

## **Strategische Folgen der EU-Osterweiterung**

Zwei Gipfelkonferenzen der Europäischen Union haben Wegmarken gesetzt für das künftige Gesicht und Gewicht Europas von morgen: jene von Helsinki kurz vor Ende des 20. Jahrhunderts (Dezember 1999) und jene in Nizza an der Schwelle des 21. Jahrhunderts (Dezember 2000). In Helsinki wurde der Kreis der zur Erweiterung einzuladenden Länder von ursprünglich sieben auf dreizehn erhöht – die Türkei mit eingeschlossen; in Nizza wurde sodann der institutionelle Rahmen verabschiedet, innerhalb dessen die Neuankömmlinge in der Union künftig ihre Stimme und ihr Gewicht einbringen können.

Man mag über Aus- und Schrittmaß dieses ehrgeizigen Vorhabens der Union geteilter Meinung sein. Fest steht in jedem Fall, dass nach seiner Vollendung weder die EU noch Europa als Ganzes das sein werden, was wir noch vor einem halben Jahrhundert als Ansammlung von mehreren Dutzend rivalisierender oder sich gar bekämpfender Nationalstaaten gekannt haben. Das gilt nicht nur für die dann 27 oder noch mehr Mitglieder zählende EU. Es gilt vielmehr für alle jene Länder, die „draußen vor der Tür“ bleiben: von Russland bis zu Albanien und – nicht zu vergessen – möglicherweise auch die Schweiz.

Das gewohnte politisch-strategische Umfeld erfährt durch diese weit ausgreifende EU-Erweiterung eine grundlegende Veränderung. Es wäre zu früh, von einem Abschied vom Nationalstaat und damit auch von national konstituierten Streitkräften zu sprechen. Umgekehrt wird niemand bestreiten, dass Rolle und Mission von beiden – Staaten und Militärs – anders definiert und die sie prägenden Strukturen und Doktrinen dem so veränderten Umfeld angepasst werden müssen. Was nach dem Kalten Krieg mit seiner Zweiteilung des Kontinents in Ost und West und einer durch Mauer und Stacheldraht überdeutlich markierten Front fast über Nacht zu einem konturlosen Umfeld wurde, gewinnt durch die nun konkret bevorstehende Osterweiterung in Inhalt und Wirkung ganz neue Konturen. Man erinnere sich, wie tiefgreifend die Schaffung der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft in den fünfziger Jahren mit ihrer Aussöhnung der beiden „Erbfeinde“ Frankreich und Deutschland das Gesicht Westeuropas verändert hat. Jetzt steht Europa vor einem nicht minder gewichtigen Quantensprung, nämlich der Einbindung jenes Vor- und Zwischenfeldes zwischen Baltikum und Balkan, das schicksalhaft fast immer Objekt und Aufmarschgebiet großer Mächte gewesen ist.

Wenn somit Annäherung und Angleichung politischer, wirtschaftlicher und militärischer Strukturen und Doktrinen unter den EU-Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren erwartet werden können – bei den drei neuen mitteleuropäischen Mitgliedstaaten der NATO noch zusätzlich verstärkt –, dann richtet sich das Augenmerk auf die jenseits dieser Erweiterung liegenden Regionen. Drei verdienen in dem jetzt „entgrenzten Europa“ besondere Aufmerksamkeit. Unterschiedlich in Natur, Lage und Größe, sind sie unmittelbar relevant für Europas künftige Sicherheit.

Gemeint sind einmal die Russland vorgelagerten Staaten Belarus (Weißrussland) und Ukraine sowie das ebenfalls dem europäischen Raum zuzurechnende Moldau zu dieser Gruppe mag man auch die drei Länder Transkaukasiens – Georgien, Armenien und Aserbaidschan – sowie die Zentralasien zuzurechnenden fünf Staaten Usbekistan, Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan und Tadschikistan zählen. Fragezeichen weniger hinsichtlich ihrer inneren Stabilität als wegen ihrer strategischen Verletzlichkeit bilden die drei baltischen Staaten. Ein jedenfalls in westlicher Sicht überaus heikles Problem stellt der künftige Status von Kaliningrad, also dem früheren Königsberg, dar. Zu einer zweiten Gruppe gehören die

aus der Erbmasse Jugoslawiens stammenden Balkanstaaten sowie Albanien. Schließlich, drittens, rückt die Türkei als Beitrittskandidat der EU ins strategische Blickfeld – und das in einer ganz anderen Weise, als es während des Kalten Krieges der Fall war: Damals galt die Türkei als europäisch-mittelöstlicher Vorposten und Riegel westlicher Eindämmungspolitik gegen die Sowjetunion; heute ist sie eher ein funktionaler Außenposten der euro-atlantischen Ordnungs- und Integrationspolitik.

Bereits dieser Rundblick offenbart, dass allen, die sich über Form, Inhalt und Ausdehnung der sicherheitspolitischen Verantwortung und der sie stützenden Strukturen und Mechanismen in Europa Gedanken machen, noch gewichtige Aufgaben ins Haus stehen. Natürlich kann man bereits und mit nicht unberechtigter Befriedigung darauf hinweisen, wie viel schon geleistet wurde und wie geordnet Europa heute insgesamt ist – dies jedenfalls im Vergleich mit anderen Weltregionen, in denen entweder keine oder nur schwach entwickelte und daher krisenanfällige Ordnungsmechanismen bestehen.

Eine solche für Europa insgesamt befriedigende Bilanz ist wichtig. Sie soll in ihrer Gewinnseite auch nicht unterschätzt werden. Unglücklicherweise hat dieses Europa eine Vergangenheit, die von selbstmörderischen zwischenstaatlichen Kriegen jeglicher Art und Größe ebenso wie von sinnloser innerstaatlicher Gewalttätigkeit – vom Baskenland über Irland bis Tschetschenien – nur so strotzt. Wo die Alarmstufe eins – der große Krieg – vielleicht und hoffentlich bis auf immer der Vergangenheit angehören mag, bleiben andere, in ihrer Intensität und Brutalität kaum geringere, wenn auch räumlich begrenzte Konflikte durchaus im europäischen Sorgenkatalog.

Deshalb scheint es nur angemessen, Fragen über die sicherheitspolitischen Folgen der nun eingeleiteten Erweiterung von EU und NATO zu stellen. Das Ziel beider Erweiterungen ist weitgehend, wenn auch nicht vollständig deckungsgleich. Beide wollen Europa nun einmal in seiner vielschichtigen Entwicklung kalkulierbarer und damit auch sicherer machen. Das bedeutet je nach Strukturveränderung und -anpassung ein unterschiedliches Maß an Aufwand und Problemlösungskapazität der jeweiligen Beitrittskandidaten. Diese Anpassungen sind in ihren Folgen und Wirkungen für das Land selber und sein internationales Umfeld nicht von vornherein sicht- und kalkulierbar. In diesem Zusammenhang mag man die Folgen einer Mitgliedschaft mittel-osteuropäischer Staaten – etwa Ungarns oder Sloweniens – bei der Einführung des Schengener Abkommens bedenken: Der dann erforderliche Visumzwang für die Nachbarländer kann neue Trennlinien zu diesen Nachbarländern schaffen, verbunden mit innen- und wirtschaftspolitisch heiklen Folgen.

Man tut also gut daran, sich auch Gedanken über die – wie wir es nennen wollen – internen sicherheitspolitischen Folgen der Osterweiterung zu machen. Anders ausgedrückt: Die EU- und die NATO-Erweiterung werfen nicht nur Fragen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die zeitweilig oder für immer ausgeschlossenen, sondern eher auch auf die neu zu integrierenden Länder auf. Diese Folgen mögen unterschiedlich in ihrer Art sein, das ist aber kein Grund, sie nicht in die Überlegungen zu den strategischen Folgen des jeweiligen Erweiterungsschrittes einzubeziehen. Dies gilt für das Sonderproblem Kaliningrad und die drei baltischen Staaten ebenso wie für die nun näher zu untersuchenden drei strategisch bedeutsamen Randzonen.

Die erste Region umfasst das Konglomerat der GUS-Staaten, also der sowjetischen Erbmasse mit Ausnahme der drei baltischen Staaten. Innerhalb dieser „Gemeinschaft unabhängiger Länder“ spannt sich der sicherheitspolitische Sorgenhorizont vom undurchsichtig diktatorischen Belarus über die in tiefster Korruption und Wirtschaftskrise versinkende Ukraine und das neuerdings wieder kommunistisch regierte und völlig verarmte Moldau bis hin zum krisenanfälligen Transkaukasien und dem zunehmend autoritär regierten Zentralasien. Im Zentrum dieser ungesicherten Gemeinschaft steht Russland. Zwar bildet es auf absehbare Zeit, ja hoffentlich für immer, kein militärisches Risiko im traditionellen Sinn. Trotzdem ist

es wegen seiner ungewissen innenpolitischen Verfassung, zentrifugaler Tendenzen in den Regionen, des Krieges in Tschetschenien und des besorgniserregenden Zustand seiner nuklearen Anlagen ein im weiteren sicherheitspolitischen Sinn zentraler Unsicherheitsfaktor. Noch fehlen aber – jenseits der vorwiegend formalen Bindungen zur NATO durch „Grundvertrag“ und Mitgliedschaft im Euro-Atlantischen Rat – jene Bindungen und Strukturen, die Russland den von ihm beanspruchten Platz gewähren und es zu einem für Europa konstruktiven Partner machen könnten.

Die Bedeutung der EU-Erweiterung in Richtung Russland ist deswegen sehr spezifischer, wo nicht spekulativer Natur: Russland ebenso wie Belarus und die Ukraine sind nicht oder noch nicht als Länder einzustufen, deren innenpolitische Strukturen bereits festgefügt und deren außenpolitische Orientierung heute schon längerfristig kalkulierbar wäre. Kaum jemand kann deshalb heute mit Sicherheit sagen, ob Belarus auf unbestimmte Zeit der Ausdruck „für immer“ ist gerade in diesen historisch-fließenden Räumen ratsamerweise zu vermeiden ein selbständig funktionsfähiger Staat bleiben oder nicht früher oder später eine Form der (Wieder-)Vereinigung mit Russland wählen wird oder muss. Ganz auszuschließen, wenn auch um etliche Grade unwahrscheinlicher ist eine solche wo nicht formale, so doch faktische Annäherung zwischen der Ukraine und Russland jedenfalls nicht. Ganz abgesehen von der Tatsache, dass der russische Doppeladler immer auch – und weiterhin – nach Asien blicken wird, selbst wenn der derzeitige Präsident Putin andeutet, sein Land künftighin in Richtung Europa – das soll heißen: in Richtung EU – ausrichten zu wollen.

Damit ist bereits die Frage nach der künftigen strategischen Orientierung des russischen „Hinterlandes“ – in den frühen Jahren halb herablassend, halb erwartungsvollerweise als „nahes Ausland“ bezeichnet – gestellt, also der seit zehn Jahren unabhängigen kaukasisch-zentralasiatischen Sowjetrepubliken. Deren strategische Zukunft mag, zumindest im ersten Durchgang, für Europa eine „Cura posterior“, eine nachgeordnete Sorge sein. Das jedenfalls so lange, als diese acht (immerhin OSZE-)Staaten nicht in balkanähnliche Zustände verfallen und weder Russland noch die EU oder gar die NATO zu massiven Interventionen veranlassen. (Tadschikistan und Georgien haben hier in erwünschter, dort eher in unerwünschter Weise erste Erfahrungen mit russischer Präsenz gemacht). Aber auch mit diesen scheinbar so randständigen Ländern entwickeln sich, langsam und schwierig genug, wirtschaftliche Bindungen, entstehen Transportachsen und verlocken Energiequellen, die diese Region näher an Europa heranzuführen und damit Teil von dessen strategischem Dunst- und Interessenskreis werden.<sup>1</sup>

Die zweite „Grenzregion“ bildet der Balkan. Er bleibt, trotz Dayton und NATO-Intervention im Kosovo, ein vielschichtiger Sprengsatz, ungelöst und unerlöst in seinen geschichtsträchtigen ethnisch-religiösen Ansprüchen und Mentalitäten. Die jüngsten Entwicklungen in Bosnien-Herzegowina – der Versuch kroatischer Nationalisten, sich aus der Föderation zu lösen – und die Angriffe kosovarischer Freischärler entlang und jenseits der serbisch-mazedonischen Grenzen – zeigen wieder einmal, wie brüchig und provisorisch vieles in dieser Region bleibt. Mit einer zeitlich offenbar unbegrenzten Militärpräsenz der NATO-geleiteten KFOR ist sie nicht dauerhaft zu befrieden. Zugleich lehrt uns der Balkan, dass ganz anders und neu über Krieg und Kriegführung in Europa, über Krisenprävention und Intervention nachgedacht werden muss, als dies noch „vor Kosovo“ der Fall war.

---

1 Vgl. zur Sicherheitslage in der GUS Rajan Menon, Yuri E. Fedorov, Ghia Nodia (Hg.): *Russia, the Caucasus and Central Asia*. New York, London 1999. Vgl. auch Sicherheitspolitik in der GUS und im Baltikum. Ausgewählte Aspekte. Wien 2001 (=Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 1/2001)

Gewiss, die Erfahrungen in und mit dem Kosovo haben das Nachdenken und schließlich auch das politische Handeln der EU in Sachen europäischer Krisenbewältigung vorangetrieben.<sup>2</sup> Von EU-Gipfel zu EU-Gipfel, von Berlin über Köln bis Helsinki und dem französisch-britischen Zwischengipfel in St. Malo, konkretisierte sich Europas Entschlossenheit, wenn auch bei weitem noch nicht Fähigkeit, wenigstens in den in der Petersberger Vereinbarung vorgesehenen Fällen in eigener Regie handeln zu können. Auf die vielen wundersamen und reichlich komplizierten Maßnahmen, die mit dieser Zielrichtung debattiert, eingeleitet, verzögert und in Auseinandersetzung mit der NATO und der amerikanischen Führungsmacht erörtert werden, braucht hier nicht eingegangen zu werden.<sup>3</sup> Fest steht, dass die Balkankrisen Anlass zu schmerzlich-demütigenden Erfahrungen europäischen Ungenügens und verletzter Selbstachtung wurden. Die Region, bislang nicht in Grenznähe zur EU, wird zwangsläufig in eine höhere Sicherheitsstufe gehoben, wenn sie als Folge der EU-Erweiterung zum unmittelbaren Nachbarn und damit – jenseits humanitärer Erwägungen und Sorge um Flüchtlingswellen – zum grenznahen Sicherheitsrisiko wird. Wo sich dieses geographische Näherrücken auch in Handel und Transport, Migration und Tourismus niederschlägt, dürfte es zunehmend schwierig für Europa sein, im Falle neuerlicher Krisen die Vereinigten Staaten zu einer abermaligen militärischen Intervention wie im Kosovo zu veranlassen – es sei denn, Washington verfolge mit ihr andere, über die Region hinauszielende Interessen.

Schließlich, drittens, ist die Einbeziehung der Türkei der politisch vielleicht sensibelste Schritt der EU-Erweiterung. Man kann über die Wunsch- und tatsächliche Machbarkeit einer türkischen EU-Mitgliedschaft geteilter Meinung sein: Sie würde der EU jedenfalls eine ganz neue sicherheitspolitische Dimension auferlegen, die weder die EU selbst noch deren Mitglieder in absehbarer Zeit zu bewältigen in der Lage sein werden.

Das hat zumindest zwei Gründe. Der eine findet sich in der Türkei und ihrer derzeitigen inneren Verfassung selbst. Letztere definiert sich im Lichte einer großen und wachsenden Bevölkerung, latenter oder offener ethnisch-religiöser Sprengkräfte, tief verwurzelter Korruption und einer nach wie vor dominierenden Rolle des Militärs. Rechnet man zu all dem das ungelöste Kurdenproblem, dann ist der Schluss kaum zu vermeiden, dass allein schon aus ihrer inneren Verfassung heraus die Türkei sich als ein vielschichtiges Sicherheitsproblem präsentiert. In jedem Fall bleibt, an europäischen Maßstäben gemessen, ihre Annäherung und Anbindung an die EU eine enorme Herausforderung.

Worum es in diesem Zusammenhang aber in erster Linie geht, sind zwei ihrer Art und Größe nach unterschiedliche, jedoch gleichermaßen heikle Probleme: Das erste betrifft die Zukunft des von der Türkei im Norden besetzten Zypern. Dessen von der EU ebenfalls in Aussicht genommener Beitritt kann entweder bedeuten, dass nur der griechisch-zypriotische Teil in Frage kommt, die Insel also auf unbestimmte Zeit offiziell geteilt bliebe. Das ist eine Option, die die EU und erst recht Griechenland nicht ernsthaft in Betracht ziehen. Die Alternative ist die Mitgliedschaft einer ungeteilten Insel in der EU. Damit wird sie zu einem Teil des Problems Türkei. Wer in diesem ungesicherten Gelände spekulieren will, könnte sich vorstellen, dass Ankara seinen bestimmt nicht bedingungslosen Rückzug von der Insel mit Garantien für seinen eigenen, möglichst bedingungslosen und jedenfalls in absehbarer Zeit einzuplanenden Beitritt zur EU verbinden könnte.<sup>4</sup> Die Türkei genießt hierbei die wahrhaftig nicht leicht zu nehmende Unterstützung der Vereinigten Staaten, nicht nur wegen ihrer

---

2 Vgl. Curt Gasteyger: Europas neue Kriege. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.5.2000

3 Vgl. Matthias Dembinski: Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Frankfurt 2000 (=HSFK-Report 11/2000)

4 Vgl. zur kritischen Einstellung der Türkei zum EU-Projekt der Schaffung einer Eingreiftruppe Jolyon Howorth: European Integration and Defence. The Ultimate Challenge. (=Chailot Papers Nr. 43, 11/2000), S. 59

Schlüsselstellung im Nahen und Mittleren Osten, sondern weil sie ihrerseits, wenn auch aus anders gelagerten Gründen, eine sicherheitspolitische Emanzipation der EU als Schwächung der Allianz und damit ihrer eigenen Stellung in dieser befürchtet.

Wie man sieht: In diesem komplexen und spannungsreichen Beziehungs- und Interessengeflecht zwischen NATO und EU, zwischen USA, Türkei, Zypern und EU nehmen die Türkei und ihre künftige institutionelle Anbindung an Europa eine zentrale Stelle ein. Diese wird noch durch die Tatsache zusätzlich gewichtig, dass ein Beitritt der Türkei den sicherheitspolitisch relevanten Gebietsumfang Europas in den Mittleren Osten hinein erweitern wird.

Damit rückte die EU zu einem zumindest in politischer und geographischer Ausdehnung bedeutenden Faktor in einer Region auf, in der Gewicht und Einsatz militärischer Macht in noch klassischen Kategorien gesehen und genutzt werden. Eine solche Einstellung läuft allerdings dem Denken der kontinental-europäischen Gesellschaft zuwider, die weder Krieg führen noch den Streitkräften mehr als nur eine marginale Rolle zugestehen will. Ein „clash of civilizations“ schiene mit einer solchen mittel-östlichen Front fast ebenso unvermeidlich wie eine sicherheitspolitische Überanstrengung („overstretch“) der EU selbst. Es ist in der Tat eines, ob diese kontinental geprägte EU bis an die Grenzen des Kontinents vorstößt oder darüber hinaus nach Vorderasien greift und damit, mit dem Mitglied Türkei, an Länder wie den Iran, den Irak und Syrien grenzt. Das schafft nicht nur zivilisatorisch-kulturelle Probleme, sondern auch solche der Grenzkontrolle und strategischer Verteidigungs- und Einsatzkapazität.

Die abschließende und vieles des vorher Gesagten umfassende Überlegung betrifft die Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das künftige Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Die Feststellung ist fast schon ein Gemeinplatz, wonach die transatlantischen Beziehungen einmal komplexer geworden sind und zum andern sich auf die wirtschafts-, handels- und technologie-politische Ebenen verschieben. Dieser Entwicklung gesellt sich nun die hier diskutierte Erweiterung der sicherheitspolitischen Verantwortungsparameter der EU hinzu. Man kann annehmen, dass die an die Randzonen des Kontinents hinausgeschobenen außenpolitischen Herausforderungen von europäischer Seite oftmals anders gesehen und bewertet werden als vom amerikanischen Verbündeten.<sup>5</sup> Das lässt sich heute bereits bei der Ein- und Abschätzung von Russlands Rolle und künftiger Entwicklung ebenso feststellen wie bei jener der Balkanregion, der Türkei und Zentralasien. Hier können von Geschichte, kulturellen Affinitäten, strategischen Interessen und geographischen Distanzen unterschiedlich geprägte Sichtweisen aufeinander prallen. Wer sie im Blick auf die solid fundierte und bewährte Allianz nicht überschätzen will, wird das infolge der hier skizzierten dreifachen Fronterweiterung entstandene Spannungspotential dennoch nicht unterschätzen wollen. Damit kann sich für die EU die Gretchenfrage stellen, wie weit sie sich zum selbständigen Handeln aufraffen kann und will und ob sie dann auch bereit und in der Lage ist, dem bisher als unentbehrlich empfundenen amerikanischen Verbündeten dann und wann mit einer eigenständigen Sicherheits- und Krisenbewältigungs-Politik gegenüberzutreten. Daraus braucht weder eine ernsthafte Krise oder gar eine Scheidung zu erwachsen. Vielmehr sollte es als Teil eines überfälligen Emanzipationsstrebens auf Seiten der EU oder eben Europas gesehen und akzeptiert werden.

Man sieht: Die Osterweiterung der EU ist in ihren auch sicherheitspolitischen oder strategischen Folgen vielschichtig. Sie ist es nicht nur wegen der direkten Begegnung mit den drei ungesicherten Randzonen und den möglichen Auswirkungen auf das Verhältnis zu den USA. Vielmehr stellt sie an die EU selbst die letztlich entscheidende Frage, ob sie tatsächlich willens und in der Lage ist, in den nächsten Jahren jene Interventionsstreitkraft mit den dazugehörigen

---

5 Vgl. Werner Weidenfeld, Angelika Volle (Hg.): Europäische Sicherheitspolitik in der Bewährung. Bielefeld 2000

Unterstützungsformationen, Transportkapazitäten und Aufklärungsmitteln auf die Beine zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer künftigen Missionen nun einmal benötigen wird.<sup>6</sup> Die eigentliche Herausforderung für die EU findet sich damit letztlich nicht an den neuen, erweiterten Grenzen im Osten und Südosten des Kontinents oder in einer möglicherweise distanzierteren Haltung Washingtons zu Europa. Sie findet sich, wie schon so oft, wieder einmal bei dem, was die EU und ihre Mitgliedstaaten selbst an sicherheitspolitischer Verantwortung in eigener Regie zu übernehmen bereit und in der Lage sind.<sup>7</sup>

Prof. Curt Gasteyger  
Leiter Association pour la Promotion et l'Etude de la Sécurité Internationale, Genf

- 
- 6 Vgl. die Erklärung des Allgemeinen Rates der EU über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten vom 22.11.2000. In: *Internationale Politik*, 1/2001, S. 108–113. Aufschlussreich ist der Hinweis, dass die europäischen Interventionsstreitkräfte in der Lage sein sollten, auf eine Distanz von 4000 km, gemessen ab Brüssel, eine demilitarisierte Zone zwischen zwei Konfliktparteien zu erzwingen. Vgl. Martin Ortega: *Military Intervention and the European Union*. (=Chaillet Papers Nr 45, 3/2000), S. 107f
- 7 Vgl. zur Skepsis an der Fähigkeit der EU zum selbständigen militärisch-strategischen Handeln Erich Reiter: *Europas Verteidigungspolitik führt zu transatlantischen Spannungen*. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 28.3.2001