-582.

b) Sicherheitspolitik

In der Sicherheitspolitik beschränkt sich die Kooperation der EG-Staaten auf die politisch-wirtschaftlichen Aspekte und klammert die militärischen aus. Diese etwas künstlich anmutende Trennung von Sicherheitspolitik im weiteren Sinne und Verteidigungspolitik war ein Zugeständnis an Dänemark und Griechenland, die nicht der WEU angehören, vor allem aber an das neutrale Irland. Dieses konnte eine auf politisch-wirtschaftliche Fragen beschränkte gemeinsame Sicherheitspolitik akzeptieren.¹⁸ Darüber hinaus bestand ein Konsens unter den EG-Partnern, dass die militärischen Aspekte der Sicherheitspolitik weiterhin zweckmässiger in der Nato behandelt werden sollten.

Diese Trennung des Begriffs Sicherheitspolitik hatte in der Praxis zur Folge, dass auch der *wirtschaftliche* Aspekt der Rüstungs Kooperation - trotz aller Absichtserklärungen der Unterzeichner der EEA¹⁹ - an die durch den EWG-Vertrag gesetzte Grenze stiess: Dieser entbindet nämlich die Mitgliedstaaten von jeder Verpflichtung, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe ihren Sicherheitsinteressen widersprechen könnte.²⁰ Weiter gesteht der EWG-Vertrag jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit zu, "Massnahmen zu ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen".²¹ Entsprechend blieb die Rüstungs Kooperation auf den Kreis der Nato-Partner beschränkt, wobei ihr Potential nur teilweise genutzt wurde.²² Demgegenüber setzte sich im intensiven Abrüstungs- und Rü-

18 Nachdem Irland sich unter Berufung auf seinen Neutralitätsstatus noch während des Falklandkrieges von den Wirtschaftssanktionen der EG gegen Argentinien distanziert hatte (vgl. EA 12/1982 Z 128), war die Unterzeichnung der EEA der Zeitpunkt, wo Irland gewissermassen zur "differentiellen" Neutralität überging. Vgl. die Erklärung der irischen Regierung zum Art.30,6 (a-c) der EEA: "3.9. These provisions in no way effect Ireland's military neutrality. On the contrary, our partners have fully accommodated our position as a State which is not a member of any military alliance. ... Our undertaking is a limited one. It is to co-ordinate, on the basis of consensus, our positions on the political and economic aspects of security - the areas on which EPC has always concentrated." (The Single European Act: An Explanatory Guide, Dublin 1987, S.30).

19 Vgl. EEA, Art.30, 6 b: "Die Hohen Vertragsparteien sind entschlossen, die für ihre Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrechtzuerhalten. Sie setzen sich hierfür sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch, wo dies angebracht ist, im Rahmen der zuständigen Institutionen und Organe ein."

20 EWG-Vertrag, Art.223, 1 a)

21 EWG-Vertrag, Art.223, 1 b).

22 Zu nennen wäre in diesem Zusammenhang v.a. die seit 1976 bestehende Independent European Program Group (IEPG), in der die europäischen Mitglieder der Nato (einschliesslich Frankreich) eine möglichst weitgehende Kooperation in der Rüstungsbeschaffung und damit zugleich eine gewisse Standardisierung der Ausrüstungen ihrer Verbände anstreben. Daneben bildeten sich - je nach den aktuellen Bedürfnissen ihrer Streitkräfte - wechselnde Gruppierungen zur gemeinsamen Durchführung von Rüstungsprogrammen, wie etwa des 'European Fighter Aircraft'-Programms, an dem Deutschland, Grossbritannien, Spanien und Italien beteiligt sind. Vgl. zur komplexen

stungskontrolldialog der letzten Jahre in der EG die Überzeugung durch, dass eine umfassende Betrachtungsweise in der Sicherheitspolitik nötig sei: so befasste sich die EPZ zuweilen auch mit Abrüstungsfragen, also *militärischen* Aspekten der Sicherheitspolitik.²³ Diese Ausweitung in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit widerspiegelt nunmehr der Maastrichter Vertrag.

Das zweite Defizit im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik der EG besteht darin, dass sie sich - wie die Aussenpolitik -, auf die intergouvernementale Methode der EPZ begrenzt, also keine Gemeinschaftspolitik ist. In dieser intergouvernementalen Organisationsform ist die Präsidentschaft die ausschlaggebende Instanz; Versuche, die Kommission oder das Parlament über einen unverbindlichen Konsultationsmechanismus hinaus an der Mitarbeit zu beteiligen, haben bisher nichts gefruchtet.²⁴ Entsprechend hängt der Erfolg in der aussen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit weiterhin fast ausschliesslich von der jeweiligen Präsidentschaft ab.

1.1. Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union

Im Dezember 1990 wurden als Reaktion auf die deutsche Vereinigung und im Hinblick auf die sich abzeichnende Erweiterung der EG²⁵ Regierungskonferenzen zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Politischen Union begonnen. Sie mündeten in den "Vertrag über die Europäische Union"²⁶, den die Staats-

Frage der europäischen Rüstungszusammenarbeit weiterführend etwa Ian Gambles, *Prospects for West European Security Co-operation*, Adelphi Papers 244, Oxford 1989, oder Martyn Brittleston, *Co-operation or competition? Defence Procurement Options for the 1990s*, Adelphi Papers 250, Oxford 1990.

- 23 Vgl. Dick Leonard, *Das EG-Handbuch*, Frankfurt a.M. 1989, S.190. So wurden z.B. am EG-Aussenministertreffen vom 5./6.3.88 Verteidigungsfragen erörtert (vgl. EA 7/1988 Z 62).
- 24 So blieb der niederländische Vorschlag vom 24.9.91 zum Vertrag über eine Politische Union erfolglos (veröffentlicht in *Europe Documents* Nr.1733/1734, Agence Europe, Bruxelles, 3.10.91, vgl. *Archiv der Gegenwart (AdG)* (1991), S.36120f.). Er hatte in der GASP das Initiativrecht der Kommission sowie erweiterte Kompetenzen des Europäischen Parlamentes, bis hin zum Vetorecht, vorgesehen. Einzig Deutschland, Belgien und Spanien konnten sich mit diesem Vorschlag anfreunden, hatten in Details aber auch Einwände; schliesslich stimmte am 30.9.92 nur noch Belgien für den Vertragsentwurf. Der Vertragstext folgte schliesslich dem Kompromissvorschlag der Luxemburger EG-Präsidentschaft vom 17.4.91.
- 25 Das Argument, dass eine Erweiterung der EG nur dann sinnvoll sei, wenn gleichzeitig die Integration vorangetrieben werde, wurde namentlich von der Kommission angeführt (vgl. *Political Union: European Commission's Opinion about Intergovernmental Conference*, in: *Europe Documents*, Nr.1659, 31.10.90).
- 26 Vgl. EA 6/7/1992 D 177-298. Der negative Ausgang des Referendum in Dänemark vom 2.6.92 hatte zunächst zur Folge, dass der Unionsvertrag nicht, wie geplant, anfangs 1993 in Kraft treten konnte. Auf dem Gipfel von Edinburg (vgl. das Schlussdokument in EA 1/93 D 2-26) wurde Dänemark von jedwelcher Verteidigungspolitik der EU dispensiert, zunächst einmal bis zur Revision des Unionsvertrages 1996. Längerfristig besteht natürlich die Gefahr, dass sich das "Europa der zwei Geschwindigkeiten" nun auch auf den Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik ausweiten wird.

und Regierungschefs der EG auf ihrem Gipfeltreffen in Maastricht am 9./10.12.91 vereinbarten und die Aussenminister am 7.2.92 unterzeichneten; das Ratifikationsverfahren läuft.²⁷ Dieses Vertragswerk stellt einen umfassenden Rahmenvertrag dar, der alle bisherigen Verträge der Europäischen Gemeinschaften einschliesst und im Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik die Bestimmungen der EEA ablöst. Bezüglich der vereinbarten "gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik" sind namentlich drei Fortschritte gegenüber der EPZ zu verzeichnen:

Zum einen kann der Rat der Aussenminister mit Einstimmigkeit Felder festlegen, innerhalb derer *mit qualifizierter Mehrheit* zu entscheiden ist.²⁸ Konkret kann eine Angelegenheit zur gemeinsamen Aktion erklärt werden, bei deren Durchführung (innerhalb des festgelegten Rahmens für Ziele und Mittel) dann für alle Mitgliedsländer verbindliche Mehrheitsentscheidungen möglich sind. Die Felder der GASP, in denen *zuerst* mit Mehrheit entschieden werden soll, sind allerdings noch beschränkt: KSZE- und "bestimmte" Uno-Angelegenheiten, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Nichtverbreitung von Nuklearwaffen sowie wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit, wie namentlich die Rüstungskooperation und Rüstungsausfuhrpolitik.²⁹ Zum massgeblichen Handlungsorgan in der GASP ist damit der Aussenministerrat geworden, während dem Parlament in diesen Fragen lediglich Anhörung gewährt wird. Auch die Formulierung, die Kommission werde "in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der GASP beteiligt", beinhaltet im Klartext nur das Recht, Vorschläge zu unterbreiten.³⁰

Der zweite Fortschritt der GASP gegenüber der EPZ besteht in der Übereinkunft, dass sich die zukünftige GASP mit *allen* Bereichen der Aussen- und Sicherheitspolitik befassen kann. Damit ist das Ziel verbunden, in die GASP längerfristig auch eine gemeinsame Verteidigung einzubeziehen.³¹ Als Verteidigungskomponente der Europäischen Union soll die WEU dienen, die zugleich "als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz entwickelt" werden soll. Diese Scharnierfunktion der WEU zwischen EU und

27 Bis Ende 1992 haben alle EG-Staaten ausser Dänemark und Grossbritannien den Unionsvertrag ratifiziert.

28 Unionsvertrag, Art.J 3.

29 Diese Bereiche waren am EG-Gipfeltreffens vom 14./15.12.90 in Rom als Inhalt einer GASP festgelegt worden (vgl. EA 1/1991 D 27-38); dabei ist von "schrittweiser Ausweitung der Funktion der Union" im Bereich der gemeinsamen Sicherheit die Rede.

30 Unionsvertrag, Art.J 7 bzw. J 9.

31 Unionsvertrag, Art.J 1,1 bzw. Art.J 4,1. Der letzte Artikel ist aber recht unverbindlich gehalten: "Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu *auf längere Sicht* auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die *zu gegebener Zeit* zu einer gemeinsamen Verteidigung führen *könnte*." (kursiv vom Vf.)

Nato ist aber erst vage formuliert: So heisst es einerseits, die WEU sei bereit, "auf Ersuchen der Europäischen Union Beschlüsse und Aktionen der Union mit verteidigungspolitischen Implikationen auszuarbeiten und durchzuführen"³²; andererseits ist von der Weiterentwicklung enger Arbeitsbeziehungen der WEU zur Atlantischen Allianz und von der Stärkung der Rolle, der Verantwortlichkeiten und der Beiträge innerhalb der Allianz die Rede. Wesentlich ist, dass der Primat der Nato fortbesteht: "Die WEU wird im Einklang mit den Positionen handeln, die in der Allianz beschlossen wurden."³³

In der Logik dieser Erklärung liegt die Einladung der neun Mitglieder der EG, die zugleich der WEU angehören, an alle übrigen Mitglieder der EG (also Dänemark, Irland und Griechenland), der WEU beizutreten oder Beobachter zu werden.³⁴ Dies eröffnet die Perspektive, dass die EU - vielleicht 1998, wenn der geänderte Brüsseler Vertrag (der WEU) ausläuft - die Funktionen der WEU übernehme, dass also die WEU mit der EU vereinigt würde.

Der dritte Fortschritt gegenüber der EPZ besteht in einer schärfer formulierten Unterordnung der nationalen Politiken unter die GASP; so heisst es: "Die Mitgliedstaaten unterstützen die Aussen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität."³⁵

Trotz dieser Fortschritte nimmt sich die GASP insgesamt recht bescheiden aus: Zum einen konnten die Spannungen zwischen den beiden Visionen einer europäischen Sicherheitsarchitektur (vgl. unten S.31f.) nicht ausgeräumt werden, zum anderen liess sich das die Handlungsfähigkeit einengende Einstimmigkeitsprinzip nicht wirklich überwinden. Die EPZ wird zwar dem Namen nach in die "Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik" übergeführt, doch erinnern die Entscheidungsverfahren der neuen Gemeinschaftspolitik noch immer stark an jene der intergouvernementalen Methode. Überdies fehlt der GASP die demokratische Kontrolle durch das Parlament.

Der Maastrichter Vertrag tastet die einzelstaatliche Sicherheitspolitik und die zentrale koordinierende Rolle der Nato für die europäische Sicherheit nicht an. Er eröffnet aber den EG-Staaten *weitreichende Möglichkeiten*, in der Sicherheitspolitik zukünftig gemeinsam zu handeln. Wenn auch der erforderliche po-

32 Unionsvertrag, Art.J 4,2.

33 Vgl. die Erklärung der WEU-Mitglieder im Anhang zum Unionsvertrag, Art.4.

34 Vgl. die Erklärung der WEU-Mitglieder (A.33) unter Abschnitt II. Griechenland wurde am 20.11.92 als zehntes Vollmitglied in die WEU aufgenommen. Überdies waren die übrigen europäischen Mitgliedstaaten der Nato (also Norwegen, Island und die Türkei) eingeladen worden, assoziierte Mitglieder der WEU zu werden; Norwegen ist dieser Einladung im August gefolgt. Was diese beiden Status konkret für Rechte und Pflichten beinhalten, legte die WEU in ihrer Petersberger Erklärung dar (vgl. S.14f.).

35 Unionsvertrag, Art.J 1,4.

litische Wille, um von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, (noch) weitgehend zu fehlen scheint, könnte doch die Existenz des Vertrages an sich längerfristig einen politisch-moralischen Druck auf die Mitgliedstaaten ausüben, den darin vereinbarten Vorsätzen auch nachzuleben.

1.2. Das "Eurokorps" als Vorreiter in der Entwicklung der GASP

Die Bundesrepublik Deutschland und besonders Frankreich verfolgten bereits vor Beginn der Regierungskonferenzen zur Politischen Union weitergehende Ziele als andere EG-Staaten.³⁶ Eine Katalysatorrolle bei der europäischen Verteidigungsidentität ist dabei dem Europäischen Korps, dem sogenannten "Eurokorps" zugeordnet.³⁷

Bereits die deutsch-französische Initiative vom 14.10.91, die den schrittweisen Ausbau der WEU zur Verteidigungskomponente der Europäischen Union forderte, enthielt die Ankündigung, dass die bestehende deutsch-französische Brigade verstärkt werden sollte, um so den Kern für eine künftige europäische Eingreiftruppe mit "Modellcharakter für eine engere militärische Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten der WEU" zu bilden; entsprechend soll das "Eurokorps" allen WEU-Staaten offenstehen³⁸. Am 22.5.92 wurden die Pläne dafür konkretisiert.³⁹ Das Korps soll ab Oktober 1995 einsatzbereit sein und auf drei Arten eingesetzt werden können: erstens zur Verteidigung im Bündnisfall (der Nato oder der WEU)⁴⁰, zweitens zur Aufrechterhaltung und Wie-

36 Vgl. z.B. Urs Leimbacher, *Die unverzichtbare Allianz. Deutsch-französische sicherheitspolitische Zusammenarbeit 1982-1989*, Nomos-Universitätschriften Politik, Bd.34, Baden-Baden 1992.

37 Die Haltung Frankreichs in Fragen der Sicherheitspolitik war zu jener Zeit aber zumindest ambivalent. So löste die Ankündigung Mitterands vom 17./18.9.90, die französischen Streitkräfte als Konsequenz der wiedergewonnenen deutschen Souveränität langfristig ganz aus Deutschland abzuziehen, auf deutscher Seite einige Irritation aus (vgl. AdG (1990), S.34882).

38 EA 22/1991 D 571-574.

39 Vgl. die Presseerklärung des deutsch-französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrats in EA 13/1992, D 454f. (hier auch Auszüge aus der gemeinsamen Pressekonferenz von Mitterand und Kohl (vgl. auch AdG (1992), S.36787f.). Am 1.12.92 wurden die Einzelheiten des Einsetzes des Korps festgelegt, vgl. NZZ Nr.281, 2.12.92.

40 D.h. gemäss dem Art.5 des Washingtoner (Nato-)Vertrages: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all, and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually, and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. ..." (vgl. z.B. Don Cock, *Forging the Alliance, NATO 1945-1950*, London 1989, S.277f.); bzw. gemäss dem Art.5 des geänderten Brüsseler Vertrages (der WEU): "Wenn eine der hohen vertragschliessenden Parteien das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden sollte, so werden die anderen hohen vertrag-

derherstellung des Friedens und drittens im Rahmen humanitärer Aktionen. Die zweite und die dritte "Mission" stehen ganz in der Perspektive der EU. Alle Verwendungsarten des "Eurokorps" sollen aber einem doppelten Vorbehalt unterliegen: So muss ein Einsatz grundsätzlich mit der Uno-Charta sowie der jeweiligen nationalen Verfassung übereinstimmen und von den nationalen politischen Gremien gebilligt werden.⁴¹

Da das "Eurokorps" primär eine symbolische Rolle bei der Herausbildung einer europäischen "Sicherheitsidentität" spielt, wurden ihm erst nachträglich operative Aufgaben zugewiesen. Dabei widersetzte sich Frankreich lange der Verwendung des Korps im Rahmen der Nato.⁴² Dies erregte den Argwohn namentlich der "Atlantiker" (vor allem Grossbritanniens und der Niederlande), die befürchteten, dass sich das "Eurokorps" längerfristig in Richtung einer von der Nato unabhängigen Einheit entwickeln und damit den transatlantischen Zusammenhalt schwächen könnte. Ausserdem argumentieren sie, dass das "Eurokorps" eine unnötige Duplizierung der Strukturen ergäbe, was im Ernstfall eine zusätzliche Entscheidungsebene schüfe.⁴³ Die deutsche Seite hält Kritikern entgegen, man führe durch die erste "Mission" des Korps Frankreich wieder näher an die Nato heran, ohne dass der Nato deutsche Truppen entzogen würden; denn die deutschen Kontingente im "Eurokorps" sind weiterhin der Nato unterstellt.⁴⁴

Auf erheblichen Druck der "Atlantiker" gingen andere WEU-Staaten, die anfänglich noch an einer Beteiligung interessiert gewesen waren, auf Distanz zum "Eurokorps"-Unternehmen, womit dessen Name nunmehr fraglich geworden ist.⁴⁵

schliessenden Parteien der angegriffenen Partei in Übereinstimmung mit den Klauseln des Artikels 51 der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht liegende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten." (vgl. z.B. AdG (1948/1949), S.1422f.)

41 Insbesondere für die Aufgaben des dritten Bereichs 'out of area' müssten in Deutschland die verfassungsmässigen Grundlagen noch geschaffen werden (vgl. dazu unten A.55).

42 Vgl. dazu *The Economist*, 23.5.92, S.25f.

43 Vgl. etwa die Äusserung des britischen Aussenministers Hurd, der das "Eurokorps" als "Ausgangspunkt zur allmählichen Aushöhlung der Nato" bezeichnete (NZZ Nr.129, 5.6.92). Mit seinem Vorschlag, den bestehenden britisch-niederländischen amphibischen Verband in das "Eurokorps" einzugliedern (NZZ Nr.117, 21.6.92), versuchte der britische Verteidigungsminister Rifkind, die atlantische Komponente des Korps zu verstärken. Vgl. zu dieser Diskussion allgemein Karl-Heinz Kamp, Ein Spaltpilz für das Atlantische Bündnis. Das deutsch-französische "Eurokorps", in EA 15/16/1992, S.445-452.

44 Vgl. die Presseerklärung (A.39): "Das Europäische Korps trägt zur Stärkung der Atlantischen Allianz bei." und "Nationale Beiträge zu diesem Verband berühren die bestehenden Verpflichtungen gegenüber anderen Organisationen nicht."

45 Belgien bekundete zwar sein Interesse daran, machte allerdings zur Bedingung, dass das "Eurokorps" strikte im Rahmen der WEU verbleibe (NZZ Nr.122, 28.6.92). Italien bemängelte, dass Deutschland und Frankreich das Projekt ohne ausreichende Konsultation

2. Die Reaktivierung der WEU

Nachdem die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 am Veto der Französischen Nationalversammlung gescheitert war, wurde 1955 auf der Grundlage des Brüsseler Vertrages von 1948 die Westeuropäische Union (WEU) gegründet. War der Brüsseler Vertrag der damaligen "Westunion" noch ein gegenseitiger Beistandspakt gewesen, der sich gegen ein wiedererstarkendes Deutschland richtete, so hatte die WEU nach dem Beitritt der BRD zur Nato nur noch subsidiäre Funktionen. Die WEU hatte vornehmlich den Zweck, die BRD in ein Rüstungskontrollregime einzubinden und den Rahmen für westeuropäische politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit darzustellen, in welchem zum Beispiel Fragen der Stationierung britischer Streitkräfte auf dem Kontinent geregelt wurden. Da ihre Mitglieder immer zugleich der Nato angehörten, baute die WEU nie eine eigene Militärstruktur auf⁴⁶, sondern blieb in der Folge ein Konsultations- und Koordinationsgremium in Sicherheitsfragen. Dies änderte sich trotz verschiedener Reaktivierungsversuche seit den frühen achtziger Jahren bis zum Ende des Kalten Krieges nicht wesentlich.⁴⁷

Die eigentliche Renaissance der WEU fand während der Golfkrise statt, als Frankreich einen politischen Rahmen für den betont von den USA und der Nato abgegrenzten Einsatz seiner Streitkräfte suchte. In der Folge kam es parallel zu den Regierungskonferenzen der EG zur Politischen Union zu mehreren Vorstößen von verschiedenen Seiten, die bezweckten, die operative Rolle der WEU zu stärken⁴⁸: Am 27.6.91 wurde eine Zusammenarbeit im Weltraum, "im militärischen Bereich" und bei der Verifikation von Rüstungskontrollabkommen beschlossen.⁴⁹ Am 19.9.91 regten die Niederlande an, eine WEU-Friedenstruppe aufzustellen.⁵⁰ Am 4.10.91 kündigte eine britisch-italienische Erklärung die Aufstellung einer europäischen Reaktionstruppe durch die WEU-Mitglieder an. Diese WEU-Eingreiftruppe könnte, entsprechend dem geographisch unbegrenzten WEU-Vertrag⁵¹, weltweit operieren und so das Rapid Reaction Corps der

mit den übrigen EG-Partnern vorangetrieben hatten (vgl. Karl-Heinz Kamp (oben A.43), A.9).

46 Der Art.5 des geänderten Brüsseler Vertrages (der WEU) enthält sogar explizit die Aussage, dass der Aufbau einer Parallelorganisation zu den militärischen Stäben der Nato unerwünscht sei.

47 Als verteidigungspolitisch relevante Aktion ist v.a. die unter der WEU-Flagge durchgeführte Minenräumung im Golf 1987/88 zu nennen. Vgl. zur jüngeren Geschichte der WEU etwa Peter Schell, Bündnis im Schatten. Die Westeuropäische Union in den 80er Jahren, Bonn-Berlin 1991.

48 Zu den gescheiterten Versuchen gehört der französische Vorschlag vom 7.8.91, eine europäische Streitmacht unter WEU-Flagge als Puffer zwischen die jugoslawischen Konfliktparteien zu entsenden (vgl. NZZ Nr.179, 6.8.91).

49 Vgl. AdG (1991), S.36231.

50 Vgl. EA 21/1991 D 549f. (EPZ-Erklärung).

51 Art.8,3 des geänderten Brüsseler Vertrags.

Nato (RRC, vgl. unten S.21) ergänzen; umgekehrt sollte auch das RRC nach dem Grundsatz des "doppelten Hutes" fallweise der WEU unterstellt werden können.⁵²

Gerade in der Einsatzmöglichkeit 'out of (Nato) area' liegt für die USA und die europäischen "Atlantiker" vornehmlich die Attraktivität dieser Truppe und damit die Bedeutung der WEU als Institution.⁵³ Zugleich ist die Definition einer Nato-komplementären Aufgabe für die WEU der Versuch, die Atlantische Allianz in ihrem traditionellen europäischen Bereich voll funktionstüchtig zu erhalten.

Ebenso wie der Vertrag von Maastricht die Weichen für die weitere Entwicklung der EG stellt, ist die Petersberger Erklärung (vom 19.6.92) zukunftsweisend für die WEU.⁵⁴ Die WEU beschliesst darin weitere Konkretisierungen ihrer operativen Rolle: Namentlich sollen alle Mitglieder konventionelle Streitkräfte "des gesamten Spektrums" detachieren, über deren Einsatz der WEU-Ministerrat (einstimmig) und ohne Mandat des Uno-Sicherheitsrats entscheidet. Wie beim "Eurokorps" gilt auch hier die Einschränkung, dass die Teilnahme an einer konkreten Aktion in der souveränen Entscheidung und im Rahmen der nationalen Verfassungsgrenzen des Mitgliedstaates verbleibt.⁵⁵

Die Einsatzarten dieser WEU-Truppe, für deren operative Detailplanung auf den 1.10.92 in Brüssel eine militärische Planungszelle eingerichtet wurde,

52 Pressemitteilung der britischen Botschaft in Bonn (vgl. AdG (1991), S.36121f.).

53 Der Art.6 des Washingtoner Nato-Vertrages grenzt das Bündnisgebiet klar ein auf die Territorien der Mitgliedstaaten in Europa oder Nordamerika sowie auf die Hoheitsgebiete der Parteien im Nordatlantik nördlich des Wendekreises des Krebses. Ohne Erfolg blieb ein auf dem Römer Nato-Gipfel lancierter amerikanisch-britischer Vorstoss, wonach eine formelle Verwendung der Nato-Infrastruktur in der Logistik und im Nachrichtenwesen bei 'out of area'-Einsätzen möglich geworden wäre (vgl. NZZ Nr.261, 9./10.11.91). Im Dezember 1991 kamen die Nato-Verteidigungsminister aber überein, Verbündeten die Nato-Infrastruktur (Flugplätze, Häfen, Depots, Pipelines, medizinische Einrichtungen etc.) für Einsätze ausserhalb des Bündnisgebietes zur Verfügung zu stellen. Der Antrag zur Unterstützung einer solchen Operation kann von einem oder mehreren Staaten gestellt werden, jeder einzelne Fall muss aber von allen sechzehn Nato-Staaten gebilligt werden. Dass ein solcher Fall eintreten könnte, ist angesichts der divergierenden geopolitischen Interessen der Mitgliedstaaten allerdings nicht wahrscheinlich; vgl. dazu z.B. David Law und Michael Rühle, Die NATO und das 'out of area'-Problem, in EA 15/16/1992, S.439-444.

54 EA 14/1992, D 479-484.

55 Deutsche Truppen dürfen gemäss dem Grundgesetz nicht ausserhalb des Nato-Bündnisgebietes zum Einsatz kommen. Allerdings scheint die SPD neuerdings für eine Verfassungsänderung Hand zu bieten, die auch bewaffnete Blauhelmeinsätze der Bundeswehr ermöglichen würde. Ein entsprechendes Angebot ist vorerst allerdings an die ziemlich realitätsferne Bedingung geknüpft, dass Truppeneinsätze unter formellem Oberkommando der Uno stattfänden (vgl. NZZ Nr.195 und 213, 24.8. bzw. 14.9.92); Frankreich darf keine Wehrpflichtige, sondern nur Freiwillige oder Fremdenlegionäre in internationalen Kriegen einsetzen.

werden über die gemeinsame Verteidigung im WEU-Bündnisfall erweitert; neu gehören dazu:

- humanitäre und Rettungsaktionen;
- friedenserhaltende Aufgaben (Blauhelmissionen);
- der Einsatz zur Krisenbewältigung, einschliesslich *friedensschaffender Kampfeinsätze*.⁵⁶

Auch für den Einsatz dieser WEU-Truppe gilt das Prinzip des "doppelten Huttes", womit WEU und Nato in der Aufgabe der kollektiven Verteidigung Westeuropas formal auf die gleiche Stufe gestellt werden.⁵⁷ Ferner wird damit die Entscheidung, im Rahmen welches Vertrages bzw. welcher Organisation diese Kräfte eingesetzt werden sollen, auf den konkreten Einzelfall verschoben. Dieses Prinzip der wechselweisen Assignierung einer Truppe, das schon in Maastricht angedeutet worden war⁵⁸ und das die Vereinbarung über das "Eurokorps" vorsieht (vgl. oben S.11f.), erhöht nicht nur die politischen Optionen der jeweiligen Regierung für einen Einsatz. Das Prinzip stellt auch eine Behelfslösung für ein Dilemma dar, in welchem sich die meisten Nato-Staaten befinden; dieses besteht darin, in Zeiten schrumpfender Verteidigungsbudgets gleichzeitig verschiedene Bündnisverpflichtungen erfüllen zu müssen.

Insgesamt hat die WEU mit der Petersberger Erklärung - wenngleich vorerst nur formal - ihre Handlungsmöglichkeiten wesentlich erweitert:

1. Die bisherige Forderung einzelner Mitgliedstaaten, der WEU militärische Einheiten zuzuordnen⁵⁹, wurde von einer gemeinsamen Absichtserklärung der Mitglieder abgelöst, Einheiten *aller Teilstreitkräfte* der WEU zur Verfügung zu stellen.
2. Während bisher jenseits des Vertragsgebietes nur gegenseitige Konsultationen vorgesehen waren⁶⁰, zieht die WEU nunmehr *weltweit militärische Aktionen* in Betracht.

⁵⁶ Petersberger Erklärung, Teil II, 4.

⁵⁷ Petersberger Erklärung, Teil II, 4: "Militärische Einheiten der WEU-Staaten, die unter der Befehlsgewalt der WEU eingesetzt werden, könnten neben ihrem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung in Übereinstimmung mit Art.5 des Washingtoner Nato-Vertrages bzw. Art.5 des geänderten Brüsseler Vertrages ... eingesetzt werden." (Vgl. diese Artikel oben A.40). Da die grundsätzliche Schwierigkeit besteht, militärisch relevante Fälle zu konstruieren, die ausschliesslich von einer westeuropäischen Streitmacht abgedeckt werden sollen bzw. können, dürften die genauen Modalitäten des 'double-hatting' auf absehbare Zeit unklar bleiben.

⁵⁸ Vgl. die Erklärung der WEU-Mitglieder (A.33), Kap. I, D 7.

⁵⁹ Vgl. z.B. die britisch-italienische Erklärung vom 4.10.91, oben S.13.

⁶⁰ Art.10,3 des geänderten Brüsseler Vertrages der WEU.

3. Für alle Einsätze *entfällt* die Voraussetzung eines Uno-Mandates.⁶¹

Gegenüber der Nato, die ihren militärischen Handlungsspielraum nur geringfügig ausdehnte (vgl. unten S.21), verschafft sich die WEU hiermit also die Grundlage für weltweite Handlungsmöglichkeiten ohne spezifische Beschränkungen auf bestimmte Einsatzarten oder Legitimationsformen. Indem die WEU zugleich von den beitragswilligen Staaten verlangt, dass sie nicht nur den WEU-Vertrag (in der geänderten Fassung von 1954), sondern auch alle Erklärungen und Beschlüsse der WEU seit 1984 mittragen⁶², hat sie die Beitrittschwelle klar erhöht. Hier zeichnet sich also die Möglichkeit ab, dass sich die Schere zwischen EG- und WEU-Mitgliedschaft zunehmend öffnet, statt dass sie sich - entsprechend dem Geist von Maastricht - schliesst.

Nach der Maastrichter Einladung der WEU an die übrigen Mitglieder der EU, der WEU beizutreten oder Beobachter zu werden (vgl. oben S.10), definiert die Petersberger Erklärung nun auch die Rechte und Pflichten von Beobachtern (gegenwärtig Irland und Dänemark): Diese können an den Tagungen des WEU-Rates und von Arbeitsgruppen zugelassen werden und - auf Anfrage - auch selbst sprechen. Gleichzeitig verpflichten sie sich, die Pflichten eines Vollmitgliedes zu übernehmen, wenn Foren oder Institutionen, denen sie ebenfalls angehören, der WEU Aufgaben übertragen.⁶³

3. Die Reform der Nato

Die Nato war 1949 als ein Bündnis souveräner, denselben Werten verpflichteter Staaten mit dem Zweck gegründet worden, politisch, wirtschaftlich und militärisch enger zusammenzuarbeiten.⁶⁴ Solange die sowjetische Bedrohung exi-

61 Art.7 des geänderten Brüsseler Vertrages der WEU.

62 Petersberger Erklärung Teil III B. Die Erklärung von Rom vom 27.10.1984 stellt eine umfangreiche Absichtserklärung zur Stärkung der WEU dar. Eine für allfällige Beitrittskandidaten problematische Erklärung ist z.B. die "Plattform der Europäischen Sicherheitsinteressen" vom 27.10.1987 (vgl. EA 22/1997 D 613-616), in der die WEU ihre Prioritäten formuliert und sich (in Art.III) klar zur nuklearen Abschreckungspolitik bekennt.

63 Petersberger Erklärung, Teil III B. Hier wird auch der für die übrigen europäischen Nato-Mitglieder vorgesehene Status von Assoziierten näher umschrieben.

64 Vgl. Art.2 und 5 des Washingtoner Nato-Vertrages. Diese Funktionen erkennen selbst ehemalige Gegner der Nato an; so äusserte etwa der tschechoslowakische Präsident Havel in seiner Rede vor dem Nato-Rat am 21.3.91: "Wenn Westeuropa nun ein so hohes Mass an echter Demokratie und tatsächlichem wirtschaftlichem Wohlstand vorweisen kann, so ist dies zweifellos unter anderem darauf zurückzuführen, dass es zusammen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada dieses Sicherheitsbündnis geschaffen hat, um seine Freiheit und die Werte der westlichen Zivilisation zu schützen." (vgl. die Rede in NATO Brief 2/1991, S.31-33).

stierte, konzentrierten sich die Anstrengungen der Nato aber fast ausschliesslich auf diese militärische Herausforderung.

Die Nato reagierte auf die drastisch veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa auf dem Londoner Gipfeltreffen vom 6.7.90, wo sie erklärte, sie betrachte den Warschauer Pakt nicht mehr als Gegner, und gleichzeitig ankündigte, ein neues strategisches Konzept auszuarbeiten.⁶⁵

Dieses neue strategische Konzept des Bündnisses wurde auf dem Nato-Gipfeltreffen vom 7./8.11.91 in Rom veröffentlicht.⁶⁶ Das Dokument beschreibt die politische Konzeption der Allianz, die bisher im Harmel-Bericht von 1967 verankert war, und dient zudem als Orientierungshilfe für die Verteidigungspolitik, für das operationelle Konzept, für die Streitkräftestruktur und die kollektive Verteidigungsplanung. Damit werden zum erstenmal die Eckdaten für die Militärstrategie bekannt gegeben, nachdem das Vorgängerkonzept, die sogenannte 'flexible response', nur in Umrissen an die Öffentlichkeit gelangte. Das neue strategische Konzept, an dessen Ausarbeitung sich auch Frankreich wieder beteiligte, und die am folgenden Tag verabschiedete "Erklärung von Rom über Frieden und Zusammenarbeit"⁶⁷ widerspiegeln die tiefgreifende Umgestaltung der Nato. Ihre Schwerpunkte liegen in einer internen Gewichtsverlagerung, der Aufnahme von Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa und einer Neuformulierung der Ziele und Mittel.

3.1. Interne Gewichtsverlagerung

Seit dem Ende des Kalten Krieges deutet manches darauf hin, dass sich die USA in einem gewissen Masse aus ihrer globalen politischen Führungsrolle zurückziehen, um sich den drängenden inneren Problemen zuzuwenden.⁶⁸ Auch die militärische Globalstrategie wurde besonders nach dem Golfkrieg dahingehend revidiert, dass die USA zur Lösung regionaler oder überregionaler Kon-

65 Vgl. EA 17/1990, D 456-460. Vgl. zu den Verhandlungen darüber z.B. Uwe Nerlich, Die Reform der Nato-Strategie unter Bedingungen strategischer Entflechtung in Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 364, Ebenhausen, Mai 1991.

66 NATO Brief 6/1991, S.25-32, vgl. dazu etwa Wilhelm Sandrissler, Die NATO, ein Bündnis im Wandel, in ÖMZ 1/1992, S.60-62.

67 NATO Brief 6/1991, S.19-22.

68 Vgl. z.B. Klaus-Dieter Schwarz, Amerikanische Aussen- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges, Stiftung Wissenschaft und Politik, S 378, Ebenhausen, Juli 1992. Als bezeichnend für diese Tendenz sei an die bisher bescheidene amerikanische Unterstützung für die GUS erinnert, die bisher nur 6,5 % der gesamten Hilfe betrug, während die EG 77 % gewährte (vgl. NZZ Nr.120, 25.5.92); entsprechend ist die EG auch das Koordinationsorgan für die Osthilfe.

flikte vermehrt auf kollektives oder multilaterales Vorgehen setzen.⁶⁹ Entsprechend kam es auch in der Atlantischen Allianz zu neuen Diskussionen um das Dauerproblem der Lastenteilung, des 'burden sharing', zwischen den USA und den europäischen Verbündeten. Die Diskussionen werden von einer signifikanten Verringerung der militärischen Präsenz der USA in Europa begleitet.⁷⁰ Dem amerikanischen Teiltrückzug steht auf europäischer Seite die Bemühung gegenüber, eine eigene "Sicherheitsidentität" zu entwickeln. Die Nato-Staaten unterstützen das Ziel, mit einer politischen Union auch die Schaffung einer europäischen Rolle in der Verteidigung anzustreben, so weit, wie es in der "Stärkung des europäischen Pfeilers im Bündnis" zum Ausdruck kommt.⁷¹ Die Bemühungen um eine interne Gewichtsverlagerung äusserten sich schliesslich auch in der wiederholten Aufforderung an Frankreich, der integrierten Militärstruktur der Nato wieder beizutreten.⁷²

3.2. Aufnahme von Beziehungen zu Mittel- und Osteuropa

Bereits 1990 hatte die Nato den demokratischen Fortschritten in Osteuropa mit der Aufnahme diplomatischer Verbindungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas Rechnung getragen.⁷³ Der fortschreitende Zerfall des Warschauer Pak-

69 Vgl. die National Military Strategy of the United States, January 1992 (offprint) oder das revidierte Strategiepapier des Pentagon, das einen letzten Entwurf für das geheime Defense Planning Guidance 1994-1999 darstellt und in Auszügen veröffentlicht wurde (vgl. International Herald Tribune (IHT), 25.5.92). Erster Ausdruck dieser neuen Militärstrategie ist das zurückhaltende Engagement in Regionen wie Jugoslawien, wo für die USA keine vitalen Interessen auf dem Spiel stehen. Der neue Präsident Bill Clinton will das Verteidigungsbudget in seiner Amtszeit von ca. 280 Mia. um weitere 60 Mia. Dollar kürzen. Vgl. über die sicherheitspolitischen Akzentsetzungen der neuen Administration etwa Laurent F. Carrell in NZZ Nr.253, 30.10.92.

70 Der genaue Umfang steht noch nicht fest. Noch Mitte 1992 ging das Pentagon von einem Planungsumfang von 100'000 Mann aus (vgl. IHT, 6.7.92), doch scheint Präsident Clinton zu einer weiteren Reduktion auf einen öffentlich diskutierten Bestand von 70'000 - 80'000 Mann (vgl. FAZ, 4.7.92) bereit zu sein. Kanada, der andere Überseepartner, hat im Frühjahr die vollständige Rückführung der Land- und Luftstreitkräfte aus Europa angekündigt (vgl. Paul Détourneau, Kanada: Weg von der Nato? in EA 11/1992, S.303-312).

71 Nato-Strategie, Art.22: "The creation of a European identity in security and defence will underline the preparedness of the Europeans to take a greater share of responsibility for their security and will help to reinforce transatlantic solidarity." Ob ein gestärkter europäischer Pfeiler tatsächlich die Nato insgesamt stärken würde, ist angesichts der Gefahr einer bündnisinternen Blockbildung aber fraglich (vgl. unten S.31f.).

72 Nach ähnlichen Appellen der USA und Grossbritanniens zuletzt durch Nato-Generalsekretär Wörner (vgl. NZZ Nr.155, 7.7.92). Der französische Verteidigungsminister Joxe schloss dagegen eine Rückkehr Frankreichs in das Militärkommando der Nato aus (vgl. NZZ Nr.227, 30.9.92).

73 Dem Angebot der Nato (vom 6.7.90), regelmässige diplomatische Beziehungen aufzunehmen, waren bis zum 23.10.90 alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten nachgekommen. An der Frühjahrstagung der Nordatlantischen Versammlung in Rotterdam (vom 24.-26.5.91) nahmen zum erstenmal auch Delegationen aus der Sowjetunion, aus Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien teil.

tes⁷⁴ hinterliess ein Sicherheitsvakuum bei den ehemaligen Verbündeten, die sich noch stärker nach Westen orientierten. Im Zusammenhang mit den Rückschlägen im sowjetischen Reformprozess wurde dabei zunehmend die Nato zum Bezugspunkt.⁷⁵ Um diesem Sicherheitsbedürfnis entgegenzukommen, wertete die Nato die bestehenden Beziehungen qualitativ auf, indem sie den Nordatlantischen Kooperationsrat ("North Atlantic Cooperation Council", NACC) ins Leben rief.⁷⁶ Dem NACC, dessen konstituierende Sitzung am 20.12.91 stattfand, gehörten ursprünglich die Aussen- und Verteidigungsminister der Nato-Staaten, des früheren Warschauer Paktes sowie der drei baltischen Staaten an. Durch die Aufnahme von elf Republiken der GUS (am 10.3.92) und von Albanien (am 5.6.92) hat sich der NACC mittlerweile auf 37 sogenannte 'Liaison'-Partner erweitert.⁷⁷ Der NACC ist ein Forum für Konsultationen und Zusammenarbeit in politischen und sicherheitspolitischen Angelegenheiten; seine Arbeitsfelder lauten im einzelnen: Verteidigungsplanung, konzeptionelle Ansätze zur Rüstungskontrolle, Demokratisierung der Streitkräfte, Koordinierung der Luftverkehrsregelungen und Konversion militärischer auf zivile Produktion; als weiteres Arbeitsfeld ist die gemeinsame Planung von und die Truppenausbildung für Friedensmissionen der Uno oder der KSZE hinzugekommen.⁷⁸ Im Rahmen des NACC finden zu diesen Themen Treffen aller Art und auf allen Ebenen statt. Am 10.3.92 wurde auf der Tagung des NACC in Brüssel ein "Arbeitsplan für Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit" veröffentlicht.⁷⁹ Die Aktivitäten des NACC stehen ganz im Zeichen des Bekenntnisses der Nato zum Wirken "ineinandergreifender Institutionen", wobei die KSZE unterstützt, nicht aber konkurrenziert werden soll.⁸⁰

74 Am 31.3.91 erlosch die Militärstruktur, am 1.7.91 wurde der Warschauer Pakt als politische Allianz aufgelöst.

75 Vgl. die Besuche osteuropäischer Offizieller im Nato-Hauptquartier in Brüssel; als erster Staatsschef trat der tschechoslowakische Ministerpräsident Havel am 21.3.91 im Nato-Rat auf.

76 Erklärung von Rom, Art.9-12.

77 In Ergänzung zum 'Liaison'-Konzept der Nato nahm sich auch der WEU-Ministerrat (am 18.11.91) vor, die diplomatischen Kontakte mit den ehemaligen Satellitenstaaten Ostmitteleuropas und des Baltikums durch die Einrichtung eines "Konsultationsrates" zu intensivieren (vgl. NZZ Nr.269, 19.11.91). Dieser Konsultationsrat tagte zum erstenmal am 19.6.92 in Bonn, wo er mit Absichtserklärungen zu Ende ging (vgl. EA 14/1992, D 485f.). Dieses Forum ist gegenüber dem NACC schon deshalb von untergeordneter Bedeutung, weil es nur die ehemaligen sowjetischen Satellitenstaaten in Osteuropa einschliesst.

78 Vgl. den Art.5 der Erklärung über die konstituierende Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrats, in EA 2/1992, D 87-88; zu den Friedensmissionen vgl. NZZ Nr.296, 19./20.12.92.

79 Vgl. NATO Brief 2/1992, S.34f. Gleichzeitig wurde angekündigt, dass die Wissenschafts- und Umweltschutzprogramme der "Dritten (d.h. der sozialen und ökologischen) Dimension" der Nato im Rahmen des NACC nach Osten ausgeweitet würden (vgl. zur "Dritten Dimension der Nato" NATO Brief 4/1991, S.27-32).

80 Erklärung von Rom, Art.11: "Dieser Prozess wird zur Verwirklichung der Ziele der KSZE unbeschadet ihrer Zuständigkeit und Mechanismen beitragen." Ganz in diesem Sinne ist

Eine Vollmitgliedschaft der mittelosteuropäischen Reformstaaten bei der Nato, wie sie zum Teil auf informellen Kanälen angestrebt wird⁸¹, hat die Nato bisher abgelehnt. Zur Begründung wurde auf die praktische Schwierigkeit hingewiesen, glaubwürdige Sicherheitsgarantien zu gewähren und gleichzeitig keinen anderen Staat auszugrenzen. Die USA und Frankreich deuteten nicht mehr als eine "langfristige Möglichkeit" in dieser Frage an.⁸² Aber auch ohne formelle Garantien dürfte die Nato durch ihre Existenz und ihre kooperativen Bemühungen in erheblichem Grad stabilisierend in den osteuropäischen Raum hineinwirken.

3.3. Neuformulierung der Ziele und Mittel

In der in Rom verabschiedeten neuen Strategie bekräftigt die Nato die Erhaltung von Freiheit und Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten als ihr vorrangiges Ziel. Im einzelnen stellt sich die Allianz folgende Sicherheitsaufgaben:

erstens, ein Fundament zu bilden für ein stabiles und demokratisch strukturiertes Europa, "in dem kein Staat in der Lage ist, eine europäische Nation einzuschüchtern oder einem Zwang auszusetzen oder sich durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt die Vorherrschaft zu sichern"; zweitens, als transatlantisches Forum für Konsultationen unter den Verbündeten zu dienen; drittens, vor Angriffen auf ihre Mitglieder abzuschrecken und viertens, das strategische Gleichgewicht in Europa zu wahren.⁸³

Gegenüber dem Harmel-Bericht, der die Abschreckung und - in zweiter Linie - die Entspannung als die Hauptfunktionen der Nato genannt hatte⁸⁴, haben sich die Prioritäten des Bündnisses damit umgekehrt.

Die Nato geht von einem breiten sicherheitspolitischen Ansatz aus, der neben der militärischen auch die politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension von Sicherheit einschliesst. Die Allianz unterscheidet bei den Mitteln zur Erreichung ihrer Ziele zwar weiterhin zwischen politischen und mili-

auch die Unterstützung von 'peace-keeping'-Aktionen der KSZE gedacht (vgl. unten S.21). Trotz dieses Bekenntnisses muss der NACC - will er seine Daseinsberechtigung längerfristig aufrechterhalten - seine Kompetenzen erweitern, wobei er in gewissen Bereichen durchaus in Konkurrenz zur KSZE treten könnte.

81 Am 28.10.91 forderte der ungarische Ministerpräsident Antall im Namen Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns die Nato auf, bei jedem Angriff auf ein europäisches Land "aktiv zu werden" (vgl. EA 22/1991 Z 251). Sogar Russland und Albanien meldeten (am 20.12.91 bzw. am 16.1.93) ihren langfristigen Wunsch auf Nato-Mitgliedschaft an (vgl. NATO Brief 1/1992, S.29, A.1 bzw. NZZ Nr.294, 17.1.92).

82 Vgl. FAZ, 8.11.91.

83 Nato-Strategie (vgl. A.67), Art.21. Diese Ziele waren bereits an der Ministertagung in Kopenhagen (am 6./7.6.91) formuliert worden.

84 Vgl. den Harmel-Bericht (abgedruckt z.B. in AdG (1967), Nr.13607f.), Art.5.

tärischen, bezeichnet die Möglichkeiten der ersteren aber als stark verbessert.⁸⁵ Da eine grössere Aggression in Europa sehr viel unwahrscheinlicher geworden sei, bestehe die Herausforderung darin, künftige Krisen durch eine geeignete Kombination der Mittel frühzeitig beizulegen.⁸⁶

Zu den politischen Mitteln rechnet die Allianz weiterhin "Dialog" und als neues Element "Kooperation"⁸⁷. Unter "Dialog" werden die diplomatischen Beziehungen zu Osteuropa und die Einrichtung des NACC verstanden (vgl. oben S.19), und mit "Kooperation" ist die in der Römer Erklärung näher ausgestaltete Zusammenarbeit "mit sämtlichen KSZE-Staaten" gemeint.⁸⁸ In Ergänzung zur neuen Strategie beschlossen die Nato-Aussenminister am 4.6.92 in Oslo, friedenserhaltende Aktionen der KSZE mit Ressourcen, einschliesslich Truppeneinsätzen, zu unterstützen.⁸⁹ Am 15.1.93 bot die Nato der Uno an, ein allfälliges Flugverbot über Bosnien-Herzegowina durchzusetzen. Mit diesen Beschlüssen fand der Vorsatz der kooperativen Krisenbewältigung einen ersten konkreten Niederschlag, und zugleich wurde damit erstmals die bisher in der Praxis geltende geographische Beschränkung eines Truppeneinsatzes (vgl. oben A.53) relativiert.

Zum Krisenmanagement soll auch weiterhin das Mittel der "kollektiven Verteidigungsfähigkeit" beitragen, der eine allgemein formulierte neue Militärstrategie zugrunde gelegt wird.⁹⁰ Ihre Grundsätze lauten: Flexibilität, Mobilität und Multinationalität der Streitkräfte bei gleichzeitiger Verringerung ihres Gesamtumfangs und der Abstützung auf Kernwaffen. Die bereits auf dem Kopenhagener Gipfel verabschiedete neue Streitkräftestruktur unterscheidet schnelle Reaktionskräfte (10%), Hauptverteidigungskräfte (60%) und Verstärkungskräfte (30%); sie wird durch eine neue Kommandostruktur ergänzt. Als Teil davon war ebenfalls bereits in Kopenhagen die Aufstellung eines Rapid Reaction Corps (RRC) angekündigt worden, konzipiert als "flexible Antwort auf diffuse neue Risiken und Gefahren von ausserhalb Europas".⁹¹ In einem nicht zur Veröffentlichung bestimmten Papier wurde diese Militärstrategie anschliessend konkretisiert. In ihm werden als strategische Schlüsselregionen der Nordatlantik und das gesamte Gebiet Südeuropas und des Mittelmeerbeckens

85 Nato-Strategie, Art.25f.

86 Nato-Strategie, Art.32-34.

87 Nato-Strategie, Art.29-34.

88 Erklärung von Rom, Art.13f.

89 Vgl. das Kommuniqué in NATO Brief 3/1992, S.30-32) (Art.11). Auf die ebenfalls diskutierten *friedensschaffenden* Einsätze wurde dagegen zumindest vorläufig verzichtet (vgl. NZZ Nr.129, 5.6.92).

90 Nato-Strategie, Art.35-57 (= Teil IV: "Verteidigungsrichtlinien").

91 Gemeinsames Kommuniqué des Verteidigungs-Planungsausschusses und der Nuklearen Planungsgruppe vom 7.6.91, Art.9, in NATO Brief 3/1991, S.33-35.

unter Einschluss seiner Zugänge vom Atlantik, dem Schwarzen und dem Roten Meer definiert. Als Krisenregionen mit potentieller 'spill-over'-Gefahr bezeichnet das Papier die ehemalige Sowjetunion und den Mittleren Osten.⁹² Bezüglich der Atomwaffen behält sich das Bündnis die Option einer Erstverwendung vor.⁹³

4. Die KSZE: Von der Institutionalisierung zur Instrumentarisierung ?⁹⁴

An ihrem Gipfeltreffen im November 1990 verabschiedeten die damals noch 34 KSZE-Staaten die "Charta von Paris für ein Neues Europa"⁹⁵, die den Völkern Europas die Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zusichert. Gleichzeitig beschloss die KSZE einerseits eine verstärkte *Strukturierung*, indem sie den zweimal jährlich tagenden Rat der Aussenminister zu ihrem Steuerungsorgan erklärte und Folgekonferenzen der Staats- und Regierungschefs im Zweijahresrhythmus ankündigte. Andererseits tat die KSZE einen ersten, allerdings bescheidenen Schritt hin zur *Institutionalisierung*: Ein ständiges Sekretariat mit Sitz in Prag sollte die inhaltliche Planung und Vorbereitung der Tagungen des Aussenministerrates übernehmen. Ferner wurde beschlossen, ein kleines Konfliktverhütungszentrum in Wien und ein Büro für freie Wahlen (später in "Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte" umbenannt) in Warschau einzurichten; alle Institutionen nahmen im Laufe des Jahres 1991 ihre Tätigkeit auf, ohne bisher aber grosse Bedeutung zu erlangen.

Beim Aussenministertreffen von Berlin vom 20.6.91 konnten sich die KSZE-Staaten auf ein förmliches Verfahren des Krisenmanagements einigen, mit dem sie die regionalen Konfliktparteien zu einem gewaltfreien Vorgehen und zur Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte im Sinne der KSZE-Prinzipien drängen wollen.⁹⁶ Entscheidendes Organ dieses Krisenmechanismus ist der sogenannte "Ausschuss der Hohen Beamten", der von mindestens dreizehn Mitgliedstaaten innerhalb von drei Tagen zu einer Dringlichkeitssitzung einberufen werden kann, wenn Verstösse gegen die Schlussakte von Helsinki oder "grössere, den Frieden, die Sicherheit oder die Stabilität gefährdende Zwi-

92 Das als vertraulich klassifizierte Papier mit der Bezeichnung "MC-400" wurde am 26.5.92 von der Nachrichtenagentur Reuter in Auszügen verbreitet (Reuter-News-Service AN 205252140-VCML3, vgl. NZZ Nr.123, 29.5.92).

93 Beschluss der Nuklearen Planungsgruppe auf der Tagung in Gleneagles am 20./21.12.92.

94 Wie in der Einleitung angekündigt, steht die KSZE ausserhalb der Fragestellung dieses Papiers. Da die KSZE als Institution der europäischen Sicherheitspolitik aber unbestreitbar von Bedeutung ist, seien die jüngsten Stationen ihres Wandels kurz genannt.

95 Vgl. EA 24/1990 D 656-664.

96 Vgl. EA 14/1991 D 356-358.

schenfälle" festgestellt werden. Das beschuldigte Land besitzt dabei zwar kein Vetorecht - wie dies etwa die UdSSR gefordert hatte -, doch kann das Treffen Hoher Beamter lediglich *Empfehlungen* für eine Lösung formulieren und ein Treffen auf Ministerebene einberufen, nicht aber konkrete Sanktionen verhängen. Dieses entscheidende Defizit offenbarte sich bereits zwei Wochen später (am 3.7.91), als der Krisenmechanismus zum jugoslawischen Bürgerkrieg erstmals in Gang gesetzt wurde; es wurden keinerlei Wirkung auf die Kampfhandlungen erkennbar.

Auf der 3. KSZE-Menschenrechtskonferenz in Moskau vom 10.9.-4.10.91⁹⁷ wurde der Gedanke, dass die Werte Demokratie und Menschenrechte über dem Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten stehen, explizit festgehalten und praktisch umgesetzt. So beschlossen die Delegierten - freilich nach erheblichem Widerstand, diesmal vor allem Grossbritanniens -, dass mindestens neun der damals 38 Staaten die Entsendung einer "Expertenmission" beantragen können, die bei vermuteten Verstößen gegen die Menschenrechte tätig werden soll und ihre Untersuchungen *auch ohne Einwilligung* des betreffenden Landes führen darf. Aber auch diese Expertenkommission kann nur einen Bericht verfassen und Empfehlungen für mögliche Lösungen abgeben.

Weitergehende Massnahmen, wie die Isolierung des fehlbaren Staates im Rahmen der KSZE, wurden erst auf der Aussenministertagung vom 30./31.1.92 in Prag beschlossen. Der Krisenmechanismus wurde dahingehend weiter ausgestaltet, dass bei "eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen" der KSZE-Prinzipien im Bereich Menschenrechte, Demokratie und Rechtstaatlichkeit das bisher geltende Konsensverfahren aufgegeben werden kann. Der Aussenministerrat oder der Ausschuss Hoher Beamter soll demnach auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates (der sogenannte "Konsens minus eins") Massnahmen gegen diesen beschliessen können - konkret: "politische Erklärungen oder andere politische Schritte, die ausserhalb des Territoriums des betroffenen Staates anwendbar sind".⁹⁸ So blieb der befristete Ausschluss der selbsternannten "Bundesrepublik Jugoslawien" von den KSZE-Tagungen die bisher schärfste Massnahme gegen ein renitentes Mitglied.

Am Ende des 4. Folgetreffens in Helsinki (am 10.7.92) verabschiedeten die mittlerweile 52 KSZE-Teilnehmer die Erklärung "Herausforderung des Wan-

97 Vgl. das Schlussdokument in EA 23/1991 D 579-593.

98 Vgl. das "Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen" in EA 5/1992 D 167-175, besonders den Art.16.

dels".⁹⁹ Darin gibt sich die KSZE ein umfassendes Regelwerk zur Krisenbewältigung und Friedenserhaltung: Dieses enthält u.a. die Einrichtung einer Troika, die aus dem amtierenden Vorsitzenden, seinem Vorgänger und seinem Nachfolger besteht und von "Ad-hoc-Lenkungsgruppen" unterstützt werden kann. Dazu kommen verbesserte operative Möglichkeiten, wie ein Frühwarnsystem, Überprüfungs- und Kontrollmissionen sowie umfangreiche Beobachtermissionen. Ferner soll ein Hochkommissar für nationale Minderheiten eingesetzt und ein Forum für Sicherheitskooperation in Wien eingerichtet werden, das die bisher getrennt geführten Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung und über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen zusammenfasst; dieses nahm am 22.9.92 seinen Dienst auf. Zu den wichtigsten Beschlüssen von Helsinki gehört die Etablierung der KSZE als regionale Organisation der Uno (im Sinne des Art.52 der Uno-Charta). Damit verbunden ist ein international anerkanntes Recht zur Streitschlichtung im Sinne der Uno-Blauhelm-Missionen. Für Zwangsmassnahmen, wie etwa gegen die Aggressoren im jugoslawischen Bürgerkrieg, besitzt aber weiterhin der Uno-Sicherheitsrat eine Monopolstellung.

Die Euphorie über die demokratische Revolution im Osten hatte die hohe Erwartung geweckt, dass unter dem Dach der KSZE eine umfassende Sicherheitsorganisation von "Vancouver bis Wladiwostok" entstehen könnte (vgl. unten S.35f.). Die Voraussetzungen hierfür hat die KSZE bisher aber nicht schaffen können. Zwar ist ihr eine Abschwächung ihres Konsenszwangs gelungen, nicht aber eine grundsätzliche Änderung der Verfahrensregeln im Sinne der Einführung von verbindlichen Mehrheitsbeschlüssen. Im "Exekutiv-Bereich" weist die KSZE ein doppeltes Defizit auf: zum einen fehlen ihr die *Legitimität* zur Verhängung von Zwangsmassnahmen gegen Mitgliedstaaten, zum anderen verfügt sie über *keine eigenen Mittel* zu ihrer Durchführung. Entsprechend ist die KSZE weiterhin von anderen Institutionen abhängig: von der Uno für die Sanktionierung, von der Nato bzw. der WEU für die Durchführung eines Truppeneinsatzes.

⁹⁹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.82/1992, S.777-804. Hier wird auch die neue Beschlussformel "Einstimmigkeit minus eins" bestätigt und die Möglichkeit erwähnt, dass (von Nato und WEU alimentierte) "KSZE-Blauhelmtruppen" zum Einsatz kommen (vgl. Kap.III, Art.52).

5. Charakteristika der europäischen Sicherheitspolitik

Als direkte Folge des Wegfalls der militärischen Bedrohung aus dem Osten hat sich die europäische Sicherheitspolitik tiefgreifend gewandelt; sie ist seither durch zwei scheinbar gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet: zum einen haben die westeuropäischen Sicherheitsorganisationen (EG, WEU, Nato) ihre *Funktionen erweitert*, zum andern werden die Entscheidungen über Truppeneinsätze wieder vermehrt *nach nationalstaatlichen Erwägungen* getroffen.

Die erste Tendenz in der europäischen Sicherheitspolitik ist eine Reaktion auf die doppelte Herausforderung, der sich die genannten drei Organisationen gegenübersehen. Sie besteht darin, dass Westeuropa eine seiner gewachsenen politischen Bedeutung entsprechende und dem Bedrohungsbild angemessene sicherheitspolitische Statur gewinnen und gleichzeitig einen substantiellen Beitrag zur Stabilisierung Gesamteuropas leisten muss. Entsprechend versuchen die drei Organisationen ihre bisherigen Defizite zu überwinden: die EG hat sich die Schaffung einer Politischen Union mit dem langfristigen Ziel einer gemeinsamen Sicherheitspolitik, vorerst in Zusammenarbeit mit der WEU, vorgenommen, während die Nato vermehrt eine politische Rolle in Friedenszeiten und im Krisenmanagement spielen will.

Die Erweiterung der Funktionen wirkt sich auf der operativen Ebene darin aus, dass auch der Aufgabenbereich der Streitkräfte ausgedehnt wurde: Sowohl die Nato als die WEU stellen friedenssichernde bzw. -schaffende Einsätze zugunsten der KSZE und der Uno in Aussicht. Gleichzeitig verändert sich die Qualität der Streitkräfte von einem primär reaktiven zu einem primär präventiven Element der Sicherheitspolitik. Das Problem der zunehmend knappen Ressourcen wird dadurch gelöst, dass immer mehr Streitkräfte bei verschiedenen Organisationen assigniert werden ('double hatting').

Die Ausweitung der Aufgabenbereiche der verschiedenen Organisationen führte zwangsläufig zur Verdoppelung und gegenseitigen Überlagerung bestehender Strukturen, die sich fortsetzen dürfte im Sinne des aus Nato-Kreisen stammenden, schon beinahe klassischen Satzes: "Sicherheit und Zusammenarbeit im Europa von morgen können am besten erreicht werden durch ein Gefüge ineinandergreifender Institutionen (a framework of interlocking institutions)"¹⁰⁰. Damit ist das Wesen der europäischen Sicherheitsarchitektur umris-

100Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 17. und 18. Dezember 1990 in Brüssel, EA 8/1991, D 207-212.

sen, wie sie sich in der überblickbaren Zukunft darstellen dürfte, bis die Modalitäten der angestrebten Komplementarität der Institutionen im einzelnen ausgehandelt sind.

Die zweite Tendenz in der europäischen Sicherheitspolitik hat damit zu tun, dass sich mit dem Wegfall eines potentiellen Aggressors im Osten auch die militärische Funktion der Verteidigungsbündnisse gewandelt hat. Der klassische Bündnisfall ist in den Hintergrund getreten und damit auch die vertragliche Verpflichtung zu militärischer Solidarität. Entscheide über Truppeneinsätze dürften deshalb in Zukunft noch stärker nach nationalen Gesichtspunkten gefällt werden. Dass eine zunehmende Zahl von Staaten einen Teil ihrer nationalen Streitkräfte einer europäischen Eingreiftruppe zuweist, widerspricht der Tendenz zur Renationalisierung der Entscheidung nur scheinbar.

Es ist daher wahrscheinlich, dass sich die innere Kohäsion der Nato insgesamt lockern wird. Die Allianz dürfte - wie militärische Bündnisse generell - voraussichtlich eher eine "*back-up*-Instanz" für multilaterale Operationen von primär logistischer Bedeutung sein als eine zentrale Steuerungsinstanz, die die ganze Organisation in Bewegung setzt. Entsprechend dürften auf absehbare Zeit fallweise Koalitionen einzelner westeuropäischer Länder mit den USA nach dem Vorbild des Golfkriegs erheblich wahrscheinlicher sein als die Entwicklung einer integrierten europäischen Entscheidungskompetenz.

II. Perspektiven der europäischen Sicherheitspolitik

In der Diskussion über Sicherheitsinstitutionen artikulieren sich im Grunde stets langfristige Visionen einer europäischen Sicherheitsarchitektur. So lässt etwa die Kompromissformel zur gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik im Maastrichter Vertrag erkennen, dass eine Kontroverse zwischen zwei Visionen im Gange ist; es handelt sich um die Visionen einer *atlantischen* gegenüber einer *westeuropäischen* Sicherheitsarchitektur. Zu den langfristig denkbaren und am meisten diskutierten Entwicklungsverläufen der europäischen Sicherheitspolitik zählen ausserdem die Verwirklichung einer *paneuropäischen Sicherheitsarchitektur* und die *Renationalisierung der Sicherheitspolitik*.¹⁰¹ Dass sich eines der vier (notwendigerweise sehr summarisch) skizzierten Szenarien gegenüber den anderen *in reiner Form* verwirklichen sollte, ist unwahrscheinlich. Viel eher wird man erwarten dürfen, dass das besagte Ineinandergreifen und Zusammenwirken der Institutionen in verschiedensten Formen noch lange andauern wird. Die europäische Sicherheitsarchitektur dürfte nicht als Resultat eines grossen Planes entstehen, sondern ein kontinuierlicher, nie abgeschlossener Wandlungsprozess sein, dessen Richtung wesentlich bestimmt sein wird von der Art der Krisen und sicherheitspolitischen Herausforderungen, mit denen unser Kontinent in Zukunft konfrontiert wird.

Szenario I:

Die Verwirklichung einer atlantischen Sicherheitsarchitektur¹⁰²

1. Verlauf und Bedingungen

Das atlantische Konzept geht zwar von einer Verstärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den EG-Ländern aus, doch sollen nationale Verteidigungskompetenzen nicht an ein übergeordnetes EG-Organ abgetreten werden, weshalb die GASP der EU möglichst beschränkt bleiben soll. Die WEU könnte den Rahmen für diese verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit der EG-Staaten bilden, doch soll sie der Nato die zentrale koordinierende und operative Rolle in der europäischen Sicherheitspolitik nicht streitig machen. Entsprechend wird die WEU nicht als militärisches Instrument der zukünftigen EU angesehen, sondern als unabhängige Organisation zwischen Nato

101 Vgl. für das Folgende etwa Adrian Hyde-Price, *European Security beyond the Cold War, Four Scenarios for the Year 2010*, London 1991; Peter Schmidt, *Konkurrenten oder Partner? NATO, WEU, EG und die Bemühungen um eine Reorganisation der Sicherheitspolitik in Westeuropa*, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 2702, Ebenhausen, Juni 1991; oder Heinz Gärtner, *Wird Europa sicherer?*, Luxemburger Internationale Studien 3, Wien 1992.

102 Vgl. Hyde-Price (A.101), 193ff.

und EU, die nur dann aktiv wird, wenn das atlantische Bündnis beschliesst, in einer bestimmten Lage nicht zu handeln. Das "Eurokorps"-Vorhaben wird deshalb nicht unterstützt, weil es die Priorität der Nato in der europäischen Sicherheitspolitik in Frage stellt.

In diesem Szenario wäre die Nato zwar die dominierende Organisation, doch würde sie den bereits eingeschlagenen Wandlungsprozess fortsetzen. Die Allianz würde erstens ihren europäischen Pfeiler aufwerten und sich zu einem Bündnis entwickeln, in dem den USA als Führungsmacht eine europäische politische Union als gleichberechtigter und gleich einflussreicher 'partner in leadership' gegenüberstünde. Für eine solche "gleichgewichtige" Nato wäre es unerlässlich, dass sich Frankreich und Spanien der integrierten Militärstruktur (wieder) eingliederten. Die Nato würde zweitens ihre kooperativen Strukturen nach Osten weiter ausbauen, allenfalls sogar durch Aufnahme ostmitteleuropäischer Staaten in den Bündnisvertrag. Eine solcherart "europäischer" und "kooperativer" gewordene Nato würde drittens ihre politische Dimension verstärken und die Bemühungen der KSZE zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit im gesamten KSZE-Raum in *jeder* militärischen Form, also auch mit 'peace-enforcing'-Einsätzen, unterstützen.

2. Befürworter

In reinster Form artikuliert sich dieses Konzept in der offiziellen Politik Grossbritanniens¹⁰³, das die Finalität des europäischen Einigungsprozesses in Form der Vereinigten Staaten von Europa nie akzeptiert hat. London sieht seine nationale Sicherheit am ehesten durch die Aufrechterhaltung einer starken Allianz mit den USA gewährleistet. Auch die USA sind - ungeachtet periodisch wiederkehrender isolationistischer Tendenzen und der Neigung zur Abstützung auf Ad-hoc-Allianzen - daran interessiert, die Nato als die entscheidende Organisation zur Absicherung ihres Einflusses in Europa aufrechtzuerhalten.¹⁰⁴ Die seit mehr als vierzig Jahren geforderte stärkere Eigenverantwortung der Europäer für ihre Sicherheit, die sich im Ruf nach einem "europäischen Pfeiler" ausdrückt, bezieht sich ausschliesslich auf die Übernahme grösserer Verteidigungslasten durch die Europäer und nicht etwa auf eine Eigenständigkeit, die die Möglichkeit böte, gegen amerikanische Interessen zu handeln. Das atlantische Szenario entspricht nicht nur der gegenwärtigen britischen (und der amerikanischen) Regierungspolitik, sondern wird generell in politisch kon-

103 Vgl. dazu Lord Skidelsky, Britain and the New European Order, SAIS Review. A Journal of International Affairs, Winter-Spring 1992, vol.12, nr.1, p.101-124, oder das Britische Verteidigungsweissbuch 1991 (Auszüge) in EA 19/1991 D 485-502, besonders den Abschnitt "Die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität" (D 494f.).

104 Vgl. das revidierte Strategiepapier des Pentagon, IHT, 25.5.92 (oben A.69).

servativen Kreisen Europas befürwortet; so haben etwa die Reaktionen auf das "Eurokorps"-Vorhaben gezeigt, dass die Nato bei den meisten EG-Mitgliedern zur Zeit noch Präferenz genießt.

Die Befürworter einer starken atlantischen Bindung erachten dieses Szenario deshalb als wünschenswert, weil es auf verschiedenen Gegebenheiten aufbauen kann:

- Die bewährte Bündnisstruktur der Nato bietet als effektives System kollektiver Verteidigung einen Stabilitätsfaktor inmitten eines instabilen strategischen Umfeldes. In dieser Eigenschaft kann die Nato als Fixpunkt für ein neues Sicherheitssystem auf dem Kontinent dienen.

- Die kollektive Verteidigungsplanung der Nato ermöglicht die Reduktion der Militärausgaben und die Koordination der militärischen Umstrukturierungen, indem sie die erprobte militärische Arbeitsteilung weiter ausbaut. So konnten sich Länder wie Belgien und die Niederlande mit Hinweis auf den Rückhalt im Bündnis von der integralen Landesverteidigung verabschieden.¹⁰⁵

- Die traditionell von der Nato wahrgenommenen Aufgaben (vgl. oben S.20) dürften bei nüchterner Einschätzung der Risiken von bleibender Bedeutung sein: Die Verankerung der USA in Europa bietet weiterhin Schutz vor dem Wiederaufleben innereuropäischer Rivalitäten bis hin zur vollständigen Renationalisierung der Sicherheitspolitik (vgl. Szenario IV). So zeigte etwa der geschlossene Widerstand der west- und ostmitteleuropäischen Staaten gegen eine Neutralisierung des vereinigten Deutschland, wie hoch die innere Stabilisierungsfunktion der Allianz eingestuft wird. Das militärische Bündnis mit den USA würde zudem die strategische Balance in Europa aufrechterhalten, die auf nicht absehbare Zeit ein beträchtliches Potential im Osten aufzuwiegen hat.

3. Gegner

Auf entschiedene Ablehnung stösst dieses atlantische Szenario der europäischen Sicherheitspolitik einzig in der offiziellen Politik Frankreichs, auf gemässigte Opposition allerdings auch in Spanien und Italien und im traditionell linken politischen Spektrum. Die Gegner des atlantischen Szenarios sind unterschiedlich motiviert und weisen u.a. auf folgende tatsächliche und angebliche Defizite der Nato hin:

105 So haben Belgien und die Niederlande beschlossen, bis 1994 bzw. 1998 zu reinen Berufsarmeen im Umfang von 40'000 bzw. 70'000 Soldaten überzugehen (vgl. NZZ Nr.153, 4./5.7.92, und Nr.9, 13.1.93).

- Vertreter paneuropäischer Gedanken argumentieren, das fest definierte Bündnisgebiet der Nato¹⁰⁶ mache ein gesamteuropäisches Krisenmanagement unmöglich, für das sich ein zunehmender Bedarf abzeichne. Durch ihre erklärte Unfähigkeit, ihre Sicherheitsgarantien auf Gebiete ihres ehemaligen Gegners auszuweiten, scheide die Nato als Basis für ein kollektives Sicherheitssystem für den gesamten KSZE-Raum aus. Das letztlich unlösbare Problem des 'in' und 'out of area' - das im übrigen für jedes westeuropäische Sicherheitskonzept gilt - berge die Gefahr in sich, dass die Teilung Europas fortgesetzt und durch neue Spaltungen ergänzt, statt überwunden würde. Die Ausgrenzung namentlich der ehemaligen Sowjetunion müsste von dieser als bedrohlich empfunden werden, konservative und reformfeindliche Kräfte stärken und zu einer Destabilisierung dieses Raumes beitragen, die angesichts der militärischen Potentiale auch für Westeuropa fatal werden könnte.

- Politisch eher linksstehende Kreise argumentieren, der Leistungsausweis der Allianz bestehe einzig im militärischen 'containment' und der nuklearen Abschreckung. Als blosser Militärorganisation sei die Nato untauglich zur Bewältigung der anstehenden Sicherheitsprobleme in Europa mit ihren primär nichtmilitärischen Ursachen. Die Probleme, die sich aus dem politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbau im Osten ergeben, erforderten die Herausbildung kooperativer Strukturen. Dieses Argument verkennt das Wesen des Bündnisses und ist durch die Gründung des NACC teilweise entkräftet worden.

- In Frankreich stösst der Einfluss der USA auf die europäische Sicherheitspolitik mittels der Nato auf eine grundsätzliche Opposition, die sich gegen jede Aufwertung der Nato, selbst bei gleichzeitiger Europäisierung, wendet. Das offizielle Frankreich will die Allianz auf jene zwei militärischen Funktionen beschränkt sehen, die sie während des Kalten Krieges hatte: ein strategisches Gegengewicht zu den Potentialen des Ostens zu bilden und gleichzeitig ihre Mitglieder, besonders natürlich Deutschland, einzubinden. Zu diesem Zweck ist auch eine namhafte amerikanische Präsenz in Europa willkommen.¹⁰⁷ Darüber hinaus aber sperrt sich Frankreich gegen jede politische Aufwertung der Nato, sei dies nun in Form der beschlossenen Friedensaktionen der Allianz zugunsten der KSZE oder der Einrichtung des NACC.¹⁰⁸ Die französischen Bemühungen, die militärische Rolle des Bündnisses aufrechtzuerhalten, erscheinen

106 Der Washingtoner Nato-Vertrag definiert das Vertragsgebiet allerdings nur als den Raum, wo die Beistandsverpflichtung (gemäss Art.5) gilt, verbietet aber nicht, darüber hinaus tätig zu werden.

107 Vgl. dazu etwa Diego A. Ruiz Palmer, French Strategic Options in the 1990s, Adelphi Papers 260, Oxford 1991, besonders S.45-71 "Directions of Change".

108 Auch im NACC nimmt Frankreich nur an den Sitzungen zu politischen, nicht aber militärischen Themen teil.

vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Frankreich gerade dem militärischen Teil des Vertrages seit 1966 nicht mehr angehört, als paradox.

- Im weiteren kritisieren die übrigen Befürworter einer autonomen westeuropäischen "Sicherheitsidentität" an der Nato insbesondere die Tatsache, dass sie ihnen kaum globale Einflussmöglichkeiten eröffne, da etwa die Benutzung der Infrastruktur des Bündnisses für 'out of area'-Einsätze an das Einverständnis der USA geknüpft ist.

Szenario II:

Die Verwirklichung einer westeuropäischen Sicherheitsarchitektur¹⁰⁹

1. Verlauf und Bedingungen

Das Szenario der Herausbildung einer westeuropäischen Sicherheitsarchitektur wird auf zwei Gleisen und mit zwei Geschwindigkeiten verfolgt: Das eine Gleis ist die allmähliche Integration im Kreis aller EG-Mitglieder, das andere die beschleunigte sicherheitspolitische Kooperation im zwischenstaatlichen Rahmen. Die unterschiedliche Optik kristallisiert sich vornehmlich an der zukünftigen Rolle der WEU.

Das *gemeinschaftliche Vorgehen* betrachtet die politische Finalität der Römer Verträge als Fernziel, dem sich die EG-Partner allmählich nähern, indem sie die Bereiche der GASP schrittweise ausdehnen (vgl. oben A.29). Die WEU wird auf diesem Weg ausschliesslich als Auftragsempfängerin der EU und als Übergangsfahrzeug zur Gemeinsamen Sicherheitspolitik, nicht als dauerhafte "Brücke" der EU zur Nato im Sinne des Maastrichter Vertrages verstanden.¹¹⁰ Bei diesem Vorgehen wäre die Inkongruenz der Mitgliederkreise von WEU und EG zu überwinden, d.h. alle Mitglieder der zukünftigen EU müssten der WEU beitreten.

Das *zwischenstaatlich-kooperative Vorgehen* zielt auf eine Vertiefung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EG-Staaten auf bi-, später multilate-

109 Vgl. Hyde-Price (A.101), S.203ff. oder Karl Kaiser, Ein unauflöslicher Zusammenhang: Sicherheit und Integration, in Werner Weidenfeld (Hg.), Die Identität Europas, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd.225, Bonn 1985, S.173-190.

110 Vgl. den Unionsvertrag Art.J 1,1 bzw. Art.J 4,1 (oben A.31); vgl. etwa EG-Kommissionspräsident Delors anlässlich der Alastair Buchan Memorial Lecture, 7.3.91 in London (Rede abgedruckt in Survival, vol.XXXIII, no.2, pp.99-109. S.107f.): "Member states differ ... on the role of the WEU: should it be a forum for increased co-operation between the countries of Europe, a bridge to the Atlantic Alliance, or should it be a melting-pot for a European defence embedded in the Community, the second pillar of the Atlantic Alliance? You will appreciate that the second option is the only one compatible with my argument. ... If we are to create a European union, a lengthy process must be set in train to allow integration of the WEU and its *acquis* into the Community."

raler Ebene, wie es im "Eurokorps"-Unternehmen bzw. in der geplanten WEU-Eingreiftruppe zum Ausdruck kommt. Die Trennung der politisch-wirtschaftlichen und der militärischen Aspekte der Sicherheitspolitik würde einstweilen fortgesetzt, wobei die ersteren Aspekte vorerst in der EPZ, dem aussenpolitischen Kooperationsorgan aller EG-Mitglieder, später in der GASP behandelt würden, während eine aufgewertete, aber nicht alle EG-Mitglieder umfassende WEU für den Verteidigungsbereich zuständig wäre. Bei diesem Vorgehen läge der Akzent mehr auf der im Maastrichter Vertrag vorgesehenen "Brückenfunktion" der WEU zur Nato.¹¹¹ Der Ausbau der WEU zur europäischen Verteidigungsgemeinschaft *ausserhalb* der EG/EU würde die EG-Mitgliedschaft nicht automatisch mit einer WEU-Mitgliedschaft verbinden und damit auch den EG-Beitrittskandidaten am meisten entgegenkommen. Dagegen würde dadurch das Ziel einer umfassenden EU ausser Reichweite zu geraten drohen.

Beide Vorgehensweisen stimmen also darin überein, dass die EU mit einer "Sicherheitsidentität" versehen werden soll, damit sie ihre eigenen sicherheitspolitischen Interessen verfolgen kann. Eine solche "Sicherheitsidentität" würde eine autonome Militärkapazität einschliessen, die auf der Grundlage einer gemeinsamen Verteidigungsdoktrin die Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung und integrierte konventionelle Streitkräfte umfassen würde. Eine solche umfassend integrierte europäische Union könnte der Kern einer multilateralen, vielleicht durch einen Beistandspakt mit den USA verbundenen Sicherheitsgemeinschaft sein. Der Grad der gegenseitigen atlantischen Verpflichtungen müsste dann noch bestimmt werden, er wäre jedenfalls aber lockerer als in Szenario I. In der Übergangsphase wiese Europa zwei politische Achsen auf: Paris-London und Paris-Bonn/Berlin; diese basierend auf der gemeinsamen Nuklearkapazität, der Mitgliedschaft im Uno-Sicherheitsrat und der Bereitschaft zu 'out of area'-Einsätzen, jene basierend auf dem gemeinsamen Interesse an einer anhaltenden Integrationsdynamik.

2. Befürworter

Verfechter dieses Szenarios sind die "integrationistischen" Kräfte in der EG: an prominentester Stelle das offizielle Frankreich, die EG-Kommission und das EG-Parlament¹¹², mit graduellen Unterschieden (v.a. was die Allianz mit den

111 In diesem Sinne etwa der britische Verteidigungsminister Rifkind in einer Rede vor dem Centre for Defence Studies in London (vgl. IHT, 15.5.92).

112 Das europäische Parlament legte v.a. in den achtziger Jahren eine Reihe von Entschliessungen und Berichten über eine gemeinsame Sicherheitspolitik vor, vgl. Hans-Gerd Pöttering (Hg.), Sicherheit in Freiheit für Europa. Plädoyer für eine europäische Sicherheitspolitik, Bonn 1988, S.181-214.

USA angeht) die meisten massgeblichen europäischen Politiker. Sie bringen dabei verschiedene Überlegungen vor:

- Das globale 'disengagement' der USA werde unter dem Druck zunehmender innenpolitischer Probleme in einen vollständigen Abzug amerikanischer Truppen aus Europa münden; diesen verminderten Schutz habe Europa durch eine eigene Sicherheits- und Verteidigungsunion zu kompensieren. Diese Begründung für eine europäische Sicherheitsidentität droht angesichts der amerikanischen Verärgerung über dahingehende europäische Bemühungen zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu werden.¹¹³

- Die politische Logik verlange, dass eine Politische Union über alle Instrumente staatlichen Handelns verfüge, also auch über militärische Kapazitäten; eine autonome Sicherheits- und Verteidigungsidentität sei daher unabdingbarer Bestandteil der EU. Die mit einer gemeinsamen Verteidigung verbundene Fähigkeit zu militärischer 'power projection' - zur Durchsetzung von Interessen ebenso wie zur regionalen Stabilisierung - verleihe Westeuropa auch global ein grösseres Gewicht. Eine autonome militärische Kapazität der EU sei gerade deshalb nötig, weil in der multipolaren Weltordnung die europäischen Sicherheitsinteressen nicht mehr im selben Masse mit den amerikanischen übereinstimmen.¹¹⁴

- Eine westeuropäische Sicherheitsgemeinschaft könne als Kern und Magnet eines Systems "konzentrischer Kreise" einen realistischen ersten Schritt auf dem Weg zu einem breiteren paneuropäischen System kollektiver Sicherheit darstellen.¹¹⁵

3. Gegner

Erklärte Gegner dieses Szenarios sind die Befürworter einer atlantischen bzw. paneuropäischen Sicherheitsarchitektur, d.h. einerseits das offizielle Grossbritannien, die USA und die Niederlande, andererseits Vertreter v.a. des linken

113 Vgl. z.B. den damaligen Vertreter der USA im Nordatlantikrat, William H. Taft, der in einer Rede vor dem IISS am 8.2.91 davor warnte, dass der Versuch, die Nato als die wichtigste Institution europäischer Sicherheit zu unterlaufen, auch die innenpolitische Unterstützung in den USA für ein fortgesetztes Engagement in Europa insgesamt untergrabe (vgl. IHT, 9./10.2.91).

114 Vgl. Kommissionspräsident Delors (A.110), S.102ff.

115 Abgewandelt ist dieses Konzept der konzentrischen Kreise z.B. im Artikel "La France et le nouvel ordre planétaire", in Le Figaro, 3.2.92. Es sieht ein militärisch starkes und wirtschaftlich florierendes Frankreich in einer um die Staaten Ostmitteleuropas erweiterten EG vor. Ein verwandtes Europamodell scheint bisweilen auch Präsident Mitterand vorzuschweben, etwa wenn er - offenbar in Anlehnung an de Gaulle'sche Konzepte - die Idee eines "gesamteuropäischen Staatenbundes vom Atlantik bis zum Ural" entwickelt, in der der Europarat als "paneuropäischer Kreis" erscheint (NZZ Nr.281, 3.12.91).

und pazifistischen politischen Lagers. Ihre Argumentation besteht im wesentlichen im Hinweis auf die politischen und finanziellen Probleme, die sich durch die Ausgrenzung der USA, durch die beschränkte Erweiterungsfähigkeit der EU und durch die innereuropäischen Gegensätze ergeben könnten:

- Gerade weil die Sicherheitsinteressen der EU und der USA nach dem Ende des Kalten Krieges auseinandergehen und die wirtschaftspolitischen Spannungen steigen dürften, sei die Nato als einziges transatlantisches Konsultationsforum unverzichtbar. Eine westeuropäische Sicherheitsgemeinschaft, die die Existenz der Nato grundsätzlich in Frage stellt, würde eine politische Entfremdung zwischen der Alten und der Neuen Welt nur verschärfen.

- Der Aufbau einer umfassenden, von der Nato unabhängigen Militärkapazität (zumal mit globaler Reichweite) würde die Finanzkraft der europäischen Staaten bei weitem übersteigen, um so mehr als diese auf absehbare Zeit zugleich eine autonome Verteidigungsfähigkeit aufrechterhalten werden.

- Da eine westeuropäische Sicherheitsgemeinschaft per definitionem nach Osten nur begrenzt ausbaufähig ist, zementiere sie entweder die Spaltung Europas oder sie schaffe - als System der "konzentrischen Kreise" - ein Europa der abgestuften Sicherheit. Die Folgen einer Ausgrenzung namentlich der ehemaligen Sowjetunion von einer westeuropäischen Sicherheitsgemeinschaft werden dabei als ebenso bedrohlich eingeschätzt wie beim atlantischen Entwicklungsszenario (vgl. oben S.27).

- Eine EU mit eigener "Sicherheitsidentität" werde der politisch-nationalen Verschiedenartigkeit und den unterschiedlichen globalen Interessen der europäischen Nationen nicht gerecht. Zwischen den europäischen Ländern fehlten die historischen Voraussetzungen für eine gemeinsame Einschätzung von sicherheitspolitischen Gefahren. Es fehle also auf absehbare Zeit die sozialpsychologische Dimension des Integrationsbegriffs, das gemeinsame Bewusstsein.¹¹⁶

- In linken und pazifistischen Kreisen herrscht demgegenüber gerade die Furcht, dass sich eine europäische Supermacht international dereinst neoimperialistisch gebärden könnte, indem sie sich namentlich ihre Ressourcenversorgung mit militärischen Mitteln sichert.¹¹⁷

116 Vgl. Daniel Frei, Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgerungen, in: Werner Weidenfeld (Hg.), etc. (vgl. A.109), S.113-131.

117 Vgl. z.B. die Stellungnahme des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) zu den "2+4"-Verhandlungen, in Hamburger Informationen zur Friedens- und Sicherheitspolitik 9/1990.

Szenario III:

Die Verwirklichung einer paneuropäischen Sicherheitsarchitektur¹¹⁸

1. Verlauf und Bedingungen

Ein handlungsfähiges System paneuropäischer Kooperation und kollektiver Sicherheit könnte sich allmählich herausbilden, indem etwa die KSZE andere Institutionen bzw. deren Funktionen sukzessive absorbiert. Denkbar wäre zum Beispiel, dass sich die KSZE eine erweiterte (und umbenannte) Nato als Unterbau aneignet und mit einem Parlament (vielleicht der parlamentarischen Versammlung des Europarates) die demokratische Basis und "Bürgernähe" herstellt; ein KSZE-"Sicherheitsrat" würde mit einem allseits anerkannten Zwangsmechanismus zur Konfliktlösung und zum Krisenmanagement ausgestattet, d.h. mit einem obligatorischen Schiedsgericht bei zwischenstaatlichen Konflikten sowie mit Friedens- und Interventionskräften. Unerlässlich für das Funktionieren des Zwangsmechanismus wäre zudem ein Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Die kollektive Sicherheit würde auf militärischer Ebene schrittweise verwirklicht: zunächst würden Doktrinen, Bewaffnung, Logistik, Ausbildung und interne Vorschriften vereinheitlicht, später die Luftraumüberwachung und erst in der Endstufe einer solchen Integration käme es zur Zusammenfassung der Streitkräfte und der Nuklearwaffenhoheit, wobei gewisse nationale Eigenheiten und Traditionen wohl noch bestehen bleiben könnten. In einem solchen paneuropäischen Sicherheitssystem verhielte sich der politische Einfluss eines Mitgliedstaates weitgehend entsprechend seiner wirtschaftlichen Potenz und seiner Bereitschaft, Strukturhilfe zu leisten.¹¹⁹

Ein System kollektiver Sicherheit wäre letztlich eine umfassende sicherheitspolitische Solidargemeinschaft, in der eine gegenseitige Bereitschaft zum Beistand bei innerer und äusserer Bedrohung, also eine gemeinsame Gefahrenperzeption, bestünde. Eine solche Entwicklung wäre allerdings an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: es müsste sich ein einheitlicher Wirtschaftsraum ohne gravierendes soziales Gefälle und ein stabiler, breiter Konsens über normative Werte wie Menschenrechte, parlamentarische Demokratie und politische Freiheiten herausbilden. Gleichzeitig müsste die Gefahr eines grösseren Konflikts in Europa durch einen fortgesetzten Abrüstungsprozess vollständig

118 Vgl. Hyde-Price (A.101), 214ff. "Paneuropäisch" sei hier verstanden als "im Rahmen der KSZE-Staaten".

119 Vgl. z.B. Dieter Senghaas, Europa 2000. Ein Friedensplan, Frankfurt a.M. 1990, oder Dieter Lutz, Sicherheit 2000: Gemeinsame Sicherheit im Übergang vom Abschreckungsregime zu einem System Kollektiver Sicherheit in und für Europa (= Militär, Rüstung, Sicherheit, Bd.70), Baden-Baden 1991.

eliminiert werden und auch die Virulenz bewaffneter Regionalkonflikte (wieder) abnehmen.

2. Befürworter

Das Konzept genießt besonders im linken politischen Spektrum Deutschlands (linker Flügel der FDP, SPD, Grüne) Unterstützung.¹²⁰ Sodann zielt auch die offizielle Politik Frankreichs (zumindest deklaratorisch) auf die Stärkung der KSZE. Die anfängliche Begeisterung für diese Idee in den osteuropäischen Reformstaaten scheint dagegen abgeflaut zu sein.¹²¹ Die Befürworter verweisen auf die unbestreitbaren Vorzüge dieses Szenarios gegenüber den übrigen Entwicklungsverläufen:

- Ein paneuropäisches Sicherheitssystem wäre geographisch am umfassendsten: es würde - entsprechend der vielbemühten Formel eines "Europas von Vancouver bis Wladiwostok" - sowohl die jetzige GUS als auch die USA und Kanada einschliessen.
- In einem solchen System wäre auch die Einbindung Deutschlands ohne Störung des kontinentalen Gleichgewichts leichter möglich, da dessen vergrössertes Gewicht hinreichend austariert würde.
- Mit ihrem Prinzipienkatalog besitze die KSZE ein erprobtes Instrumentarium, das zur Überwindung des Ost-West-Gegensatzes entscheidend beigetragen habe und der Vielfalt der Krisenursachen im Raum ihrer Teilnehmerstaaten angemessen sei. Kraft dieser Prinzipien sei die KSZE wie keine andere Organisation moralisch dazu prädestiniert, in Europa für einen dauerhaften Frieden zu sorgen.

3. Gegner

Die Gegner dieses Szenarios finden sich in all jenen politischen Kreisen, die nicht zu einem Souveränitätstransfer von der nationalen auf eine supranationale Ebene bereit sind. Die massiven Widerstände in der KSZE gegen die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die zurückhaltende Bereitschaft

120 Vgl. z.B. das Interview mit Egon Bahr in *The Economist*, 1.9.90. Noch im "Zwischenbericht zur politischen und sicherheitspolitischen Neugestaltung Europas" der SPD, der am 10.7.92 vorgestellt wurde, heisst es: "Aus unserer Sicht könnte ein kollektives Sicherheitssystem KSZE die NATO eines Tages ersetzen. Die NATO sollte aber solange bestehen bleiben, bis im Gebiet der KSZE eine integrierte Sicherheitspolitik mit integrierten Streitkräften realisiert ist und bis die KSZE ihren Mitgliedern die gleiche Sicherheit gewährleistet" (vgl. FAZ, 11.7.92).

121 Vgl. den sogenannten "Havel-Plan", den der tschechoslowakische Präsident in einer Rede vor dem Europaparlament am 10.5.90 vortrug; er hätte eine europäische Ordnung vorgesehen, die unter dem Dach der KSZE die Blockkonfrontation aufheben sollte (vgl. AdG (1990), S.34504f.). Seither orientierten sich gerade die ostmitteleuropäischen Staaten immer stärker zur Nato hin (vgl. oben S.18f.).

der Nato-Staaten, ihr effizientes System kollektiver Verteidigung der KSZE zur Verfügung zu stellen (vgl. oben S.21), lassen wenig Raum für die Hoffnung, dass die mittlerweile 53 KSZE-Staaten in absehbarer Zukunft bereit sein werden, die Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Szenario zu erfüllen.

Szenario IV:
Renationalisierung der Sicherheitspolitik¹²²

1. Verlauf und Bedingungen

Dieses Szenario geht davon aus, dass sämtliche Organisationen kollektiver Verteidigung bzw. kollektiver Sicherheit über kurz oder lang scheitern: Die USA gäben - wirtschaftlich geschwächt und in politischer Isolation - ihre Verpflichtungen gegenüber Europa als ganzem auf und beschränkten sich, wie im Nahen und Mittleren Osten, auf bilaterale Beziehungen. Als Folge davon würde sich die Nato in ihrer jetzigen Form auflösen. Die EG würde beim gegenwärtigen wirtschaftlichen Integrationsstand verharren und ihre politische Finalität nicht verwirklichen können. Die KSZE bliebe ein zu effektivem Handeln gegen unbotmässige Mitglieder unfähiges Forum für Konsultation und Dialog.

In diesem Negativ-Szenario einer europäischen "Sicherheitsordnung" wäre die nationalstaatliche Souveränität das vorherrschende Prinzip. Wie in der Zwischenkriegszeit wäre Europa sicherheitspolitisch multipolar und befände sich auf der ständigen Suche nach dem inneren Gleichgewicht der Kräfte. Im Zentrum des Kontinents stünde ein Deutschland, das sein näheres Umfeld wirtschaftlich und politisch dominiert. Es hätte seine multilaterale sicherheitspolitische Orientierung aufgegeben und würde stattdessen in bilateralen Sicherheitsarrangements mit einzelnen seiner Nachbarn leben.¹²³ Gegen eine deutsche Hegemonie in Mitteleuropa würden sich zwangsläufig Gegengewichte formieren: es entstünden sicherheitspolitische Zweckallianzen, zum Teil auf historischer Grundlage und mit aussereuropäischen Mächten. Grossbritannien könnte sich dem Kontinent entfremden und sich auf seine 'special relationship' zu den USA und seine Beziehungen zum Commonwealth zurückziehen. Über-

¹²² Vgl. Hyde-Price (A.101), S.226ff.

¹²³ Vgl. die Furcht z.B. vor einer deutsch-russischen Annäherung auf Kosten der deutschen Westverankerung etwa bei R.Smyser in *Foreign Policy* 84/1991, S.125ff., oder M.Leighton/R.Rudney in *Orbis* 35/1991 S.377-393. Für die Wahrscheinlichkeit eines neuen "Rapallo" pflegt man drei Faktoren anzuführen: 1. die gemeinsamen geostrategischen Interessen v.a. in Osteuropa, 2. die seit DDR-Zeiten bestehende industriell-technologische Zusammenarbeit und 3. den hohen Grad gegenseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeit.

haupt gewinnen regionale Strukturen und Kooperationsformen, wie etwa die Initiative Mitteleuropa, der Nordische und der Baltische Rat oder das Kooperationsforum der Schwarzmeeranrainerstaaten, an sicherheitspolitischer Bedeutung.

2. Befürworter

Dieser Entwicklungsverlauf der europäischen Sicherheitspolitik genießt von allen vier Szenarien die geringste Unterstützung. Als Advokaten dafür profilierten sich in der Vergangenheit vor allem einzelne Exponenten der französischen Gaullisten¹²⁴, aber auch der britischen Nationalisten.¹²⁵ Ihre Argumente lauten:

- Ein Europa der Vaterländer im Sinne de Gaulles entspreche dem historisch gewachsenen Pluralismus der europäischen Völker und garantiere den Fortbestand der nationalen Souveränität, der politischen Unabhängigkeit und der kulturellen Diversität der Nationen Europas. Von der sicher richtigen Feststellung, dass die zukünftigen Risiken vielgestaltig und schwer kalkulierbar sind und sich regional unterschiedlich auswirken, wird abgeleitet, dass auch regionale und nationale, allenfalls intergouvernementale Bewältigungsstrategien angemessener seien als kollektive.

- Ein Europa der flexiblen Allianzen sei besser geeignet, den wirtschaftlichen und demographischen Koloss Deutschland im Zaum zu halten. Dieses Argument gründet sich auf der Prämisse, dass eine dauerhafte institutionelle Einbindung Deutschlands in Europa nicht möglich sei, da Deutschland früher oder später eine seiner Stellung entsprechende politische Führungsrolle beanspruchen und die EG/EU von innen dominieren werde. Dieser unaufhaltsamen deutschen Hegemonie sei aber nicht mit der Teilhabe an der Macht, sondern nur mit den Mitteln Isolierung und Abschreckung zu begegnen.

3. Gegner

Auch die Gegner *dieses* Szenarios finden sich in allen politischen Lagern. Sie pflegen vor den inhärenten Gefahren einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik zu warnen:

124 Vgl. etwa den Artikel "Gaullist Demonology Resurrected", in Financial Times, 10.12.1990, oder Pierre Lellouche, Le nouveau monde. De l'ordre de Yalta au désordre des nations, Paris 1992.

125 Vgl. den damaligen britischen Handelsminister Ridley, der in einem Interview Deutschland mit dem Dritten Reich verglich und danach (am 14.7.90) zurücktreten musste (vgl. AdG (1990), S.34709), oder die damalige britische Regierungschefin Thatcher in einem Artikel in Financial Times, 19.11.90, mit der Überschrift "My vision of Europe Open and Free".

- Nur formelle Strukturen kollektiver Entscheidungsfindung und gemeinsamen Handelns seien geeignet, nationale Rivalitäten in Westeuropa niederzuhalten und eine Verpflichtung zu langfristiger Kooperation zu erzeugen; die losen Formen von begrenzter intergouvernementaler Kooperation reichten hierfür nicht aus. In einem nationalstaatlich aufgebauten, multipolaren Europa könnten dagegen alte Rivalitäten und Nationalismen leichter wiederaufleben: gerade die Gefahr eines deutschen Wirtschaftsimperialisismus und Nationalismus mit ihren fatalen Rückwirkungen auf die europäische Integration lasse sich durch die Einbindung Deutschlands in die Verantwortung sehr viel eher als durch Isolierung auffangen. Allerdings wird eingestanden, dass die Voraussetzungen für einen Rückfall Westeuropas in die *militärische* Konfrontation - bedingt durch die fortgeschrittene wirtschaftliche Interdependenz, den verbreiteten Wohlstand und die Existenz von Nuklearwaffen - heute kaum mehr gegeben sind.

- Ein "Europa der Vaterländer" böte nach einem vollständigen amerikanischen Rückzug keine Rückversicherung für den Fall *grosser* militärischer Bedrohungen von aussen. Dies sei besonders bedenklich, weil ein amerikanisches 'disengagement' zugleich Russland als weitaus stärkste konventionelle und nukleare Macht in Europa zurückliesse und den verbliebenen Atommächten Grossbritannien und Frankreich einen (relativen) Machtgewinn verschaffen würde. Eine solche Entwicklung könnte wiederum die nuklearen Ambitionen namentlich Deutschlands wecken.

- Ein wirtschaftlich starkes, aber politisch zersplittertes Europa litte an eklatanter diplomatisch-politischer Schwäche gegen aussen: fixiert auf den Ausgleich innerer Spannungen, könnte Europa keine gewichtige Stimme mehr auf internationaler Ebene erheben.

III. Politische und militärische Implikationen einer sicherheitspolitischen Integration der Schweiz

Es ist eine erklärte Komponente der sicherheitspolitischen Strategie der Schweiz, "auf europäischer Ebene ... beim Aufbau einer tragfähigen europäischen Sicherheitsordnung mit(zu)wirken".¹²⁶ Die Rücksicht auf den Neutralitätsstatus veranlasste die Schweiz aber bisher, ihr Engagement auf den KSZE-Prozess (und den Europarat) zu beschränken.¹²⁷ Damit setzte die offizielle Politik gewissermassen implizit auf die Verwirklichung des Szenarios III eines paneuropäischen kollektiven Sicherheitssystems, wobei sie gleichzeitig einen Rückfall in Szenario IV "Renationalisierung der Sicherheitspolitik" nicht ausschliessen wollte.

Der Bundesrat hat sein Ziel, die Schweiz in die EG zu führen, unter anderem mit dem Hinweis begründet, dass die EG immer mehr zum entscheidenden gesamteuropäischen Gestaltungsfaktor werde.¹²⁸ Da sich der Bundesrat von einer EG-Mitgliedschaft eine verbesserte Mitwirkungsmöglichkeit beim Aufbau dieses neuen Europa verspricht¹²⁹, ist sein Kurswechsel in der Integrationspolitik auch vor dem Hintergrund des genannten sicherheitspolitischen Ziels folgerichtig.

Die EG ihrerseits hat sich im Maastrichter Vertrag, der die Grundlage der bevorstehenden Beitrittsverhandlungen sein soll (vgl. oben S.3f.), vorgenommen, im Zuge der Schaffung einer Politischen Union feste Beziehungen zur WEU und zur Nato einzurichten. Obwohl eine EG-Mitgliedschaft nicht automatisch mit einer Mitgliedschaft in einem dieser Verteidigungsbündnisse gekoppelt ist, dürfte für die Schweiz die Frage, welche politischen und militärischen Implikationen eine Integration in Europa hätte, nicht bedeutungslos sein. Das vorliegende Kapitel versucht die diesbezügliche Ausgangslage aus heutiger Sicht zu umreissen.

126 Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel. Bericht 90 des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz, in BBl 1990 III S.847-904, vgl. das Zitat auf S.876.

127 Entsprechend ist auch im Bericht 90 (A.126), ebenda, lediglich von der Mitwirkung in diesen Gremien die Rede.

128 Integrationsbericht (A.1), S.1197-1200.

129 Integrationsbericht (A.1), S.1199: "Unsere Mitwirkung im Rahmen des KSZE-Prozesses könnte dadurch (d.h. durch einen EG-Beitritt) erweitert und effizienter gestaltet werden. Überdies würden unsere Beiträge an die Restrukturierung der Wirtschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern verstärkt."

1. Ein Beitritt zur EG

Die EG wird - trotz ihrer Absichtserklärung von Maastricht - auf absehbare Zeit über keine gemeinsame Sicherheitspolitik verfügen; der Einzelstaat ist die massgebliche Instanz für sicherheitspolitische Entscheidungen, die dort nach nationalen, d.h. letztlich innenpolitischen Erwägungen gefällt werden. Entsprechend beruhen gemeinsame Unternehmungen wie das "Eurokorps" auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Auch falls sich die EG je darauf einigen sollte, nach dem Mehrheitsprinzip Aktionen zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens zu beschliessen, dürfte ein solcher Entschluss kaum für alle Parteien verbindlich sein, sondern es wären sicherlich Abstufungen bei der Teilnahme möglich. Folglich hätte eine EG-Mitgliedschaft in der überblickbaren Zukunft *keine direkten militärischen Implikationen*.

Um so mehr tritt bei einem Beitritt die *politische Frage der Neutralität* in den Vordergrund. Solange das EG-Mitglied Irland an seinem Neutralitätsstatus festhält, kann die EG die Preisgabe der Neutralität nicht zur Beitrittsbedingung erklären. Ein differentieller, d.h. auf die militärische Abstinenz beschränkter, Neutralitätsstatus, wie ihn der Bundesrat bereits einige Zeit praktiziert und die Kommission Krafft zur Fortsetzung empfiehlt¹³⁰, dürfte zumindest mittelfristig auch in der EG *de iure* aufrechtzuerhalten sein.

Die andere Seite dieser Frage lautet, wie lange ein differentieller Neutralitätsstatus in der EG *glaubwürdig* aufrechtzuerhalten wäre. Die Kommission Krafft stellt sich auf den Standpunkt, dass erst dann über Beibehaltung oder Aufgabe auch der differentiellen Neutralität zu entscheiden sei, wenn die EG über "vertraglich festgelegte sicherheits- und verteidigungspolitische Strukturen" verfüge, wobei dann die Frage des Sicherheitsgewinns als das relevante Kriterium zu gelten habe.¹³¹ Bereits jetzt besteht aber eine beträchtliche Solidaritätserwartung unter EG-Mitgliedern¹³², die im Konfliktfall wohl darin bestünde, dass eine bi- oder multilaterale militärische Aktion zumindest nicht behindert werde. Bei einer militärischen Auseinandersetzung zwischen einem EG- und einem Nicht-EG-Staat *ohne* Mandat der Uno (wie z.B. im Falklandkrieg) würde ein EG-Mitglied Schweiz gemäss den Vorstellungen der Kommission Krafft also eine Doppelstrategie verfolgen: sie würde nur die wirtschaftlichen und politischen Sanktionen der Gemeinschaft mittragen, sich militärisch aber

130 Die Kommission argumentiert, die Schweiz solle "ihre Neutralität auf den völkerrechtlich geforderten Kerngehalt konzentrieren", um so eine "möglichst grosse aussenpolitische Handlungsfreiheit zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen" zu gewinnen (vgl. den Neutralitätsbericht Krafft (A.2), S.29).

131 Vgl. den Neutralitätsbericht Krafft (A.2), S.17 bzw. S.29.

132 Vgl. den Unionsvertrag, Art.J 1,4 (oben S.10).

strikt neutral verhalten. Unter Berufung auf Art.5 der Haager Konvention¹³³, der dem Neutralen verbietet, einem Kriegführenden Hoheitsrechte zu überlassen, würde die Schweiz ihren EG-Partnern militärische Überflüge untersagen.

Eine solche Politik der abgestuften Teilnahme an Sanktionen von einzelnen EG-Partnern gegen einen aussereuropäischen Aggressor wäre aber wohl *wenig glaubwürdig*, da sie weder den Solidaritätserwartungen der EG-Partner noch den Erwartungen des Kriegsgegners an einen neutralen Vermittler entspräche. Da eine solche Situation keineswegs ausgeschlossen werden kann, dürfte die Glaubwürdigkeit der Neutralität bereits am Tag eines Beitritts zur EG ernsthaft in Frage gestellt sein.

Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen Neutralität und Solidarität ist in jüngster Zeit der Gedanke einer "selektiven" Neutralität nach Massgabe der Konfliktkonstellation entwickelt worden. Danach würde die Schweiz im Falle einer militärischen Bedrohung des "europäischen Kontinents" auf ihren Neutralitätsstatus verzichten und sich solidarisch mit ihren Nachbarn verhalten.¹³⁴ Diese Solidarität würde sich auf der operativen Ebene darin ausdrücken, dass die Schweiz in besagter Bedrohungslage mit ihren Nachbarn kooperieren würde, ohne formelle Bündnisverpflichtungen einzugehen.¹³⁵

Die Formulierung einer "selektiven" Neutralität würde - zumindest bei einem Konflikt, in dem die EG/EU Position bezieht - den Übergang von der integralen Neutralität, zu der sich die Schweiz 1815 verpflichtete, zum *Status der Nichtkriegführung* bedeuten. Unter dieser Bezeichnung wird die Haltung eines Staates verstanden, der sich zwar nicht an den militärischen Operationen beteiligt, jedoch ausschliesslich der einen Partei seine politische, wirtschaftliche und sogar militärische Unterstützung zukommen lässt. Da der nichtkriegführende Staat wohl die Rechte eines Neutralen für sich beansprucht, sich dagegen nicht zur paritätischen Behandlung der Kriegsparteien verpflichtet, ist seine Haltung mit dem Neutralitätsrecht *unvereinbar*.¹³⁶

133 Vgl. Herbert Lüthy (Hg.), u.a., *Diplomatische Dokumente der Schweiz 1848-1945*, Bd.5 (1904-1914), Bern 1983, S.413.

134 Vgl. die Bundesräte Felber in *Le Nouveau Quotidien* vom 22.12.91 und Villiger in *L'Héβδο* vom 6.2.92.

135 Gustav Däniker schlägt für diesen Fall vor, dass die Schweiz etwa die Alpentransversalen zugunsten eines europäischen Dispositivs offenhalte (vgl. *NZZ* Nr.182, 8./9.8.92). Detlev C. Dicke nennt als mögliche Beiträge von Neutralen in der EG die Finanzierung von Waffensystemen und allfälligen Truppeneinsätzen (vgl. ders., *Das Verhältnis der Schweiz zum real existierenden westeuropäischen Bundesstaat*, Zürich 1991 (Schriften zum Europarecht 6), S.47).

136 Vgl. Dietrich Schindler, *Grundsätze des Neutralitätsrechts*, in: ders. (Hg.), *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 9, Bern-Stuttgart 1984, S.23.

2. Ein Beitritt zur WEU

Die weitaus strengsten Anforderungen an ihre Mitglieder stellt die WEU. Gemäss dem geänderten Brüsseler Vertrag gilt die automatische und umfassende gegenseitige Beistandspflicht innerhalb des europäischen Hoheitsgebietes der Mitgliedstaaten (vgl. oben A.40). Damit ist selbstverständlich kein Raum für einen wie auch immer definierten Neutralitätsstatus gegeben.

Aber auch in militärischer Hinsicht scheint weit weniger Verhandlungsspielraum für Neumitglieder zu bestehen als bei der Nato. So bekannten sich die WEU-Mitglieder in der Petersberger Erklärung dazu, Einheiten aller Teilstreitkräfte der WEU zuzuordnen. Darüber hinaus werden neuerdings weltweite Kampfeinsätze in Erwägung gezogen (vgl. oben S.15), wenngleich natürlich ohne jegliche Einsatzverpflichtung. Die genauen Modalitäten und der Umfang der Truppenzuordnung sind zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch völlig unbestimmt, da der Aufbau einer militärischen Struktur der WEU erst ange laufen ist.

3. Ein Beitritt zur Nato bzw. zum NACC

Im Gegensatz zur WEU, die sich explizit an zukünftige Mitglieder richtet, ist die Erweiterungsfrage aus der Sicht der Nato nicht aktuell. Dies ergibt sich zum einen aus der Haltung der Nato auf entsprechende Signale aus dem Osten, zum anderen daraus, dass Aussagen aus Nato-Kreisen über die Aufnahmebedingungen für (bisher) Neutrale weitgehend fehlen. Klar ist natürlich, dass der Neutralitätsstatus aufzugeben wäre, wenn auch nicht unbedingt sofort.¹³⁷

Die Nato ist eine zwischenstaatliche Organisation ohne Hoheitsrechte, in der die Mitgliedstaaten ihre volle Souveränität behalten. Dies äussert sich zunächst darin, dass die Nato - im Gegensatz zur WEU - keine automatische und umfassende militärische Beistandspflicht kennt. Die Mitglieder verpflichten sich im Bündnisvertrag nur dazu, im Falle eines Angriffs auf ein anderes Mitglied jene Massnahmen zu ergreifen, die sie für erforderlich halten (vgl. oben A.40).

Entsprechend war auch die Verteilung der Verteidigungslasten im Bündnis seit jeher das Ergebnis von Verhandlungen. Bei der Abstimmung zwischen der nationalen Verteidigungsplanung und den Erfordernissen der kollektiven Ver-

137 Vgl. z.B. die Äusserung des Nato-Botschafters Henning Wegener: "Aus sicherheitspolitischer Sicht im Bündnis muss die Neutralität nicht notwendigerweise in der Perspektive 1993, aber in der Perspektive 2000 überprüfbar und verzichtbar sein." (ders., Die Zukunft der Neutralität in Europa, in: Zeitbild 14/1991, S.13-16; vgl. das Zitat auf S.16).

teidigungsplanung wird der Wirtschafts- und Finanzkraft des jeweiligen Mitglieds weitgehend Rechnung getragen. Das Ziel dieser Koordinationsbemühungen liegt darin, "to ensure that there is a fair sharing of the risks, burdens, responsibilities and benefits of the common defence".¹³⁸ In der Praxis reicht der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt bei den Nato-Staaten von 0 % (Island) bis 5,6 % (Griechenland).¹³⁹

Auch der Integrationsgrad des nationalen Streitkräftepotentials innerhalb des Bündnisses ist unterschiedlich. Während die deutsche Bundeswehr bisher vollständig in die Militärstruktur der Nato integriert war, steht Frankreich gänzlich ausserhalb derselben; dazwischen bestehen alle Abstufungen einer militärischen Integration. Auch voll integrierte Staaten sind aber nicht verpflichtet, Kontingente an multinationale Einheiten zu entsenden.¹⁴⁰ Auch in anderen sensiblen Bereichen sind Sonderregelungen möglich, wie etwa der Fall Norwegens zeigt, das in Friedenszeiten keine Stationierung von Verbündeten auf seinem Territorium zulässt.

Trotz grösstem Verhandlungsspielraum bei der *Form* des Beitrages würde bei der *Höhe* gewiss die wirtschaftliche Stärke der Schweiz stark ins Gewicht fallen. Zweiter Faktor dürfte die strategische Lage unseres Landes sein, die als besonders geschützt bezeichnet werden kann und dadurch aus der Sicht der Nato nicht sehr bedeutungsvoll erscheinen dürfte. Dies bedeutet, dass die Nato als Gegenleistung für den gewährten Schutz wohl gewisse Konzessionen erwarten würde.

Scharf zu trennen von einer Nato-Mitgliedschaft wäre eine Mitwirkung im NACC, die bereits jetzt möglich, da neutralitätspolitisch unbedenklich wäre. Ob die Nato allerdings an der Aufnahme von Neutralen in den NACC interessiert ist, scheint zur Zeit unklar.¹⁴¹ Im NACC könnte die Schweiz zum Beispiel Erfahrungen bei der Mittelallokation, mit dem Milizsystem, mit der Defensivdoktrin und -struktur, mit der Mehrsprachigkeit in der Armee etc. zugunsten der Reformstaaten im Osten einbringen und selber von der Erörterung etwa von Konversionsproblemen profitieren. Eine Teilnahme im NACC böte nicht nur

138 Vgl. Jane's NATO Handbook 1991-92 (ed. by Bruce George), Alexandria, Va. 1991, S.19 ("Defence Planning and Policy Division").

139 NATO Handbook 1991-92 (A.138), S.427f. (Zahlen für 1990).

140 So beteiligen sich z.B. am Rapid Reaction Corps bisher lediglich 12 der 16 Mitgliedstaaten (vgl. NZZ Nr.230, 3./4.10.92).

141 Einerseits erklärt die Nato in der Römer Erklärung (Art.13f. (oben S.21)) ausdrücklich ihren Willen, "mit sämtlichen KSZE-Staaten" zusammenzuarbeiten, andererseits verlautete anlässlich der Gewährung des Beobachterstatus an Finnland, "für neutrale Länder sei im Prinzip kein Platz im NACC" (NZZ Nr.130, 6./7.6.92).

eine zusätzliche Kooperationsmöglichkeit neben dem KSZE-Engagement, sondern könnte sich im Fall, dass dieses Unternehmen dereinst doch Funktionen der KSZE übernehmen sollte, als unumgänglich erweisen, wenn es darum geht, "beim Aufbau einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung" mitzuwirken.

Zur Zeit bereitet sich die Schweiz auf zwei Szenarien vor, die für die überschaubare Zukunft wenig realistisch scheinen; es ist Zeit zur Diskussion der beiden anderen, *wahrscheinlicheren* Szenarien der europäischen Sicherheitspolitik.

Abkürzungsverzeichnis

AdG	Archiv der Gegenwart
BBl	Bundesblätter
EA	Europa Archiv
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IHT	International Herald Tribune
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NACC	Nordatlantischer Kooperationsrat
Nato	Nordatlantisches Bündnis
NVA	Nationale Volksarmee
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
WEU	Westeuropäische Union

Bisher sind folgende Hefte erschienen:

- Nr. 1 Kurt R. Spillmann: Konfliktforschung und Friedenssicherung (1987)
- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy (1987)
- Nr. 3 Kurt R. Spillmann: Die Kubakrise von 1962: geschichtliche, politische und strategische Hintergründe (1987)
- Nr. 4 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 - Bericht und Auswertung (1987)
- Nr. 5 Beat Näf / Kurt R. Spillmann: Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 - Bericht und Auswertung (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: Extended Deterrence - Amerikas Nukleargarantie für Europa (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: Der Weg zum Weiterleben - Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988 (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle (1989)
- Nr. 11 Dominique Wisler: Vers une nouvelle politique de sécurité (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli / Kurt R. Spillmann: Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989 (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann / Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der "Flexible Response" und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri / Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 - Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie - Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 20 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte I - Vorlesung für Hörer aller Abteilungen - Sommersemester 1991 (1991)
- Nr. 21 Stephan Kux: Decline and Reemergence of Soviet Federalism (1991)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hrsg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik - Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 23 Anton Bebler: The Yugoslav Crisis and the "Yugoslav People's Army" (1992)

(Fortsetzung nächste Seite)

Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent - The U.S. Contribution to Regional Peace (1992)

Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969-1990 (1992)