

**Dietmar Herz**

## **Die sicherheitspolitische Dimension der EU-Erweiterung<sup>1</sup>**

2004 wurde in der Geschichte der Europäischen Union ein neues Kapitel aufgeschlagen. Die Erweiterung der Union und die Vertiefung der europäischen Integration, die lange als unvereinbare Ziele galten, wurden in dichter zeitlicher Abfolge vollzogen: Am 1. Mai traten zehn neue Mitglieder der EU bei, am 18. Juni 2004 nahm der Europäische Rat in Brüssel den Text des Verfassungsvertrages für die Europäische Union an.

Diese großen Schritte der europäischen Integration werden von Hoffen und Bangen begleitet. In den bisherigen Mitgliedstaaten wächst die Angst, ob sie nach der Osterweiterung den Wettbewerbsbedingungen in der größeren Union standhalten können, auf der anderen Seite gibt es bei den neuen EU-Mitgliedern Befürchtungen, es könne zu einem Ausverkauf an „wohlhabende Alt-Europäer“ kommen. Und die Freude über das „Ja“ der Staats- und Regierungschefs zum EU-Verfassungsvertrag wird von der Sorge begleitet, dass die Verfassung an nationalen Referenden scheitert.

Nach dem europäischen Debakel bei der Formulierung einer Position zum Irak-Krieg gibt es insbesondere Zweifel, was die Osterweiterung sicherheitspolitisch bringt. Diese Thematik möchte ich erstens mit einer Erinnerung behandeln: Die Osterweiterung war an sich – vor allem für Deutschland – sicherheitspolitisch von größtem Interesse, indem sie die östlichen Nachbarstaaten politisch und wirtschaftlich stabilisierte. Des weiteren stellt sich bei einer Erörterung der Osterweiterung unter dem Gesichtspunkt der Sicherheitspolitik die Frage, ob seit dem 1. Mai 2004 die Chancen für die Europäische Union, als internationaler Akteur eine Rolle zu spielen, gewachsen oder gesunken sind. Hier wird meine These sein, dass die Europäische Union viele Chancen hat – wenn sie nicht gerade versucht, sich gegen die USA zu positionieren.

### **I. Die europäische Integration – ein Friedensprojekt**

Helmut Kohl hat in den 1990er Jahren wiederholt gesagt, die Europäische Integration sei eine Frage von Krieg und Frieden. Er wurde dafür von vielen Seiten belächelt. Die ökonomische Seite der Europäischen Integration – die Diskussionen um Milchquoten, die Krümmung der Banane etc. – hat für viele verdeckt, dass diese einen sicherheitspolitischen Kern hat. Zwei Hinweise auf den sicherheitspolitischen Kern des Einigungswerkes erscheinen daher angebracht:

(1) Sicherheitspolitische Überlegungen waren der Ausgangspunkt der Europäischen Einigung: Mit der 1952 gegründeten EGKS unterstellten sechs Staaten (Deutschland, Frankreich und Italien sowie die Benelux-Staaten) ihre Kohle- und Stahlproduktion einer supranationalen „Hohen Behörde“. Die „Waffenschmieden“ Frankreichs und Deutschlands in

---

<sup>1</sup> Der Vortrag und der hier leicht abgeänderte und aktualisierte Vortragstext beruhen in Auszügen auf: Dietmar Herz / Andreas Blätte, „Die sicherheitspolitische Dimension der EU-Erweiterung“, in: *Der Fischer Weltatmanach 2005*, Fischer Taschenbuch Verlag 2004, S. 22-35.

Lothringen und im Ruhrgebiet wurden der jeweiligen nationalen Kontrolle entzogen. Der Schuman-Plan vom 9. Mai 1950, der den Anstoß zur Gründung der EGKS gegeben hatte, hatte dazu ausdrücklich erklärt:

„Die französische Regierung schlägt vor, die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offen steht. [...] Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist.“

Die strategische Überlegung, den Krieg durch wirtschaftliche Verflechtung unmöglich zu machen, war ein Kerngedanke des europäischen Einigungswerkes.

**(2) Jene strategischen Überlegungen, die am Anfang der europäischen Einigung standen, sind stets gültig geblieben, doch wurden sie mit der Zeit immer seltener thematisiert. Allerdings: Bei der deutschen Einigung wurden Fragen der Sicherheitsarchitektur Europas wieder virulent. Im Zuge der deutschen Vereinigung wuchsen in den anderen europäischen Staaten die Sorgen, dass der deutsche Nationalismus wieder erwachen und die sorgsam austarierte Balance in Westeuropa durch das größere Deutschland gefährdet sein könnte. Die durch das Ende der Ost-West-Konfrontation möglich gewordene deutsche Vereinigung brachte die Fragen von Sicherheit und Stabilität zurück auf die europapolitische Tagesordnung.**

Die endgültige Verankerung des vereinigten Deutschland im politischen System der Europäischen Union war eine Aufgabe von historischer Bedeutung. Insbesondere die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion und die Entscheidung für den Euro (die im Übrigen sehr wohl im wirtschaftlichen Interesse Deutschlands lag) bedeuteten, dass es für Deutschland keine Perspektive außerhalb der Europäischen Union mehr geben konnte. Ein autarkes und unberechenbares Deutschland war damit dauerhaft ausgeschlossen. Wie bereits nach dem Zweiten Weltkrieg war die europäische Integration die Lösung der neuen deutschen Frage und damit eines der größten sicherheitspolitischen Probleme Europas.

## **II. Unsicherheiten nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation**

Die Vertiefung der europäischen Integration durch den Vertrag von Maastricht von 1992 vollzog sich vor dem Hintergrund epochaler Umbrüche in Mittel- und Osteuropa. Es ist hier natürlich nicht notwendig, diesen Prozess wieder einmal zu erzählen. Doch soll an folgendes erinnert sein. In die Freude über die Transformation der Staaten Mittel- und Osteuropas von planwirtschaftlich organisierten Diktaturen zu demokratischen Marktwirtschaften mischte sich bald Besorgnis über die internationale Stabilität der Region und die interne Stabilität der mittel- und osteuropäischen Staaten. Abgesehen von der grundsätzlichen Notwendigkeit, Demokratie und Marktwirtschaft zu konsolidieren, gab es vor allem zwei Unsicherheitsfaktoren:

(1) Als die von der Sowjetunion oktroyierte hegemoniale Ordnung des Warschauer Pakts zerbrach, stellte sich die Frage, wie das Machtvakuum in Mittel- und Osteuropa gefüllt werden würde. Neue Verfahren und Mechanismen zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitfragen gab es zunächst noch nicht. Mehr als alles andere fürchteten die Staaten Mittel- und Osteuropas – des Raumes, aus dem sich die Sowjetunion zunächst zurückzog – einen russischen Revisionismus, der neu gewonnene Unabhängigkeit durch erneutes Hegemonialstreben in Frage stellen würde.

(2) In die Freude über neu gewonnene Souveränität und Freiheit mischte sich in den frühen 1990er Jahren bald das Gespenst des Nationalismus. In einer Region, in der der „homogene“ Nationalstaat die Ausnahme und ethnische Vielfalt die Regel ist, bedeutet er eine Zerreißprobe für staatliche Stabilität. Die Spannungen zwischen Tschechen und Slowaken innerhalb der Tschechoslowakei konnten durch die Teilung in Tschechische Republik und Slowakei am 1. Januar 1993 entschärft werden, in anderen multi-ethnischen Staaten blieben nationalistische Tendenzen und daraus resultierende Minderheitenkonflikte virulent. Größere Minderheiten gibt es dabei in praktisch allen mittel- und osteuropäischen Staaten: In den baltischen Republiken Estland und Lettland gibt es größere russische Minderheiten mit einem Bevölkerungsanteil von 28 bzw. 30 Prozent, in der Slowakei lebt eine ungarische Minderheit von 10 Prozent, in Rumänien leben ebenfalls 7 Prozent Ungarn und gut 2 Prozent Roma und Sinti, in Bulgarien ist eine größere türkische Minderheit (ca. 10 Prozent) beheimatet. Viele kleinere Gruppen (darunter auch deutsche Minderheiten) kommen jeweils hinzu.

Es waren verschiedene Möglichkeiten vorstellbar, um Mittel- und Osteuropa eine neue Sicherheitsarchitektur zu verleihen und so den Risiken des aufkeimenden Nationalismus zu begegnen. Das erste mögliche Projekt war eine Erweiterung der Europäischen Union. Eine andere Idee war die Weiterentwicklung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): vom Forum für die Beilegung von zwischenstaatlichen Streitigkeiten zu einem regionalen Sicherheitssystem. Und schließlich konnte die NATO neue Mitglieder aufnehmen und Sicherheitsgarantien abgeben.

Während man noch überlegte, wie eine Sicherheitsarchitektur für Mittel- und Osteuropa gestaltet werden könnte, wurde das westliche Südosteuropa von einer Welle der Gewalt erfasst. Die Brutalität, mit der unter ethno-nationalistischen Vorzeichen – nicht religiös motiviert – die Kriege und Bürgerkriege auf dem Balkan geführt wurden, versetzte Europa in einen Schockzustand. Man hatte nach dem Ende des Kalten Krieges auf eine Epoche des Friedens gehofft. Angesichts der Gewaltorgien, Massenvergewaltigungen und „ethnischen Säuberungen“ bestand dringender Handlungsbedarf. Das europäische und amerikanische Krisenmanagement in Südosteuropa war – wie Richard Holbrooke es formulierte – das „größte kollektive sicherheitspolitische Debakel des Westens seit den 1930er Jahren“. Das Debakel auf dem Balkan bewirkte aber einen nachhaltigen Lerneffekt, gerade auch im Hinblick auf die Frage einer EU-Osterweiterung.

### III. Erweiterung und Stabilität

Die Katastrophe auf dem Balkan führte der Europäischen Union vor Augen, was in Mittel- und Osteuropa passieren könnte, wenn es nicht gelingen würde, diese Region zu stabilisieren und ihr eine Perspektive zu geben. In der Analyse der Chemnitzer Politikwissenschaftlerin Beate Neuss drohte folgendes Szenario:

„Alles spricht dafür, dass die ‚Pufferstaaten‘ zwischen der EU und Russland bzw. der GUS ohne Aussicht auf eine Integration wenig Chancen für eine stabile Entwicklung hätten. Vielmehr würden gesellschaftliche oder innenpolitische Verwerfungen und außenpolitische Bedrohungspereptionen den Transformationsprozess verlangsamen. Die Region würde zur Quelle sicherheitspolitischer Gefährdungen für die EU-Mitgliedstaaten, deren Gesellschaften z.B. durch die Ausbreitung von organisiertem Verbrechen verletzlich sind. Deutschland und Österreich wären davon in erster Linie betroffen.“

Eine klare Perspektive für Mittel- und Osteuropa musste also gerade auch für Deutschland von Interesse sein.

Der Weg zur Osterweiterung soll nun in Phasen eingeteilt dargestellt werden – auch um klarer zu machen, wie die Wahrnehmung und Deutung der Ereignisse auf dem Balkan auf die Strategien zur Osterweiterung zurückwirkte.

Während der ersten Phase von 1989/90 bis 1992 ignorierte Westeuropa, mit sich selbst beschäftigt, die Notwendigkeit, bei der Neuordnung Mittel- und Osteuropas Verantwortung zu übernehmen. Die meisten Staaten Mittel- und Osteuropas wollten ab 1989/90 der Europäischen Union beitreten. Bis zum Abschluss des Vertrags von Maastricht 1992 verdrängte jedoch die Konzentration auf die Vertiefung der europäischen Integration – als Antwort auf die deutsche Frage – die ebenso drängende Frage, wie mit den beitrtrittswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas zu verfahren sei.

In dieser durch Zögerlichkeit charakterisierten Phase schloss die Europäische Gemeinschaft ab 1991 mit insgesamt zehn mittel- und osteuropäischen Staaten so genannte Europa-Abkommen. Diese waren als Freihandelsabkommen angelegt und wurden von einem politischen Dialog und technischer und finanzieller Unterstützung flankiert. Eine klare Beitrittsperspektive enthielten die Europa-Abkommen jedoch nicht, die Details der Regelungen zum Marktzugang (insbesondere beim Zugang zum Agrarmarkt) waren zum Teil wenig generös. Sie wurden dementsprechend als unzureichend betrachtet. Die Staaten Mittel- und Osteuropas wollten sich mit einem Status unterhalb der Vollmitgliedschaft in der EU nicht zufrieden geben.

Tatsächlich wurde in einer zweiten Phase von 1993 bis 1997 auf die Unzulänglichkeit der vorherigen Halbherzigkeit reagiert. Es wurde eine Beitrittsperspektive eröffnet und eine Erweiterungspolitik entwickelt. Vor dem Hintergrund der Geschehnisse auf dem Balkan vollzog der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 die entscheidende Wende: Die Staats- und Regierungschefs formulierten endlich ein klares Angebot für die mittel- und osteuropäischen Staaten, der Europäischen Union beizutreten. Der Beitritt wurde dabei an Forderungen geknüpft, die als „Kopenhagener Kriterien“ bekannt geworden sind. Eine Erfüllung von so genannten politischen Kriterien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Minderheitenschutz –, und der so genannten wirtschaftlichen Kriterien – ein gewisser Entwicklungsstand der Marktwirtschaft – wurde von Beitrittskandidaten verlangt. Sie müssen außerdem die Gesamtheit des geltenden EU-Rechts übernehmen.

Diese Beitrittsperspektive verfehlte ihre Wirkung nicht. Die mit den Kopenhagener Kriterien verbundenen Anforderungen setzten aufgrund der Attraktivität einer EU-Mitgliedschaft in den Transformationsstaaten große Reformanstrengungen frei. Denn es galt, in den regelmäßigen Berichten der Europäischen Kommission, die die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien bewerten, die Beitrittsfähigkeit bescheinigt zu bekommen. Diese Berichte der Kommission waren die Grundlage für die Entscheidung des Europäischen Rates, mit den „Beitrittskandidaten“ Verhandlungen aufzunehmen.

In Phase drei fanden Beitrittsverhandlungen statt, die gestuft aufgenommen wurden. 1997 entschied der Europäische Rat, mit fünf mittel- und osteuropäischen Staaten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen, Slowenien) ab März 1998 über den EU-Beitritt zu verhandeln. Durch geschickte Diplomatie (und vor allem durch Druck und Vetodrohungen) erreichte Griechenland, dass auch mit Zypern in dieser Gruppe verhandelt würde – obwohl der Zypern-Konflikt noch nicht gelöst war.

Bald war klar, dass es nicht ratsam war, zwei Klassen mittel- und osteuropäischer Staaten zu schaffen. Weitere Staaten hatten große Fortschritte in Richtung EU-Beitritt gemacht. Der Europäische Rat entschied daher 1999, dass auch mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien sowie mit der Slowakei ab dem Februar 2000 verhandelt würde.

Gegenstand der Verhandlungen waren die Details der Übernahme des *acquis* – so heißt das geltende EU-Recht im EU-Jargon – durch die Beitrittskandidaten. Es wurden insgesamt

90.000 Seiten des *acquis* in 2000 Verhandlungsgruppen von 700 Beamten der EU-Kommission verhandelt. Die Verhandlungen wurden 2002 abgeschlossen. 2003 wurden in den Beitrittsländern Referenden zum EU-Beitritt abgehalten. Dieser wurde durchweg mit überwältigenden Mehrheiten befürwortet, so dass ihrem Beitritt am 1. Mai 2004 nichts mehr im Wege stand.

Die EU-Erweiterung hätte unter Umständen früher, schneller und beherzter durchgeführt werden können. Doch übersehen Kritiker leicht, dass die Erweiterung gegen vielfältige Bedenken durchgesetzt werden musste. Zu nennen ist insbesondere das Argument, dass vor der Erweiterung eine Vertiefung und gründliche Reform der EU erfolgen musste. Es bleibt bis heute ungewiss, wie effizient die Institutionen der EU mit 25 Mitgliedern funktionieren werden und ob die Reformen der Institutionen und der Entscheidungsverfahren durch die Verträge von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) ausreichend sind. Aber es wäre unverantwortbar gewesen, die beitragswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas weiterhin im Ungewissen zu lassen. Die Europäische Union hat mit der Entscheidung für die Osterweiterung den Staaten Mittel- und Osteuropas eine Perspektive aufgezeigt, die ihnen half, wirtschaftliche und politische Stabilität zu finden.

Bei einer Betrachtung der gegenwärtigen Situation soll nicht übergangen werden, dass auch die NATO-Osterweiterung ein wichtiger Faktor zur Stabilisierung Mittel- und Osteuropas war. Der ehemalige tschechische Präsident Václav Havel hob deren Bedeutung in einem *Spiegel*-Interview im Februar 1995 hervor:

„Aus Sicherheitsgründen ist für uns die Aufnahme in die Nato tatsächlich dringlicher als die in die Europäische Union. Keiner weiß, wie die weiteren Entwicklungen verlaufen und ob wir dort nicht unliebsame Überraschungen erleben. Jetzt ist die Zeit wirklich reif, ernsthaft über unsere Mitgliedschaft in der Nato zu verhandeln; sie allein bietet eine Sicherheitsgarantie. Die Integration in die EU bleibt ein langfristiger Prozeß.“

Andere Politiker Mittel- und Osteuropas argumentierten ähnlich.

Derzeit – nach der Erweiterung von NATO und EU – gestalten EU und NATO eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur für Mittel- und Osteuropa. Während die NATO die sicherheitspolitische Frage (nach außen) beantwortet, bietet die EU mit der Verankerung im europäischen Einigungsprojekt Orientierung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Aus dieser Orientierungsleistung folgt eine Stabilisierung in mehrfacher Hinsicht: Die wirtschaftlichen und politischen Kopenhagener Kriterien haben gewaltige Reformanstrengungen bewirkt und einen Rückfall in Diktatur und Planwirtschaft verhindert. Der Handel im Europäischen Binnenmarkt schafft wachsenden Wohlstand und generiert eine Basis für die langfristige Stabilität der Demokratie. Die Einbindung in das den Nationalstaat überwindende „Projekt Europa“ mildert den Nationalismus, der die zwischenstaatlichen Beziehungen gefährdet und Minderheitenkonflikte heraufbeschwört. Mit der strategischen Entscheidung für die Erweiterung hat die Europäische Union einen ihr eigenen Ansatz gefunden, in einem größer werdenden Raum Frieden und Stabilität zu schaffen.

Erlauben Sie mir im Rahmen dieser Diskussion von Erweiterung und Sicherheitspolitik noch einen Blick in die Zukunft: Gerade auch bei den noch geplanten Erweiterungen wird die sicherheitspolitische Dimension des Erweiterungsinstruments deutlich.

Für die Entwicklung einer zukunftsgerichteten Vision für den Balkan greift die EU seit 1999/2000 wiederum auch auf das Instrument der Beitrittsperspektive zurück. Die Stabilität auf dem Balkan ist noch immer höchst brüchig. Der Bestand des nach dessen geistigen Urheber Javier Solana als „Solania“ verspotteten Notbündnisses von Serbien und Montenegro ist zweifelhaft. Viele positive Entwicklungen auf dem Balkan zeigen jedoch, dass die Angebote der EU angenommen werden und eine positive Dynamik freisetzen.

In einen weiteren sicherheitspolitischen Zusammenhang sollte auch die Diskussion um einen EU-Beitritt der Türkei eingeordnet werden. Seit dem Beschluss des Europäischen Rates am 17. Dezember ist geplant, dass am 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgenommen werden. Die Perspektive eines EU-Beitritts hat – wie schon in den Staaten Ost- und Mitteleuropas – auch in der Türkei eine große Reformdynamik ausgelöst und zu einer Neudefinition des Kemalismus geführt. Die von der EU gestellten Anforderungen haben zu einer Stärkung der Demokratie geführt und nachhaltige Bemühungen bewirkt, den Menschenrechtsschutz und den besonders kritischen Umgang mit Minderheiten zu verbessern. Auch in diesem Fall ist also die Erweiterungsstrategie ein mächtiges Instrument für die EU, ihr Sicherheitsumfeld positiv zu beeinflussen. Man darf nicht nur hoffen, dass mit einer auf Dauer demokratischen Türkei ein Modell mit Ausstrahlungskraft zeigt, wie Demokratie bei einer mehrheitlich islamischen Gesellschaft gestaltet werden kann. Unsere Erfahrung ist, dass die Europäische Union an ihren Rändern durchweg Stabilität erzeugt hat. Gerade im Nahen und Mittleren Osten kann eine fest in die Europäische Union eingebundene Türkei eine heilsame Wirkung entfalten.

#### **IV. Die „strategische Dimension“**

Die Europäische Union kann ihr sicherheitspolitisches Wirken nicht auf den strategischen Einsatz von Erweiterungen beschränken. Es ist selbstverständlich und unstrittig, dass sie ihre außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit ausbauen muss. Sie muss eine Fähigkeit entwickeln, schnelle und gute Entscheidungen zu treffen und über ausreichende diplomatische und militärische Fähigkeiten verfügen.

Die Notwendigkeit dafür ergibt sich aus der Analyse des internationalen Umfelds. Nach der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), die im Dezember 2003 vom Europäischen Rat in Brüssel verabschiedet wurde, sind es folgende Bedrohungen, denen sich Europa stellen muss: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte, gescheiterte Staaten, organisierte Kriminalität. Ethno-nationalistische Konflikte haben seit den 1990er Jahren wieder abgenommen. Die größten Gefahren gehen heute von einem religiös motivierten Terrorismus und der Gefahr durch Massenvernichtungswaffen aus.

Trotz der offenkundigen Notwendigkeit einer entscheidungs- und handlungsfähigen Europäischen Union liegen die Defizite der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik noch offen zutage. Es gibt bislang keine hinreichende Konvergenz der Außenpolitiken der EU-Mitgliedstaaten, so dass ein Auseinanderdriften der Interessen der Mitgliedstaaten das gemeinsame internationale Auftreten bedroht. Und auch die Frage nach gegebenenfalls notwendigen Fähigkeiten zur Durchführung von militärischen Interventionen ist unzureichend gelöst. Diese beiden Fragen zur Konvergenz bzw. Entscheidungsfähigkeit und zur militärischen Handlungsfähigkeit sollen unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden, wie es damit nach der EU-Osterweiterung bestellt ist.

##### **1. Eine Konvergenz der Außenpolitiken**

Gerade nach der Erfahrung des Irak-Kriegs stellt sich die Frage, ob die erweiterte Europäische Union außenpolitisch noch entscheidungsfähig ist. Dazu ein kleiner Rückblick: Unter dem Titel „Europa und Amerika müssen zusammenstehen“ veröffentlichten am 30. Januar 2003 verschiedene Tageszeitungen eine Anzeige, die einen Brief der Staats- und Regierungschefs von Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal, Ungarn, Polen, der Tschechischen Republik und Dänemark wiedergab. Es handelte sich bei dem „Brief der Acht“ um eine Solidaritätsbekundung mit der Bush-Regierung, die sich für den Irak-Krieg rüstete. Das Vorhaben der US-Regierung, Saddam Hussein notfalls mit Waffengewalt zu stürzen

und den (vermeintlichen) Besitz von Massenvernichtungswaffen zu unterbinden, wurde nachdrücklich unterstützt. Der Wortlaut des Briefes suggerierte, dass die Unterzeichner (Blair, Berlusconi, Aznar, Barroso, Medgyessy, Miller, Havel und Rasmussen) für ganz Europa sprächen.

Tatsächlich hatten die acht Unterzeichner keine Abstimmung mit den anderen EU-Staaten vorgenommen und einen Brief verfasst, der nicht vereinbar war mit jener Aufforderung im EU-Vertrag:

„Die Mitgliedsstaaten unterstützen die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitiger Solidarität. Die Mitgliedsstaaten arbeiten zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. [...] Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte.“ (Art. 11 Abs. 2 EUV)

Zuvor war allerdings die Kohärenz der EU-Außenpolitik auch von den Gegnern des Irak-Feldzuges beschädigt worden. Die deutsche Regierung hatte sich im Sommer 2002 festgelegt, auf keinen Fall an einem Irak-Feldzug teilzunehmen, ohne dies mit den EU-Partnern zu diskutieren. Die Instrumentalisierung dieser Position im Bundestagswahlkampf verhinderte, dass Spielraum für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Position blieb. Der Mangel partnerschaftlichen Geistes, der insgesamt die europäische Positionierung zum Irak-Krieg prägte, kennzeichnete schließlich auch die Reaktion des französischen Präsidenten Jacques Chirac, der über die EU-Beitrittskandidaten, die den „Brief der Acht“ mit unterzeichnet hatten, schimpfte:

„Sie haben eine großartige Gelegenheit verpasst, den Mund zu halten. Diese Länder sind zugleich, sagen wir es ruhig, nicht besonders wohlgezogen und ein wenig ahnungslos hinsichtlich der Gefahren, die ein zu schnelles Einschwenken auf die amerikanische Position mit sich bringt“.

Das dramatische Scheitern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union in der Irak-Krise war natürlich nicht nur eine Frage der Partnerschaftlichkeit und der Diplomatie. Das grundlegendere Problem war die Spaltung Europas in zwei Lager, also das Fehlen einer Konvergenz der außenpolitischen Ziele der Staaten Europas. Die Episode Irak-Krieg spielte im wesentlichen vor der eigentlichen Ost-Erweiterung der EU am 1. Mai, sie weckte aber die schlimme Befürchtung, die EU könne nach der Osterweiterung dauerhaft entscheidungsunfähig, weil gespalten sein.

Diese Erfahrung einer Spaltung hatte man schon einmal, bei den Turbulenzen um die diplomatische Anerkennung Kroatiens 1992 gemacht. Das Problem kann strukturell nicht vermieden werden. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist als zwischenstaatliche Kooperation angelegt und wird von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat und den Außenministern im Außenministerrat der EU bestimmt. Es gibt keine übergeordnete Entscheidungsinstanz, die eine europäische Außenpolitik hierarchisch festlegen könnte. Zwar kann die Ratspräsidentschaft durch Diplomatie und Verhandlungsgeschick bei der Formulierung von Kompromissen eine wesentliche Rolle spielen, doch bei einem fundamentalen Dissens ist die außenpolitische Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union wegen des grundsätzlich in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geltenden Einstimmigkeitserfordernisses unvermeidlich. Selbst bei erfolgreicher Ratifikation der europäischen Verfassung bleibt dieses Problem bestehen. Die Irak-Krise liefert das extremste Beispiel für ein Scheitern der GASP. Sie verweist darauf, dass die GASP eine Konvergenz – nicht unbedingt eine Identität – der außenpolitischen Orientierungen der EU-Mitgliedstaaten erfordert.

Mit dem Beitritt der Staaten Mittel- und Osteuropas zur Europäischen Union wurden allerdings drei Faktoren wirksam, die nach meiner Einschätzung die Weichen in Richtung Konvergenz stellen:

- (1) Die Staaten Mittel- und Osteuropas waren schon vor ihrem Beitritt wichtige Handelspartner der „alten“ EU. Zunehmende wirtschaftliche Verflechtungen zwischen dem Westen und Osten der Europäischen Union begründen gemeinsame ökonomische und sicherheitspolitische Interessen, die in einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen werden und die über den derzeitigen Status quo hinausweisen.
- (2) Konnten wir schon in den 1990er Jahren und insbesondere seit der Einführung des Euro eine Vertiefung der europäischen Identität beobachten, so findet derzeit eine Einbeziehung Mittel- und Osteuropas in die Europäisierung von Identität statt. Geteilte Identitäten sind nicht unbedingt notwendig für die Formulierung gemeinsamer Interessen, aber sie sind ein günstiger Ausgangspunkt dafür.
- (3) Die kontinuierliche Zusammenarbeit in den europäischen Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik schafft stabile Kommunikationskanäle auf allen Ebenen des politischen und diplomatischen Geschehens. Ein Zusammenbruch der Kommunikation und damit der Verhandlung einer europäischen Position wird damit unwahrscheinlich. Durch die zunehmende Verflechtungen der Arbeitsebenen und den Aufbau eines europäischen diplomatischen Dienstes wird es eine wachsende Gemeinsamkeit im außenpolitischen Denken in Europa geben.

Diese Folgen ökonomischer Verflechtung, wachsender europäischer Identität und der Herausbildung eines institutionalisierten europäischen außenpolitischen Entscheidungsapparates werden gerade bei den neuen EU-Mitgliedstaaten, die jüngst Teil dieser Prozesse wurden, eine verstärkte europäische Orientierung begründen.

Allerdings ist nicht zu erwarten, dass dadurch fundamentale sicherheitspolitische Überlegungen in den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten außer Kraft gesetzt würden. Diese Staaten erhielten nach dem Ende des Kalten Krieges unter der Führung der USA eine vergleichsweise schnelle Zusicherung, der NATO beitreten zu können. Diese dadurch erreichte Lösung der sicherheitspolitischen Frage hat starke transatlantische Loyalitäten begründet, bzw. bereits bestehende Bindungen (wie im Fall Polens) bekräftigt. Sie werden bestehen bleiben, solange die mittel- und osteuropäischen Staaten ihre sicherheitspolitische Situation nicht anders als heute definieren.

Eine solche Veränderung ist nicht erkennbar. Die Unterstützung von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik für den Irak-Feldzug der USA entspringt mithin grundsätzlichen sicherheitspolitischen Einschätzungen und nicht nur einem Bedürfnis nach Prestige (wie im Fall von Spanien und Italien). Diese Einschätzungen werden sich nicht durch Regierungswechsel (wie in Spanien) ändern. Man sollte angesichts der Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland von amerikanischen Sicherheitsgarantien im Kalten Krieg Verständnis dafür aufbringen.

Aus dieser Überlegung resultiert: Die Vorstellung einer multipolaren Weltordnung, in der die Europäische Union die Vereinigten Staaten von Amerika als Gegenmacht ausbalanciert, lässt sich nicht realisieren. In der erweiterten Union würde ein Kurs, der die NATO unterminieren und gegen die USA gerichtet wäre, einen Bruch herbeiführen und eine außenpolitischen Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union herbeiführen. Die Europäische Union ist auf eine gedeihliche Partnerschaft mit den USA angewiesen, wenn sie eine Rolle als internationaler Akteur entwickeln will. Eine Politik, die gegen die NATO und in Konkurrenz mit den USA entwickelt wird, stellt die sicherheitspolitische Bindung der mittel- und osteuropäischen Staaten an die USA nicht in Rechnung und würde die Perspektive einer Konvergenz der Außenpolitiken der EU-Mitgliedstaaten massiv beschädigen.

## 2. Schaffung militärischer Fähigkeiten

Diese Überlegung ist von grundsätzlicher Bedeutung für das zweite große Defizit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Es wird häufig darauf hingewiesen, dass Europa selbst in der Situation europäischer Eintracht nicht überzeugend international handeln könnte, weil entsprechende militärische Fähigkeiten fehlen würden.

Es ist ein allgemein beklagter Umstand, dass die Staaten Europas zu wenig für ihre militärischen Fähigkeiten ausgeben. Dieses Fehlen europäischer militärischer Kapazitäten ruft bei dem gleichzeitigen Anspruch der Europäischen Union auf eine internationale Rolle einen „Capabilities-Expectations Gap“ (Christopher Hill) hervor, ein Auseinanderklaffen von geweckten Erwartungen und militärischen Möglichkeiten. Das Problem wurde der Europäischen Union während des Kosovo-Krieges deutlich vor Augen geführt. Geradezu peinlich berührt war man in Europa angesichts der technologischen Überlegenheit der USA und dem unvermeidlichen Eingeständnis, dass die Europäer zum Erfolg des NATO-Luftkriegs einen nur geringen Beitrag geleistet hatten. Deutlicher als je zuvor stand allen vor Augen, dass eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ohne deutlich erweiterte militärische Fähigkeiten, das heißt ohne eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), nicht weiter auskommen könnte.

Allerdings sei darauf hingewiesen, dass entgegen dem gängigen Lamento Europa bereits einiges im Hinblick auf militärische Handlungsfähigkeit getan hat. Das britisch-französische Treffen von St. Malo im Dezember 1998 gab den entscheidenden Anstoß für die weitere Entwicklung. Jene Initiative wurde vom Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 aufgegriffen. Man einigte sich darauf, dass man bis 2003 eine 50.000 bis 60.000 Mann starke schnelle Eingreiftruppe aufstellen wolle, die innerhalb von 60 Tagen aufgestellt werden kann und für mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden könnte. Die Einsätze sollten der Erfüllung der „Petersberg-Aufgaben“ dienen: humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, die Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens einschließen.

Erste Missionen dieser Art wurden seither realisiert. 2003 führt die Europäische Union erste eigene Operationen auf dem Gebiet des Krisenmanagements durch:

(1) Eine Polizeitruppe aus 15 EU- und 18 Nicht-EU-Staaten ist seit Januar 2003 unter europäischem Befehl in Bosnien-Herzegowina im Einsatz. Sie trägt zur Ausbildung von Polizeikräften bei und hat die Aufgaben der International Police Transition Force (IPTF) übernommen, die im Rahmen der UN-Mission in Bosnien und Herzegowina (UNMIBH) im Einsatz war. Diese European Union Police Mission (EUPM) soll bis zum Jahre 2005 stationiert bleiben.

(2) Vom März bis zum Dezember 2003 führte die EU in Mazedonien ihre erste gemeinsame Militäraktion durch: Die Operation „Concordia“ setzte in Mazedonien eine Reihe von NATO-geführten Operationen zur Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid vom 13. August 2001 fort.

(3) Im Dezember 2003 übernahm die europäische Polizeimission „Proxima“ Aufgaben in Mazedonien. 200 uniformierte Polizisten und internationales ziviles Personal aus allen 15 EU-Mitgliedstaaten und einigen anderen Staaten sollen die Ausbildung mazedonischer Polizisten beaufsichtigen.

(4) Im Juni 2003 übertrug der UN-Sicherheitsrat europäischen Streitkräften unter französischem Befehl (als „Rahmen-Nation“) das Mandat, die Operation „Artemis“ in der Demokratischen Republik Kongo bis zum September 2003 auszuführen. Artemis ersetzte eine

multinationale Übergangstreitkraft, die versucht hatte, die vom Bürgerkrieg zerrissene Region zu stabilisieren.

(5) Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet hat im Dezember 2004 die EU ihren bislang größten Einsatz begonnen. Der NATO-Gipfel in Istanbul entschied im Juni 2004, dass die bislang von der NATO geführte Stabilization Force in Bosnien-Herzegowina (SFOR) Ende 2004 beendet werden und dann von einer EU-Mission beerbt werden soll. Am 2. Dezember 2004 wurde die SFOR von der 7000 Mann starken Operation EUFOR abgelöst. Es handelt sich dabei um den größten Einsatz der EU in ihrer Geschichte.

Diese Polizei- und Militäraktionen auf dem Balkan und in Afrika liefern erste Erfahrungen, wie die GASP von einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestützt werden kann. Eine entscheidende Frage ist dabei, wo bei den Operationen jeweils das Hauptquartier angesiedelt werden soll. Es war stets eine Streitfrage gewesen, ob EU-Einsätze auf NATO-Strukturen zurückgreifen können oder ob gänzlich eigenständige EU-Fähigkeiten geschaffen werden. Gerade nach der EU-Osterweiterung, so meine These, gibt es wenig Alternativen zur Beibehaltung, wenn nicht sogar zu Stärkung der transatlantischen Komponente.

Im April 2003 hatten Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg vorgeschlagen, in der kleinen Brüsseler Vorortgemeinde Tervuren ein von der NATO unabhängiges EU-Hauptquartier für die ESVP zu schaffen. Das Projekt „Tervuren“ stieß wegen der Vermutung, es werde – wenn auch aussichtslos – versucht, die Keimzelle einer rivalisierenden Militärmacht zu schaffen, auf massiven Widerstand aus den USA. Einige EU-Staaten sahen in dem Projekt eine überflüssige Duplizierung bereits vorhandener Kommandostrukturen in der NATO.

Als Folge des auf Grund gelaufenen Tervuren-Projekts wird bei den EU-Operationen bei der Frage der Ansiedlung des Hauptquartiers noch experimentiert. Bei der „Artemis“-Mission im Kongo lag das Hauptquartier bei der „Rahmennation“ Frankreich. Die „Concordia“-Mission wurde vom NATO-Hauptquartier in Mons aus geleitet. Letzteres ist bei der EU-Mission in Bosnien-Herzegowina gleichermaßen der Fall: Es zeichnet sich ab, dass mittel- und langfristige eine „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ zunächst innerhalb der NATO fortentwickelt wird und die EU bei Einsätzen – auch ohne Beteiligung der USA – auf NATO-Strukturen zurückgreifen kann.

Nicht zuletzt aus Gründen der Effizienz ist dies derzeit sinnvoll, und sowohl die EU-Staaten als auch die USA sollten sich darauf besinnen, entlang dieser Entwicklungslinien einen starken, zum unabhängigen Handeln fähigen europäischen Pfeiler in der NATO aufzubauen. Gerade nach der EU-Osterweiterung und aufgrund der NATO-Orientierung der meisten neuen EU-Mitglieder ist keine echte Alternative zu dieser europäischen Verteidigungsidentität innerhalb der NATO denkbar.

## V. Ausblick

Lassen Sie mich am Schluss dieser Überlegungen zur Ausrichtung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach der EU-Osterweiterung drei Thesen formulieren:

**1. These:** Die Deutsche Außenpolitik muss in Rechnung stellen, dass die neuen EU-Mitglieder auf eine Orientierung an NATO und USA nicht verzichten können und werden.

Eine kluge deutsche Außenpolitik sollte daher nach Möglichkeit versuchen, die außenpolitische Richtung der EU so zu bestimmen, dass neue EU-Staaten nicht in die Situation geraten, zwischen EU und NATO entscheiden zu müssen. Der Preis für einen gaullisti-

schen Kurs, der versucht, amerikanische Weltpolitik zu konterkarieren, wäre – sehr zu unserem Schaden – die Spaltung der EU.

Die anzustrebende Abstimmung mit den USA kann selbstverständlich nicht unter allen Umständen glücken. Sie setzt seitens der US-Regierung die Einsicht voraus, dass ein zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fähiges Europa der transatlantischen Partnerschaft förderlich ist. Amerikanische Versuche, zwischen „altes“ und „neues“ Europa einen Keil zu treiben (Donald Rumsfeld), sind kurzsichtig und liegen aus guten Gründen nicht in der Tradition der amerikanischen Europapolitik.

**2. These:** Die USA müssen erkennen, dass für sie ein starkes, außenpolitisches Europa von Vorteil ist.

Die USA haben die europäische Integration von Anfang an wohlwollend unterstützt und gefördert, weil sie diese als Beitrag zum Frieden in Europa verstanden. Dabei sah man in den USA die sicherheitspolitische Dimension der europäischen Integration zum Teil klarer als in Europa: Sicherheitsfragen standen im Zentrum der Anfänge der europäischen Integration, und die USA unterstützten deswegen den europäischen Einigungsprozess, selbst wenn dieser für die USA handelspolitische Nachteile bedeutete.

Es ist heute im Sinne der transatlantischen Partnerschaft, wenn die Europäische Union größere Verantwortung als globaler Akteur übernimmt. Eine europäische, mit den USA konkurrierende Interventionsarmee ist nicht in Sicht. Die USA sollten daher die Chance der Kooperation ernst nehmen und Projektionen von europäisch-amerikanischen Konfliktszenarien beiseite legen. Die Chancen dafür stehen gut und die Anzeichen sind unverkennbar, dass die zweite Administration von George W. Bush zur Außenpolitik Clintons zurückkehrt und die Partnerschaft mit Europa erneuert.

**3. These** (zusammenfassend): Die Europäische Union wird nach der Osterweiterung transatlantischer.

Es ist nach der EU-Osterweiterung weder möglich noch vernünftig, eine Stärkung der internationalen Rolle der EU in Opposition zu den USA anzustreben. Die Europäische Union ist nach der Osterweiterung gezwungen, in sicherheitspolitischer Hinsicht transatlantischer zu werden. Die neuen östlichen Mitglieder lassen der Europäischen Union keine andere Wahl, als sich stärker nach Westen zu orientieren.