

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



Wim F. van Eekelen

**Perspektiven der  
Gemeinsamen Außen-  
und Sicherheitspolitik  
der EU**

**Discussion  
Paper**

C 21  
1998

Dr. Willem Frederik van Eekelen, Jahrgang 1931, war von 1989 bis 1994 Generalsekretär der Westeuropäischen Union (WEU). Nach dem Jurastudium in seiner Heimatstadt Utrecht und dem Studium der Politikwissenschaft in Princeton (USA), das er mit einer Promotion über die indische Chinapolitik abschloß, trat er 1957 in den auswärtigen Dienst des Königreichs der Niederlande ein. Zu seinen verschiedenen Dienststellen zählten u.a. die Ständige Vertretung der Niederlande bei der NATO (1966 bis 1971) sowie das niederländische Außenministerium, in dem er von 1971 bis 1974 die Abteilung für europapolitische Zusammenarbeit leitete und im Anschluß daran bis 1977 als Direktor für atlantische Zusammenarbeit und Sicherheitsfragen tätig war. Kurz nach seiner Wahl zum Abgeordneten in die zweite Parlamentskammer für die Liberale Partei (VVD) trat Dr. van Eekelen 1978 in die Regierung des Königreichs der Niederlande ein, der er bis 1981 als Staatssekretär für Verteidigung, von 1982 bis 1986 als Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten und im Anschluß daran bis 1989 als Verteidigungsminister angehörte. 1995 wurde Dr. van Eekelen Mitglied der ersten Parlamentskammer des Königreichs der Niederlande (VVD) und übernahm den Vorsitz der Europäischen Bewegung in den Niederlanden.

Zu den jüngsten seiner zahlreichen Publikationen gehören: The security agenda for 1996. Background and proposals, CEPS Paper No. 64, November 1995; Debating European Security, 1948 - 1998., The Hague 1998.

*Wim F. van Eekelen*

## **Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU**

GASP - Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Ich habe einmal gelesen, dies sei ein Akronym auf der Suche nach einem Konzept. Auch hört man zuweilen die etwas spöttische Definition, die GASP habe keinen echten gemeinsamen Nenner, sei keine Politik, habe nichts mit Sicherheit zu tun, sondern sei nur ein fremdländisches Produkt. Und in der Übersetzung bedeutet das englische Wort „gasp“ einfach nur Seufzer. Wir müssen uns also darüber klar werden, ob die GASP ein Grund zu seufzen ist, oder eher etwas Positives für die Zukunft.

### ***Sicherheitspolitische Konzeptionen in Europa nach dem Kalten Krieg***

1991 wurde die GASP proklamiert, ohne daß ihr das erforderliche organisatorische Rüstzeug mitgegeben wurde. Ähnlich war es im Jahre 1971 mit der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“, der EPZ, gewesen. Ich war damals in den Niederlanden der erste „correspondant européen“ im Außenministerium, und wir sind mit einer gewissen Begeisterung an die EPZ herangegangen. Sie hatte dann besonders in den achtziger Jahren auch einen gewissen Erfolg, aber es war doch allen schnell klar, daß sie in dieser Form nicht weiterbestehen konnte. In den Maastrichter Vertrag wurden diesbezüglich dann bereits einige Verbesserungen aufgenommen, ohne daß jedoch die neu proklamierte GASP mit dem erforderlichen organisatorischen Rüstzeug ausgestattet worden wäre. So waren schon bei den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag wieder einige Nachbesserungen an der GASP notwendig, von denen am Ende noch die Rede sein soll.

Das Wichtigste war für mich in den Jahren nach 1971, daß mit der EPZ eine Art „Nicht-Überraschungs-Abkommen“ geschlossen wurde. Mit ihr war festgelegt worden, daß kein Mitglied der EPZ Beschlüsse fassen konnte, ohne vorher die Partner zu konsultieren. Das heißt, daß die Partner nicht mehr vor unliebsame Überraschungen gestellt werden konnten, sozusagen eine „No Surprise Policy“ verfolgt wurde. Außerdem bestand bei Abstimmungen in den internationalen Organisationen die Notwendigkeit, eine Übereinstimmung zu erzielen. Dies gelang zwar nicht immer, immerhin wurde es aber versucht und in der Folge in allen Hauptstädten automatisch die Frage gestellt, welche Meinung die europäischen Partner zu dem jeweiligen Punkt vertreten würden. Das war sicherlich schon ein wichtiger Erfolg.

Nicht so gut war aber meines Erachtens, daß sowohl die EPZ als auch jetzt die GASP immer vor allem einen deklaratorischen Charakter behalten haben: eine Begebenheit oder Entwicklung wird willkommen geheißen, begrüßt, bedauert oder verurteilt. Ich frage mich, ob wir vielleicht viel mehr über bestimmte gemeinsame Politiken reden müssen, statt nur über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Denn bei der momentanen Beschaffenheit der Institutionen in Brüssel sehe ich keinen Weg, wie man dort ein Pendant zum Auswärtigen Amt oder zum Foreign Office schaffen könnte.

Wie arbeitet Brüssel heute? Man sammelt alle Nachrichten über die Krisen in der Welt, mit denen wir uns konfrontiert sehen, und reagiert dann - oft in ganz kleinen Schritten - darauf. Langfristig sollte zumindest auch erwartet werden können, daß unsere Prioritäten und Interessen klar definiert werden. Denn erst dadurch wird es uns schließlich gelingen, uns gemeinsam als Europäer zu behaupten. Ein Beispiel für ein gemeinsames Sich-behaupten aus der Zeit, als ich Generalsekretär der Westeuropäischen Union (WEU) war, ist die Kuwait-Krise 1990/91. Wir stimmten alle darin überein, daß Saddam Hussein nicht in Kuwait geduldet werden durfte und die Befreiung Kuwaits unabdingbar war. Über die Politik den Arabern gegenüber, besonders im Bezug auf den israelisch-arabischen Konflikt, gab es dagegen keine Übereinstimmung. Das war aber auch nicht notwendig, denn wir beschränkten

uns auf ein bestimmtes Ziel. Nur dadurch war es möglich, gegenüber dem Irak eine gemeinsame Politik zu verfolgen.

1982 gab es einen Versuch der Außenminister Genscher (Bundesrepublik Deutschland) und Colombo (Italien), die EPZ auf eine Sicherheitsdimension auszudehnen. Dieser Versuch ist vor allem deswegen gescheitert, weil die Iren, die Dänen und die Griechen aus verschiedenen Gründen nicht einverstanden waren. Dennoch gab es damals eine feierliche Erklärung in Stuttgart, in der es hieß, daß es innerhalb der EPZ eine politische und wirtschaftliche Dimension der Sicherheit geben solle. Auf militärische Aspekte hatte man diese Erklärung nicht ausgedehnt, und das war in dieser Zeit meiner Meinung nach auch gut so. Zum einen war das noch die Zeit des Kalten Krieges, und niemand sollte den Eindruck erhalten, daß wir als Europäer außerhalb der NATO agieren könnten. Zum anderen gab es die Problematik der Zuständigkeiten zwischen Außen- und Verteidigungsministern.

Die EPZ war damals und ist heute noch die *chasse gardée* der Außenminister, die natürlich auch über Probleme, die im Bereich der Sicherheitspolitik liegen, verhandeln können. Dabei können sie allerdings nicht völlig im Namen der Verteidigungsministerien sprechen. Dadurch, daß es 1984 nicht wie beabsichtigt gelang, eine neue EPZ zu realisieren, während gleichzeitig die WEU relanciert werden konnte, gewann die WEU in der Folge eine um so stärkere Bedeutung. Und seitdem die Italiener zur großen Feier zum 30. Jahrestags des Brüsseler Vertrags von 1954 auch die Verteidigungsminister nach Rom eingeladen hatten, sitzen in der WEU die Außen- und die Verteidigungsminister immer zusammen am Tisch. Bei Beratungen über eine Krise – heutzutage sind die Krisen natürlich völlig anders als während des Kalten Krieges – analysieren zunächst die Außenminister das Problem politisch. Als Generalsekretär konnte ich unmittelbar danach die jeweiligen Verteidigungsminister befragen, welche militärischen Mittel sie für eine gemeinsame Operation zur Verfügung stellen könnten, wie viele Fregatten, wie viele Flugzeuge, usw. Auch in der NATO gibt es eine derartige Möglichkeit jedoch leider nicht. Als ich noch Mitglied der holländischen Botschaft bei der NATO war, habe ich es nur einmal erlebt - im Jahr 1966 in Frankreich - daß sich die Außen-, Verteidigungs- und auch die Finanzmini-

ster gemeinsam im NATO-Rat berieten; seitdem aber tagt man in der NATO getrennt. Ich finde das bedauerlich, weil heutzutage die Zusammenarbeit der Außen- und Verteidigungsminister noch viel wichtiger ist als früher. Ebenso bedauere ich die Trennung von Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Europäischen Union, die heutzutage nicht mehr angemessen ist. Der Sicherheitsbegriff wurde beträchtlich erweitert und beide Bereiche kann man meines Erachtens nach heutzutage nicht mehr trennen, während dies während des Kalten Krieges vielleicht noch möglich war.

Wir brauchen für heute ein überarbeitetes Sicherheitskonzept. In der NATO redet man ebenfalls von einem völlig neuen Sicherheitskonzept, das im April 1999 verabschiedet werden soll. Dies ist sicherlich eine schwere Aufgabe, deren Gelingen ich noch recht skeptisch einschätze. Denn schon das letzte Konzept war etwas zweideutig formuliert, so daß ich die genaue Bedeutung gar nicht richtig erkennen konnte.

Ein neues Sicherheitskonzept muß den veränderten Bedingungen Rechnung tragen: Kollektive Verteidigung hat nicht mehr die absolute Priorität in der nationalen Politik beziehungsweise in den transatlantischen Beziehungen. Unabhängigkeit und territoriale Integrität sind im Westen glücklicherweise nicht mehr bedroht. Der Einsatz militärischer Mittel erfolgt heutzutage erst nach Ausschöpfung aller diplomatischen Mittel, während man im Kalten Krieg nicht behaupten konnte, daß Krieg die Fortsetzung der Diplomatie unter Einsatz anderer Mittel war. Heutzutage ist der Einsatz militärischer Mittel eine eindeutig politische Entscheidung, die auch deshalb so schwer geworden ist, weil die Beurteilung einer Krise in Oslo, Bonn, London, Madrid oder Athen völlig anderes ausfallen kann als in der Vergangenheit. Vorher bedeutete Kollektivverteidigung, daß ein Angriff auf einen Bündnispartner gleichzeitig ein Angriff auf alle war, und dies hieß für alle Mitgliedstaaten, sich kollektiv und unmittelbar zu verteidigen. Heute ist das schwieriger, und deswegen brauchen wir mehr Konsultationen, mehr Planung und mehr Zusammenarbeit in diesem Bereich. Deshalb finde ich auch die multinationalen Einheiten so wichtig. Unter einem strikt militärischen Gesichtspunkt kann man immer behaupten, Multinationalität auf niedrigem Niveau - unterhalb der Korps-Ebene - trage nicht recht zur Effektivität bei. Aber politisch gesehen ist es absolut notwendig, daß man Verantwortung

gemeinsam trägt und die Solidarität mit dem Ausland und auch im eigenen Land deutlich wird. Zusammenarbeit heißt, daß nicht nur ein Land allein agiert, sondern daß ein bestimmtes Problem im Bündnis, in der WEU oder in einer Ad-hoc-Koalition gelöst werden soll.

Auch in der NATO redet man nicht mehr von Bedrohungen oder „dem Feind“, sondern von Risiken und Instabilitäten. Ich frage oft nach der Definition von Instabilität und besonders auch von Stabilität. Der frühere NATO-Generalsekretär Manfred Wörner formulierte den Anspruch, Stabilität zu projektieren, besonders in den Osten. Dies ist meiner Meinung nach auch richtig, aber was bedeutet es konkret? Für mich erinnert der Begriff Stabilität ein wenig an eine Giraffe: Dieses Tier ist leicht auszumachen, aber sehr schwer zu beschreiben. Es ist sehr viel einfacher, Instabilität zu erkennen, als Stabilität zu definieren.

Für mich läßt sich Stabilität an fünf Kriterien festmachen:

1. Rechtsstaatlichkeit,
2. Pluralistische Demokratie,
3. in dieser pluralistischen Demokratie eine demokratische Kontrolle des Verteidigungshaushalts, des Verteidigungsministeriums und der Streitkräfte,
4. Marktwirtschaft und
5. gutnachbarliche Beziehungen.

Nur eines dieser fünf Kriterien hat etwas mit dem militärischen Aspekt und dessen Kontrolle zu tun. Alle anderen Kriterien gehen darüber hinaus. Darum habe ich auch immer dafür plädiert, die NATO-Osterweiterung parallel zur EU-Osterweiterung voranzutreiben. Dies ist leider nicht geschehen, weil gesagt wurde, eine Erweiterung der NATO sei einfacher zu realisieren. Auch wenn dem vielleicht so ist glaube ich dennoch, daß die EU bessere Möglichkeiten hat, Stabilität in Europa zu schaffen. Wenn jetzt aber einige Politiker den Standpunkt vertreten würden, daß man sich nach der vollzogenen NATO-Erweiterung mit der EU-Erweiterung etwas Zeit lassen könne, wäre dies fatal.

Dennoch ist es klar, daß eine Stabilitätspolitik der Europäischen Union auch eine Sicherheitsdimension hat - entweder direkt oder indirekt. Diese

Stabilität ist vielleicht die wichtigste Voraussetzung für Sicherheit. Wir hoffen, daß wir Sicherheit durch Stabilität hervorbringen. Es bleibt allerdings die Frage, ob die GASP oder die NATO diese Stabilität hervorbringen. Die GASP hat meiner Ansicht nach leider nicht so viel damit zu tun. Wenn die Europäische Union trotzdem recht beachtliche Erfolge erzielen konnte, besonders was die Beziehungen zu den neuen Demokratien in Mittelosteuropa angeht, dann deshalb, weil alle Mittel, die zur Verfügung standen, gebündelt eingesetzt wurden: nicht nur politische Instrumente, sondern auch solche wie der Marktzugang, Unterstützungen, usw. Es gibt natürlich Kritiker, die sagen, es sei noch nicht genug getan worden, aber ich glaube, im Anbetracht der schwierigen Abstruktionsmöglichkeiten in Mittelosteuropa haben wir diese doch ziemlich gut ausgenutzt. Deshalb sehe ich dies als einen Erfolg – zwar nicht unbedingt der GASP, aber vor allem des Einsatzes aller Mittel der Europäischen Union an.

Durch diesen Erfolg wird ziemlich gut skizziert, wie Europa in den kommenden fünfzehn bis zwanzig Jahren aussehen wird und wir wissen jetzt, wo die seine Grenzen liegen werden. Natürlich ist Europa auch ein geographischer Begriff, vielleicht auch ein kultureller, entscheidend ist, daß wir jetzt die zukünftige Form der Europas als „Europäische Union“ absehen können, zu dem das Baltikum, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Griechenland und vielleicht auch Zypern gehören werden - obwohl letzteres natürlich ein großes Problem bleibt, solange die Teilung fortbesteht.

Damit komme ich zur Kritik am Maastrichter Vertrag und der darin begründeten „Pfeiler-Organisation“ der EU (Erster Pfeiler: Wirtschaft, zweiter Pfeiler: GASP, dritter Pfeiler: Inneres und Justiz). Diese Konstruktion wurde geschaffen, weil Europa nur erfolgreich sein kann, wenn die gesamten Mittel und Aktivitäten auch gebündelt werden können. In Maastricht wurde dieses Ziel leider nicht erreicht. Erst in Amsterdam hat man vielleicht einen kleinen Schritt vorwärts gemacht, indem man dem Europäischen Rat eine Richtlinienkompetenz eingeräumt hat, was zwar hilfreich ist, wenn ich mich auch frage, ob es ausreichend ist.. Die Bemühungen immerhin sind da..



Ich glaube, die Europäische Union hat zwei sehr wichtige Aspekte. Erstens wurde in Brüssel ein Rechtsstaat geschaffen, inklusive aller Direktiven, Leitlinien etc., und der Entstehungsprozeß wird von einem gemeinsamen Gerichtshof überwacht - was man auch wieder kritisieren kann, aber dennoch eine große Unterstützung des Integrationsprozesses darstellt. Zweitens kommt der Europäischen Kommission eine wichtige Rolle zu, sie ist das einzige Gremium, das ein Initiativrecht hat und dadurch die Möglichkeit besitzt, eine Einschätzung der nationalen Interessen bereits in ihre Vorschläge einzubauen. Daher war man auch besonders in den Niederlanden wenig erfreut, als Bundeskanzler Kohl und Präsident Chirac vor dem Gipfel im Juni 1998 Cardiff in einem gemeinsamen Brief die europäischen Institutionen kritisierten, denn für uns Holländer ist das Initiativrecht der Kommission die einzige Garantie, daß unsere Interessen mehr oder weniger objektiv berücksichtigt werden. Ich glaube, daß wir diese Aufteilung beibehalten müssen.

### ***Fragen an eine europäische Sicherheitspolitik***

Es ist eine allgemeingültige Erfahrung dieses Jahrhunderts, daß die Vereinigten Staaten eine herausragende Rolle für die Wiederherstellung des Friedens in Europa gespielt haben. Eine wichtige Frage daher lautet, ob Europa das heute auch allein schaffen könnte. Ich erinnere mich noch gut an meine Zeit als Student in Paris, als es ein Theaterstück von Peter Ustinov gab mit dem Titel „The Love of 4 Colonels“. Es handelte von einem russischen, einem amerikanischen, einem französischen und einem englischen Oberst, die alle das selbe Mädchen liebten, was natürlich zu großen Schwierigkeiten führte. Besonders habe ich noch einen wundervollen Satz im Kopf, den der Engländer zu sprechen hatte: „Wenn ich einen Russen sehe, möchte ich gern auch einen Amerikaner neben ihm sehen“. Das ist eine der wichtigsten Erfahrungen des Kalten Krieges, bei allen gemeinsamen Aktionen mit Rußland müssen die Amerikaner ihre Rolle beibehalten. Die USA haben damals unseren Frieden natürlich gesichert, durch nukleare und konventionelle Abschreckung, aber auch in unserer heutigen Lage ist

zur Lösung der Weltprobleme eine weitere Zusammenarbeit zwischen Amerikanern und Europa notwendig.

Die nächste Frage betrifft die Arbeitsteilung zwischen beiden Seiten. Benötigen wir hierfür nicht bessere Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der NATO? Ist eine Intensivierung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den USA nötig? Ich befürworte das Letztere, und es wurden auch schon wesentliche Schritte in eben diese Richtung gemacht. Ich glaube, die Amerikaner sind heutzutage relativ zufrieden mit den verschiedenen Ebenen, auf denen in Brüssel getagt wird. Die zweimal jährlich stattfindenden Treffen auf der Ebene des Präsidenten sind erfolgreich. Ich warne davor, wieder eine neue, eigene Institution oder Organisation zu schaffen. Sonst bestünde die Gefahr eines „inter-blocking“. Nach dem Ende des Kalten Krieges sagte man, daß die Institutionen so miteinander vernetzt seien, daß sich daraus Möglichkeiten zur Arbeitsteilung ergeben würden. Meine Erfahrungen waren jedoch eher negativ, es war mehr „inter-blocking“ als „inter-locking“. Jede Organisation möchte alles selber schaffen, es fehlt ein automatischer Reflex, andere Organisationen mit einzubeziehen.

Die Ebenen in der Europäischen Union - Politischer Ausschuß, EPZ, jetzt GASP – beziehungsweise die jeweiligen politischen Direktoren kommen zum Beispiel nie automatisch auf den Gedanken, etwa die Westeuropäische Union mit einzubeziehen. Ich war als Generalsekretär der WEU einmal in den Allgemeinen Rat der Außenminister eingeladen, mein Nachfolger hat eine solche Einladung noch nie erhalten. Ich finde einen solchen Zustand höchst unnatürlich, zumindest wenn man von Vernetzung, „inter-locking“, usw. redet. Das Verhältnis zwischen WEU und NATO ist viel besser als zwischen WEU und EU. Dabei ist doch die EU die Dachorganisation, in der auch die WEU eine Rolle spielen und vielleicht letzten Endes völlig absorbiert werden soll. Aber dies geschieht nicht, und das halte ich für sehr negativ.

Zu den Sitzungen des Ministerrats der NATO wurde ich dagegen in meiner Eigenschaft als WEU-Generalsekretär immer eingeladen, wie auch zum NATO-Gipfel 1994 in Brüssel. Auf Gipfelebene, auf der es diese kleinen

„restricted sessions“ gab, hatte ich den Eindruck, die Amerikaner hätten die Absicht, ihre Verpflichtungen abzubauen und den Europäern mehr Verantwortung zu übertragen. Präsident Clinton hat mit dem Slogan „the economy stupid“ gesiegt, und für mehrere Jahre den Schwerpunkt seiner Politik auf die Ökonomie gelegt - mit großem Erfolg. Die amerikanische Wirtschaft konnte ein beträchtliches Wachstum verzeichnen - und inzwischen spielt Clinton auch eine viel größere Rolle in der Außenpolitik. Denn er hat natürlich auch entdeckt, daß Außenpolitik für einen Präsidenten etwas Interessantes ist und daß man in der öffentlichen Meinung damit oft viel mehr Erfolg hat als mit Einzelheiten aus der Innenpolitik. 1994 dachten wir, daß die Europäer doch mehr Verantwortung übernehmen sollten. Das hat sich nicht durchgesetzt. Inzwischen sind die Amerikaner in der Außenpolitik auch aktionsbereiter und haben einen neuen Willen zur Führung.

Wenn man von Führung spricht, sollte das führende Land auch bereit sein, seine eigenen Interessen ziemlich weit zu definieren. Am Anfang hat der amerikanische Außenminister Christopher die amerikanischen Interessen eng definiert, was nicht vereinbar mit der Übernahme einer Führungsrolle ist. Die anderen Länder kritisieren dann, daß sie keine führende Kraft wollen, die sich nur an den eigenen Interessen orientiert. Inzwischen hat sich die amerikanische Haltung ein wenig gebessert, obwohl ich mir noch nicht so sicher bin, ob im amerikanischen Senat und im Kongreß diese Politik im allgemeinen sehr kohärent betrieben wird - wahrscheinlich ist dem nicht so. Man orientiert sich auch sehr an den Kosten. Die NATO-Osterweiterung hat diese lächerliche Diskussion über die Kosten mit sich gebracht und auch in anderen Fragen merkt man, daß der Kostenfaktor eine entscheidende Rolle spielt. Letztendlich ist für uns Europäer die Frage entscheidend, ob Szenarien denkbar sind, daß die Amerikaner sich nicht an einer Operation beteiligen möchten, da nach ihrer Meinung eher europäische als amerikanisches Interessen auf dem Spiel stünden.

Ich denke, solche Szenarien sind durchaus denkbar. 1997 zum Beispiel entschied die NATO, daß die Krise in Albanien kein Fall für sie sei. Leider haben wir Europäer dann auch gesagt, wir könnten nichts unternehmen. Vielleicht war dies Vorgehen übereilt, aber die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien haben beide ein Eingreifen abgelehnt, dadurch

konnte sich auch die WEU nicht behaupten. Letztendlich kam es dann zu einer ad-hoc-Aktion unter italienischer Führung, der sogenannten „Operation Alba“, die sehr erfolgreich verlief. Alle Parteien hatten uns gebeten, einzugreifen und für Stabilität zu sorgen. Weshalb wir dies nicht getan haben, habe ich nie völlig verstanden, denn ich fürchtete, wir würden eine Wiederholung von Bosnien oder Srebrenica erleben.

Haben wir aus diesen Erfahrungen etwas gelernt? Ich hoffe es, bin mir aber nicht sicher. Wie bereits angedeutet, ist es für mich eine Tatsache, daß wir in Europa überstrukturiert sind. Bei einem Besuch in Hongkong, Japan und Macao stellte ich fest, daß solche Strukturen dort völlig fehlen. Es gibt nur UNO und ASEAN, letztere ist aber nicht für sicherheitspolitische Fragen zuständig. Wir dagegen haben ein Dutzend Organisationen, benutzen diese aber nicht. Folgendes läßt sich aus der Überstrukturierung lernen: Wenn die Organisationen, die uns zur Verfügung stehen, nicht effektiv handeln können, dann werden sie umgangen. Dann entsteht so etwas wie die Kontaktgruppe in Bosnien oder jetzt im Kosovo. Vielleicht ist eine solche Einrichtung notwendig, aber es ist nicht sehr motivierend für die Länder, die nicht teilnehmen. Es wirkt sich auch eher negativ auf die Solidarität in den Organisationen aus, die sagen, daß sie für solche Eventualitäten gerüstet sind. Dieser Punkt bleibt ein heikles Thema.

Die weiterer – heikler – Punkt ist das Gewaltmonopol der UNO. Besonders in Deutschland sagt eine Mehrheit immer noch, daß das Gewaltmonopol beim UN-Sicherheitsrat liegt, und man große Schwierigkeiten hat, ohne ein Mandat des Sicherheitsrates etwas zu erreichen. Schon als Generalsekretär der WEU habe ich mich dazu kritisch geäußert - und bin auch oft vom Auswärtigen Amt kritisiert worden. Natürlich ist es besser, wenn man ein UNO-Mandat hat, da besteht kein Zweifel. Die Frage lautet jedoch: Ist es unbedingt notwendig, und sind wir bereit dazu, nichts zu unternehmen, nur weil Rußland oder China sich weigern, im Sicherheitsrat für ein Mandat zu stimmen? Ich finde das sehr bedenklich.

Es gibt meiner Meinung nach einige Situationen, aus denen es klar hervorgeht, daß wir kein UNO-Mandat brauchen: Erstens, wenn ein Einvernehmen der Parteien da ist und die UNO die Operation nicht finanziert. Dabei

kann es sich um friedenserhaltende Maßnahmen handeln, aber auch um Präventivmaßnahmen, wie beispielsweise in Mazedonien. Für diesen Staat gibt es heute eine UNO-Aktion, es ist aber auch durchaus denkbar, daß wir kein UNO-Mandat mehr brauchen, wenn innerhalb des Landes selbst Übereinstimmung über die Aktion herrscht, vorausgesetzt natürlich, New York finanziert die Aktion auch weiterhin. Außerdem haben wir Artikel 51 der UN-Charta, anzuwenden im Falle der individuellen oder der kollektiven Selbstverteidigung und besonders in den Fällen, in denen der UN-Sicherheitsrat sich nicht effektiv mit der jeweiligen Krise befaßt hat oder nicht zu einer Entscheidung gekommen ist. Im Fall Kuwaits hatten wir noch eine etwas andere Situation, es gab damals eine Resolution des Sicherheitsrates, die ich als eine „Feigenblatt-Resolution“ bezeichnen möchte. Es gab eine Art Mini-Mandat, das aber umfassend genug war, um die essentiellen Teile abzudecken. „Feigenblatt“ deshalb, weil die UNO die Mitgliedstaaten ermächtigte, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um Saddam Hussein aus Kuwait zu vertreiben – wie auch, um in Haiti die Demokratie wieder herzustellen oder aber um in Bosnien Nahrungsmittel in die „Safe Areas“ einzuführen. Diese Resolution war zwar gut, aber wie heute sehen, ist eine solche minimalistische Resolution zum Beispiel im Kosovo unmöglich. Das Dayton-Abkommen für Bosnien war nochmals eine andere Situation. Es wurde komplett unter amerikanischer Führung erarbeitet, und erst am Ende ist man nach New York geflogen und hat dem UN-Sicherheitsrat die fertige Lösung zur Unterschrift und zum Absegnen vorgelegt.

Daß dies so gelang, führt mich zu der Schlußfolgerung, daß wir als NATO oder auch als WEU versuchen müssen, alles erst einmal selbst möglichst weit voranzutreiben, um dann eine Chance auf ein „Placet“ der UNO zu bekommen. Auf jeden Fall sollten nicht von Anfang an in unseren eigenen Vorbereitungen gelähmt werden. Wenn wir sofort die Haltung einnehmen, ohne UNO-Mandat erst einmal gar nichts unternehmen zu können, dann kommen wir erstens zu spät und zweitens versetzt es uns in die Lage, daß Rußland und China leicht sagen können, daß sie aufgrund der zahlreichen absehbaren Schwierigkeiten nicht zustimmen werden. Wenn die Russen bezüglich der Kosovo-Krise unter der Voraussetzung, daß wir die Verant-

wortung dafür übernehmen, bereit sind, gegen diesen Völkermord einzuschreiten, dann glaube ich, daß sie sich auch beteiligen werden. Die Russen tun momentan in erster Linie alles, um ihre Glaubwürdigkeit zu steigern, indem sie sich in internationalen Organisationen beteiligen. Wenn wir uns aber von Anfang an von ihrer Position abhängig machen, so wird das meiner Ansicht nach nicht funktionieren.

Die letzte Frage ist, ob wir die Mittel für ein militärisches Eingreifen haben. Natürlich verfügen wir als Europäer nicht über alle diejenigen Mittel, die die Amerikaner besitzen. Immerhin haben wir 2 Millionen Soldaten, die Amerikaner nur 1,2 Millionen, die jedoch natürlich für diese neuen Aufgabenstellungen viel besser ausgerüstet und ausgebildet sind. Was uns vor allem fehlt, sind die Transportmittel wie beispielsweise Großraumflugzeuge sowie die Satellitenaufklärung. Während des Bosnienkrieges habe ich die Position vertreten, daß wir noch auf die durchaus hilfreiche Satellitenaufklärung verzichten und mit den alten Aufklärungsmitteln der Luftwaffe auskommen können. Andere waren dagegen der Meinung, daß wir die Unterstützung der Amerikaner bräuchten, weil wir nicht genügend Mittel für die Aufklärung hätten. Meiner Ansicht nach versetzt eine solche Haltung Europa in eine wenig glaubwürdige Position. Wir sollten doch als Europäer fähig sein, unsere eigenen Kapazitäten verstärkt einzuplanen, vielleicht als Paketlösungen für verschiedene Szenarien, und dies nicht unbedingt außerhalb der NATO, sondern durchaus im Zusammenwirken mit ihr. Auf jeden Fall aber sollten wir immer die Möglichkeit wahren, als Europäer Operationen auch unter europäischer Führung durchzuführen.

Das alles ist meines Erachtens nach jedoch zu militärisch gedacht. Militärische Lösungen sind immer der einfachere Weg. Die Verantwortlichen glauben das zwar nicht immer, denn auch das Militär hat seine Schwierigkeiten. Im allgemeinen ist es jedoch so, daß das Militär einen Auftrag auch erfolgreich ausführt, wenn man ihm dazu ein klares Mandat erteilt. Ein militärisches Mandat ist auch für die Russen kein Problem. Politische Probleme und Lösungsansätze hingegen sind schwierig. Das Hauptproblem in heute ist die Frage, wie wir als Europäer gemeinsame Orientierungen in die NATO-Konsultationen einbringen können. Die Amerikaner sind bislang gegen eine solche Politik und lehnen ein Abstimmungsverfahren ab. Lo-

gisch unverständlich ist jedoch, daß sie auf der anderen Seite bereit sind, zwei Zentren der Beschlußfassung zu akzeptieren: NATO und GASP/Europäischer Rat. Entscheidend ist sicherlich das Verhältnis zwischen beiden Zentren. Meiner Meinung nach wird es ein Erfolg sein, wenn wir Europäer bereit sind, unsere Orientierungen in die NATO-Konsultierungen konstruktiv einzubringen. Das sollte dann aber wirklich konstruktiv sein, einschließlich der Bereitschaft, von unserer Haltung abzurücken, wenn es gute Argumente der anderen Bündnispartner gibt. Die Amerikaner haben eine traumatische Erfahrung in der Welthandelsorganisation - damals noch GATT - gemacht, weil wir Europäer große Schwierigkeiten hatten, uns auf eine gemeinsame Position festzulegen. Erstens führte dies oft zu monatelangen Verzögerungen und zweitens war es, wenn wir endlich eine gemeinsame Position gefunden hatten, fast unmöglich, auch nur ein Komma daran zu ändern. Das war in Verhandlungen mit den Amerikanern nicht akzeptabel. Aus diesem Grund ist nur eine konstruktive Mitarbeit effektiv.

### ***Die Bedeutung des Amsterdamer Vertrags für die GASP***

Kommen wir auf den Amsterdamer Vertrag zurück, der meiner Meinung nach für die GASP nur kleine Verbesserungen brachte. Erstens hat die EU jetzt Zugang zur WEU und ihren operativen Kapazitäten. Zweitens brauchten wir keine neue intergouvernementale Konferenz, wenn es eine einstimmige Entscheidung gibt, die WEU in die EU zu integrieren. Dafür sehe ich aber noch keine baldige Lösung, besonders im Hinblick auf die Haltung Großbritanniens. Die Möglichkeit wurde jedoch immerhin erörtert. Drittens gibt es jetzt eine Richtlinienkompetenz des Europäischen Rates, viertens wurden die Möglichkeiten für die Durchführung von „Petersberg-Missionen“, „Peacekeeping“, „Peace-Enforcement“, humanitäre Aktionen usw. jetzt auch im EU-Vertrag verankert. Das ist deshalb vor allem wichtig, weil damit auch die ehemals neutralen Staaten integriert werden können und ihnen ein Zugang zur WEU verschafft werden kann, in der diese Länder derzeit schon als Beobachter vertreten sind. Des weiteren besteht die Möglichkeit, nunmehr Strategien zu entwickeln. Bisher hatte Europa

keine einheitliche strategische Beurteilung seiner Interessen und der Weltlage. Diese Strategien sollen leider in Einstimmigkeit abgestimmt werden, weshalb es ziemlich lange dauern wird, bevor wir nach der Ratifikation des Amsterdamer Vertrags durch alle 15 Mitgliedstaaten eine erste Strategie haben werden. Die Implementierung könnte mit qualifizierter Mehrheit stattfinden, jedoch eingeschränkt durch die „vitalen Interessen“ der Mitgliedstaaten, wenn es sich um eine sehr wichtige oder schwierig Frage handelt. Wir haben eine gewisse Hoffnung auf die „konstruktive Enthaltung“, eine neue Bestimmung, die sich auf das Prinzip gründet, wonach man einerseits nichts verhindern möchte, aber andererseits auch nicht an eine bestimmte Abstimmung gebunden sein will. Das ist keine ideale Lösung, aber vielleicht kommt man dadurch von der Blockade durch die Vetomöglichkeit seitens einzelner oder weniger Ländern ab.

Wie sich die neuen Bestimmungen der GASP dann in der Praxis umgesetzt lassen, werden wir erst später sehen können. Auf dem Papier gibt es zunächst einige Verbesserungen, die Zukunft der GASP bleibt aber dennoch noch außerordentlich kompliziert. Meine Schlußfolgerung lautet daher, teilweise ist Hoffnung angebracht, größtenteils aber doch Seufzer!



---

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-21-X

---



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

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

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