



Zur sicherheitspolitischen Situation

Von der Bedrohungsanalyse
zur Sicherheitspolitik

Impressum

Herausgeber: Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Redaktion: Mag. Walter Matyas, Doris Washiedl

Korrektorat: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Eigentümer, Verleger und Hersteller: Büro für Sicherheitspolitik
des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiftgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Gestaltung: Doris Washiedl

Druck und Endfertigung: Akademiedruckerei Landesverteidigungsakademie

Der Autor gibt in dieser Studie ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und
der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

<<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen>>

Inhalt

1. VON DER BEDROHUNGSANALYSE ZUR RISIKOPOLITIK.....	5
1.1. Der Bedeutungsverlust traditioneller Bedrohungsanalysen.....	5
1.2. Europa ohne Bedrohung?	5
1.3. Proaktive Risikopolitik angesichts neuer Herausforderungen	5
1.4. Europäische Risikopolitik.....	7
2. EUROPÄISCHE MOMENTAUFNAHMEN.....	7
2.1. Europäische Sicherheit durch NATO und EU	7
2.2. Kohärenz in der EU als Faktor europäischer Stabilität.....	8
2.3. Die NATO als Faktor europäischer Stabilität.....	8
3. DIE GLOBALE SITUATION	9
4. PERSPEKTIVEN DER EUROPÄISCHEN ENTWICKLUNG	10
5. RESÜMEE UND FOLGERUNGEN	11

1. Von der Bedrohungsanalyse zur Risikopolitik

1.1. Der Bedeutungsverlust traditioneller Bedrohungsanalysen

Bei der traditionellen Bedrohungsanalyse wird dargestellt, welche konkreten oder potenziellen Bedrohungen für ein bestimmtes Land bestehen, und zwar aufgrund der militärischen und anderen Potenziale und Ressourcen angrenzender beziehungsweise nicht weit entfernter Länder sowie von Großmächten, in deren Einflussbereich oder Interessenssphäre beziehungsweise Interessenszielgebiet man liegt, und aufgrund der anzunehmenden Absichten, Ziele und Möglichkeiten dieser Länder. Die konventionelle Bedrohung wird durch Möglichkeiten subkonventioneller Bedrohungen ergänzt. Wichtig war auch die Einschätzung möglicher nuklearer beziehungsweise durch andere Massenvernichtungswaffen bedingter Bedrohung sowie schließlich die Berücksichtigung von subversiven Maßnahmen gegen den eigenen Staat. Die Perception dieser Bedrohungen ist relativ einfach und verständlich.

Gegen diese Bedrohungen richten sich eigene Planung und Maßnahmen vor allem im politischen und militärischen Bereich, die aufgrund der gegebenen beziehungsweise angenommenen Bedrohungen ziel führend und sinnvoll erscheinen.

Die traditionelle Bedrohungsanalyse hat für die Beurteilung der europäischen Sicherheitssituation heute nur mehr einen begrenzten Wert. Hinsichtlich der sicherheitspolitischen Erfordernisse und der zu treffenden Maßnahmen sind solche Bedrohungsanalysen weitgehend irrelevant geworden. Das gilt nicht für alle Teile der Welt, aber es gilt im Wesentlichen für Europa.

Das hängt nicht nur mit der derzeit – zumindest scheinbar – gegebenen Situation zusammen, dass der Großteil Europas keinen direkten militärischen Bedrohungen ausgesetzt ist. Dieser Umstand ist nämlich äußerst relativ; er ist deshalb gegeben, weil die europäischen Länder zusammen – sieht man einmal von der Relation zu den militärisch übermächtigen USA ab – immer noch militärisch stärker sind als andere Länder (oder potenzielle Bündnisse) und sich durch die NATO (beziehungsweise eben das Bündnis mit den USA) in

einer Situation der derzeitigen Unangreifbarkeit befinden. Mit einem eventuellen Zerfall der NATO sähe das Ganze allenfalls schon wieder anders aus.

Die derzeitige Relativierung der Bedeutung der traditionellen Bedrohungsanalyse hängt auch damit zusammen, dass die Bedeutung der geografischen Situation und vor allem der geografischen Distanz durch neue Möglichkeiten der konventionellen, der subkonventionellen und der terroristischen Kriegsführung geschwunden ist; so ergibt sich aus der traditionellen Beobachtung des Umfeldes kein hinreichendes sicherheitspolitisches Situationsbild. Dieses ist vielmehr aus der globalen Situation und aus den bestehenden und den sich aufbauenden Konfliktpotenzialen zu beurteilen.

1.2. Europa ohne Bedrohung?

Die relative beziehungsweise scheinbare Situation der Nichtbedrohtheit des größten Teiles Europas beruht auf dem Umstand der relativen Stärke Europas und der gegebenen Schwäche seines Umfeldes. Diese Gegebenheiten werden aber nicht dauerhaft sein, denn die Stärke Europas ist abnehmend und die seines Umfeldes abgesehen vom Osten ist zunehmend. Die drastische Abrüstung der meisten europäischen Länder im Bereich der konventionellen Kriegsführungsfähigkeiten steht einem Halten des Rüstungsstandes beziehungsweise der Aufrüstung der Nachbarn Europas und nahegelegener Länder gegenüber. In absehbarer Zeit kann sich deshalb je nach der Entwicklung der Beziehungen zu den Ländern Afrikas, des Mittleren Ostens und zu Russland beziehungsweise der Entwicklung dieser Länder selbst durchaus wieder eine klassische Bedrohungssituation ergeben. Dieses Europa wird in 15 bis 20 Jahren aufgrund seiner dann mit höchster Wahrscheinlichkeit gegebenen militärischen Schwäche in der konventionellen Kriegsführung keine abschreckende Wirkung auf einzelne Nachbarn haben.

1.3. Proaktive Risikopolitik angesichts neuer Herausforderungen

Wir leben in einer unüberschaubar gewordenen Welt mit etwa 200 Staaten und zahlreichen nichtstaatlichen Akteuren wie etwa Terroristenorganisationen, der weiteren Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

und Raketentechnologie, in der seit Ende des Kalten Krieges jährlich durchschnittlich zehn neue bewaffnete Konflikte ausgebrochen sind. Diese Welt beherbergt ungeheure Konfliktpotenziale – man denke nur an die Nahostprobleme, Kaschmir, Nordkorea oder die Taiwanfrage. Sie ist zunehmend mit der Problematik knapper werdender Ressourcen wie etwa Wasser, der Instabilität zahlreicher Länder und ganzer Regionen, dem Versagen staatlicher Einrichtungen in dutzenden von Staaten sowie der Zunahme des Einflusses krimineller Organisationen auf Staaten und die Wirtschaft konfrontiert. In dieser Welt gibt es derzeit etwa 21 Millionen Soldaten in stehenden Heeren sowie etwa 8 Millionen Paramilitärs und etwa 33 Millionen abrufbare Reservesoldaten. Dazu kommen noch dutzende Millionen ausgebildete Reservisten, die in Fällen der Mobilmachung allmählich in eine militärische Organisation eingegliedert werden können.

Die Vielfalt der Akteure sowie die große und vielfältige Zahl von Konfliktpotenzialen machen es erforderlich, eine proaktive Risikopolitik anstelle der Bedrohungsreaktionspolitik zu setzen, denn Risiken, nicht Bedrohungen, prägen derzeit die internationalen Beziehungen aus der europäischen Perspektive.¹ Es besteht eine Vielzahl ungewisser künftiger Gefahren, und diese neuen „Risiken“ machen die internationale Politik komplexer und politische Entscheidungen weniger gut kalkulierbar. Zwei große Gruppen der neuen Risiken sind die Transformationsrisiken, die aus dem Zerfall des Warschauer Paktes und der Sowjetunion entstanden sind und heute als weniger bedrohlich empfunden werden, sowie die Globalisierungsrisiken, deren Perzeption wächst. Die konkreten sicherheitspolitischen Herausforderungen sind die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Auswirkungen der strategischen Raketenabwehr auf die Militärstrategien großer Mächte, Migration, Klimawandel und Umweltzerstörung, Terrorismus, Information Warfare und Computerkriminalität, Drogenhandel und international wirksame organisierte Kriminalität, Staatszerfall und Schwächung der staatlichen Macht in vielen Ländern sowie humanitäre Katastrophen von Ruanda über den Kosovo bis zum Sudan.

Ein Risiko ist die Möglichkeit eines durch gegenwärtiges Handeln beeinflussbaren zukünftigen Schadens. Die internationale Politik ist von Ungewissheiten geprägt, die man als sicherheitspolitische Risiken bezeichnen kann. Risiken sind nicht objektiv, sondern zumindest teilweise von den Akteuren der internationalen Politik sozial konstruiert. Risikopolitik wird durch die Fragen bestimmt, wie und warum Risiken von politischen Akteuren wahrgenommen werden und wie und warum politische Akteure auf konkrete internationale Risiken reagieren, woraus sich auch die Auswirkungen der Strategien der Akteure auf das internationale System ergeben.

Die Risikoperzeption hängt neben den realen Bedingungen des internationalen Systems auch von den innerpolitischen Bedingungen des wahrnehmenden Akteurs und schließlich von kulturellen Faktoren ab, die die Wahrnehmung der Akteure prägen.

Risikopolitik muss sich klar machen, dass Risiken eine andere Sicherheitspolitik erfordern als Bedrohungen. Traditionelle Sicherheitspolitik ist als Bedrohungsreaktionspolitik reaktiv, während Risikopolitik proaktiv ist oder zumindest sein sollte. Proaktiv bedeutet das Antizipieren künftiger Probleme. Die proaktive Sicherheitspolitik kann vorbeugenden oder vorsorgenden Charakter haben. Der Vorbeugung dienen insbesondere Intervention und Information, der Vorsorge Kompensation und Präparation, also letztlich Schadensbegrenzung beziehungsweise Befassung mit dem Schadensfall.

Das Vorhandensein enormer Konfliktpotenziale in einer überdies völlig unübersichtlich und nicht mehr berechenbar gewordenen Welt erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen der Vorbeugung und der Vorsorge für mögliche Konflikte. Vorbeugung bedeutete im Wesentlichen Prävention, also Maßnahmen, damit Konflikte nicht ausbrechen beziehungsweise nicht eskalieren. Vorsorge bedeutet Maßnahmen, damit die Schäden durch ausgebrochene Konflikte in Grenzen gehalten werden können und das Funktionieren der staatlichen Einrichtungen auch nach Schadenseintritten gewährleistet werden kann.

¹ Siehe zum Begriff Risikopolitik Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters (Hg.): Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden 2002.

1.4. Europäische Risikopolitik

Aus dem Umstand, dass es derzeit keine konkreten konventionellen militärischen Bedrohungen für Europa gibt, wird oft der falsche Schluss gezogen, dass sicherheits- und verteidigungspolitisch keine Vorkehrungen erforderlich sind. Keine konkrete Bedrohung zu ersehen bedeutet aber nicht, keine aktive Sicherheitspolitik betreiben zu müssen. Eine konkrete Bedrohung würde ja konkrete operative Planungen und Maßnahmen erfordern. Das ist, sofern genügend Ressourcen für Abwehr- und Verteidigungsmaßnahmen vorhanden sind, relativ einfach, weil berechenbar. Die Schlussfolgerung, dass mangels konkreter Bedrohungen keine aktive Sicherheits- und Verteidigungspolitik erforderlich wäre, ist als Reaktion auf die Bedrohungsanalyse letztlich nichts anderes als das Verbleiben bei der Bedrohungsreaktionspolitik.

Die traditionelle Bedrohungsanalyse hat ihre Bedeutung nicht vollständig verloren, denn es kann durchaus erforderlich sein, auf künftige mögliche Bedrohungen wiederum durch konkrete Maßnahmen zu reagieren (siehe dazu 1.2.). Sie kann aber in der heutigen Zeit nicht mehr handlungsleitend für die sicherheitspolitische Konzeption sein.

Die Bedeutung einer aktiven Risikopolitik ist natürlich für die verschiedenen Staaten Europas unterschiedlich zu interpretieren. Aus einer sachlichen Beurteilung wäre Risikopolitik deshalb wohl eine gesamteuropäische Politik, aber dazu wird die EU auf absehbare Zeit noch nicht im Stande sein. Es wird sich deshalb in der nächsten Zeit eine Situation ergeben, in der die europäischen Länder aufgrund ihrer spezifischen Größe, ihrer – insbesondere auch militärischen – Ressourcen zu unterschiedlichen Wahrnehmungen und Auffassungen kommen und unterschiedliche Schlüsse in verteidigungspolitischer Hinsicht ziehen werden.

2. Europäische Momentaufnahmen

2.1. Europäische Sicherheit durch NATO und EU

Mitteleuropa befindet sich derzeit in einer sicherheitspolitisch guten Situation, die insbesondere durch die Mitgliedschaft der Staaten in der NATO und/oder der EU bedingt ist. EU und NATO haben

im Großteil Europas eine stabile Situation und ein großes Ausmaß der Befriedung geschaffen. Konflikte zwischen den Staaten mit sicherheitspolitischer Relevanz wurden weitgehend beseitigt oder geregelt oder sind am Wege der gütlichen Regelung. Handlungsbedarf zur Lösung offener Probleme besteht neben einigen Beziehungen baltischer Länder mit Russland noch in den Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine, in der Zypernfrage, in Moldawien und insbesondere im westlichen Südost-Europa; dabei geht es in erster Linie um die Befriedung Bosnien und Herzegowinas und Mazedoniens sowie um die Lösung der Statusfrage des Kosovo. Eine Reihe anderer offener Fragen und Territorialdispute (inklusive der Frage der maritimen Hoheitsrechte in der Ägäis) sowie Spannungen in den Beziehungen zu Nachbarstaaten aufgrund der als unzulänglich empfundenen Stellung nationaler Minderheiten haben – zumindest derzeit – nicht das Potenzial für ernste sicherheitspolitische Verwerfungen oder offen ausgetragene Konflikte.

Das Anhalten der aktuellen Stabilität wird in erster Linie von der gedeihlichen Weiterentwicklung und der Integrationsfähigkeit der EU sowie von der weiteren Funktionsfähigkeit der NATO abhängen. Außereuropäische Faktoren können die Stabilität in Europa nicht entscheidend beeinträchtigen, sofern und solange in der EU eine hinreichende Basis für gemeinsame Beurteilungen von Risiken und die Fähigkeit zur Verfolgung grundlegender sicherheitspolitischer gesamteuropäischer Interessen gegeben ist.

Die Weiterentwicklung der EU aus einer sicherheitspolitischen Perspektive ist momentan – trotz der Rückschläge beim Zustandekommen des Verfassungsvertrages – grundsätzlich positiv zu beurteilen. Dazu berechtigt der Umstand der Annäherung in den sicherheitspolitischen Fragen bei der Ausarbeitung des Verfassungsvertrages und die im Dezember 2003 beschlossene Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die in ihrer Weiterentwicklung die Wegbereiterfunktion für eine gemeinsame Bedrohungsperzeption, die Artikulation gesamteuropäischer Interessen in der Sicherheitspolitik und die Erstellung konkreter Konzepte und Strategien im Krisen- und Konfliktmanagement übernehmen

könnte. Gesamteuropäische Interessen sind allerdings nicht die Summe der nationalen Interessen, sondern eine eigene Kategorie. Sie müssen durchaus nicht immer mit den nationalen Interessen ident sein, so wie etwa Bundes- und Landesinteressen durchaus nicht immer ident sind. Diese zu identifizieren, und zwar unabhängig von der konkreten vordergründigen nationalen Interessenslage, ist eine große Herausforderung für ein in der Sicherheitspolitik noch ganz auf den Nationalstaaten aufbauendes Europa.

2.2. Kohärenz in der EU als Faktor europäischer Stabilität

Je funktionaler die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU wird, desto stabiler wird auch die europäische Sicherheitssituation werden.

Ein wesentlicher Faktor für die Stabilität in Europa ist ein gewisses Mindestmaß an Kohärenz in der EU, die es zulässt, dass die EU in sicherheitspolitischen Fragen zu einer gemeinsamen Politik findet.

Schon heute verhindert die EU durch ihre Existenz und Wirkungsweise, dass es zu Konflikten zwischen den Mitgliedern kommt und dass mit dem „politischen Westen“ konkurrierende Mächte in die europäischen Prozesse durch europäische „Verbündete“ eingreifen können.²

Die große EU-Erweiterung 2004 (und die Erweiterung um die noch anstehenden Kandidaten in den nächsten Jahren) bot und bietet unter geopolitischen und geostrategischen Aspekten eine einmalige Chance auf eine langfristig wirksame europäische Friedensordnung – zumindest in dem Sinne der Friedenswirkung, die die EU bereits heute ausübt. Die große und rasche Erweiterung vermindert logischerweise die Kohärenz der EU; die Erweiterung um Länder, deren volle Eignung für die Mitgliedschaft bezweifelt werden musste, stellt die Handlungsfähigkeit und vor allem die Weiterentwicklungsfähigkeit der Union als Ganzes vor ernste

Probleme. Vorstellungen von einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bleiben somit auf der Agenda. Die große Erweiterung bedeutet sohin eine reale Gefahr für die Stabilitätsfunktion der EU, macht die EU heterogener und fördert zentrifugale Kräfte.

Die Entwicklungsmöglichkeiten Europas werden immer wieder auch durch nationale Interessenspolitik beziehungsweise durch die Darstellung der EU als Sündenbock für ungünstige tagespolitisch bestimmte nationale Gegebenheiten behindert werden. Im Zuge der Ratifikation des Verfassungsvertrages haben sich in den Mitgliedsstaaten populistische politische Gruppen darauf verstanden, die Schuld an nationalen Problemen auf die EU abzuschieben. Mit dem – zumindest vorläufigen – Scheitern des Verfassungsvertrages scheinen alle Entwicklungsperspektiven derzeit unsicher, und skeptische Kommentatoren befürchten sogar ein Scheitern der EU beziehungsweise deren Rückentwicklung zu einer Freihandelszone. Man sollte die europäische Entwicklung aber nicht zu sehr aus der Augenblickssituation beurteilen. Es gab mehrmals Phasen der Europaskepsis, aber sie haben sich mit solchen der großen Zustimmung zu Europa abgelöst.

Die große Erweiterung der EU hat einerseits den Befriedungs- und Zivilisationsbereich in Europa vergrößert und soll verhindern, dass (neue) innereuropäische Gräben entstehen. Sie stellt andererseits aber die Kohärenz, die Entwicklung der Entscheidungsfähigkeit sowie die Findung gemeinsamer Interessen der EU auf die Probe. Es wird wohl noch einige Zeit dauern, bis die größer gewordene EU ein hinlängliches Verständnis für gesamteuropäische Aufgaben entwickelt.

2.3. Die NATO als Faktor europäischer Stabilität

Die Entwicklung der NATO verläuft in Richtung einer sicherheitspolitischen Organisation, die über die Angleichung militärischer Standards gemeinsames militärisches Handeln möglich machen soll. Sie dient heute der Führungsmacht USA als Instrument ihres Einflusses in Europa beziehungsweise in ganz Eurasien. Die USA bleiben über die NATO der maßgebliche sicherheitspolitische Akteur in Europa, ein

² Darunter sind nicht die USA zu verstehen, die als einzige Macht das Potenzial – und genügend „Verbündete“ – haben, um insbesondere in sicherheitspolitischen Fragen in EU-Entscheidungen eingreifen zu können. Aber sie sind ja keine mit dem „Westen“ konkurrierende sondern dessen Führungsmacht.

Zustand, der derzeit von der Mehrheit der NATO- und EU-Mitglieder auch so gewünscht wird. Dass die NATO bis auf weiteres als eine funktionstüchtige politisch-militärische Organisation erscheint, relativiert die Problematik, dass die Fortschritte der EU in der Sicherheitspolitik nur langsam erfolgen; es sind ja im Wesentlichen die gleichen Länder, zumal 94 Prozent der EU-Bürger in NATO-Staaten leben. Gerade dieser Umstand relativiert aber auch die Bedeutung der europäischen Sicherheitspolitik. Wozu braucht man sie, wenn es ohnedies die NATO gibt? So gesehen erscheint es logisch, dass sich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU in ihrer nächsten Phase als europäischer Pfeiler der NATO darstellen wird, zumal die NATO besser als jede andere Institution die Abstimmung der Sicherheitspolitik des Westens ermöglicht.

3. Die globale Situation

Global gesehen ist die Sicherheitssituation als schwer überschaubar, unberechenbar und problematisch zu beurteilen. Wir haben heute eine unüberschaubar große Zahl von Akteuren in der Staatenwelt und eine Vielzahl nichtstaatlicher Akteure, von den gesellschaftspolitischen NGOs über ökonomische Organisationen bis zu Warlords und Terroristenorganisationen. Das macht die Entwicklung der internationalen Beziehungen mangels eines ausreichend wirksamen internationalen Ordnungssystems, das weder die UN noch ein „Weltgendarm“ USA sein können, unberechenbar. Unberechenbar ist die Entwicklung der zahlreichen Krisen und Konflikte, die Territorialfragen, ökonomische Ressourcen, Lebensgrundlagen (wie die Verfügbarkeit von Wasser), Sezessions- und Autonomiebestrebungen, soziale, kulturelle und religiöse Aspekte betreffen. Diese Konfliktpotenziale bewirkten seit Ende des Ost-West-Konfliktes durchschnittlich gleichzeitig etwa 30 laufende Kriege und bewaffnete Konflikte. Dies ist vor dem Hintergrund einer in mehreren Regionen der Welt stattfindenden und fallweise destabilisierend wirkenden Aufrüstung, der „Blüte“ totalitärer Ideologien und fundamentalistischen Religionsverständnisses in Teilen der Welt, einer noch ungebändigten Bevölkerungsvermehrung mit ihren Folgewirkungen sozialer, ökonomischer und staats-

politischer Verwerfungen sowie dem steigenden Migrationsdruck, der nicht nur hoch- und höherentwickelte Industrie- und Dienstleistungsstaaten sondern auch Entwicklungsländer betrifft, zunehmender Umweltprobleme und beginnender Ressourcenknappheit (insbesondere im Bereich Wassernutzung und geeignete Anbauflächen) zu sehen. Die Migrationen ihrerseits bewirken neben der humanitären Problematik soziale Probleme in den Empfängerstaaten und können auch zu kulturell-zivilisatorischen Spannungen beziehungsweise in weniger entwickelten Empfängerstaaten auch zur Destabilisierung führen.

Dazu kommt die Gefahr des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie, wodurch die Bedeutung der geografischen Distanz in sicherheitspolitischer und militärstrategischer Hinsicht relativiert wird. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie hat sich trotz aller Bemühungen um Kontrollregime fortgesetzt; 35 Länder besitzen Massenvernichtungswaffen oder entwickeln solche beziehungsweise haben die Fähigkeit zur Entwicklung und Produktion.

Der Wegfall des Schutzes geografischer Distanzen zu Konflikt- und Problemregionen wird auch durch den internationalen Terrorismus demonstriert, der momentan als die brennendste Herausforderung erachtet wird, weil spektakuläre Großschadensereignisse wie in New York, Madrid oder London wegen der umfassenden Berichterstattung großen Eindruck machen und zur Verunsicherung in der Bevölkerung führen. Auch wenn alle bisherigen Terroranschläge nicht imstande waren, die Funktionsfähigkeit der angegriffenen Länder zu beeinträchtigen oder deren Infrastruktur nachhaltig zu schädigen, so können sie doch erhebliche politische Auswirkungen haben. Die Terroranschläge in Madrid haben bekanntlich den von den Terroristen gewünschten Kurswechsel der spanischen Politik bewirkt. Der politisch-ideologische Spektakulärterrorismus ist durchaus fähig, zivilisatorische Spannungen zu vergrößern, westliche Gesellschaften zu verunsichern und als Folge davon die Politik westlicher Staaten in ihrer Handlungsfähigkeit zu beeinträchtigen. Zu einer darüber hinausgehenden

existenziellen Bedrohung wird der Terrorismus dann, wenn er eine neue Dimension annehmen wird, das heißt wenn terroristische Organisationen in den Besitz von einsatzfähigen Massenvernichtungswaffen gelangen. Dies würde – abgesehen von der Möglichkeit tatsächlich nachhaltiger Schäden – für die Widerstandsfähigkeit der demokratischen westlichen Gesellschaften eine ungeheure, möglicherweise nicht bewältigbare Herausforderung darstellen.

Die Destabilisierung einer ganzen Reihe von Staaten in anderen Erdteilen und das völlige Versagen einzelner Staaten schaffen gute Voraussetzungen für eine Basis terroristischer Organisationen und für das Wirken krimineller Organisationen mit internationalen Beziehungen. Abgesehen davon, dass die Destabilisierung vieler Staaten deren ökonomische Situation verschlechtert, wirkt sich das auch auf den Weltmarkt und somit global-ökonomisch negativ aus.

Diese Umstände würden einerseits Maßnahmen und Reaktionen der zivilisierten Welt erfordern, um bessere Voraussetzungen für die globale Stabilität zu schaffen (Ordnungspolitik), andererseits aber auch vorsorgende Abwehrmaßnahmen zur Schadensbegrenzung gegenüber den Gefahren, denen vorbeugend nicht hinreichend begegnet werden kann.

4. Perspektiven der europäischen Entwicklung

Die EU hat trotz der zunehmenden Missachtung der Stabilitätskriterien für die Staatshaushalte und trotz der Europabewusstseinskrise im Zuge der Diskussion über den Verfassungsvertrag strukturell gute Voraussetzungen für eine positive Weiterentwicklung. Europa ist ökonomisch gut organisiert, weshalb zu erwarten ist, dass die EU beziehungsweise ihre Mitglieder ihre wirtschaftliche Position in der absehbaren Zukunft behaupten können. Der Euro hat – trotz einzelner Agitationen zur Rückkehr zur alten Währung – bereits ein gewisses Stück europäischer Identität, ein Teilelement europäischen Bewusstseins, geschaffen.

Der negative Aspekt ist die übereilte große Erweiterung vom Mai 2004. Die EU zerfällt seither im

stärkeren Maße als bisher in arme und reiche Länder. Gab es bisher neben den reichen Ländern bloß einige Ausnahmen im Süden, so stehen einander nun arme und reiche Länder in beinahe gleicher Zahl gegenüber. Auch wenn die neuen Mitgliedsländer ihre bisherigen hohen Wirtschaftswachstumsraten (von durchschnittlich 4,5 % des Bruttoinlandsproduktes gegenüber 2 % in der alten EU) aufrechterhalten können, so würde es Jahrzehnte dauern, um ihren Abstand zur bisherigen EU auch nur zu halbieren. Die Erweiterung wird nicht nur die Verteilungskämpfe um die EU-Förderungsmittel und die Budgetgestaltung schwieriger machen, sondern vor allem die Interessenvielfalt in der EU noch weiter auffächern.

Nach der aktuellen Erweiterung steht die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien heran und die von Kroatien zur Debatte. Letztlich müssen alle europäischen Länder eine Perspektive der Aufnahme in die EU haben; das betrifft Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Moldawien und Serbien und Montenegro (Norwegen, die Schweiz und Island wollen sich ihr vorläufig nicht anschließen). Auch die Ukraine strebt im Unterschied zu Russland und Weißrussland in die EU. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei werden dann eindeutig den europäischen Rahmen der EU sprengen. Auch die Aufnahme anderer außereuropäischer Länder – etwa Georgiens, Armeniens oder diverser Mittelmeerränder – in die EU könnte auf die Tagesordnung kommen.

Verhindert die EU-Erweiterungsrunde vom Mai 2004 bis auf weiteres eine entsprechende Verfestigung, die erforderlich wäre, um das Ganze auch entsprechend zu steuern? Diese Erweiterung betraf nicht nur grundsätzlich zu viele, sondern auch unreife Länder. Das durchschnittliche Niveau der EU sinkt durch die übereilten Erweiterungen nicht nur ökonomisch, sondern auch hinsichtlich politischer Reife und demokratischer Standards.

Es wäre deshalb verfrüht, heute bereits den Integrationsprozess der EU, der grundsätzlich positiv zu bewerten ist, für unumkehrbar und gesichert zu halten. Es ist vielmehr anzunehmen, dass eine lang-

samere Erweiterung der EU um jeweils bereits beitragsfähige Länder bessere Chancen für eine gedeihlichere Weiterentwicklung des Integrationsprozesses geboten hätte. Dagegen werden die überreife große Erweiterung und der fortschreitende Erweiterungsprozess um weitere Kandidaten inklusive des strittigen Falles der Aufnahme der Türkei die EU in eine Identitätskrise führen und die Verfestigung der Gemeinschaft erschweren. In der großen Ost- und Südweiterung des Jahres 2004 und der bereits geplanten Erweiterung 2007 und später liegt sogar ein gewisses Risiko einer Desintegration der EU als Folge der strategischen Überdehnung in Bezug auf den Zustand der Institutionalisierung der Gemeinschaften.³

Es bleibt abzuwarten, wie sich letztlich die Gremien in der erweiterten EU entwickeln und welche Kooperations- und Beschlussfassungsfähigkeit sie zeigen werden, ob und wann es möglich sein wird, einen neuen Anlauf für einen Verfassungsvertrag oder eine andere Neuordnung der EU zu unternehmen.

Global gesehen ist freilich zu beachten, dass Europa längerfristig einen enormen Bedeutungsverlust gegenüber anderen Weltgegenden – insbesondere gegenüber Ostasien, Südostasien und Südostasien – auch dann erleidet, wenn die europäische Entwicklung positiv und ökonomisch erfolgreich verläuft. Das müsste eigentlich den Willen zu stärkerer Kooperation und Integration, ja letztlich zur Bildung einer staatsartigen europäischen Struktur im Sinne gemeinsamer Interessen und Ziele fördern. Da dieser Prozess des Bedeutungsverlustes aber langsam vor sich geht und sich nicht demonstrativ beziehungsweise in spektakulären Ereignissen niederschlägt, wird er weitgehend ignoriert, und die Mitgliedsstaaten setzen nach wie vor prioritär auf ihre nationalen Interessen.

Aber ähnlich wie China im 19. Jahrhundert auf einem Höhepunkt der Prosperität sich als Zentrum der Weltzivilisation sah und die machtpolitische Herausforderung durch die europäischen Mächte nicht erfasst, so verharrt heute Europa in eurozentristischen Vorstellungen.

Der tief verankerte Eurozentrismus ist immer noch wirksam. Bis zum Zweiten Weltkrieg war Europa tatsächlich der bestimmende Faktor der Weltpolitik. Dann, im so genannten Kalten Krieg, war Europa das Zentrum des Ost-West-Gegensatzes. Es stand damit im Mittelpunkt des Weltgeschehens und aller strategischen Überlegungen, ohne selbst noch wirklich entscheidende Akteure zu besitzen. Das Bewusstsein der (ehemaligen) Bedeutung überlebte aber den Niedergang der Macht Europas, das vom Gestalter der Weltpolitik zum Schauplatz derselben geworden ist. Die Vorstellung Europas als Zentrum der Welt (=Eurozentrismus) ist geblieben. Obwohl es natürlich ist, die eigene Region als Hauptbezugspunkt zu haben, sollte man die eigene Region nicht unbedingt als maßgebliches Zentrum der Welt sehen. Europa aber hat leider den eigenen Bedeutungsverlust und die Zunahme der Relevanz anderer Regionen noch nicht ausreichend wahrgenommen. So fehlt trotz einiger Fortschritte im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik doch immer noch die Einsicht in die Zwänge der globalen Entwicklung, die nationalen Souveränitätsverzicht in der Sicherheitspolitik und Außenpolitik zugunsten übergeordneter EU-Strukturen erfordern würde.

5. Resümee und Folgerungen

Der hinsichtlich Stabilität und Befriedung derzeit gut situierte Großteil Europas mit instabilen Rändern grenzt an Schütterzonen mit unterschiedlich hohen Konfliktpotenzialen. Die zahlreichen Konflikte haben in der zunehmend vernetzten Welt auch immer häufiger globale Auswirkungen und erzeugen globales Bewusstsein. Die Welt ist, bedingt durch eine unübersehbare Anzahl von Akteuren, immer weniger überschaubar und berechenbar; durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie einerseits und durch die Potenzierung von Konfliktpotenzialen hinsichtlich begrenzter Ressourcen andererseits wird sie immer gefährlicher. Selbst nukleare Kriege müssen für möglich gehalten werden. Durch den internationalen islamistisch-fundamentalistischen Terrorismus werden zivilisatorische Spannungen verschärft und wird die freiheitlich-demokratische Verfassung der westlichen Gesellschaften herausgefordert.

³ Zu diesen Überlegungen vgl. auch Erich Reiter: Sicherheitspolitik und EU-Erweiterung, Strategische Analysen, Wien, Juli 2002.

Europa erscheint gegenwärtig in konventioneller militärischer Hinsicht nicht gefährdet, es ist sicherheitspolitisch konsolidiert, solange die EU und die NATO funktionieren. Auch die so genannten neuen Bedrohungen von der organisierten Kriminalität über Cyberwar bis zum Terrorismus werden die Substanz der europäischen Staaten – ein gewisses Maß an Resistenzbereitschaft vorausgesetzt – nicht nachhaltig treffen.

Diese Situation ist aber nur bedingt gültig, weil das Funktionieren von EU und NATO ein dafür vorausgesetzter Umstand ist. Solange die europäische Integration noch nicht als unumkehrbar zu bewerten ist, ist nämlich die Wiederkehr früherer politischer Machtzustände mit Hegemonialbestrebungen, Koalitionsbildungen und risikobereiter Verfolgung nationaler Interessen nicht auszuschließen.

Ein Scheitern der EU könnte fatale Folgen für die europäische Sicherheitssituation haben. In diesem Fall würde die Bedeutung außereuropäischer Mächte als Akteure für die europäische Situation steigen, die Möglichkeit der Koalitionsbildung europäischer Mächte – eventuell unter Einschluss nichteuropäischer Mächte – gegeneinander würde real werden und zu traditioneller Machtpolitik wie vor den beiden Weltkriegen führen, mit dem Resultat, dass Europa wieder herkömmlichen Bedrohungen ausgesetzt sein könnte.

Vernünftigerweise müssten deshalb alle Anstrengungen unternommen werden, um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU weiterzuentwickeln. Außerdem ist der gedeihlichen Weiterentwicklung der europäisch-amerikanischen Beziehungen größtes Augenmerk zu schenken. Bis dahin, das heißt bis zum Funktionieren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Identifizierung gesamteuropäischer Interessen als Basis europäischer Politik und gemeinsamer Zielsetzungen, werden die Mitgliedsstaaten als sicherheits- und verteidigungspolitische Akteure über ein hohes Maß an autonomen Fähigkeiten auf diesem Gebiet verfügen, und sie tragen als eigenständige Akteure die Verantwortung für die Entwicklung im Bereich der Sicherheitspolitik. Als Marker für das Erreichen der Unumkehrbarkeit der europäischen

Integration kann erst die Aufstellung europäischer Streitkräfte, über die die Mitgliedsstaaten keine unmittelbare Kontrolle mehr haben, angesehen werden. Das scheint derzeit noch in sehr weiter Ferne.

Europäische Staaten, die sich der Erfordernisse der gesamteuropäischen Entwicklung bewusst sind und zu erfassen vermögen, dass ihre Zukunft letztlich von einer gedeihlichen gesamteuropäischen Entwicklung abhängt, sollten die Verfolgung gesamteuropäischer Interessen zur eigenen Zielsetzung machen und durch ihr Verhalten den europäischen Staaten vermitteln, dass die engstirnige Verfolgung nationaler Interessen keine europäische Zukunft ermöglicht.

Prof. DDr. Erich Reiter ist Beauftragter für Strategische Studien im Bundesministerium für Landesverteidigung in Wien und Honorarprofessor für Internationale Beziehungen an der Karl-Franzens-Universität Graz.