



KLAUS ACHMANN

Sicherheitspolitische Aspekte einer Erweiterung der EU

Die bevorstehende und kaum noch umstrittene Erweiterung der EU wird – unabhängig von der schließlichen Zahl der beitretenden Staaten – zu neuen Außengrenzen der EU führen und ihr damit neue Nachbarn verschaffen.

Dies wird angesichts der traditionellen Bemühungen der EU um enge und für beide Seiten vorteilhafte Beziehungen zu den jeweiligen Nachbarn eine Fülle neuer Gestaltungsaufgaben mit sich bringen. Es werden sich aber auch zahlreiche andere neue Chancen und neue Risiken ergeben: Einerseits werden Problemzonen und Krisengebiete, die bisher in sicherer Entfernung von der EU waren, näher rücken.

Probleme der Migration, des Menschenhandels, der Drogenkriminalität und des organisierten Verbrechens werden sich verschärft stellen. Andererseits hat sich gezeigt, dass schon die entfernte Aussicht auf einen künftigen EU-Beitritt Staaten zu außergewöhnlichen Anstrengungen auf innenpolitischem Gebiet, aber auch zur Ausräumung bestehender Probleme oder gar Konflikte mit ihren Nachbarn bewegen kann. Die erfolgreichsten Beispiele für

den Mut zu tiefgreifenden Reformen sind Polen und Ungarn. Christoph Bertram hat darauf hingewiesen, dass diesem stabilisierenden und beruhigenden Einfluss die erstaunliche Unfähigkeit der EU gegenübersteht, benachbarte Staaten anzubinden, ohne ihnen die Perspektive einer späteren Vollmitgliedschaft anzubieten. Er mahnt in der Erweiterungsdebatte die überfällige Entscheidung „bis hierher und nicht weiter“ an, um endlich gegenüber den unmittelbaren Nachbarn zu einer Außenpolitik fähig zu werden, die nicht nur aus Erweiterung und Erweiterungsversprechen besteht.¹

Wichtige Nachbar-Regionen einer erweiterten EU

Die geplante EU-Erweiterung wird der EU im Osten und Südosten neue Aufgabenfelder eröffnen. Die Ostsee wird durch eine EU-Mitgliedschaft der baltischen Staaten fast zu einem EU-Binnenmeer. Russland – schon durch die EU-Mitgliedschaft Finnlands

1 Christoph Bertram, Macht ohne Grenzen – Die Erweiterung der EU nach Ost und Süd wird Europa strategisch stärken, in: Die Zeit, 8.6.2000, S. 18f.



unmittelbarer Nachbar der EU mit einer gemeinsamen Grenze von 1.200 Kilometer Länge – wird noch tiefer und intensiver als bisher in (kooperierende oder konkurrierende) Beziehungen zur EU eintreten. Zugleich wächst damit die Gefahr neuer Konflikte.

Mit einem Beitritt Polens werden Weißrussland und die Ukraine unmittelbare Nachbarn der EU. Die russische Exklave Kaliningrad wird durch Litauen und Polen an seinen Landgrenzen völlig von EU-Gebiet umgeben sein. Kaliningrad hat das Potenzial, entweder eine Pilotregion für die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU und Teil regionaler Netzwerke der EU oder eine dauerhafte Quelle von Instabilität, grenzüberschreitender Kriminalität und politischer Unberechenbarkeit zu werden.

Eine Mitgliedschaft Rumäniens, Bulgariens und Sloweniens rückt den unverändert spannungsgeladenen Balkan noch stärker als bisher in das Blickfeld der EU.

Die Mitgliedschaft Zyperns und vor allem die noch ferne Mitgliedschaft der Türkei – die immerhin seit dem Europäischen Rat von Helsinki am 11./12. Dezember 1999 formell als Beitrittskandidat anerkannt ist – bringen den Krisenraum im Nahen und Mittleren Osten in das Blickfeld.

Schon dieser erste kursorische Überblick zeigt, dass sich das gesamte Umfeld der EU in politischer und strategischer Hinsicht tiefgreifend verändern wird. Curt Gasteyer spricht davon, dass „Europa vor einem ... Quantensprung (steht), nämlich der

Einbindung jenes Vor- und Zwischenfeldes zwischen Baltikum und Balkan, das schicksalhaft fast immer Objekt und Aufmarschgebiet großer Mächte gewesen ist“².

Bei einem näheren Blick auf das zukünftige Umfeld einer erweiterten EU sind mehrere problemreiche Regionen angesprochen, denen sich die EU widmen muss.

Alles überwölbend sind die Herausforderungen an eine gestaltende Politik gegenüber Russland. Auch wenn die Entwicklung seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA ein kooperationswilliges Russland zeigt, bleiben doch genügend offene Fragen: Wie ist mit dem Gewicht und den Potenzialen, aber auch den Rückständigkeit, inneren Widersprüchen und nach außen gerichteten Ansprüchen Russlands umzugehen; wie ist die Zukunft Kaliningrads einvernehmlich zu gestalten? Mit Blick auf Russland und die übrigen GUS-Staaten baut die EU ein „Partnership and Cooperation Framework“ auf.

Entsprechende Abkommen sind mit den meisten dieser Staaten in Kraft, ausgenommen lediglich Weißrussland, Tadschikistan und Turkmenistan. Russland ist darüber hinaus seit 1997 durch die Grundakte und den NATO-Russland-Rat mit der NATO verbunden, doch hat dieser bisher nicht mehr als Routinesitzungen hervorgebracht. Der jüngst durch den britischen Premier Tony Blair lancierte Vorschlag eines neuen Rates, der nach den Beschlüssen des NATO-Russland-Rates vom

2 Curt Gasteyer, Die strategischen Folgen der EU-Osterweiterung, in: ASMZ, 5/2001, S. 27.

7. Dezember 2001 in modifizierter Form verwirklicht werden soll und in dem Moskau bei bestimmten Fragen gleichberechtigt neben den 19 NATO-Partnern sitzen würde, war Ausdruck und Ergebnis der neuen Annäherung, die sich durch die russische Unterstützung für die Anti-Terror-Kampagne der USA nach dem 11. September ergeben hat. Moskaus Politik einer weiteren Öffnung gegenüber den europäisch-atlantischen Strukturen wurde ebenso beschleunigt wie die Bereitschaft des Westens, die Partnerschaft mit Russland enger zu gestalten. Beides wurde beim Besuch des russischen Präsidenten Wladimir Putin in Berlin und Brüssel im September 2001 deutlich. Sein Angebot einer engen Zusammenarbeit mit der EU kann der Ansatzpunkt für eine vertiefte Kooperation sein, die nicht nur die Terrorbekämpfung betrifft, sondern ein breites Spektrum politischer und wirtschaftlicher Fragen. Schon jetzt gibt das 1997 in Kraft getretene „Partnership and Cooperation Agreement“ der EU mit Russland den Rahmen für politischen Dialog und eine weit gespannte Zusammenarbeit, verstärkt durch den Beschluss des EU-Russland-Gipfels vom Oktober 2001, eine High Level Group zur Entwicklung eines Konzepts für einen „Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum“ einzurichten. Auch kooperative Regelungen für den künftigen Status Kaliningrads, die mit den im März 2002 begonnenen Verhandlungen zwischen der EU und Russland angestrebt und beim EU-Russland-Gipfel im Frühsommer 2002 beschlossen werden sollen, sind möglich geworden. Selbst die Perspektive einer institutionalisierten Anbindung Russ-

lands an die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist vorstellbar, sobald die EU diesen Bereich hinreichend konkret ausgestaltet hat. Allerdings darf eine solche Kooperation nicht zu einem faktischen oder gar völkerrechtlich abgesicherten Veto-Recht Russlands gegenüber außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen der EU führen, wie es Russland offensichtlich mit seinem früheren Vorschlag eines Europäischen Sicherheitsrates angestrebt hatte.

Heinz Timmermann weist darauf hin, dass die EU dort ein kritischer Partner Russlands sein muss, wo Moskau gemeinsamen europäischen Grundwerten und Prinzipien zuwiderhandelt. Er nennt die de-facto-Unterstützung des autoritären Lukaschenko-Regimes in Weißrussland und die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien als Beispiele.³ Auch in Russland selbst lassen sich maßgebliche Stimmen hören, die den „Gang nach Europa“ zwar der Form nach als außenpolitische Aufgabe, dem Inhalt nach aber überwiegend als inneres Problem bezeichnen: Vor allem gehe es um die wirtschaftliche Umgestaltung, die Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse und die Respektierung der Menschenrechte gerade in Tschetschenien.⁴

3 Heinz Timmermann, Nach dem 11. September: Ein neues deutsch-russisches Verhältnis?, in: SWP-Aktuell, 22.11.2001.

4 Dimitrij Trenin, Der herbstliche Marathon Vladimir Putins: Zur Geburt einer außenpolitischen Strategie Russlands, Moskovskij centr Karnegi, briefing, 20.11.2001, zit. in: Falk Bomsdorf, Russland und der Westen nach dem 11. September: Beginn einer wirklichen Partnerschaft?, in SWP-Zeitschriftenschau, März 2002, S. 6.



Gleichwohl bleibt Russland aus verschiedenen Gründen ein zentraler Unsicherheitsfaktor: Noch ist nicht klar, ob Putin die innenpolitischen Widerstände gegen seine Linie der Westöffnung bei Eliten und Bevölkerung dauerhaft endgültig überwinden kann, ob er dauerhafte Lösungen für die vielfältigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder militärischen Probleme Russlands finden und durchsetzen kann und ob er Russland angesichts des Selbstständigkeitsstrebens einiger Regionen zusammenhalten kann. Sorgen bereiten unverändert die russische Vorgehensweise in Tschechien und russische Nuklearanlagen. Der Ausgang des Transformationsprozesses in Russland ist letztlich noch offen.

Die Herausforderung für die EU, ja für den Westen insgesamt wird darin bestehen, Russland dabei zu helfen, einen Platz als anerkannter Partner in Europa einzunehmen, der angemessenen Einfluss gewährleistet, aber Dominanz zuverlässig ausschließt. Die von der EU 1999 definierte „Gemeinsame Strategie“ gegenüber Russland macht den Willen der EU deutlich, auf diesem Weg voranzugehen und eine strategische Partnerschaft anzustreben.

Weißrussland zeigt sich in seiner Rückständigkeit bei Fragen der Demokratisierung, des Schutzes von Menschenrechten und bei der Erstellung eines Rechtsstaates ein besonders schwieriger Nachbar. Bisher gibt es kaum erfolgreiche Ansätze für eine Kooperation mit der EU. Die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsvertrages der EU und die

technische Zusammenarbeit sind seit 1997 ausgesetzt. Lediglich Projekte zur Unterstützung der Zivilgesellschaft werden weiterhin finanziert.

Partnerschafts- und Kooperationsverträge der EU mit der Ukraine und Moldowa sind seit 1998 in Kraft. Die EU hat sich verpflichtet, beide Länder bei der politischen und wirtschaftlichen Umgestaltung zu unterstützen und Hilfestellung bei der schrittweisen Anpassung an europäische Gesetze zu leisten. Für die Ukraine hat die EU – wie für Russland – eine „Gemeinsame Strategie“ beschlossen, um die Stabilisierung des Landes voranzutreiben. Die Ukraine hat bereits 1998 die EU-Mitgliedschaft zu einem im nationalen Interesse liegenden Ziel erklärt. Die EU führt das Land aber noch auf keiner Kandidatenliste. Allerdings hat der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seinem Besuch in Kiew Anfang Dezember 2001 seine Unterstützung für einen assoziierten Status der Ukraine in der EU zum Ausdruck gebracht.

Moldowa und die Ukraine sind in Regionalgruppen aktiv, an denen EU-Staaten, Kandidaten und Staaten, die sich dem „Stabilisation and Association Process“ der EU angeschlossen haben, teilnehmen.

Das wieder kommunistisch regierte Moldowa, seit Juli 2001 Mitglied des Stabilitätspakts für Südosteuropa, ist völlig verarmt. Eine notwendige Strukturreform ist ausgeblieben, Korruption und Misswirtschaft sind stark gewachsen. Die Russifizierungstendenzen des autoritären Präsidenten Wladimir Woronin, der seit



Frühjahr 2001 amtiert, werden von der rumänischen Bevölkerungsmehrheit überwiegend abgelehnt. Die Krise um das abtrünnige Transnistrien, in dem sich für Moldowa wichtige Industrien befinden, ist seit Jahren ungelöst.

Am westlichen Balkan, für dessen Staaten die EU Beitrittsperspektiven formuliert und einen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess in Gang gesetzt hat, zeigt sich eine allmählich fortschreitende Stabilisierung. Besonders der demokratische Wechsel in der Bundesrepublik Jugoslawien (2000) war in der ganzen Region ein Anstoß für politische, wirtschaftliche und administrative Reformen. Es hat aber auch neue Gewaltausbrüche (vor allem in Mazedonien) gegeben, die einen Rückschlag für die Bemühungen um Frieden und Stabilität in der Region bedeuten.

Insgesamt bleibt der Balkan eine Risikoregion, in der viele Konflikte noch ihrer endgültigen Lösung harren. Die NATO-Präsenz kann den offenen Ausbruch von Feindseligkeiten weitgehend – nicht überall und nicht immer – verhindern. Die Mitwirkung an der Schaffung eines dauerhaften Friedens wird nicht zuletzt eine bedeutende Aufgabe für die EU sein. Die Beschlüsse des Europäischen Rates von Feira im Juni 2000 verpflichten die EU, hier verstärkt stabilisierend zu wirken und die Länder bei ihren Bemühungen zu unterstützen, die Integration in die EU vorzubereiten. Mit dem 1995 begonnenen Barcelona-Prozess bemüht sich die EU um 12 Anrainerstaaten des Mittelmeeres. Die Kooperation umfasst politische Zusammenarbeit und

Sicherheitsaspekte, ferner die Bemühungen um freien Handelsaustausch und die Kooperation im sozialen und kulturellen Bereich. Im März 2002 hat der Europäische Rat in Barcelona den Willen zum Ausbau der Partnerschaft der EU mit dem Mittelmeerraum bekräftigt. Mit dieser Zusammenarbeit liegen schon jetzt die sozialen und wirtschaftlichen Brennpunkte in Nordafrika, vor allem aber die Krisenzone am Ostrand des Mittelmeeres im Blickfeld der EU. Immerhin ist es der EU gelungen, seit der Beginn des Barcelona-Prozesses den Dialog zwischen Israel und den Palästinensern wenigstens in diesem Rahmen in Gang zu halten.

Mit der EU-Mitgliedschaft Zyperns wird die EU regionaler Akteur im Nahen Osten. Der Nahost-Konflikt wie der noch immer nicht endgültig beigelegte Konflikt zwischen Griechenland und der Türkei werden noch stärker als bisher auf die europäische Agenda drängen. Das robuste Drängen der Türkei auf eine Aufnahme in die EU wird noch deutlicher zu spüren sein. Das wird denn auch eine der größten Herausforderungen für die EU darstellen. Selbst wenn die EU feststellen könnte, dass die Türkei die politischen Kriterien des Europäischen Rates von Kopenhagen vom Juni 1993 erfüllt habe (dass also demokratische und rechtsstaatliche Strukturen geschaffen und die Achtung und der Schutz der Minderheiten sowie die Wahrung der Menschenrechte durchgesetzt werden könnten und die wirtschaftlichen und sozialen Probleme lösbar sind): Die Ausdehnung der EU in



den unmittelbaren Bereich des Nahen und Mittleren Ostens hinein brächte auf jeden Fall neue sicherheitspolitische Herausforderungen mit sich, denen jedenfalls die EU in ihrem heutigen Zustand und mit den derzeitigen Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten nicht gewachsen wäre. Syrien, Irak und Iran mit all ihren spezifischen Schwierigkeiten wären unmittelbare Nachbarn der EU. Im Osten grenzen die transkaukasischen Staaten Georgien und Armenien mit ihren schwelenden Konflikten an die Türkei. Mit einem Mitgliedstaat Türkei hätte die EU unmittelbaren Anteil an dem Macht- und Ressourcen-Streit rund um das Kaspische Meer. Jeder Konflikt im Nahen oder auch Mittleren Osten – sei es um Öl oder Gas, um Wasser oder Grenzen – beträfe die EU über die Türkei sehr direkt. Auch Zypern und der Balkan, auf dem die Türken vom 14. Jahrhundert an eine dominierende Macht waren, sind Handlungsfelder türkischer Politik. Das ungelöste Kurdenproblem wäre ein Binnenproblem der EU.

Die Türkei erweist sich innerhalb der euro-atlantischen Strukturen als ein schwieriger und selbstbewusster Partner, der sich durch die Erfordernisse der Terrorbekämpfung in einer noch wichtigeren strategischen Position sieht. Das Einlenken der Türkei in dem Streit um die türkischen Ansprüche auf umfassende Mitspracherechte bei militärisch relevanten EU-Entscheidungen lässt hoffen, dass wenigstens die türkische Blockade der Verhandlungen zwischen EU und NATO über die Bereitstellung von

NATO-Ressourcen für militärische EU-Einsätze endgültig beigelegt werden kann. Auch in der Zypern-Frage scheint die Türkei jetzt eher mäßigend auf Rauf Denktaş, den Führer der Türken Nordzyperns, einzuwirken, um die eigene Annäherung an die EU nicht zu gefährden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die EU mit der vorgesehenen Erweiterungsrunde eine Reihe schwieriger außenpolitischer Gestaltungsaufgaben auflädt. Vor diesem Hintergrund sind die oft beklagten Mängel der inneren Entscheidungsstrukturen der EU problematisch. Ebenso sind die außenpolitischen und vor allem die militärischen Handlungsmöglichkeiten unzureichend. Es genügt auf Dauer nicht, wirtschaftliche Macht zum Einsatz zu bringen. Die Arbeit des Konvents zur Zukunft Europas unter seinem Vorsitzenden Giscard d'Estaing zielt auf Lösungen für diese Probleme.

Erst recht müsste eine langfristige Aufnahme der Türkei die EU ohne grundlegende Reform ihrer Entscheidungsverfahren und ohne nachhaltige Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten völlig überfordern. Aber selbst eine handlungs- und entscheidungsfähige EU würde sich voraussichtlich sehr schwer tun, das Krisen- und Konfliktfeld des Nahen und Mittleren Ostens selbstbewusst und zielführend mit zu gestalten.

Werner Weidenfeld spricht davon, dass „die EU ... sich nicht nur als Wirtschaftsmacht und Stabilitätsfaktor, sondern auch als außen- und verteidigungspolitischer Akteur profilieren“



muss. Er begründet dies damit, dass die künftigen Nachbarschaften die EU mit neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontieren werden⁵. Ethnische Konflikte können zu einer Gefährdung für die gesamteuropäische Sicherheit werden; ein Scheitern der Transformationsprozesse in Ost- und Südosteuropa kann die EU durch Migration, grenzüberschreitende Kriminalität und Schmuggel unmittelbar belasten.

Bertram spricht von einem oft übersehenen „heimlichen Bündnischarakter“ der EU. Er meint damit die Notwendigkeit, für neue Mitglieder einzustehen, und zwar nicht nur im wirtschaftlichen und finanziellen Sinn, sondern auch im Hinblick auf eine sicherheitspolitische Solidarität, die – so Bertram wörtlich – „einer Beistandspflicht so nahe kommt,

dass sie davon nicht mehr zu unterscheiden ist.“ Auch ohne vertragliche Fixierung einer solchen Beistandspflicht seien die Bindungen der EU dichter als zum Beispiel innerhalb der NATO. Bertram: „Wird ein EU-Land angegriffen, dann steht das Geschick der gesamten Union auf dem Spiel.“

So gesehen gewinnt die Erweiterungsdebatte eine sicherheitspolitische Dimension, die bei den vordergründig sichtbaren Verhandlungsschwerpunkten um Übergangsfristen und Subventionen leicht in den Hintergrund gedrängt wird.

*Obst a.D. Dr. Klaus Achmann
vorm. Amt für Übungen und
Studien der Bundeswehr, Berlin*

5 Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Jenseits der EU-Erweiterung – Strategiepapier*, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001.