



ERICH REITER

Kommentar: Reflexionen zur sicherheitspolitischen Bedeutung der EU-Erweiterung

Die sicherheitspolitische Bedeutung der EU-Erweiterung, also die Frage, welche Auswirkungen eine große und rasche Erweiterung auf die Stabilität Europas hat, wird kaum diskutiert. Generell wird behauptet, dass eine größere EU einen größeren stabilen und befriedeten Bereich in Europa mit sich bringe. Die EU bilde ja tatsächlich eine Zone der Stabilität in Europa; durch deren Erweiterung wird diese pazifizierte stabile Zone ebenfalls erweitert und dadurch auch die Ausstrahlungswirkung. Die Verfestigung der EU und insbesondere die Herausbildung einer gemeinsamen Sicherheitspolitik könnten aber durch die Erweiterung beeinträchtigt werden. So fragt es sich, ob nicht eine kleinere EU rascher und seriöser sowohl zur Identifizierung gemeinsamer Interessen 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.

1. Durch den 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 Wachstumstempo 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 bundesstaatlichen Struktur, eines umfassenden europäischen Budgets und eines echten Parlaments. Die Ausgestaltung der Strukturpolitik



schaftt 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.

Obwohl diese und weitere andere Umstände die Osterweiterung risikoreich erscheinen lassen, herrscht weitgehend die Auffassung, dass wir aus politischen Gründen nicht um die Megaerweiterung herumkommen. Insider meinen, dass es nicht die wirtschaftlichen Überlegungen sind, die diesen Zwang ausüben, denn die Kandidatenländer sind bereits eng an die EU gebunden. So gesehen könnte man sich mit der Erweiterung durchaus Zeit lassen. Aber aus Gründen der politischen Rason muss die Erweiterung bald kommen.

2. Bei einer sicherheitspolitischen Beurteilung der EU-Erweiterung geht es nicht um die vordergründige Betrachtung der Auswirkungen auf die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Dass die Eingreiftruppe durch die Erweiterung quantitativ gestärkt wird, hat keinen großen Stellenwert. Denn die ESVP bzw. die Interventionstruppe sind entgegen allen politischen Deklarationen keine große Sache, sondern ein bescheidener Einstieg der EU ins militärische Rollenfach.

Erster Exkurs:

Die Errichtung einer schnellen Eingreiftruppe (Krisenreaktionstruppe) von 50 000 bis 60 000 Soldaten bedeutet in der Praxis, dass eine Verfügungstruppe von 150 000 bis 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 zaghaft eingesetzt. Außerdem fehlt es den Europäern weitgehend an den Mitteln der modernen Kriegsführung (insbesondere Fernaufklärung) und bei den strategischen Transportkapazitäten. Erst wegen dieser Mängel ist dieser Streitkräfteumfang mit moderner Ausrüstung für die schnelle Eingreiftruppe eine ambitiöse 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 Millionen Einwohnern der USA mit einem Bruttoinlandsprodukt von ca. 9,2 Trillionen US-Dollar) haben gemeinsame Verteidigungshaushalte von nur 58,4 Prozent desjenigen der USA, aber eine Truppenstärke von 131 Prozent der USA; ihre operativen Fähigkeiten betragen nach Beurteilungen von Experten aber weniger als 20 Prozent der amerikanischen!



Bei einer sicherheitspolitischen Beurteilung geht es einmal darum, ob die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in der größeren EU noch entwicklungsfähig sein wird und zum anderen, ob die EU nach der Megaerweiterung noch funktionsfähig bleiben und ihre Stabilitätsrolle weiterhin spielen können wird.

3. Durch ihre Existenz und ihre Wirkungsweise hat die Europäische Union eine große Zone der Stabilität und der Friedfertigkeit in Europa geschaffen und strahlt über ihre Grenzen hinaus Stabilität aus. 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 weitgehende 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.

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 Hegemo-

nialmacht 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.

4. Funktioniert die EU 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. Auch wird ihre Fähigkeit zur Weiterentwicklung der GASP wohl noch geringer werden.

Man muss aber auch die Gegenfragen stellen: Erstens: was es bedeuten würde, auf die Erweiterung zu verzichten und zweitens: wie homogen denn die jetzige EU ist bzw. zu welcher Weiterentwicklung der GASP denn die heutige EU überhaupt fähig ist.

Zweiter Exkurs:

Mit der letzten Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden hat sich die EU ihre schon vorher im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Absicht zur Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (- vielleicht sogar einer gemeinsamen Verteidigung) erschwert. Zum neutralen Irland kamen drei weitere Neutrale bzw. Nichtalliierte hinzu; aus einem „Außenseiter“ wurde ein „neutraler Block“ in der EU. Solange die EU-Mitglieder ohnedies nicht an der Realisierung dieser Zielsetzungen interessiert waren (- wozu früher der Widerstand Großbritanniens anzuführen war), mag dieser Umstand unerheblich gewesen sein. Wenn aber die Zeit kommt, wo diese - über



die ESVP hinausgehenden – Zielsetzungen zur Realisierung anstehen, so werden die vorhin genannten Länder eher unsichere Partner, und es muss mit Widerstand gerechnet werden. Mit der Erweiterung um die drei Neutralen/Allianzfreien ist die faktisch gegeben gewesene Identität EU-NATO-Europa (EU der 12 alle außer Irland) doch erheblich reduziert worden (nur mehr 11 von 15 = 73% der Staaten, obwohl 92,5 % der Bevölkerung der EU-Bürger in NATO-Staaten leben).

5. Die Homogenität der EU wird durch eine große Erweiterung jedenfalls geringer; aber das ist einer Erweiterung eben inhärent. Die Frage ist, ob die geringere Homogenität nachhaltige Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Union haben wird. Aufgrund des derzeitigen organisatorischen Zustandes einerseits, der teilweise unrealistischen Erwartungen in den Beitrittsländern und ungelöster grundlegender politischer Probleme in der Union selbst, andererseits muss man das erwarten. Insbesondere kann nicht erwartet werden, dass die Union nach der Erweiterung ein bedeutender internationaler Akteur und ein Konfliktmanager sein wird. Die Interessen werden weiter auseinander gehen als bisher, die internen Verteilungskonflikte werden steigen. Die Union wird zwar größer, aber kaum bedeutender werden. Groß ist sie ja jetzt schon. 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.

Die Gegenfrage lautet aber: Würde

die EU ohne Erweiterung relativ rasch zu geeigneten Reformen, größerer Handlungsfähigkeit und einer diesen Namen verdienenden GASP, vielleicht sogar zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gelangen? Auch dafür sind wenig Anzeichen zu sehen. Der Wille der Mitglieder dazu ist ebenso wenig zu erkennen wie der Wille zur Erhöhung der Verteidigungsanstrengungen. Lediglich Rhetorik ist reichlich vorhanden. So kann man durchaus begründet vermuten, dass die Union vielleicht schon zu groß geworden ist, um eine verfestigte Gemeinschaft zu werden, die ein eigenständiger internationaler Akteur ist. 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 Ländern eine verfestigte Gemeinschaft so recht schmackhaft zu machen.

Fazit: Mit oder ohne Erweiterung sind die Chancen für eine wirkliche GASP und für eine verfestigtere, außenpolitisch handlungsfähige EU, die ihren staatsartigen Charakter weiterentwickelt, nach derzeitiger Beurteilung nicht gut. Das, was ohnedies auf absehbare Zeit wenig wahrscheinlich ist, wird durch die Erweiterung noch unwahrscheinlicher.

Der Weg, den die EU durch ihre Politik der wiederholten Erweiterung gegangen ist, führt sie insgesamt weg vom Ziel einer Verfestigung im Sinne staatsartiger Strukturen (oder gar dem



Fernziel Bundesstaat Europa), macht sie aber zu einem Stabilitätsrahmen und einer Ordnungsmacht für beinahe ganz Europa.

6. Die Zeit nach dem 11. September hat bewusst gemacht, wie wenig sogar die größeren EU-Mitglieder selbst von der EU als internationalem Akteur halten. Der 11. September hat die Union und die Unionsmitglieder nicht stärker zusammengeschweißt. Im Gegenteil, gerade die größeren Mitglieder haben sich im nationalen Alleingang als Verbündete der USA zu profilieren versucht. Kann man es ihnen aber verdenken, wenn Skepsis gegenüber Effizienz und Entschlusskraft der Unionsinstanzen durchaus gerechtfertigt ist?

Dritter Exkurs:

Die sicherheitspolitische Relevanz der EU ist aufgrund der weitgehenden Identität EU mit NATO-Europa im Zusammenhang mit der NATO zu sehen. Die NATO könnte alles, was die ESVP können will. (Die Beiträge der Neutralen/Allianzfreien sind nicht wesentlich.) Die EU hat eine eigenartige Politik eingeschlagen, indem einzelne ihrer Mitglieder den Ausbau der NATO im Sinne gemeinsamer Interessenswahrnehmung bewusst nicht vorgenommen haben. Mit dem neuen strategischen Konzept der NATO von 1999 ist klar geworden, dass es den Amerikanern nicht gelungen ist, das Bündnis zu einem global wirksamen Akteur zu machen und sie ihre Bündnispartner nicht auf eine konsistentere Politik gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Bekämpfung des Terrorismus sowie der internationalen Kriminalität im Rahmen der NATO festzulegen vermochten.

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.

7. 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.

Das wäre der Fall, wenn die EU überhaupt zerbräche, eine Perspektive die

von manchen Europapolitikern als Folge einer zu großen Erweiterung nicht völlig ausgeschlossen wird. 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 vom Szenario ab, dass die EU zerbräche – keine substantziellen sicherheitspolitischen Nachteile für Europa bringen wird. Die Nachteile in qualitativer Hinsicht mögen die Vorteile quantitativer Art übertreffen; aber sie werden nicht zu entscheidenden Verschlechterungen der europäischen Sicherheitslage führen. Diese wird auf absehbare Zeit wesentlich stärker von der Entwicklung 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 beruhigend.

*Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter
Beauftragter für Strategische Studien
im Bundesministerium für
Landesverteidigung, Wien*