

Erich Reiter

Strategiepapier: Sicherheitspolitik und EU-Erweiterung



Strategische Analysen

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:
Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl

Eigentümer, Verleger und Hersteller:
Büro für Sicherheitspolitik des
Bundesministeriums für Landesverteidigung
Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien
Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Gestaltung: Dipl.-Graph. Franz Stierschneider,
Doris Washiedl

Vervielfältigung: Vzlt Johann Jakob

Druck- und Reprintstelle der Landesverteidigungsakademie
Wien



Sicherheitspolitik und EU-Erweiterung

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeines zur Erweiterung	1
2. Die EU als Machtfaktor	5
3. Die EU als Faktor der Sicherheitspolitik	6
4. Risiken durch die große Erweiterung	10
5. Sicherheitspolitische Bewertung der EU-Erweiterung hinsichtlich der zentralen traditionellen Funktionen	12
6. Geostrategische und geopolitische Aspekte der EU-Erweiterung	15
7. EU-Erweiterung und transatlantische Beziehungen	17
8. Schlussbetrachtung	19



ERICH REITER

Sicherheitspolitik und EU-Erweiterung

Die sicherheitspolitische Bedeutung der EU-Erweiterung wird kaum diskutiert. Generell wird behauptet, dass eine größere EU einen größeren stabilen und befriedeten Bereich in Europa mit sich bringt. Durch die geplante Erweiterung um 12 neue Mitglieder von 15 auf 27 wird die EU aber auch heterogener, weshalb die Verfestigung der EU und die Herausbildung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik beeinträchtigt werden könnte. Trotz berechtigter Kritik an der Inszenierung der Megaerweiterung und Skepsis hinsichtlich der künftigen Funktionsfähigkeit der Union ist (bleibt) die europäische Perspektive der Beitrittskandidaten ohne sinnvolle Alternative.

1. Allgemeines zur Erweiterung

Dreizehn Bewerberländer sind in den Beitrittsprozess der EU eingebunden: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und Zypern. Mit zwölf dieser Länder (mit allen außer mit der Türkei) laufen Beitrittsverhandlungen. Das Ziel der EU ist es, die Beitrittsverhandlungen für diejenigen Länder unter diesen Kandidaten, die ausreichend auf den Beitritt vorbereitet sind, bis Ende 2002 abzuschließen. Sie sollen an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 bereits teilnehmen können. (Wie realistisch das ist, bleibt dahingestellt. Denn außer dem Abschluss der

Beitrittsverhandlungen müssen die Verträge geändert werden, was deren Ratifizierung in allen Mitgliedsländern der Union voraussetzt. Da zum Redaktionsschluss dieser Studie die Vertragsänderungen von Nizza noch nicht in Kraft sind, kann über den tatsächlichen Zeitpunkt des Abschlusses des Beitrittsprozesses derzeit wohl nur spekuliert werden.)

1.1. Politische und wirtschaftliche Vorteile der EU-Erweiterung

Als Vorteile der EU-Erweiterung werden allgemein folgende Fakten angeführt:

- Der Bevölkerungszuwachs von ca. 100 Millionen Bürgern aus Ländern mit überwiegend rasch wachsenden Volkswirtschaften wird dem EU-



Markt wirtschaftliches Wachstum und zusätzliche Arbeitsplätze in den alten und neuen Mitgliedsstaaten bringen. Der EU-Markt wird dann ca. 470 bis 480 Millionen Menschen umfassen.

- Durch die Erweiterung (und schon durch die Vorbereitung darauf) wird sich die Lebensqualität für alle Bürger Europas verbessern, weil die neuen Mitgliedsstaaten die Maßnahmen der EU zum Umweltschutz, zur Verbrechensbekämpfung, zum Suchtgiftmissbrauch, zur illegalen Einwanderung u.a.m. übernommen haben.
- Schon in der Phase der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft haben sich in den Ländern Mittel- und Osteuropas stabile Demokratien entwickelt und insbesondere konnten die Rechte der Minderheiten geregelt werden. Außerdem kam es zu wirtschaftlichen Reformen in den Kandidatenländern, die zu Wirtschaftszuwächsen und verbesserten Beschäftigungsmöglichkeiten (zumindest gegenüber dem Tiefpunkt nach der Wende) geführt haben.
- Durch die Erweiterung wird die Rolle der EU weltweit gestärkt werden, unter anderem in der Handelspolitik, aber auch in der Außen- und Sicherheitspolitik.
- Durch die Erweiterung wird die von der EU geschaffene Zone des Friedens, der Stabilität und des Wohlstandes vergrößert und damit die Sicherheit für Europa generell erhöht.

Als günstig wird auch der Umstand erachtet, dass sich die Handelsbilanz

der EU mit den Kandidatenländern in der Phase ihrer Vorbereitung auf den Beitritt positiv entwickelt hat, was wiederum zu mehr Beschäftigung und Wachstum in den bisherigen EU-Staaten beigetragen hat.

1.2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Die Kandidaten haben sich in den Beitrittsverhandlungen bereit erklärt, den EU-Rechtsbestand im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik voll zu übernehmen. Die beitretenden Länder müssen vom Beitrittsdatum an bereit und in der Lage sein, voll und aktiv an der GASP teil zu nehmen. Die Kommission hat in ihren Berichten über den Stand der Beitrittsvorbereitung den Kandidaten weitgehend bescheinigt, dass sie ihre Außen- und Sicherheitspolitik im Wesentlichen jener der Union angeglichen haben. Die Kandidaten haben am politischen Dialog der Union auf allen Ebenen aktiv teil genommen. Weiters haben sie sich in einer Reihe von Fällen gemeinsamer Positionen der Union angeschlossen.

In diplomatischen Kreisen geht man auch davon aus, dass durch die Erweiterung die Kohärenz der Union und ihre Handlungsfähigkeit im Bereich der GASP gestärkt werden wird. Freilich wird in diesem Zusammenhang aber auch darauf hingewiesen, dass sich nicht voraussagen lässt, in welchem Ausmaß die GASP durch die Erweiterung verändert werden wird. Denn es ist nach der EU-Osterweiterung damit zu



rechnen, dass die neuen Mitgliedsstaaten darauf Wert legen werden, dass die GASP ausreichend Augenmerk auf Entwicklungen in der unmittelbaren angrenzenden Nachbarschaft legt. (So gesehen ist es schwerlich vorstellbar, dass die Kohärenz die Handlungsfähigkeit im Bereich der GASP durch die Erweiterung gestärkt werden wird. Es müsste eigentlich das Gegenteil vermutet werden.)

1.3. Anmerkungen zur GASP

Dass die Beitrittsverhandlungen im Bereich der GASP problemlos vor sich gehen, kann nicht überraschen. Die Kandidatenländer sind mit Ausnahme der Inselstaaten Malta und Zypern entweder bereits Mitglieder der NATO oder Kandidaten für die NATO-Mitgliedschaft. Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und internationale Orientierung in der Sicherheitspolitik sind für sie daher nicht neu. Die neuen Mitglieder werden auch Beiträge im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) einbringen. Dadurch wird die Eingreiftruppe der EU quantitativ verstärkt. Man muss sich in der positiven Beurteilung dieses Faktums allerdings der Dimensionen bewusst sein. Die ESVP wird zwar immer wieder als ein besonders herausforderndes Vorhaben dargestellt, objektiv gesehen ist es aber kein anspruchsvolles militärisches Projekt für eine Staatengruppe in der Größenordnung der EU. Es ist lediglich für die EU ein anspruchsvolles Projekt, weil sie im militärischen Bereich klare Defizite aufweist; darüber hinaus ist die

Sinnhaftigkeit einer parallelen Eingreiftruppe zu den NATO-Streitkräften nach wie vor strittig.

Die Errichtung einer schnellen Eingreiftruppe (Krisenreaktionstruppe) von 50 000-60 000 Soldaten bedeutet in der Praxis, dass eine Truppe von 150 000-180 000 Mann zur Verfügung stehen muss (- weil jeweils ein Turnus im Einsatz steht, ein Turnus in Bereitstellung zur Ablösung und der dritte Turnus in der Erholungspause nach dem Einsatz). Da die Streitkräfte der Mitgliedsländer der EU insgesamt etwa 1,8 Millionen Soldaten (ohne Reserven) umfassen, erscheint die Aufgabenstellung zur Aufstellung der schnellen Eingreiftruppe in Korpsstärke nicht als große Herausforderung. Jedoch hat der Umstrukturierungsprozess der europäischen Streitkräfte von der alten Hauptaufgabe Territorialverteidigung zur neuen, der Krisen- und Konfliktbewältigung, erst zaghafte eingesetzt. Außerdem fehlt es den Europäern weitgehend an den Mitteln zur modernen Kriegsführung (insbesondere Fernaufklärung) und an strategischen Transportkapazitäten. Erst wegen dieser Mängel ist dieser Streitkräfteumfang mit moderner Ausrüstung für die schnelle Eingreiftruppe eine ambitionöse Aufgabe bzw. Herausforderung und wird als eine gewaltige Leistungsanforderung dargestellt, die sie eigentlich für eine so große und wirtschaftlich potente Organisation nicht sein sollte. Die Europäer in der EU mit 376 Mio. Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt von etwa 8 Trillionen US-Dollar (gegenüber 276



Mio. Einwohnern der USA mit einem Bruttoinlandsprodukt von ca. 9,2 Trillionen US-Dollar) haben gemeinsame Verteidigungshaushalte von nur 58,4 % desjenigen der USA, aber eine Truppenstärke von 131 % der USA; ihre operativen Fähigkeiten betragen nach Beurteilungen von Experten aber weniger als 20 % der amerikanischen; im Sinne modernster Kampfführung sind die Einsatzmöglichkeiten der europäischen Streitkräfte noch wesentlich geringer, weil sie – wie namhafte Analytiker zutreffend ausführen – die militärtechnische Revolution weitgehend verschlafen haben.



2. Die EU als Machtfaktor

Die Europäische Union strahlt materiellen Vorteil nicht macht-bewusste Bedrohlichkeit aus, und sie wird von anderen Mächten nicht als Rivale verstanden.¹ Anstatt sie zu fürchten, drängen die meisten anderen europäischen Länder auf die Aufnahme in die EU. Die USA ermuntern die EU zu ihrer Erweiterung, ja drängen sie sogar und möchten insbesondere auch die Türkei als Mitglied der EU sehen. Und auch Russland, welches Angst vor der NATO-Erweiterung hat, begrüßt die Erweiterung der Europäischen Union bis an seine Grenzen. Daraus müsste man wohl den Schluss ziehen, dass die EU nicht als Machtfaktor angesehen wird, denn wäre dies der Fall, dann hätte Russland die gleiche Sorge mit der EU-Erweiterung wie mit der NATO-Erweiterung und die Amerikaner würden darin eine machtpolitische Rivalität sehen und versuchen, die Erweiterung zu begrenzen.

Wird die EU als Machtfaktor unterschätzt? Immerhin ist sie ja im Begriffe, sich auch einen militärischen Arm in Form der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zuzulegen. Die Eingreiftruppe der EU ist allerdings noch nicht aufgestellt und bis zur Befähigung zu selbständigen gefährlichen Kampfeinsätzen wird noch einige Zeit vergehen; fraglich ist auch, ob es zu solchen Entscheidungen – für den Fall

des effektiven Erfordernisses – überhaupt kommen wird oder ob solche Einsätze nicht doch auch künftig der NATO vorbehalten sein werden.

Aber ist die Wirtschaftsmacht EU nicht auch unabhängig von ihren militärischen Ressourcen ein Machtfaktor, da doch nach dem Ende des Kalten Krieges die wirtschaftlichen Faktoren gegenüber den militärischen weiter an Bedeutung gewonnen haben? Die EU ist immerhin der Akteur im internationalen Handel (Außenhandel ist Unionssache) und sie stellt mit dem Euro die zweitwichtigste Währung der Welt. Ist sie damit nicht automatisch auch in der Außenpolitik ein Faktor? Denn einerseits erzeugt die Union in manchen Bereich eine gemeinsame Außenpolitik, und umgekehrt erfährt auch die nationale Außenpolitik der Mitgliedstaaten durch die Union eine größere Wirkung.

Aber trotz allem Erreichten in dieser Mischung aus Staatenbund und Bundesstaat, den die EU darstellt und der ja über die Schengen-Vereinbarungen auch über eine gemeinsame Außengrenze verfügt, trotz des zweifellos gegebenen internationalen Einflusses, erscheint die EU anderen nicht als eine Macht. Sie hat keine geopolitische Identität.² Die Art der Behandlung einer höchstrangigen EU-Delegation im Frühjahr 2002 durch die israelischen Behörden haben diese Einschätzung der EU als „Nichtmachtfaktor“ ebenso bestätigt, wie die Ereignisse nach dem 11. September 2001. Die größeren Mitglieder der EU haben sich

¹ Christoph Bertram, Die Zeit, 8. Juni 2000.

² Bertram, a.a.O.



gegenüber den USA einzeln als Partner im Kampf gegen den Terrorismus dargestellt – oder darzustellen versucht. Die EU selbst ist als sicherheitspolitischer Faktor kaum in Erscheinung getreten.

Der derzeit wohl bedeutenste Inhalt der Außenpolitik der EU ist die Politik der Erweiterung selbst. Und die Länder, die mit dem Beitritt in die Union einen Teil ihrer Souveränität aufgeben, betrachten sich dabei nicht als Verlierer, sondern als Gewinner. Für die Reformländer des ehemaligen Osteuropa ist die Mitgliedschaft in der EU, neben der Erwartung wirtschaftlicher Vorteile, wohl auch so etwas wie die Aufnahme in den „westlichen“ Club, also die Anerkennung von Gleichwertigkeit – und somit eine Prestigefrage. Durch die Politik der Erweiterung erscheint sowohl die EU als auch deren Außenpolitik als sehr dynamisch. Die Perspektive der Mitgliedschaft in der EU wirkt – ebenso wie die in der NATO – auch positiv auf die Entwicklung der Beitrittskandidaten im Sinne europäischer Ordnungsvorstellungen. Die EU verlangt von ihren Kandidaten die Regelung von Grenzproblemen, den Schutz von Minderheitenrechten, den Ausbau des Rechtsstaates (insbesondere die Beachtung der Menschenrechte), die Bekämpfung von Korruption und mafiosen Organisationen usw., was nicht nur für die innere Entwicklung sondern auch für die internationalen Beziehungen von Vorteil ist.

3. Die EU als Faktor der Sicherheitspolitik

3.1. Die EU wird zurecht als ein epochales Friedensprojekt bezeichnet, das auf eine Vertiefung und geografische Erweiterung der europäischen Integration abzielt. Um künftige Kriege zwischen ihnen unmöglich zu machen, haben sechs westeuropäische Staaten im Jahr 1951 mit der Integration ihrer Kohle- und Stahlindustrie begonnen (EGKS) und sieben Jahre später eine Wirtschaftsgemeinschaft gegründet (EWG, EURATOM). Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die auf drei Säulen beruhende Europäische Union geschaffen (Europäische Gemeinschaft, EGKS und EURATOM; Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP); polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Die EU versteht sich als eine Gemeinschaft zur solidarischen Sicherung von Frieden, Menschenrechten und Grundfreiheiten, rechtsstaatlicher Demokratie und Wohlstand; sie ist gewillt auch über ihre Grenzen hinaus für diese Prinzipien und für Stabilität einzutreten. Die Union umfasst u.a. einen Binnenmarkt, eine Währungsunion, eine Reihe gemeinsamer Politiken (von der Außenhandels- bis zur Umweltpolitik) und hat eine Unionsbürgerschaft eingeführt.



3.2. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die eine gemeinsame Verteidigungspolitik einschließt, ist im Entstehen. Im Rahmen der GASP werden Gemeinsame Standpunkte, Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Strategien beschlossen. Die EU sichert nicht nur die Stabilität und Prosperität ihrer Mitgliedsstaaten, sie ist nunmehr auch gewillt, außerhalb der Union zu Verhütung von Konflikten und zur Bewältigung von Krisen beizutragen.

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) soll die Wirksamkeit der GASP erhöhen und die EU dazu befähigen, "humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen" eigenständig durchzuführen. Diese so genannten Petersberg-Missionen, die 1992 zunächst von der Westeuropäischen Union (WEU) beschlossen wurden, sind Instrumente der Krisenbewältigung. Kollektive Verteidigung zählt derzeit nicht zu den Zielen der GESVP, wenngleich Artikel 17(1) des EU-Vertrages in der Fassung von Amsterdam die Perspektive einer gemeinsamen europäischen Verteidigung aufzeigt ("falls der Europäische Rat dies beschließt"). EU-Beistandsgarantien standen in der Vergangenheit bereits zur Diskussion, sie haben aber nicht die Zustimmung aller EU-Staaten gefunden.

Um in Zukunft Krisen autonom bewältigen zu können, erhielt die EU in

einem ersten Schritt entsprechende Strukturen der ESVP (ein Politisches- und Sicherheitskomitee, ein Militärkomitee und einen Militärstab), die laufende sicherheitspolitische Beratungen und im Falle einer Krise rasche Entscheidungen ermöglichen sollen. Bis 2003 soll die EU glaubwürdige militärische Fähigkeiten haben (ca. sechzigtausend Soldaten, die binnen sechzig Tagen einsetzbar sind und für Operationen von bis zu einer einjährigen Dauer zur Verfügung stehen). Bis zur Schaffung eigener strategischer Mittel und Fähigkeiten wird die EU bei militärischem Krisenmanagement auf solche der NATO angewiesen sein.

Zusätzlich zu den militärischen Fähigkeiten hat der Europäische Rat von Helsinki auch beschlossen, die nicht-militärischen Fähigkeiten der EU bei der internationalen Krisenbewältigung zu stärken. Zu diesem Zweck wurde ein Komitee für ziviles Krisenmanagement eingesetzt, um die verschiedenen nicht-militärischen Ressourcen, die der Union und ihren Mitgliedsstaaten zur Verfügung stehen, zu koordinieren und ihre Wirksamkeit zu erhöhen.

3.3. Die EU hat eine wichtige Funktion bei der Gewährleistung der nicht-militärischen Sicherheit, insbesondere gegen das organisierte Verbrechen, den Terrorismus und den internationalen Drogenhandel. Der 1999 angekündigte "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" soll folgende tragende Elemente umfassen: gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik (Partnerschaft



mit den Herkunftsländern), gemeinsames europäisches Asylsystem (Steuerung der Migrationsströme), europäischer Rechtsraum (besserer Zugang zum Recht, gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, größere Konvergenz im Bereich des Zivilrechts), unionsweite Kriminalitätsbekämpfung (Kriminalitätsverhütung auf Ebene der Union, Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung, Sondermaßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche) sowie stärker koordiniertes außenpolitisches Handeln.

3.4. Auf den Punkt gebracht kann man die wesentliche sicherheitspolitische Funktion der EU folgendermaßen beschreiben: Die sicherheitspolitische Bedeutung der Europäischen Union liegt insbesondere im Umstand, dass anstelle der Konkurrenz der wichtigsten europäischen Länder eine Kooperation miteinander stattfindet. Die Staaten bilden keine Koalitionen gegeneinander, sondern stellen gleichsam selbst eine Koalition dar. Sie verhindern die Herausbildung von Hegemonialmächten, und die EU als Gesamtheit mildert auch die hegemoniale Stellung der USA weitgehend ab; ohne EU wäre die USA wohl eine alles dominierende Hegemonialmacht über Europa und würde sich vielleicht dabei noch in ernster Konkurrenz oder Konfliktsituationen mit Ländern wie z.B. Frankreich befinden. Die EU gibt sogar Frankreich einen gewissen Rückhalt und ein erhöhtes Selbstbewusstsein, das eine bessere

Koexistenz mit den USA ermöglicht.

Durch verschiedene Politiken der EU (z.B. den Barcelona-Prozess) wird auch der Versuch zur Stabilisierung und Zivilisierung von an Europa angrenzenden Ländern unternommen. Freilich kommt die weit gehende Deckungsgleichheit EU und NATO-Europa sicherheitspolitisch stabilisierend hinzu. Es ist das Potenzial der NATO (und dabei insbesondere das der USA), das andere Militärpotenziale hinsichtlich ihrer operativen Möglichkeiten gegenüber Europa derzeit als nicht relevant erscheinen lässt.

3.5. Die EU hat sogar ihre sicherheitspolitischen Interessen artikuliert. Sie sind im Artikel 11 Absatz 1 des EU-Vertrages festgehalten und umfassen folgende Ziele:

- Die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen.
- Die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen.
- Die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlussakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, einschließlich derjenigen, welche die Außengrenzen betreffen.
- Die Förderung der internationalen Zusammenarbeit.



- Die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Zwischen den nationalen Sicherheitsinteressen der Mitgliedsstaaten und den Gesamtinteressen der EU besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Diese drückt sich darin aus, dass die Mitgliedstaaten ihre sicherheitspolitischen Interessen und Ziele nicht im Alleingang realisieren können und daher auf die Solidarität der europäischen Partner angewiesen sind, und dass andererseits die Europäische Union bei der Entwicklung und Geltendmachung ihrer Interessen auf die Solidarisierung und Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen ist.

So gesehen müsste die Sicherheitspolitik der Mitgliedsländer eigentlich Bestandteil einer europäischen Sicherheitspolitik sein bzw. von dieser abgeleitet werden. Eine europäische Sicherheitspolitik gibt es aber nur in sehr bescheidenen Ansätzen, weshalb nationale Politiken daraus nicht ableitbar sind. Die Mitgliedsländer können aber – wie es die Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs aus 2001 tut – von einer objektiv erkennbaren gesamteuropäischen Interessenslage ausgehen und ihre Sicherheitspolitik danach konzipieren. Auch wenn einzelne Länder das tun, so wird daraus dennoch keine europäische Sicherheitspolitik, weil die Mitgliedsländer sich davor scheuen, Souveränitätsrechte in der Sicherheitspolitik an die Union zu übergeben. Die Sicherheitspolitik bleibt damit letztlich reine Regierungskooperation und Anlassfall

bezogen.

Eine zwar so definierte gemeinsame Interessenslage, die aber nicht als eine übergeordnete empfunden wird und jederzeit kurzfristige und kurzsichtige nur-nationale Interessenswahrnehmung zulässt, ist noch weit entfernt vom Bewusstsein gemeinsamer (übergeordneter) Interessen, die letztlich auch wahrgenommen werden müssten.



4. Risiken durch die große Erweiterung

Die Politik der EU Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig vollziehen zu wollen, hat sich als problematisch erwiesen. Die EU hat sich in eine strategische Falle manövriert, indem sie hinsichtlich der Beitrittsoptionen vielen zu viel versprochen hat, ohne sich selbst wirklich ändern zu wollen.³ Vertiefung und Erweiterung parallel anzugehen erwies sich als problematisch. Logischerweise hätte sich die Union zuerst reformieren müssen, um zur großen Erweiterung auch geeignet zu sein. Freilich ist dieser Fehler nicht den EU-Instanzen alleine anzulasten. Eine langfristig orientierte konzeptive Politik der EU scheitert immer wieder an den kurzfristigen Orientierungen der nationalen Entscheidungsträger. Die nicht staatsmännisch orientierte Politik der Mitgliedsstaaten, die sich bemüßigt fühlt, zunehmend wieder vordergründige statusorientierte nationale Interessen in den Fordergrund zu stellen, hat die Vertiefung der Union bislang verhindert.

Eine erweiterte Union wird heterogener sein als die bisherige und die zentrifugalen Kräfte werden zwangsläufig zunehmen. Dem steht aber mangels Vertiefung kein zentripedales Gegengewicht der Brüsseler Instanzen gegenüber.

Man muss sich ausmahlen, welchen Charakter die Union bekäme, wenn sie

nicht nur um die 12 Kandidaten erweitert wird, mit denen derzeit Verhandlungen laufen, sondern auch noch um weitere südosteuropäische Staaten und die Türkei. Dann bestünde nämlich die reale Gefahr, dass bereits überwunden geglaubte Wirrungen europäischer Geschichte sich wiederholen könnten.⁴ Eine derart überdehnte Union wäre wohl ein Rahmen für offen ausgetragene Machtkämpfe und könnte Allianzen und Gegenallianzen innerhalb der EU zur Folge haben, also jene Entwicklungen in Europa reaktivieren, welche die EU bisher durch ihre Integrationswirkung verhindern konnte. Eine Überdehnung der EU (durch den Beitritt von dazu noch nicht reifen Ländern) könnte bewirken, dass die wesentliche sicherheitspolitische Leistung der Union, nämlich die Bildung von gegnerischen Allianzen in Europa zu verhindern, rückgängig gemacht würde.

Der Beschluss des Gipfels von Helsinki zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit weiteren sechs – insgesamt also zwölf – Staaten vom Dezember 1999 ist aus geostrategischen Gründen erfolgt. Es waren politische Erwägungen, dass den Kandidaten, über die Perspektive des Beitrittes, die Rückkehr nach Europa möglich sein müsse. Die EU betrachtet sich bereits als das Europa. Wie sich zuletzt immer deutlicher herausstellte, waren es nicht primär wirtschaftliche Überlegungen, welche die große EU-Erweiterung erforderten oder zweckmäßig machten, denn die wirtschaftliche Integration nimmt ohnedies Gestalt an. Es sind vielmehr politische Erwägungen, die

³ Johannes Varwick, EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport? Aus Politik und Zeitgeschichte, 4. Jänner 2002.

⁴ Varwick, a.a.O.



sich etwa an der eindeutigen deutschen Position des absoluten Erfordernisses der Aufnahme Polens in die Union darstellen lassen. An Polen zeigt sich – ebenso wie seinerzeit bei der NATO-Erweiterung – das geostrategische Interesse der EU. Der Umstand, dass Polen in der ersten Erweiterungsrunde dabei sein muss, obwohl es in seiner Vorbereitung offensichtlich in Schwierigkeiten geraten ist, drängt die große Erweiterung mit einem Schlag auf. Denn einzelne kleinere und weiterentwickelte Länder können anscheinend erst dann aufgenommen werden, wenn auch Polen so einigermaßen dazu reif bzw. bereit ist.

Aufgrund der ständigen Erklärungen zur Aufnahmebereitschaft und der Vermittlung der Beitrittsperspektive scheint diese Politik heute keine realistische Alternative mehr zu haben. Eine Änderung der Erweiterungspolitik hätte natürlich heute drastische Auswirkungen auf jene (zahlreichen) offiziellen und nichtoffiziellen Beitrittskandidaten, die bei einer realistischen und sinnvollen Erweiterungspolitik noch lange warten müssten.

Die politischen Erwägungen zur großen (insbesondere) Osterweiterung mit geostrategischen Aspekten kann aber leicht eine Überforderung der Union bewirken. Werner Weidenfeld hat schon 1997 auf die Problematik der Erweiterung hingewiesen, die nicht als „Verwaltungsakt“ betrachtet werden darf. Er warnte davor, dass ein „Entscheidungskollaps“ der Union unausweichlich sei, wenn die Osterweiterung ohne eine substanzielle Reform der Institutionen vollzogen

wird.⁵ Eine substanzielle Reform der europäischen Institutionen ist aber nicht gelungen und ob der Verfassungskonvent diesbezüglich Ergebnisse bringt, die dann auch noch dazu tatsächlich umgesetzt werden, bleibt abzuwarten.

So steht die EU vor der Entwicklung, dass aus Gründen behaupteter politischer Rason eine große Erweiterungsrunde stattfinden wird bzw. soll, ohne jene Instrumentarien geschaffen zu haben, die die Entscheidungsprozesse der EU erleichtern und Maßnahmen zur Erhöhung der Homogenität bewirken könnten. Die Aufnahme wird mehrere Länder umfassen, deren vollständige Eignung zumindest fraglich ist. Die EU geht damit das Risiko ein, dass sich ihr Charakter (auch im Sinne europäischer Werte) verändern wird und sie insgesamt eine strategische Überdehnung erleidet bzw. sowohl institutionell als auch politisch überfordert sein wird. Eine solche Erweiterung kann langfristig den Zerfall der Union in eine gehobene Freihandelszone bedeuten.⁶

So stellt sich die Frage, ob die große Erweiterung der EU eine weniger stabile EU mit sich bringt, weil diese heterogener würde und den zentrifugalen Kräften noch mehr Bedeutung als bisher zukommen könnte. Eine weniger stabile EU kann aber auch weniger Beiträge zur gesamteuropäischen Stabilität leisten, sie wird in geringerem Maße Stabilitätsanker sein als bisher und weniger Stabilität ausstrahlen können.

⁵ Werner Weidenfeld, Europas neues Gesicht, Internationale Politik, November 1997.

⁶ Varwick, a.a.O.; Weidenfeld, a.a.O.



5. Sicherheitspolitische Bewertung der EU-Erweiterung hinsichtlich der zentralen traditionellen Funktionen

Bei einer sicherheitspolitischen Beurteilung der EU-Erweiterung geht es zum einen darum, ob die EU nach der Megaerweiterung überhaupt noch funktionsfähig bleibt und ihre Stabilitätsrolle weiterhin spielen kann und zum anderen, ob die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der größeren EU noch handlungs- und entwicklungsfähig ist.

Durch ihre Existenz und ihre Wirkungsweise hat die Europäische Union – wie schon vorher dargestellt – eine große Zone der Stabilität und der Friedfertigkeit in Europa geschaffen und strahlt über ihre Grenzen hinaus Stabilität aus. Dieser Umstand wird vor allem dadurch bewirkt, dass anstelle der Konkurrenz der wichtigsten europäischen Länder eine Kooperation derselben stattfindet; die Staaten der EU bilden keine Koalitionen gegeneinander sondern stellen gleichsam selbst eine Koalition dar.

5.1. Durch den (noch nicht in Kraft getretenen) Vertrag von Nizza ist die Entscheidungsfähigkeit der EU nicht in dem Maße gefördert worden, wie dies

allgemein im Hinblick auf die Erweiterung als notwendig erachtet worden war. Dieser Umstand macht die anstehende EU-Erweiterung insofern zu einem Risiko, als in einer noch nicht vollständig gefestigten Institution mit noch unausgereiften Entscheidungsinstrumentarien und bei Nichtdefinition (bzw. des nicht ausreichenden Bewusstseins) der gemeinsamen Interessen der Zusammenhalt auf die Probe gestellt werden wird. Das Vergrößerungstempo steht in einer schlechten Relation zur Integrationsverdichtung. Die Handlungsfähigkeit der EU wird durch die anstehende, groß angelegte EU-Erweiterung herausgefordert. Die EU ist trotz der Währungsunion durchaus noch keine vollständige Wirtschaftsunion geworden; dazu bedürfte es einer bundesstaatsartigen Struktur, eines umfassenden europäischen Budgets und eines echten Parlaments. Die Ausgestaltung der Strukturpolitik schafft Probleme, die wir ohne große Reformen vor der Erweiterung nicht, nachher dann im noch größeren Rahmen wohl überhaupt nicht mehr lösen können. Es gibt noch kein realistisches Modell zur Planung der künftigen landwirtschaftlichen Einkommen; aber das jetzige System würde den Haushalt sprengen.

Die EU ist bereits heute eine große Gemeinschaft, deren Homogenität (im Sinne von aus gleichartigem aufgebaut) von Erweiterung zu Erweiterung reduziert wurde. Diese Homogenität würde durch die geplante Mega-Erweiterung entscheidend geringer. Die geringere Homogenität müsste wiederum nachhaltige Auswirkungen auf die Hand-



lungsfähigkeit der Union bzw. der GASP haben. Die Union ist institutionell noch nicht für eine große Erweiterungsrunde gerüstet. Der von Weidenfeld bereits 1997 befürchtete „Entscheidungskollaps“ wäre aufgrund des derzeitigen organisatorischen Zustandes einerseits, der teilweisen unrealistischen Erwartungen in den Beitrittsländern, und der vielen ungelösten grundlegenden politischen Probleme in der Union selbst andererseits, dann also wohl zu erwarten. Ob der Verfassungskonvent noch Ergebnisse zur substantiellen Reform der Institutionen u.a.m. produziert und diese auch umgesetzt werden, bleibt offen.

Die Interessen werden in der größeren EU noch weiter auseinander gehen als bisher, die internen Verteilungskonflikte werden steigen. Die Union wird zwar größer, aber damit weniger stabil werden. Im Sinne einer starken und politisch, insbesondere außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigen EU wäre deshalb aus den vorigen Überlegungen auf die – zumindest auf die große – Erweiterung wohl zu verzichten bzw. auf einen Zeitpunkt nach einer substantiellen Reform ihrer Instanzen und Entscheidungsprozesse zu verschieben.

5.2. Die GASP wird durch die große Erweiterung keine Weiterentwicklung im Sinne ihres Zweckes erfahren. Dieser besteht ja im Finden gemeinsamer Positionen und in sicherheitspolitischer Hinsicht insbesondere im Setzen von Maßnahmen, die der Stabilität und Befriedung Europas und der angrenzenden Regionen dienen. Den

Europäern fehlt für eine effiziente GASP das ausreichende Bewusstsein über die (sowohl objektiv feststellbaren als auch formal festgestellten) gemeinsamen europäischen Interessen und der Wille, diese zu verfolgen. Gerade bei einzelnen größeren Mitgliedern der EU (– aber auch bei mehreren kleinen) lässt sich nach wie vor eine konsequente Verfolgung der kurzfristigen nationalen Interessen unter Außerachtlassung der längerfristig wesentlicheren gesamteuropäischen Interessen feststellen. Die Erweiterung wird die Problematik der Priorisierung nationaler sicherheitspolitischer Wahrnehmungen und des Verkennens gesamteuropäischer Interessen mit höchster Wahrscheinlichkeit verstärken. Die neuen Mitglieder werden auf ihre spezifischen Probleme konzentriert sein, noch manche Feindbildvorstellungen pflegen, und man kann nicht erwarten, dass sie mit dem Beitrittsdatum europäisch zu denken beginnen.

Insbesondere kann nicht gehofft werden, dass die Union nach der Erweiterung ein bedeutender internationaler Akteur und Konfliktmanager wird.

5.3. Die unmittelbaren Auswirkungen auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), also auf die künftige Eingreiftruppe der EU, die durch die Erweiterung quantitativ gestärkt werden wird, haben bei der sicherheitspolitischen Beurteilung keinen großen Stellenwert; denn die ESVP bzw. die Interventionstruppe von 50-60 000 Mann ist entgegen allen politischen Deklarationen keine große Sache, sondern ein bescheidener



Einstieg der EU ins militärische Rollenfach. Darauf wurde eingangs schon hingewiesen.

5.4. Erste Zwischenbilanz

Die zentrale sicherheitspolitische Frage hinsichtlich der EU-Erweiterung ist, welche Auswirkungen eine große und rasche Erweiterung auf die Handlungsfähigkeit der Union damit indirekt auf die Stabilität Europas hat. Die zweite Frage ist die, wie sich die Erweiterung auf die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten der GASP auswirkt.

Generell wird behauptet, dass eine größere EU einen größeren stabilen und befriedeten Bereich in Europa mit sich bringe. Die EU bildet ja tatsächlich eine Zone der Stabilität in Europa; durch deren Erweiterung wird diese pazifizierte stabile Zone ebenfalls erweitert und dadurch auch die Ausstrahlungswirkung. Funktioniert die EU aber nach der großen Erweiterung deutlich schlechter als jetzt und sinkt die Homogenität der EU, so kann sie weniger stabil werden und auch weniger Stabilität ausstrahlen (siehe die Ausführungen im Abschnitt 4.). Auch wird ihre Fähigkeit zur Weiterentwicklung der GASP wohl noch geringer werden. Die Verfestigung der EU und insbesondere die Herausbildung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik könnten durch die Erweiterung beeinträchtigt werden. So fragt es sich, ob nicht eine kleinere EU rascher und seriöser sowohl zur Weiterentwicklung des gemeinsamen Interessensbewusstseins als auch zur

Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befähigt wäre. Eine solcherart verfestigte und einer gemeinsamen Sicherheitspolitik fähige EU wäre wiederum ein Garant für Stabilität und Frieden in Europa.



6. Geostrategische und geopolitische Aspekte der EU-Erweiterung

Die große Erweiterung der EU lässt erwarten, dass die Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen beeinträchtigt und die Weiterentwicklung der GASP noch länger auf sich warten lassen wird. Eine weniger handlungsfähige EU erscheint als weniger stabil und hat daher auch weniger Stabilitätsausstrahlung. Kann oder wird die EU aber nicht trotz dieser erwartbaren Schwächung weiterhin ein Stabilitätsrahmen für Europa bleiben? Und ist es nicht aus längerfristigen Aspekten erforderlich, den EU-Raum und damit den Stabilitätsraum zu erweitern, solange die Voraussetzungen dafür – so wie heute – geradezu optimal sind? Niemand stört nämlich diesen Prozess der EU-Erweiterung ernsthaft.

6.1. Für die vorherige Überlegung sprechen mehrere Umstände. Einmal die Tatsache, dass im Rahmen der Vorbereitung der mitteleuropäischen Länder auf die EU-Mitgliedschaft eine Reihe von Konflikten entschärft werden konnte und verschiedene Formen von regionaler Kooperation die gutnachbarlichen Beziehungen gefördert haben. Zu erwähnen ist dabei auch die Festlegung von Minderheitenrechten in mehreren Ländern. (Zu beachten ist dabei allerdings, dass auch die Vorbereitung auf die NATO-Mitgliedschaft hier einen Zwang auf die mittel- und osteuropäischen Länder zu friedlicher

Koexistenz ausgeübt hat; für manche Autoren ist der Aspekt der NATO-Mitgliedschaft dabei wichtiger als die Option der EU-Mitgliedschaft.)

6.2. Die große EU-Erweiterung wird die politisch-strategische Situation in Europa noch einmal grundlegend verändern. Die große Erweiterung wird das Gebiet zwischen Baltikum und Balkan erfassen, jenes strategische Zwischenfeld zwischen den europäischen Großmächten, das immer wieder Aufmarschgebiet der großen Mächte gewesen ist und Anlass für große Konflikte und Kriege gegeben hat.

Mit der geplanten Erweiterung und mit der Perspektive einer späteren EU-(- und NATO-) Mitgliedschaft für weitere Länder am Balkan, wird auch ein entscheidender und vielleicht nicht mehr rückgängig machbarer Prozess der Europäisierung des Balkans eingeleitet. Die Integration der Regionen in Zwischenlage wie dem Baltikum und Mittelosteuropas sowie der Krisenregion Südosteuropa in die europäische Stabilitätszone eröffnet zwar – wie vorhin schon dargelegt – auch die Gefahr, dass zusätzliche Probleme in die Gemeinschaft eingebracht werden und die Interessenslage innerhalb der Gemeinschaft noch stärker verkompliziert wird. Pessimistisch gesehen kann dies durchaus zur ernststen Beschädigung der Handlungsfähigkeit der Union führen. Optimistisch gesehen ergibt sich aber eine wahrhaft epochale strategische Chance, diese Regionen in einen Stabilitätsrahmen einzubinden und



damit eine europäische Friedensordnung von größtmöglichen Ausmaß zu schaffen.

6.3. Die große EU-Erweiterung wird einen entscheidenden Beitrag zur Einbindung der mittel- und osteuropäischen Länder in die westliche Staatenwelt leisten. Gemeinsam mit der NATO-Mitgliedschaft wird sie diese überwiegend kleinen Staaten aus der Position eines strategischen Zwischenfeldes zwischen Großmächten oder Machtblöcken herausführen und damit die europäische Situation berechenbarer und – auf längere Sicht gesehen – noch stabiler machen als bisher. Dem Einflussbereich Russlands bzw. der Möglichkeit einer russischen Hegemonialstellung in späteren Jahren des wiedererstarkten Russlands wird durch die Osterweiterung der EU ein Riegel vorgeschoben. Lediglich die Ukraine kommt – zumindest vorübergehend – in eine prekäre Situation und könnte die Rolle eines neuen Zwischenfeldes zwischen dem EU-NATO-Bereich einerseits und Russland andererseits einnehmen. Mit einer lückenlosen Nordsüdgrenze zwischen der EU einerseits, Russland, Weißrussland und der Ukraine andererseits würde sich in absehbarer Zeit sogar die weitere Frage der Integration auch dieser Länder stellen.

6.4. Rein sicherheitspolitisch gesehen ergeben sich noch zusätzliche positive Aspekte der EU-Erweiterung. Zu den Aufgaben der Union wird künftig verstärkt die Anti-Terrorismus-

Bekämpfung, die Korruptionsbekämpfung und die Luftraumverteidigung gegen ballistische Raketen aus den afrikanisch-asiatischen Raum zählen. Die Einbindung der mittel- und osteuropäischen Länder wird dabei die Gestaltungsmöglichkeiten der Union erhöhen.

6.5. Zweite Zwischenbilanz

Die große EU-Erweiterung wird die EU in direkte Nachbarschaft mit Problemgebieten führen. Serbien und Montenegro werden ebenso EU-Nachbarn werden wie Weißrussland und die Ukraine, vielleicht auch Moldawien. Ethnische Konflikte, Separationsbewegungen, mangelhafte demokratische Entwicklung bzw. die Gefahr des Scheiterns des Transformationsprozesses, grenzüberschreitende Kriminalität, unkontrollierte Migration, Schmuggel, sind die Stichworte für die noch existierenden europäischen Problemgebiete. Die EU wird damit stärker als bisher mit diesen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert werden. Sie wird deshalb auch stärker als bisher gefordert sein, sich nicht nur als Wirtschaftsmacht und als Stabilitätsfaktor, sondern auch als außen- und verteidigungspolitischer Akteur zu profilieren.⁷

So gesehen bietet die große Erweiterung der EU eine große Chance zur Etablierung einer beinahe umfassenden Friedensordnung für Europa. Voraussetzung dafür ist nur,

⁷ Werner Weidenfeld (Hg.): Jenseits der EU-Erweiterung, Strategiepapier für die Bertelsmann-Stiftung 2001.



dass die EU die Erweiterung auch institutionell bzw. im Bereich ihrer Handlungsfähigkeit verkraften kann, dass sie also nicht an der großen Erweiterung Schaden nimmt oder gar scheitert. Was eine strategische Überdehnung ist, dass zeigt sich erst im Nachhinein.

7. EU-Erweiterung und transatlantische Beziehungen

Weitere Fragen zur strategischen Situation bzw. deren Entwicklung durch die EU-Erweiterung sind die Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen und das Verhältnis zur NATO.

7.1. Die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen, also die Beziehung der Europäer zu den USA und zu Kanada, sind ein komplexes Kapitel für sich. Einerseits belastet die aktuelle europäische Entwicklung in der Sicherheitspolitik diese Beziehungen. Diese Entwicklung ist gekennzeichnet durch (theoretisches) Streben nach Autonomie in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegenüber den USA und gleichzeitiges Zurückfallen der Europäer in ihren militärischen Fähigkeiten. Der Abstand in den militärischen Fähigkeiten zwischen den USA und den Europäern wird immer größer, die Europäer sind aus der US-Sicht daher nur mehr begrenzt brauchbare Partner. Sie sind das lediglich hinsichtlich der europäischen Stützpunkte und von Entlastungsaufgaben für die USA bei der Wahrnehmung globaler Aufgaben.

Die Europäer erweisen sich derzeit in der Sicherheitspolitik als ein leichtgewichtiger Partner der USA.

Würde sich Europa zu einem starken Partner entwickeln, das heißt zu einer (diesen Namen verdienenden)



Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik imstande sein und seine militärischen Fähigkeiten entscheidend verbessern (und in die Nähe der amerikanischen bringen), so würde das den transatlantischen Beziehungen vermutlich ganz gut tun. Die USA müssten Europa ernster nehmen – und würden es wohl auch tun.

Unter dieser Annahme der Voraussetzung für die Weiterentwicklung der transatlantischen Beziehungen spielt die Erweiterung der EU wahrscheinlich eine untergeordnete Rolle. Die EU wird zwar größer und ihr wirtschaftliches Gewicht wird sich mittelfristig durch die EU-Erweiterung wohl vermehren. Das politische Gewicht der EU muss aber durch die Erweiterung keineswegs steigen; es kann auch durchaus abnehmen, weil ja die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen beeinträchtigt werden kann.

Im Verhältnis zur NATO hat die EU-Erweiterung allerdings eine wohl größere Bedeutung. Die Kandidatenländer der EU sind entweder schon NATO-Mitglieder oder streben die NATO-Mitgliedschaft an. Die Osterweiterung wird daher mittelfristig für eine wieder größere Identität zwischen EU und NATO-Europa sorgen. Welche Auswirkungen dieser Umstand dann auf die Weiterentwicklung der GASP, der ESVP bzw. der Rolle der Europäer in der NATO haben wird, kann heute noch nicht beantwortet werden.

7.2. Die sicherheitspolitische Relevanz der EU ist aufgrund der weitgehenden Identität EU mit NATO-Europa auch im

Zusammenhang mit der NATO zu sehen. Die NATO könnte alles, was die ESVP können will. (Die Beiträge der Neutralen/Allianzfreien sind nicht wesentlich.) Nach dem neuen strategischen Konzept der NATO von 1999 ist aber klar geworden, dass es den Amerikanern nicht gelungen ist, das Bündnis zu einem global wirksamen Akteur zu machen und sie ihre Bündnispartner – trotz einiger formaler Festlegungen – nicht auf eine konsistentere Politik gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Bekämpfung des Terrorismus sowie der internationalen Kriminalität im Rahmen der NATO zu verpflichten vermochten. (So war die NATO als Organisation nach dem 11. September 2001 auch nicht auf die Art der Kriegsführung in Afghanistan vorbereitet.)

Auch wurde das von der NATO seit 1996 im Grundsatz akzeptierte Ziel der „europäischen Sicherheitsidentität“ mit der Möglichkeit europäisch geführter Einsätze in jenen Fällen, in denen die USA nicht oder nur mittelbar involviert sein wollten, von den Europäern nicht entsprechend verfolgt, obwohl im Frühjahr 1999 diese Option aufgrund der aktivierten neuen Kommandostruktur der NATO operativ umgesetzt wurde. Die Europäer haben vielmehr im Rahmen der GASP die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik kreiert und haben dafür auch eine Struktur und Organisation gefunden; was sie noch nicht haben – und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in den nächsten Jahren noch nicht haben werden – sind die ohnedies sehr bescheiden geplanten militärischen



Ressourcen für eine eigene Eingreiftruppe. Dies, obwohl das massive militärische Defizit der europäischen Verbündeten seit vielen Jahren bekannt ist und durch die Aktion „Allied Force“ auch so stark bewusst wurde, dass sich auf dem Kölner EU-Gipfel von 1999 erstmals alle EU-Mitgliedstaaten zur Notwendigkeit autonomer militärischer Kapazitäten bekannten.

Fazit: Der NATO wollen die Europäer die Sicherheitspolitik nicht alleine überlassen. Eine eigene Sicherheitspolitik aufzubauen, dazu ist man aber nicht im Stande bzw. willens.

diesem Zusammenhang positiv gesehen wurde: Stabilitätsvermehrung in Mittel- und Osteuropa durch die NATO-Erweiterung, zugleich Zeit für die EU zur Reform im Hinblick auf ihre eigene Erweiterung. Diese Zeit hat die EU aber weitestgehend ungenützt verstreichen lassen. Ob sie eine weitere Verschnaufpause sinnvoll nützen könnte, bleibt dahingestellt.

7.3. NATO-Erweiterung

Die letzte NATO-Erweiterung um Polen, die Tschechische Republik und Ungarn gab nicht nur diesen betroffenen Ländern ein neues Sicherheitsgefühl, sondern eröffnete durch die Erklärung der Politik der „Offenen Tür“ auch Perspektiven für die Sicherheitspolitik der anderen NATO-Kandidaten. Diese Politik wird voraussichtlich im November dieses Jahres konkrete Maßnahmen zur Fortsetzung der NATO-Erweiterung erfahren. Eine wie nun vorausgesagte relativ große nächste NATO-Erweiterungsrunde, die ebenfalls noch kein Abschluss der NATO-Erweiterung darstellen soll, brächte eigentlich Zeit für die Europäische Union zu einer substantiellen Reform ihrer Institutionen vor ihrer eigenen Erweiterung. Solche Überlegungen gab es freilich schon Anfang der neunziger Jahre, als die erste NATO-Erweiterung insbesondere in



8. Schlussbetrachtung

8.1. Die sicherheitspolitische Beurteilung der EU-Erweiterung kommt zur Einschätzung, dass die Auswirkung auf die Stabilität und auf die Weiterentwicklung der GASP negativ sein müssen, obwohl sie unter geopolitischen und geostrategischen Aspekten Chancen auf eine langfristige europäische Friedensordnung eröffnet. Eine umfassende Bewertung erfordert aber auch den Einbezug der Fragestellung, ob die EU ohne Erweiterung relativ rasch zu geeigneten Reformen, größerer Handlungsfähigkeit und einer diesen Namen verdienenden GASP, vielleicht sogar zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gelangen würde?

Auch dafür sind aber keine hinreichenden Anzeichen zu sehen. Die Institutionenreform ist bei den letzten EU-Gipfeln nicht viel weitergekommen und ob der Verfassungskonvent zu tatsächlich umgesetzten essentiellen Maßnahmen führt, bleibt abzuwarten. Es fehlt auch jetzt an der Bereitschaft der Mitglieder auf nationale Eigenständigkeit in der GASP zu verzichten und es ist keine Absicht zur Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu ersehen. Nicht einmal der Wille zur Erhöhung der Verteidigungsanstrengungen ist vorhanden, um den Abstand zu den USA in Grenzen zu halten. Reine Rhetorik ist reichlich vorhanden. So kann man durchaus begründet vermuten, dass die Union vielleicht jetzt schon zu groß geworden ist, um

eine verfestigte Gemeinschaft zu werden, die einen eigenständigen internationalen Akteur darstellen könnte. Vielleicht hätte das schon die Sechsergemeinschaft versuchen müssen. Auch sind die heutigen Rahmenbedingungen – nämlich das relativ friedliche und stabile Europa, das wiederum die Krisen und Konflikte in seinem unmittelbaren Umfeld weitgehend ignoriert – ganz einfach nicht „zwingend“ genug, um den Mitgliedsländern eine verfestigte Gemeinschaft schmackhaft zu machen. Es scheint, dass Europas politische Eliten auf den ewigen Frieden setzen.

Fazit: Mit oder ohne Erweiterung sind die Chancen für eine wirkliche GASP und für eine verfestigtere, außenpolitisch handlungsfähige EU, die einen staatsartigen Charakter entwickelt, nach derzeitiger Beurteilungslage nicht gut. Durch die Erweiterung wird das ohnedies wenig wahrscheinliche noch unwahrscheinlicher.

8.2. Wir müssen aber auch bedenken, welche Auswirkungen der Verzicht auf die große Erweiterungsrunde brächte. Die Hoffnungen der Beitrittskandidaten wären zerstört, sie würden sich von Europa ausgegrenzt fühlen und Europaskepsis, sogar Europafeindlichkeit mit nationalistischen Auswüchsen wären zu erwarten. Die politische Landkarte Europas könnte ernsthafte Verwerfungen bekommen und das friedliche Nebeneinander wäre nicht mehr gesichert.

Die geostrategischen und politischen Vorteile der Erweiterung liegen auf der Hand (siehe Abschnitt 6.). Die Erweite-



Die Erweiterung der EU ist langfristig das richtige Konzept für eine dauerhafte Friedensordnung Europas. Sie ist leider nicht optimal angelegt worden. Aber deshalb auf sie zu verzichten könnte sich als strategischer Fehler erweisen, der Europa große Probleme bringen würde.

8.3. Das Problem der EU ist, dass sie sich mit der Erweiterungspolitik selbst eine Falle gestellt hat. Die Perspektive der Mitgliedschaft gilt heute für praktisch alle Länder Europas und mit 12 von ihnen ist man – teilweise vorschnell – Beitrittsverhandlungen eingegangen; darunter auch mit – objektiv gesehen – eindeutig noch (lange) nicht geeigneten Kandidaten. Die Politik der Erweiterung ist praktisch der Inhalt der EU-Außenpolitik geworden. Aus Gründen politischer Rason glaubt man in den EU-Instanzen aber, das Ausufern der Erweiterungspolitik nicht mehr ohne Schaden korrigieren zu können.

Das Ergebnis der Reflexionen ist, dass die große Erweiterung der EU zwar eine risikobehaftete Herausforderung für die Union als solche ist, dass sie aber – sieht man einmal von dem theoretischen Szenario ab, dass die EU (an der zu großen Erweiterung) zerbrechen würde – keine substantiellen sicherheitspolitischen Nachteile für Europa bringen wird. Die Nachteile in qualitativer Hinsicht (z.B. weiterer Verlust an Handlungsfähigkeit) mögen die Vorteile quantitativer Art (z.B. etwas große Eingreiftruppe) übertreffen, aber sie werden nicht zu entscheidenden Verschlechterungen der europäischen Sicherheitslage führen. Diese wird in absehbarer Zeit wesent-

lich stärker von der Weiterentwicklung der NATO beeinflusst werden.

Eine Verbesserung der europäischen Sicherheitssituation aus der EU-Erweiterung abzuleiten, erscheint jedenfalls nicht zulässig; eine solche wird die NATO-Erweiterung bewirken. Die NATO-Erweiterung ist vom zeitlichen Ablauf her die prioritäre für die Entwicklung der europäischen Sicherheitssituation. Solange es eine stabile NATO gibt, bleibt die europäische Lage auch mit einer weniger stabilen EU zufriedenstellend. Jedenfalls bis auf weiteres.

8.4. Politologen und Analytiker stellen immer wieder die Überlegung an, dass die EU aus mehrfachem Ordnungsdruck heraus an den Scheideweg geführt wird, von dem aus der Weg entweder zurück zu einem neu belebten Intergouvernementalismus oder nach vorn in Richtung einer in zentralen Handlungsbereichen gestärkten EU weist.

Meines Erachtens gibt es diesen Scheideweg so nicht. Denn die Unterscheidung in vergemeinschaftete Bereiche und Intergouvernementalismus ist eine eher formale denn eine wirkliche. Auch im vergemeinschafteten Bereich entscheiden die Mitglieder direkt, und auch im Intergouvernementalen agiert die Kommission. Letztlich ist die EU eine Institution der intergouvernementalen Kooperation geblieben.

Die Frage ist deshalb die, ob die erweiterte EU auch die intergouvernementale Kooperation überfordert? Mit anderen Worten: Wird die EU der Fünfundzwanzig die Einigungs- und



Handlungsfähigkeit so sehr beeinträchtigen, dass sie einzelnen fortschrittlichen Ländern (insbesondere den größeren) als nicht mehr zweckmäßig erscheint und sich diese neue Formen der Zusammenarbeit (vielleicht sogar des Zusammenschlusses) suchen?

Womit wir beim Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten angekommen sind. So gesehen kann die große Erweiterung auch den Kerneuropagedanken fördern und die faktische Rückbildung der großen EU zu einer höher entwickelten Freihandelszone bewirken. Die Funktion der EU als Stabilitätsrahmen würde dadurch wahrscheinlich nicht beeinträchtigt.