



Die Zukunft Europas

Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe

**DES INTERNATIONALEN INSTITUTES
FÜR LIBERALE POLITIK WIEN**

Heft 13

Wien 2006

*Diese Publikation ist eine Kooperation zwischen dem
Internationalen Institut für liberale Politik Wien
und dem Freiheitlichen Parlamentsklub.*

Impressum

Eigentümer und Verleger:
Internationales Institut für liberale Politik Wien
Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:
Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Alle:
1010 Wien, Fleischmarkt 18/15
Wien, Jänner 2006

Die sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für
politische Grundlagenforschung 1983 gegründet und 1988 eingestellt.
Sie wird nun vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

INHALTSVERZEICHNIS

FRANCO ALGIERI:

ZUSTAND UND ENTWICKLUNGSSZENARIEN DER EU IM LICHT DER KRISE	7
---	---

PETER SCHMIDT:

DIE WELTPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION UND DIE VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE	10
--	----

HERBERT SCHEIBNER:

FRIEDENSPROJEKT „EUROPA“ VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN	17
--	----

ERICH REITER:

DIE AUFNAHME DER TÜRKEI - EINE SICHERHEITSPOLITISCHE ÜBERDEHNUNG?	20
---	----

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE - BISHER ERSCHIENEN	23
--	----

Vorwort

Am 13. Dezember 2005 hat das Internationale Institut für liberale Politik Wien gemeinsam mit dem Freiheitlichen Parlamentsklub eine internationale Tagung über die „Zukunft Europas“ abgehalten. Die Referate dieser Tagung liegen nun gedruckt vor, wobei das völkerrechtliche Referat von Prof. Hummer (Institut für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen, Universität Innsbruck) aufgrund seines Umfangs eigens publiziert wird.

Zu den Referaten von Franco Algieri, Peter Schmidt und Herbert Scheibner gesellt sich der Nachdruck der Kurzfassung eines Aufsatzes des Herausgebers Erich Reiter über die sicherheitspolitische Problematik des Beitrittes der Türkei zur EU.

Die sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde 1983 vom Institut für politische Grundlagenforschung gegründet und musste 1988 eingestellt werden. Sie wird nun vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

Der Herausgeber

FRANCO ALGERI:

ZUSTAND UND ENTWICKLUNGSSZENARIEN DER EU IM LICHT DER KRISE

Das große Projekt einer Verfassung für Europa steht zur Disposition. Die Europäische Union befindet sich seit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden wieder einmal in einer Reformkrise. Doch Krisen sind wiederkehrende Kennzeichen des europäischen Integrationsprozesses. In der Vergangenheit haben sich hieraus regelmäßig neue Reformimpulse ergeben, sodass ein lang anhaltender Stillstand oder gar ein Zerfall dieses Prozesses nicht eintreten konnte. Die Errichtung und der Ausbau supranationaler Kooperationsformen und -regelungen erfolgten meist in Reaktion auf die Erkenntnis der Grenzen nationaler Handlungsmacht bei gleichzeitig unzureichender Vertiefung der Integration. In besonderer Deutlichkeit zeigt sich dies an den Beispielen der früheren Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit der darin eingebetteten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Die aktuelle Reformkrise unterscheidet sich von früheren jedoch dadurch, dass sich in ihr nicht nur die Notwendigkeit zur kritischen Hinterfragung der (bislang ungeklärten) Finalität des europäischen Integrationsprozesses widerspiegelt. Hinzu kommt in vielen Mitgliedsstaaten eine Vertrauenskrise gegenüber den entsprechenden Regierungen bezüglich deren Fähigkeiten zur politischen Steuerung. Aus der Auswertung des Abstimmungsverhaltens bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ergibt sich ein Hinweis darauf, dass sich die Ablehnung des Verfassungsvertrags sicherlich als eine Reaktion auf die – wie auch immer empfundenen – Unzulänglichkeiten des Textes beziehungsweise seiner Vermittlung bewerten lässt. Gleichzeitig darf dieses mehrheitliche „Nein“ aus den beiden Gründerstaaten nicht mit einer grundsätzlichen Ablehnung des europäischen Integrationsprozesses verwechselt werden.

Dennoch kann nicht ignoriert werden, dass der Fortgang des europäischen Integrationsprozesses und die damit verbundenen Spannungen zwischen Vertiefung und Erweiterung in besonderer Deutlichkeit auf dem Prüfstand stehen. Unter Berücksichtigung der Referenden in Frankreich und den

Niederlanden sowie der einsetzenden kritischen Debatten in weiteren Mitgliedsstaaten der EU, die allesamt ein Überdenken des vorliegenden Verfassungsvertrags forderten, hatten die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Treffen im Juni 2005 beschlossen, „die Lage gemeinsam zu überdenken. Diese Zeit der Reflexion wird in jedem unserer Länder für eine ausführliche Diskussion genutzt werden, an der die Bürger, die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner, die nationalen Parlamente sowie die politischen Parteien teilnehmen werden. Diese auf-rüttelnde Diskussion, die in einer ganzen Anzahl von Mitgliedsstaaten bereits im Gange ist, muss intensiviert und erweitert werden. Auch die Organe der Europäischen Union müssen ihren Beitrag leisten, wobei der Kommission eine besondere Rolle zukommt“.

Im Sinne eines Nachdenkens über Europa hatten Ulrich Beck und Anthony Giddens Anfang Oktober 2005 einen Aufruf zu einer europaweiten Diskussion veröffentlicht. Aus dem „Nein“ zum Verfassungsvertrag leiten sie die Notwendigkeit ab, „Europa neu zu begründen“. Sie erkennen ein existenzielles Beziehungsgeflecht zwischen Nation und Europäischer Union und fordern eine Ausweitung des Denkens über die nationale Struktur hinaus: „In der gegenwärtigen Welt kann der nationale Blick und das isolationistische Denken zum schlimmsten Feind des Nationalstaats und seiner Interessen werden.“ Eines ihrer zentralen Argumente lautet: „Ohne ein kosmopolitisches Europa sind die Nationalstaaten zum Untergang verurteilt. Lange Zeit erschöpfte sich die europäische Integration in der Beseitigung von Unterschieden zwischen Nationen. Doch Einheit bedeutet nicht Einheitlichkeit, bedeutet nicht Uniformität.“ Ein starkes und weltpolitisch einflussreiches Europa kann, Beck und Giddens folgend, weiteren Staaten die Aufnahme nicht verweigern. Hierfür muss Europa aber eine neue Regierungsform aufweisen.

Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Entwicklungsszenarien für den Fortgang des europäischen Integrationsprozesses mit den zugehörigen Konsequenzen für die Ausgestaltung der EU denkbar:

Szenario 1: Alte Logik

Diesem Szenario folgend entwickelt sich der europäische Integrationsprozess entsprechend dem Muster der vergangenen Jahrzehnte. Dies bedeutet, dass sich die Vertiefung langsam und schrittweise fortsetzt und jede Reformetappe nur in Teilen zu qualitativen Fortschritten führt. Die Notwendigkeit einer

nächsten Regierungskonferenz wird bereits frühzeitig nach Abschluss einer Reformetappe erkannt. So befindet sich die EU in einem anhaltenden Spannungsfeld von funktionierenden Integrationsprojekten wie beispielsweise dem Binnenmarkt, dem Schengen-Raum oder der Währungsunion einerseits und Bereichen wie der Verteidigungspolitik, die aufgrund des fehlenden Konsenses ständiger Kritik ausgesetzt sind, andererseits. Geprägt durch inkrementalistische Reformen, anhaltenden Erweiterungsdruck und mangelhaftes Profil als außen- und sicherheitspolitischer Akteur steht die Glaubwürdigkeit der Union ständig zur Diskussion.

Die Grenzen dieses Szenarios zeigen sich rasch. In einer Union mit steigender Zahl an Mitgliedsstaaten erweist sich die alte Logik nicht mehr als angemessen. Sie reicht nicht aus, um Entscheidungsverfahren und Strukturen herzustellen, die einem größer werdenden Aufgabenspektrum der EU und einer sich verschärfenden Heterogenität der Interessen gerecht werden können. Somit kann bei diesem Szenario kein Ausgleich zwischen zu leistenden Aufgaben und Erwartungen gewährleistet werden. Insgesamt könnte der Integrationsprozess an Glaubwürdigkeit verlieren und die Krise der EU entsprechend verstärkt werden.

Szenario 2: Zerfall

In diesem Zerfallsszenario wird von einer substantiellen Gefährdung bis hin zur Auflösung der Integration ausgegangen. Weder gegenüber den inneren noch hinsichtlich der äußeren Herausforderungen findet die EU angemessene Antworten, und sie verfügt nicht über die notwendigen Handlungsinstrumente. Die Lähmung des Systems EU wird begleitet von Funktions- und Legitimationskrisen der Regierungen in einzelnen Mitgliedsstaaten. Im Zusammenwirken von inhaltlicher Überdehnung und einer umfassenden Erweiterung um neue Mitgliedsstaaten verliert die Union in allen Politikbereichen rasch an Macht. Renationalisierungsprozesse finden statt und betreffen unter anderem die Währungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik und die Innen- und Justizpolitik.

Auch gegenüber diesem Szenario können Zweifel angebracht werden. Ein Zerfall erscheint nur schwer denkbar, denn alleine schon die funktionalen Zwänge zur Zusammenarbeit sind über ein halbes Jahrhundert hinweg entsprechend bestimmend geworden. Der Argumentation von Beck und Giddens folgend sind europäische Staaten alleine nicht in der

Lage, die Herausforderungen und Gefährdungen des 21. Jahrhunderts zu bewältigen. Nicht nur hinsichtlich der ökonomischen Dimension, sondern insbesondere bei Fragen der Sicherheit – hier sind die Bereiche GASP/ESVP und Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik betroffen – verdeutlicht sich, dass durch einen hohen Grad an Integrationsdichte für die Mitgliedsstaaten mehr Sicherheit gewährleistet werden kann. Dadurch entsteht eine Notwendigkeit, die entsprechenden Instrumente und Verfahren auszubauen. Die gegenwärtige Krise zwingt zwar zu einem grundsätzlichen Nachdenken über den weiteren Verlauf der Integration, dies sollte aber nicht mit einem Zerfall gleichgesetzt werden.

Szenario 3: Geschlossenes Kerneuropa

Mangels Übereinstimmung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten über die Bereiche, die eine weitere Vertiefung erfahren sollen, und angesichts einer grundsätzlichen Unbestimmtheit des Selbstverständnisses der Union beschließen einige Mitgliedsstaaten, die Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen außerhalb des der Union zugrunde liegenden Vertragsrahmens zu organisieren und auszubauen. Gleichzeitig nehmen sie aber an jenen Integrationsprojekten weiter teil, die ihnen wie beispielsweise der Binnenmarkt Vorteile verschaffen. Die EU als solche wird letztendlich zu einer Freihandelszone de luxe, die neuen Mitgliedern offen steht. Intergouvernementale Kooperation außerhalb des Vertragsrahmens bestimmt insbesondere die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dieses Kerneuropa bleibt aus machtpolitischen Überlegungen der teilnehmenden Staaten gegenüber weiteren EU-Mitgliedern verschlossen. Die Organe der Union erfahren damit einhergehend einen Bedeutungsverlust.

Auch hier sind Zweifel angebracht. Wie ist beispielsweise zu erkennen, welche Mitgliedsstaaten einem solchen Kernprojekt angehören würden. Zwar erscheinen in der Vergangenheit immer wieder Hinweise hinsichtlich der Bedeutung Frankreichs und Deutschlands für ein mögliches Kerneuropa, doch können heute mit Blick auf die unterschiedlichen Interessenlagen beider Staaten durchaus Zweifel an der Dynamik der deutsch-französischen Rolle im Integrationsprozess angebracht werden. Kernbildung erscheint auch deshalb nur schwer denkbar, da sich eine Vielzahl von Schnittmengen ergibt, in denen die Staaten, die sich zu einem Kern zusammenschließen würden, auch weiterhin in verschiedenen

Politikbereichen mit den übrigen EU-Mitgliedsstaaten verbunden wären – dies wird sehr anschaulich mit Blick auf den Binnenmarkt. Darüber hinaus wird der Rückgriff auf die gemeinsamen Organe und Verfahren, aber auch auf gemeinsame Finanzen bestimmend bleiben. Es erscheint wenig realistisch, dass ein institutionelles Gefüge entstehen könnte, in dem Staaten mit unterschiedlichen Rechten konfliktfrei kooperieren.

Szenario 4: Differenzierungsraum oder ein Europa der Gruppen

In diesem Szenario bildet die Gemeinschaftsmethode zwar weiterhin einen Referenzpunkt für die Kooperation der EU-Mitgliedsstaaten, doch besteht für eine Avantgarde die Möglichkeit, in einzelnen Politikbereichen weiter voranzuschreiten und die Zusammenarbeit zu vertiefen. Eine Gruppe von Ländern, die sich gleich weit und umfassend auf Vertiefungsprojekte einigen, formt einen offenen Gravitationsraum. Europäische Integration wird durch die intensive Nutzung von Differenzierungsinstrumenten wie beispielsweise der „verstärkten Zusammenarbeit“, geprägt. Die Teilnahme an entsprechenden Projekten steht allen Mitgliedsstaaten offen. Durch die von der Avantgarde ausgehenden Impulse besteht das Potenzial, die Union insgesamt in einer Reformdynamik zu halten und somit auch die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten zu ermöglichen. Die Union kann Nichtmitglieder in einzelnen Politikfeldern eng an sich heranführen und so ihre Handlungsmacht in den internationalen Beziehungen verstärken.

Die Attraktivität dieses Szenarios besteht darin, dass es in einem nicht ausgrenzenden Sinne die bereits erwähnte Ungleichheit der EU-Mitgliedsstaaten berücksichtigt und durch differenziertes Vorgehen verschiedene, miteinander verknüpfte Gruppen innerhalb der Union entstehen lässt, und dass für alle Mitglieder die Möglichkeit offen bleibt, sich zu entsprechenden Vertiefungsprojekten zusammenzuschließen. Damit einhergehend können den einzelnen Gruppen Leitfunktionen in verschiedenen Politikbereichen zugeordnet werden, die im gemeinsamen

Interesse aller durchgeführt werden. Ansatzweise findet sich dies bereits im Bereich der ESVP.

Fazit

Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die Zeit der Reflexion führen wird. Für die österreichische EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 ergibt sich neben den umfassenden Aufgaben einer Präsidentschaft die zusätzliche Herausforderung, die Vorgaben des Europäischen Rats vom Juli 2005 umzusetzen. Die Mitgliedsstaaten waren übereingekommen, „im ersten Halbjahr 2006 zusammenzukommen, um eine Bewertung aller einzelstaatlicher Diskussionen vorzunehmen und den weiteren Fortgang des Ratifizierungsprozesses zu vereinbaren“. Würde sich herausstellen, dass eine Einigung zwischen den Mitgliedsstaaten zur Überwindung der Reformkrise nicht möglich erscheint, wäre eine Verschärfung der Krise unausweichlich. Nicht nur nach innen gerichtet, sondern auch für die künftige Rolle der EU als globaler Akteur – und somit gegenüber dritten Staaten und Organisationen – entstünde ein Vertrauensverlust hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses. Doch gerade die Außen- und Sicherheitspolitik kann für die Krise nicht verantwortlich gemacht werden. Vielmehr haben GASP und ESVP das Potenzial, zu einem der wichtigsten Integrationsprojekte zu werden. Folglich sollte für den Fall eines Scheiterns des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags die Umsetzung der entsprechenden Vertragsteile in anderer Weise ermöglicht werden.

Nicht nur für die österreichische Präsidentschaft, sondern für alle Mitgliedsstaaten besteht die Herausforderung darin, neben dem vielschichtigen und komplexen Management der EU eine fundamentale Debatte über die Zukunft dieser Union zu führen. Die Beschränkung auf eine Nabelschau reicht nicht aus, und die Veränderungen des internationalen Umfelds der EU erlauben kein Verschieben von angemessenen Entscheidungen.

Franco Algieri

Centrum für angewandte Politikforschung
der Universität München

PETER SCHMIDT:

DIE WELTPOLITISCHEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION UND DIE VEREINIGTEN STAATEN VON AMERIKA: GEMEINSAMKEITEN UND UNTERSCHIEDE

Methodische Vorbemerkungen

Eine Untersuchung über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika lässt zumindest zwei Vorgehensweisen zu:

1. Zunächst besteht die Möglichkeit, die weltpolitischen Herausforderungen sozusagen auf „objektiver Grundlage“ zu analysieren. Aufgrund theoretischer Annahmen und/oder empirischer Befunde kann man weltpolitische Strukturanalysen erarbeiten, den politischen Akteuren quasi den Spiegel der „wahren“ weltpolitischen Herausforderungen etwa im Stile eines Samuel Huntington¹ oder des „Club of Rome“ vorhalten und diese jeweils auf die geopolitische Lage der beiden „politischen Räume“ projizieren.
2. Eine zweite Herangehensweise untersucht, wie die EU und die Vereinigten Staaten in ihrer politischen Praxis die Herausforderungen tatsächlich definieren. Dieser Typus setzt auf der „offiziellen Ebene“ an und zieht als empirisches Material die entscheidenden Regierungsdokumente heran.²

Diese Vorgehensweisen haben somit unterschiedliche Ansatzhöhen, verfolgen verschiedene Erkenntnisziele und haben damit verschiedene Vor- und Nachteile:

Die erste vernachlässigt aufgrund einer bestimmten Sicht auf die Herausforderungen die Motive und Handlungsdeterminanten der handelnden Akteure und verliert damit leicht den Realitätsbezug. Sie ist jedoch dafür geeignet, eine politisch relevante Debatte über die „tatsächlichen“ Herausforderungen in kritischer Distanz

zur politischen Praxis in Gang zu setzen. Die zweite Variante, die sich an „offizielles Material“ hält, hat den Nachteil, dass sie dabei leicht die „Fehler“ der politischen Praxis reproduziert. Sie eignet sich jedoch dazu, eine praktisch-politische Frage in den Vordergrund zu stellen, nämlich die nach Reichweite und Grenzen der transatlantischen Kooperation. Es ist vor allem dieser Vorteil, der es geraten sein lässt, diese zweite Untersuchungsvariante zu wählen.

Das Kooperationspotenzial hängt jedoch prinzipiell nicht nur von der Perzeption der Herausforderungen ab, sondern auch von der Frage, wie die Akteure mit diesen Herausforderungen umgehen wollen. Dies bedeutet, dass man die Herausforderungen nicht alleine in den Blick nehmen darf. Vielmehr muss die Darstellung der Herausforderungen durch eine Untersuchung der prinzipiellen Strategien, mit denen diese Herausforderungen bewältigt werden sollen, ergänzt werden.³

Schwierigkeiten des Vergleichs

Ein Vergleich der weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika ist einerseits eine für den Zusammenhalt des „alten Westens“ zentrale Frage, andererseits stellt sie uns vor eine Reihe schwieriger methodischer Probleme. Der Hauptunterschied besteht darin, dass die EU ein politisches System in der Entwicklung darstellt, das den Mitgliedsstaaten auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet die entscheidende Rolle zuweist, während die Vereinigten Staaten ein saturierter Staat mit einer etablierten Verantwortungs- und Kompetenzverteilung sind, bei dem die Zuständigkeit des „federal level“ für die Außen- und Sicherheitspolitik unbestritten ist. Nicht umsonst lautet der Untertitel einer vergleichenden Studie der National Security Strategy (NSS) der USA und der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS): „Ein Vergleich des Unvergleichbaren“.⁴

Doch gerade die grundsätzlichen Unterschiede im politischen System der USA und EU machen einen Vergleich, so schwierig er unter methodischen

¹ Siehe Samuel P. Huntington, *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996.

² Siehe Andrea K. Riemer, Gunther Hauser, *Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie: Ein Vergleich des Unvergleichbaren*, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik 2/2004, Lehrstuhl für Internationale Politik, Universität zu Köln. Alexander Skiba, *Die nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie im Vergleich*, Berlin, im April 2004.

³ Es ist an dieser Stelle unmöglich, die Breite der Herausforderungen und ihre strategischen Konsequenzen herauszuarbeiten. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich beispielhaft auf den sicherheitspolitischen Bereich und vor allem auf die Frage, mit welchen grundsätzlichen Strategien Amerika und Europa auf die „harten“ Herausforderungen durch den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu reagieren beabsichtigen.

⁴ Andrea K. Riemer, Gunther Hauser, *Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA und die Europäische Sicherheitsstrategie*, a.a.O.

Gesichtspunkten sein mag, interessant, denn schließlich treten beide, die Union wie die Vereinigten Staaten, mit dem Anspruch auf, ein globaler Akteur zu sein. Selbst auf militärischem Gebiet haben die EU-Verteidigungsminister im Mai 2004 erklärt, dass sie 2010 fähig sein wollen, Streitkräfte global einzusetzen.⁵ Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Perception der Herausforderungen sind somit unmittelbar politisch relevant.

Allerdings gilt es zu beachten, dass eine Analyse der einschlägigen Dokumente ohne Berücksichtigung des Umfeldes wenig aussagekräftig wäre. Eine solche Betrachtung würde den instrumentellen Charakter der weltpolitischen Herausforderungen übersehen, der eng mit der Struktur des politischen Systems verknüpft ist. Die offizielle Definition der Herausforderungen steht immer in einem innen- und außenpolitischen Kontext,⁶ sie ist also auch Mittel zu anderen Zwecken. Zwei Hinweise mögen an dieser Stelle genügen:

Dass die ESS eine Analyse der Herausforderungen bietet, die in wesentlichen Aspekten im Weißen Haus hätte geschrieben werden können (auf Ebene der Herausforderungen, nicht der Strategien/ Instrumente), ist nicht nur einer „objektiven Bedrohungsanalyse“ geschuldet. Vielmehr kann man vermuten, dass sie auch von denjenigen Akteuren gefördert wird, die eine stärkere „Brüsselisierung“ der Außen- und Sicherheitspolitik der EU anstreben.

Die amerikanische Analyse der Herausforderung durch den Terrorismus hat mit der Formel „Krieg gegen den Terror“ nicht nur einen innenpolitischen Mobilisierungsaspekt für das Programm der Bush-Administration, sondern stellt auch den Versuch dar, die Stellung Amerikas in der Weltpolitik zu stärken, indem man möglichst viele Staaten in den Kreis derjenigen einbezieht, die den „Kampf gegen den Terror“ unter amerikanischer Führung führen,⁷ und unter der Überschrift „Demokratisierung“ von Staaten weltpolitische Rahmenbedingungen zu schaffen, die auch die Sicherheit Amerikas langfristig verbessern.

Zwei Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen

Will man die Perception der weltpolitischen Herausforderungen der beiden Akteure analysieren, so gilt es neben dem oben genannten innen- und außenpolitischen Kontext zwei Strukturbedingungen der Außen- und Sicherheitspolitik sowohl der USA als auch der EU vorweg zu berücksichtigen. Beide wirken sich entscheidend auf Art und Weise aus, wie die beiden Akteure die Herausforderungen definieren, aber auch, wie sie mit ihnen umgehen wollen:

Da ist zunächst der generische Charakter der modernen Herausforderungen als wesentliche Grundbedingung im Unterschied zur Bedrohungslage im Kalten Krieg zu nennen. Der sowohl von der EU als auch von den USA benutzte „weite Sicherheitsbegriff“ ist Ausdruck dieser Situation.

Zum anderen ist nicht zu übersehen, dass die Vereinigten Staaten von der EU nicht nur als Kooperationspartner, sondern vielfach auch als eine Herausforderung betrachtet werden. Es ist unverkennbar, dass die Union danach strebt, die Machtverhältnisse zu eigenen Gunsten zu verändern.

Der generische Charakter moderner Herausforderungen – Konsequenzen für die Strategie der USA und Europas

Wenn man die Frage nach den Unterschieden und Gemeinsamkeiten in der Perception der weltpolitischen Herausforderungen seitens der USA und der EU stellt, muss man sich zunächst mit der neuen strategischen Lage nach dem Ende des Ost-West-Schismas auseinandersetzen. Vor dieser Herausforderung stehen beide Akteure, und sie kommen zu – im Prinzip – ähnlichen Schlussfolgerungen. Derzeit gibt es keinen Großkonflikt, der für die internationale Politik strukturbestimmend ist. Vielmehr ist für die verschiedenen Herausforderungen bezeichnend, dass sie häufig keinem konkreten Akteur zugerechnet werden können, dass sie in ihrem Auftreten ungewiss, indirekt oder sogar unintendiert sind. Dafür lässt sich nur schwer eine übergreifende, flächendeckende und allgemeingültige Strategie festlegen. Nimmt man das Beispiel Terrorismus, so ist augenfällig, dass dieser zwar vielfach mit einer feindlichen Ideologie und – allerdings sehr beschränkten – militärischen Potenzialen einhergeht, jedoch nicht von einem identifizierbaren, einheitlichen Akteur gesteuert wird. Das heißt, dass Bedrohungen der eigenen Sicherheit zu Risiken mutieren. Dieses neue Strukturmerkmal

⁵ Siehe euobserver.com, 18.5.2004.

⁶ Siehe Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters, Internationale Risikoforschung: Ergebnisse und Perspektiven, in: Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters (Hg.), Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit den neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2002, S. 267ff.

⁷ Für eine entsprechende Analyse für die beginnenden neunziger Jahre siehe Peter Schmidt, Partners and Rivals: NATO, WEU, EC and the Reorganization of European Security Policy: Taking Stock, in: Peter Schmidt (Hg.), In the Midst of Change: the Development of West European Security and Defence Cooperation, Baden-Baden 1992, bes. S. 234.

der weltpolitischen Herausforderungen gilt zwar nicht uneingeschränkt, denn das Aufkommen neuer Akteure, die mit den USA und den EU-Staaten um Territorien und Ressourcen konkurrieren und diese militärisch bedrohen, kann nicht ausgeschlossen werden, es dominiert jedoch derzeit die Politik von EU und USA.

Daraus erwächst zunächst einmal die Konsequenz, dass die heutige Analyse der Herausforderungen im Vergleich zur Bedrohungsanalyse des Kalten Krieges komplexer geworden ist. In dieser Hinsicht gleichen sich NSS und ESS. Unter dem Etikett „breiter Sicherheitsbegriff“ finden sich in beiden Dokumenten eine Vielzahl von Risiken, die als Herausforderungen definiert und verstanden werden. So werden sowohl in der NSS als auch in der ESS neben den Gefahren der Proliferation von Massenvernichtungswaffen eine Fülle spezifischer „weicher“ Herausforderungen wie AIDS, Migration oder Hunger erwähnt. Aufgrund der komplexen und ungewissen Formen, in denen die Transformation von Herausforderungen verläuft, findet auch die Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA unter schwierigeren Bedingungen statt als zu Zeiten des Kalten Krieges.

Hinsichtlich der Rolle und Funktion von Streitkräften bei der Bewältigung der neuen Gefahren sind jedoch deutliche Unterschiede zwischen der EU und den Vereinigten Staaten festzustellen.

Auf die modernen Herausforderungen kann nicht mehr wie im Kalten Krieg primär durch glaubwürdige Abschreckung oder Gegendrohung reagiert werden. Moderne Sicherheitspolitik muss proaktiv sein, um die „Eintrittswahrscheinlichkeit des Schadens oder das Ausmaß seiner Höhe im Vorfeld des Ereignisses zu verhindern“⁸.

Erwachsen aus den Gefahren Krisen, so sind sie darüber hinaus regelmäßig durch eine jeweils eigene Gemengelage von möglichen Gewalt- und Konfliktformen gekennzeichnet, die wiederum jeweils spezifische Konstellationen von Akteuren auf den Plan rufen. Typischerweise hat die Bosnien-Kontaktgruppe (USA, Russland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien) eine andere Struktur als das Nahost-Quartett (USA, Russland, EU und Vereinte Nationen), in der Krisenregion Sudan agiert wiederum eine andere Gruppe von Akteuren. Mit dem Iran

verhandeln Frankreich, Großbritannien und Deutschland mit Unterstützung der USA. Allen Fällen ist gemeinsam, dass wichtige EU-Staaten beziehungsweise die EU als Organisation, Russland sowie die Vereinigten Staaten in der einen oder anderen Form am Krisenmanagement beteiligt sind. Offensichtlich schätzen die Vereinigten Staaten und die Staaten der EU die Krisen jeweils unterschiedlich ein. Diese Konstellationen beeinflussen natürlich auch wesentlich, ob sich Staaten in diesen Konflikten militärisch engagieren.

Auf diese Strukturbedingungen der aktuellen sicherheitspolitischen Lage geben die EU und die Vereinigten Staaten divergente, wenn auch nicht völlig gegensätzliche Antworten.

Bei der Präemptionsfrage gleichen sich beide Strategieansätze zwar grundsätzlich, nicht jedoch hinsichtlich der Rahmenbedingungen, unter denen Präemption angewendet werden soll. Während die Vereinigten Staaten die „militärische Präemption“ offen als Option sehen, betonen die EU-Staaten vor allem die Notwendigkeit von „preventive engagement“ mit zivilem und politischem Charakter. Dieser Unterschied ist jedoch nicht absolut zu setzen.⁹ Auch in der ESS wird – obwohl eher indirekt – eine militärische Präemption nicht ausgeschlossen, indem betont wird, dass die EU eine strategische Kultur entwickeln muss, die eine frühe, schnelle und wo notwendig auch „robuste Intervention“ möglich macht. Darüber hinaus schließt etwa das wichtige Mitgliedsland Frankreich eine militärische Präemption explizit nicht aus.¹⁰ Und schließlich bleibt zu erwähnen, dass im Falle des Irak mehrere Mitgliedsländer an einer Intervention teilgenommen haben, die als eine Anwendung des Prinzips der Präemption verstanden werden kann. Die Unterschiede liegen demzufolge mehr in den konkreten Rahmenbedingungen, unter denen EU-Staaten bereit sind, sich auf eine präemptive Reaktion einzulassen, und weniger auf der Ebene des strategischen Prinzips. Der Fall Irak verhüllt insofern die grundsätzliche Übereinstimmung in dieser Frage, wobei allerdings die Vereinigten Staaten mit Sicherheit bereit sind, die Bedingungen für einen präemptiven Einsatz weiter

⁸ Siehe Christopher Daase, Internationale Risikopolitik: Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel, in: Christopher Daase, Susanne Feske, Ingo Peters (Hg.), Internationale Risikopolitik, a.a.O., S. 18.

⁹ Siehe Peter Schmidt, Bowling by the Same Rules? EU-United Nations Relations and the Transatlantic Partnership, in: Journal of Transatlantic Studies, 3 (Frühjahr 2005) 1, bes. S. 126-131.

¹⁰ Gemäß dem Loi de Programmation Militaire 2003-2008 muss Frankreich in der Lage sein, Bedrohungen so schnell wie möglich zu identifizieren und entsprechend zu reagieren. Im Falle einer eindeutigen Bedrohung seien präemptive Schläge mit konventionellen Mitteln möglich (S. 23).

zu definieren als die (meisten) europäischen Staaten – schon aufgrund ihrer militärischen Möglichkeiten.

Ähnlich verhält es sich mit der Frage, welchen Akteurskonstellationen die EU und die Vereinigten Staaten in ihren Strategien den Vorzug geben. Neben den etablierten Sicherheitsinstitutionen wie etwa der NATO wird in der NSS die Möglichkeit von „coalitions of the willing“ hervorgehoben. Es wird zwar betont, dass solche flexiblen Konstellationen die Institutionen nur verstärken und nicht ersetzen sollen, doch in der politischen Praxis kam durch den Irak-Krieg sehr bald der Verdacht auf, dass diese Vorgehensweise die präferierte Variante ist.

Die europäischen Staaten stellen in der ESS dagegen den konkurrierenden Begriff des „effektiven Multilateralismus“ in den Vordergrund. Zum einen ist diese Formel Ausdruck des Interesses an einer systematischen Mitsprache der europäischen Institutionen und Staaten in internationalen Sicherheitsfragen. Dies ist verlässlich nur im Rahmen etablierter Institutionen wie der NATO oder der VN möglich. Zum anderen kann man „effektiven Multilateralismus“ als eine Forderung verstehen, die mehr an die EU selbst als an die internationale Politik gerichtet ist. In diesem Sinne ist die Forderung nach größerer Kohärenz der EU-Politiken quasi die innenpolitische Seite der Zielvorgabe eines „effektiven Multilateralismus“ in der internationalen Politik. Tatsächlich ordnen sich die Mitgliedsstaaten keineswegs ganz der Struktur der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik unter, sondern gehen auch eigenständige Wege, wie das Beispiel der deutschen und französischen Irak-Politik ohne Einschaltung der EU-Institutionen und EU-Partner zeigt.

Die Konsequenz dieser neuen Strukturbedingung transatlantischer Politik ist somit eine zweifache:

1. Dass den modernen Herausforderungen mit einer proaktiven Politik begegnet werden muss, ist auf beiden Seiten des Atlantiks unbestritten. Problematisch wird dieser Ansatz für das transatlantische Verhältnis auf militärischem Gebiet, auf dem die Vereinigten Staaten sich aufgrund ihrer einzigartigen militärischen Interventionsmöglichkeit deutlich stärker bereit zeigen, auch dort militärisch „präemptiv“ zu handeln, wo es unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten, wie der Irak-Fall belegt, problematisch erscheint. Allerdings halten sich zumindest einzelne EU-Staaten und selbst die EU als Ganzes durchaus die Option offen, besonders dort auch militärisch präemptiv zu operieren, wo Massenvernichtungswaffen in terroristischer Absicht erworben werden. Insofern betreffen die transatlantischen Divergenzen

nicht das Prinzip selbst, sondern seine Umsetzung in der politischen Praxis.

2. Die Forderung der ESS nach „effektivem Multilateralismus“ steht in den internationalen Beziehungen der Bereitschaft Amerikas gegenüber, auch unilateral, außerhalb der etablierten Sicherheitsinstitutionen, zu agieren. Doch auch hier sind die Unterschiede nicht prinzipieller Natur, sondern graduell. Sie entspringen wesentlich dem unterschiedlichen Umfang der Machtressourcen, die den Vereinigten Staaten und der EU zur Disposition stehen, und sie berühren insbesondere die Frage militärischer Intervention. Die militärische Intervention der NATO im Kosovo zeigt darüber hinaus, dass es offensichtlich vielen europäischen Staaten mehr um einen Rahmen geht, in dem sie eine Mitsprachemöglichkeit haben, als um eine umfassende Beteiligung aller multilateraler Institutionen, hier insbesondere des Sicherheitsrates.

Die Grenzlinien zwischen der EU und den Vereinigten Staaten sind folglich nicht so eindeutig gezogen, wie es in der öffentlichen Debatte häufig erscheint. Allerdings sind die Unterschiede in den ungleichen Strukturen und Potenzialen von USA und EU verwurzelt, das heißt durchaus strukturbedingt. Eine grundsätzliche Annäherung der Positionen ist deshalb nur beschränkt möglich.

Dies bedeutet aber auch, dass die transatlantischen Beziehungen mit Blick auf jede Herausforderung und Krise neu auszubalancieren sind. Dies stellt die Vereinigten Staaten und die EU vor eine große Herausforderung: Jede Seite muss ihre Rolle mit Blick auf jede Herausforderung und Krise jeweils aufs Neue bestimmen. Dies eröffnet Chancen für Kooperation in Teilbereichen, trotz Konkurrenz und Konflikt in anderen Feldern, potenziert jedoch gleichzeitig die Zahl der möglichen Konfliktpunkte. Man kann sogar sagen, dass die transatlantische Kooperation, aus diesem Blickwinkel betrachtet, in einer Komplexitätsfalle steckt.

Die Vereinigten Staaten als Herausforderung für die EU

Ein weiteres Charakteristikum der derzeitigen Lage im transatlantischen Verhältnis ist, dass die EU in ihren Beziehungen zu den USA zum Teil als revisionistische Macht auftritt. Die besondere Betonung des Begriffs des „effektiven Multilateralismus“ als Gegengewicht zu der als „unilateralistisch“ wahrgenommenen amerikanischen Politik, die Fokussierung von Gipfeltreffen der EU mit anderen Regionen und Staaten auf diesen Gegenbegriff zur

amerikanischen Politik¹¹ sowie die Absicht, die Beziehungen zu den Vereinten Nationen systematisch zu stärken, sind nicht nur eine Konsequenz der oben beschriebenen neuen strategischen Lage, sondern auch Ausdruck dieser revisionistischen Absicht. Der Versuch, eine eigene, europäische „strategische Kultur“ in Abgrenzung zur amerikanischen zu schaffen,¹² ist sowohl ein weiterer Hinweis auf die Abgrenzungsabsicht gegenüber Amerika als auch Ausdruck der Bemühung, Gegenkräfte gegen die amerikanische Politik zu mobilisieren. Man kann sogar Anzeichen dafür erkennen, dass eine Amerika-kritische Sichtweise Teil des – derzeit allerdings in Schwierigkeiten steckenden – Integrationsprozesses geworden ist.¹³ Dies schließt natürlich Kooperation, ja Partnerschaft mit den USA nicht aus, sie ist sogar durchaus gewünscht. Die (Teil-)Partnerschaft soll jedoch eine „Partnerschaft unter Gleichen“ sein, in der die Europäer quasi „auf Augenhöhe“ mit Washington kooperieren. Vor dem Hintergrund der neuen Definition der weltpolitischen Herausforderungen oder des strategischen Verhältnisses tritt die EU nicht nur als Kooperationspartner, sondern auch als Konkurrent Amerikas auf den Plan.

Eine solche Politik der Machtveränderung seitens der Europäer kompliziert natürlich einerseits die transatlantischen Beziehungen und kann in Washington nur dann akzeptiert werden, wenn die EU Leistungen erbringt, die im gemeinsamen Interesse liegen. Andererseits sprechen zwei Faktoren auf europäischer Seite für eine große Kooperationsbereitschaft:

1. In vielen Bereichen wie zum Beispiel in der Politik gegenüber dem Iran, in der Frage des Nichtverbreitungsvertrages oder selbst im Falle der umstrittenen Irak-Politik gibt es gemeinsame Interessen. Dies gilt auch für die Stabilisierung und Demokratisierung des Mittleren Ostens insgesamt,¹⁴ umfasst aber auch viele Aspekte der Bekämpfung des Terrorismus.

2. Diejenigen politischen Kräfte wie die EU-Kommission, die ein Interesse daran haben, den Kompetenzbereich der EU auszuweiten, nutzen die Zusammenarbeit mit Amerika etwa auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung, um die Rolle der EU-Institutionen zu stärken.¹⁵

Der politische Kontext im engeren Sinne

Die beiden Dokumente müssen, um Anhaltspunkte für einen Vergleich zu finden, in den konkreten außen- und innenpolitischen Kontext gestellt werden, in dem sie entstanden sind. Erst aus diesem Kontext heraus ist die Funktion der vorgelegten Analysen zu verstehen und zu definieren.

Außenpolitisch von Bedeutung ist die Tatsache, dass die NSS nach dem 11. September 2001 und vor dem Irak-Krieg, die ESS nach dem Irak-Krieg geschrieben und verabschiedet wurde. In dieser Hinsicht ist die NSS eine Reaktion auf die Schrecken und die Herausforderung vom 11. September und in der Absicht geschrieben, den Vereinigten Staaten die Instrumente zu einer Reaktion auf die terroristische Herausforderung zu geben: Die NSS ist handlungs- und aktionsorientiert. Dies ist sie auch, weil sie ein Dokument des Nationalstaats USA ist, der alle wesentlichen Instrumente unter seinem Dach vereinigt. Die Schwierigkeiten des Demokratie-Exports, durch die Irak-Erfahrung deutlich gemacht, sind noch nicht in das Dokument eingegangen.

Im Falle der ESS war die innen- und außenpolitische Situation völlig anders. In das Dokument floss die massive Uneinigkeit der europäischen Staaten in der Irak-Frage ein, es hatte eine doppelte Funktion zu erfüllen: Nach innen sollte es die EU-Europäer auf einer gemeinsamen Plattform wieder zusammenführen, nach außen musste die schwierige Balance zwischen den Staaten, die sich wie vor allem Großbritannien und Polen im Irak engagiert hatten, und jenen, die wie vor allem Frankreich und Deutschland sich als entschiedene Kritiker profiliert hatten, hergestellt werden.

Aus dieser doppelten Aufgabenstellung ergibt sich die eigentümliche Grundaussage der ESS, dass sich die EU mit Blick auf die Definition der Herausforderungen mit einer (fast) amerikanischen Bedrohungsanalyse als Partner der Vereinigten Staaten

¹¹ Siehe z. B. den EU-Lateinamerika-Gipfel vom November 2004 <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/lateinamerika.html>, in dessen Gipfelerklärung die Begriffe „effektiver Multilateralismus“ und „strategische Partnerschaft“ an zentraler Stelle auftauchen.

¹² Siehe Paul Cornish, Geoffrey Edwards, The Strategic Culture of the European Union: a Progress Report, in: International Affairs, 81 (Juli 2005) 4, S. 801–820.

¹³ Dafür treten z. B. die Philosophen Habermas und Derrida in einem einflussreichen Artikel ein. Siehe Jürgen Habermas, Jacques Derrida, February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe, in: Constellations, 10 (September 2003) 3, S. 291–297.

¹⁴ Siehe Peter Schmidt, Die NATO und der Irak, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2004, Hamburg u.a. 2004, S. 635–653.

¹⁵ Diesen Eindruck gewinnt man z. B. sehr deutlich, wenn man das EU-Dossier nach dem 11.9. studiert, siehe <<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/nach/1109/index.shtml>>.

geriert, während sie sich gleichzeitig mit Hilfe der politisch-strategischen Grundbegriffe des Dokuments und auch mit Blick auf die Betonung der Eigenständigkeit von den USA abgrenzt, ja in gewisser Hinsicht als Kontrahent profiliert.¹⁶

Wie bereits erwähnt, sind sich die Autoren des NSS und ESS in der Analyse der Herausforderungen weitgehend einig – bis auf die Klimapolitik: In den weiten Sicherheitsbegriff der ESS hat sie Eingang gefunden, nicht jedoch in den der NSS. Der wesentliche Unterschied liegt im Umgang mit den Herausforderungen, was wiederum eng mit den innenpolitischen Bedingungen der Vereinigten Staaten und der EU verknüpft ist: Trotz aller Solidaritätsadressen gegenüber Amerika nach dem 11. September hatte das Gefühl, vom Terrorismus bedroht zu sein, in den USA eine ganz andere Qualität als in Europa erhalten.¹⁷ Dieser Unterschied hat sich erst im Verlaufe des Jahres 2004 abgeschwächt.¹⁸ Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus in Europa und den USA geschieht somit auf der Grundlage eines anderen Meinungsklimas.

Die strategische Formel „Krieg gegen den Terror“ ist ein Hinweis darauf, dass bei der Bekämpfung des Terrors militärische Mittel in den USA eine herausragende Rolle spielen (was sich schon im Angriff auf Afghanistan niederschlug), während in Europa militärische Mittel als Antwort auf die Bedrohung zwar nicht ausgeschlossen sind, jedoch nicht so stark im Vordergrund stehen.¹⁹ Dieser Unterschied ist wesentlich durch die unterschiedliche Struktur und das (Streitkräfte-)Potenzial der beiden politischen Systeme bedingt – die EU-Mitgliedsstaaten würden selbst dann, wenn sie ihre Mittel bündelten, nicht

über eine vergleichbare Fähigkeit verfügen. Allerdings kann vermutet werden, dass die höhere Bereitschaft, militärische Mittel einzusetzen, auch eine größere Betroffenheit ausdrückt. Diese Bereitschaft ist – zumindest bis Ende 2004 – erhalten geblieben.²⁰

Schluss

Eine Analyse der zentralen Strategiedokumente der USA und der Union lässt nur begrenzte Schlüsse auf das Kooperationspotenzial Europas und Amerikas zu. Die beiden Dokumente stehen in einem sehr unterschiedlichen politischen Kontext, und die Dynamik der internationalen Politik – und der Innenpolitik – lässt Veränderungen im Schwerpunkt der Strategien erwarten, vor allem im amerikanischen System, das außenpolitisch weitaus wandlungsfähiger ist als das der Europäischen Union. Die wichtigen – wenn auch teilweise nur graduellen – Unterschiede in den strategischen Antworten der EU und der Vereinigten Staaten auf den Charakter der Herausforderungen und die Tatsache, dass Europa gegenüber den USA partiell als revisionistische Macht auftritt, gründen sich zwar zu einem guten Teil auf Unterschiede in den Ressourcen und der politischen Struktur und bleiben damit als Hintergrundfaktor erhalten, schließen jedoch deutliche Annäherungen und substanzielle Kooperation keineswegs aus. Diese folgen aus einer ähnlichen Perzeption der Herausforderungen und auch aus gemeinsamen Interessen, aus dem Interesse europäischer Institutionen an Kooperation mit den USA, um den Europäisierungsprozess zu fördern (dem allerdings die Versuchung entgegensteht, durch eine Absetzbewegung von Amerika den Europäisierungsprozess voranzutreiben), sowie aus der Tatsache, dass auch die Supermacht Amerika Partner braucht, da sie nicht über unbegrenzte Ressourcen verfügt. Nicht umsonst zeigen die Vereinigten Staaten in jüngerer Zeit mehr Kooperationsbereitschaft gegenüber der EU, ohne dass jedoch davon ausgegangen werden kann, dass der Impetus zu einer unilateralistischen Politik und das Misstrauen gegenüber multilateralen Institutionen völlig verschwunden wären.²¹ Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass Washington sich nach dem Krieg gegen Saddam Hussein der eigenen machtpolitischen Beschränkungen bewusster geworden ist, was auf eine Reihe von strukturellen Faktoren zurückzuführen ist:

¹⁶ Dies wird innenpolitisch dadurch gestützt, dass Teile der Bevölkerung – insbesondere in den Staaten, die am Krieg gegen den Irak teilgenommen haben – in den USA die Gefahr für den Frieden sehen. Siehe Thomas Jäger, Henrike Viehrig, Gesellschaftliche Bedrohungswahrnehmung und Elitenkonsens. Eine Analyse der europäischen Haltungen zum Irakkrieg 2003, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, AIPA 1/2005, S. 38f.

¹⁷ Siehe Gert Krell, Arroganz der Macht, Arroganz der Ohnmacht. Die Weltordnungspolitik der USA und die transatlantischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B31-32/2003, S. 25 in Analyse von im Sommer 2003 erhobenen Daten durch The Pew Research Center for The People and the Press.

¹⁸ Siehe Transatlantic Trends 2004. A project of the German Marshall Fund of the United States and the Compagnia Di San Paolo with additional support from the LUSO-American Foundation, Fundación BBVA, and the Institute for Public Affairs (IVO), besonders S. 12 (71% der Europäer sehen im internationalen Terrorismus eine Bedrohung, Amerikaner zu 76%).

¹⁹ Dies zeigt sich auch deutlich in der jüngsten Auseinandersetzung um die Zusammenlegung der NATO-Operation ISAF in Afghanistan mit der Operation „enduring freedom“ der Amerikaner in diesem Land. Einige europäische Staaten wehren sich gegen diesen Vorschlag der USA. Sie wollen sich weiter auf die Stabilisierungsaufgabe beschränken und möglichst nicht in Kampfoperationen gegen die Reste der Taliban verwickelt werden.

²⁰ Siehe Transatlantic Trends 2004, aa.O., S. 11.

²¹ Das zeigt z.B. der Widerstand Washingtons gegen die VN-Reformpläne. Siehe Explanation of Position by Ambassador John R. Bolton, U.S. Permanent Representative to the United Nations, on the Outcome Document, in the United Nations General Assembly, 16.9.2005; <http://www.un.int/usa/05_159.htm>.

- Auch die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik verfügt nur über beschränkte Ressourcen. Überall dort, wo es darum geht, Regionen zu stabilisieren beziehungsweise regionale Konflikte zu lösen, bleiben die Vereinigten Staaten auf Partner angewiesen. Die EU stellt aufgrund ihres Potenzials prinzipiell einen sehr wichtigen Partner dar. Auch hier gilt das „Gesetz des Wiedersehens“ (Niklas Luhman), das heißt, ein kooperatives Verhalten der Vereinigten Staaten zahlt sich längerfristig auch positiv für Washington aus.
- Der amerikanischen Öffentlichkeit fehlt es im Prinzip an politischer Geduld und am nötigen imperialen Impuls, um eine in vielerlei Hinsicht kostenträchtige Außen- und Sicherheitspolitik langfristig ohne eine möglichst breite weltpolitische Unterstützung, vor allem von Seiten der Europäer, zu akzeptieren.²² Diese Öffentlichkeit ist nicht weniger multilateralistisch eingestellt als die europäische.²³
- Die in jüngerer Zeit zu beobachtende Fokussierung der amerikanischen außenpolitischen Rhetorik auf eine Liberalisierung und Demokratisierung diktatorisch beziehungsweise autoritär geführter Regime kann als Versuch verstanden werden, durch Demokratisierung eine Reihe krisengeschüttelter Regionen in sicheres Fahrwasser zu bringen, damit stabilere internationale Beziehungen zu etablieren und schließlich die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik zu entlasten. Erste Wirkungen, die allerdings keinesfalls eine Erfolgsgarantie darstellen, lassen sich etwa im Libanon, in Ägypten sowie in Saudi-Arabien feststellen.

Darüber hinaus muss Washington einerseits die Frage beantworten, wie es mit dem aufstrebenden China umgehen will, dessen Einfluss zunehmend auch über seine unmittelbare Nachbarschaft hinausreicht,²⁴ andererseits sich der Kritik im Zusammenhang mit der Hurrikan-Katastrophe in Louisiana und Mississippi erwehren, zu viele Ressourcen für das internationale militärische Engagement – vor

allem im Irak – zu verbrauchen.²⁵ Diese Entwicklungen könnten dazu führen, dass Washington versucht, die Partnerschaft mit Europa zu verstärken, und sich die Unterschiede in den (militär-)strategischen Prämissen sowie im Umgang mit multilateralen Organisationen insoweit abschwächen,²⁶ dass der Umfang der Kooperation zu einer neuen Partnerschaft aufwachsen kann. Die jüngsten Kooperationen in Sachen Transformation in der Ukraine und im Libanon sowie die Abstimmung in der iranischen Nuklearfrage, wo Frankreich, Großbritannien und Deutschland mit Unterstützung der USA die Verhandlungen mit der iranischen Regierung führen, könnten Anzeichen dafür sein.²⁷

Natürlich ist auch die Frage, wie sich das politische System der EU entwickelt, für die europäisch-amerikanische Kooperation von großer Bedeutung. Sie ist nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages nicht einfach zu beantworten. Generell ist auch nach diesem Misserfolg die Tendenz der EU weiterhin erkennbar, die europäisch-amerikanischen Beziehungen möglichst in ein bilaterales Verhältnis überzuführen. Dass dieses Ziel immer wieder an den Realitäten scheitern kann, zeigen die innereuropäischen Auseinandersetzungen um den Irak-Krieg. Allgemein wird jedoch angenommen, dass eine solche Bilateralisierung sich positiv auf die Beziehungen auswirken wird. Das kann allerdings solange bezweifelt werden, solange diese „Partnerschaft“ sich nicht in einen festen gemeinsamen multilateralen Rahmen, etwa den der Vereinten Nationen, einordnet.²⁸ In der Zwischenzeit dürften sich positive und negative Aspekte die Waage halten.

Prof. Dr. Peter Schmidt

Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin, Honorarprofessor an der Universität Mannheim

²² Das zeigt sich u.a. an der bröckelnden Unterstützung für die Irak-Präsenz der Amerikaner (siehe David W. Moore, *Public Skeptical on Ultimate Success of U.S. Efforts in Iraq*. Clear Majority Says Bush Has no Clear Plan for Dealing with Iraq, 28. Juni 2005 <<http://www.gallup.com/poll/content/?ci=17074>>).

²³ Siehe Gert Krell, *Arroganz der Macht*, a.a.O., S. 24.

²⁴ Eine Debatte darüber, ob die chinesische Herausforderung eine Bedrohung oder eine Chance für Amerika darstellt, hat in der „strategic community“ der USA gerade erst begonnen. Siehe Jana Dorband, Katrin Jordan, *Asien als strategische Herausforderung für die USA*. Aus amerikanischen Fachzeitschriften. Berlin 2005 (SWP-Zeitschriftenschau, Juli 2005).

²⁵ Siehe die Reaktion von Präsident Bush auf diese Kritik in einem Vortrag im Pentagon am 22.9.2005 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/09/20050922.html>>.

²⁶ Interessant ist in diesem Zusammenhang das Ergebnis der jüngsten Umfrage „Transatlantic Trends 2005“, nach der nicht nur Europäer, sondern auch Amerikaner zivile Mittel bei der Demokratieförderung bevorzugen <<http://www.transatlantictrends.org/doc/TTKeyFindings2005de.pdf>>.

²⁷ Für die These, dass die Voraussetzungen für eine europäisch-amerikanische Zusammenarbeit derzeit geradezu günstig sind vgl. Richard N. Haas, *Die USA brauchen Partner*. Die Gelegenheit ist für die Großmächte und Europa günstig, die Probleme der Welt zu lösen, in: *Der Tagesspiegel*, 12.9.2005, S. B1.

²⁸ Siehe John van Oudenaren, *Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism*, in: *Political Science Quarterly*, 120 (Frühjahr 2005) 1, bes. S. 11–19.

HERBERT SCHEIBNER:

FRIEDENSPROJEKT „EUROPA“ VOR NEUEN HERAUSFORDERUNGEN

Europa hat seine strategische Richtung verloren. Die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden, der anhaltende Finanzstreit, die rasche Erweiterung um 10 beziehungsweise 12 Staaten sowie die Diskrepanzen um einen allfälligen Beitritt der Türkei sind die jüngsten Manifestationen einer krisenhaften Entwicklung der Europäischen Union. In ihrem Kern handelt es sich dabei um eine tiefgehende Vertrauenskrise zwischen den Bürgern und der Integrationspolitik der europäischen Eliten. Die tiefer liegenden Gründe sind vor allem in der immer schneller werdenden und auf alle Lebensbereiche ausgreifenden Globalisierung zu suchen. Mangels tragfähiger Lösungskonzepte und politischer Führungskraft hat sich die EU eine Denkpause verordnet. Bis dato wurde diese „Reflexionsphase“ aber kaum genutzt, um eine grundlegende europapolitische Debatte auf breiter Basis zu führen. Aus meiner Sicht kann der Weg aus der Krise nur über die Beantwortung folgender Problemstellungen führen:

1. Wofür soll Europa zuständig sein? Welche Probleme sind auf europäischer Ebene zu lösen und welche funktionalen Zuständigkeiten müssen bei den Staaten verbleiben? Wie sind davon abgeleitet die Institutionen auf europäischer und nationaler Ebene zu ordnen?
2. Wie kann angesichts der Herausforderungen der Globalisierung Wohlstand, soziale Sicherheit und Umwelt bewahrt werden?
3. Wo liegen die politischen und kulturellen Grenzen Europas? Welche geografische Ausdehnung kann die Europäische Union daher einnehmen, ohne ihre innere Einheit und Handlungsfähigkeit zu gefährden?
4. Wie kann Sicherheit und Freiheit vor dem Hintergrund der veränderten strategischen Rahmenbedingungen sichergestellt werden? Welche weltpolitische Rolle will die EU spielen?

Alle vier Themenkomplexe sind miteinander verwoben und bedürfen einer ausführlichen Debatte unter Einbeziehung der europäischen Bürgerinnen und Bürger. Ich möchte mich an dieser Stelle auf die sicherheits- und verteidigungspolitischen Aspekte der Zukunft Europas konzentrieren und das Friedenprojekt Europa in den Mittelpunkt der Überlegungen stellen.

Der zentrale Erfolg der europäischen Integrationsgeschichte ist es, eine Friedensordnung in „Europa“ etabliert zu haben. Für die jüngeren Generationen gehören Kriege einer scheinbar fernen Vergangenheit an. Noch nie war „Europa“ so wohlhabend und friedlich. Bei einem auf den ersten Blick so erfreulichen sicherheitspolitischen Befund scheint eine Konzentration der politischen Energie und der verfügbaren Ressourcen auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik nahe liegend. Sicherheits- und Verteidigungspolitik spielen in diesem Szenario eine nachgeordnete Rolle. Auf einen zweiten, analytisch tiefergehenden Blick drängen sich aber Problemstellungen auf, denen man sich weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene gerne stellen will: Sind Freiheit und Sicherheit schon nachhaltig garantiert, wenn die Staaten der Europäischen Union untereinander keine Kriege mehr führen und keine territorialen Ansprüche an andere Staaten stellen? Kann Europa seinen inneren Frieden und Wohlstand durch eine internationale Abschottungs- und Isolationsstrategie bewahren? Soll die Europäische Union mit mehr als 450 Millionen Einwohnern und einem Welthandelsanteil von mehr als 25 Prozent die Verantwortung für Weltfrieden und globale Stabilität ausschließlich den Vereinigten Staaten übertragen?

Die zwischenstaatlichen Kriege der Vergangenheit wurden – so scheint es zumindest – von internationalem Terrorismus und asymmetrischen Konflikten abgelöst. Trotz aller berechtigter Kritik an der Antiterrorstrategie der USA muss aber daran erinnert werden, dass Europa sowohl Ausgangspunkt als auch Ziel terroristischer Aktivitäten ist. So wäre ohne rechtzeitige Polizeiaktion der erste massive Anschlag Al-Kaidas im Dezember 2000 auf dem Straßburger Weihnachtsmarkt in Frankreich und nicht in den USA verübt worden.

Darüber hinaus hat die Osterweiterung weitgehend unbemerkt zu einer geostrategischen Positionsveränderung der EU geführt. Die Europäische Union grenzt in ihrer heutigen Gestalt an einen Bogen der Instabilität, der sich von Russland über Osteuropa und den Balkan spannt und den gesamten Nahen und Mittleren Osten sowie weite Teile Afrikas umfasst. Die Zahl der bewaffneten Konflikte und der ethnischen, religiösen sowie sozialen Konfliktpotenziale in diesem „Krisenbogen“ ist enorm. Das Paradoxe an der sicherheitspolitischen Konstellation ist also, dass der Frieden in Europa nicht mit einem Weltfrieden einhergeht, dass die europäische Rechtsordnung nicht in eine globale Herrschaft von Freiheit und Recht eingebettet ist.

Vor etwas mehr als hundert Jahren konnte Otto von Bismarck stellvertretend für das politische Denken

seiner Zeit noch argumentieren, dass der Balkan nicht die Knochen eines einzigen pommerschen Grenadiers wert sei. In einer global vernetzten Welt ist ein solches Denken jedoch anachronistisch und gefährlich. Europa ist keine Insel der Seligen und kann sich nicht den globalstrategischen Entwicklungen entziehen. Durch die diversen Diaspora-Gruppen ist die EU eng mit den komplexen internationalen Konfliktlagen verwoben. Die objektiv gegebene Sicherheitslage bedarf einer proaktiven und präventiven europäischen Sicherheitsstrategie. Wenn wir heute nicht die Fundamente für die Sicherheit von morgen legen, dann werden nachfolgende Generationen auf unsere Zeit als eine goldene, weil wohlhabende und sichere Epoche zurückblicken, die es aber verabsäumt hat, sich zeitgerecht auf die klar erkennbaren neuen Herausforderungen einzustellen.

Europas Sicherheit hängt langfristig von seiner internationalen Gestaltungsfähigkeit ab. Die vordringlichen sicherheitspolitischen Probleme der Gegenwart wie internationaler Terrorismus, der Zerfall von staatlicher Ordnung, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Organisierte Kriminalität können weder durch eine Abschottungspolitik noch durch nationale Alleingänge bewältigt werden. Es bedarf vielmehr einer strategisch angelegten europäischen Politik, die alle Instrumente einer umfassenden Sicherheitspolitik in kohärenter Weise einsetzen kann. Die zentrale Lehre aus den Balkankriegen sowie den Desastern unbewaffneter UN-Blauhelm-Einsätze ist es, dass die EU ohne militärische Untermauerung ihrer primär zivil ausgerichteten Politik der Konfliktvermeidung und Streitbeilegung letztlich an ihren friedenspolitischen Zielen scheitern muss. Ziel der seit 1999 in Entwicklung begriffenen „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) ist daher, die notwendigen zivilen und militärischen Kapazitäten für ein lageangepasstes und effizientes Krisenmanagement bereitzustellen.

Obwohl immer wieder die Meinung anzutreffen ist, dass gerade die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem Katalysator für die politische Integration Europas werden und einen Weg aus der aktuellen Krise weisen könnte, fällt eine realistische Beurteilung weit nüchterner aus. Der Irak-Krieg hat zu einem Bruch in der ansatzweise erkennbaren Entwicklung einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geführt, der bis heute nicht wirklich überwunden ist. Die Europäische Sicherheitsstrategie konnte die Risse nur oberflächlich zudecken. Die GASP ist trotz vollmündiger Erklärungen weiterhin mehr eine Funktion der

nationalen Interessen der größeren Mitgliedsstaaten als eine an gesamteuropäischen Interessen ausgerichtete Politik. Gemeinsame Positionen müssen in jeder Krise von Fall zu Fall neu errungen werden. Die eingeforderte Kohärenz zwischen den Aktivitäten der Kommission, die über das Gros der Finanzmittel verfügt, und dem Ratsekretariat, das weitgehend das operative Krisenmanagement steuert, scheitert häufig an der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Brüsseler Institutionen. Ein Befund der ESVP fällt abgesehen von den neu geschaffenen Institutionen nicht viel erfreulicher aus. Insbesondere im Bereich der erforderlichen Kapazitätenentwicklung ist es nicht zu den gewünschten Fähigkeitssteigerungen gekommen. Zum einen führen auch hier die Bruchlinien zwischen den „alten“ und „neuen“ Europäern häufig zu einer Verwässerung vieler ambitionierter ESVP-Projekte wie etwa in der Frage eines europäischen Hauptquartiers zur Führung autonomer (sprich von der NATO unabhängiger) Operationen. Zum anderen werden die vorhandenen europäischen Ressourcen nur unzureichend gebündelt, sodass die Höhe der Verteidigungsausgaben in keinem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Fähigkeiten steht. Was zu tun wäre, um der GASP und ihrem integralen Bestandteil ESVP mehr Nachhaltigkeit und Wirksamkeit zu verleihen, ist in Fachkreisen längst analysiert und vielfältig publiziert. Lediglich der politische Wille zur Umsetzung fehlt.

Die Stimmen, die bezweifeln, dass diese fundamentalen Probleme in einer EU mit 25 beziehungsweise 27 Mitgliedsstaaten jemals zufrieden stellend gelöst werden können, mehren sich. Langfristig ist der gegenwärtige Zustand, in dem alle Staaten gleichberechtigt über alle strategischen Fragen mitbestimmen wollen, ohne dann auch die entsprechenden Lasten in der Umsetzung und Durchführung der Beschlüsse übernehmen zu wollen, unhaltbar. Was könnte eine grundlegende Verbesserung der aktuellen Situation bringen? Wäre der Verfassungsvertrag die adäquate Antwort auf die genannten Herausforderungen?

Das Prinzip, das den sicherheits- und verteidigungspolitisch relevanten Artikeln des Vertrages zu Grunde liegt, kann als „differenzierte verteidigungspolitische Integration“ beschrieben werden. Bei grundsätzlicher Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips und fortgesetzter intergouvernementaler Verregelung wäre die Einführung einer Reihe von Flexibilisierungsinstrumenten zugunsten einer Avantgarde der willigen und fähigen Staaten vorgesehen. Das Herzstück der „Verfassungs-ESVP“ ist die „ständige strukturierte Zusammenarbeit“, die erstmals eine engere Zusammenarbeit von militärisch fähigen und

politisch willigen Staaten im Rahmen der Europäischen Union ermöglichen würde. Damit wäre der Weg für die Herausbildung eines verteidigungspolitischen Kerneuropas frei. Angesichts der unterschiedlichen strategischen Kulturen der EU-25 und der massiven Diskrepanzen im Bereich der militärischen Fähigkeiten ist eine solche abgestufte, leistungsbezogene, aber gegenüber allen Mitgliedsstaaten offene verteidigungspolitische Integration der einzig Erfolg versprechende Weg. Ich halte die Entwicklung eines verteidigungspolitischen Kerneuropas für eine diskussionswürdige Option zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der Union.

Dieses Prinzip der „leistungsangemessenen Mitbestimmungsrechte“ könnte über die Verteidigungspolitik hinaus auch auf andere Politikbereiche angewandt werden. Die Grundidee dieses Konzepts einer „variablen Geometrie“ ist es, dass nicht alle EU-Staaten in gleicher Weise an allen Integrationsprojekten partizipieren, aber jene Staaten, die enger kooperieren wollen, dies auch im Rahmen des EU-Gefüges tun dürfen. Würde dieses Prinzip, das de facto bereits existiert (z.B. Euro, Schengen), auch formal anerkannt, dann könnte man zukünftig Staaten, die einen engen Anschluss an die EU suchen, maßgeschneiderte und auf die Interessen der EU abgestimmte Zusammenarbeitsverträge anbieten und so einen Ausweg aus dem Dilemma einer fortgesetzten Ausweitung der EU-Vollmitgliedschaften schaffen. Mit der konkreten Ausarbeitung eines solchen Konzepts könnte man die negativen Auswirkungen der Erweiterung reduzieren, auf die spezifischen Sorgen der Bevölkerung eingehen und die selbstverordnete Konsolidierungsphase aktiv nutzen.

Die bevorstehende österreichische Ratspräsidentschaft bietet die Möglichkeit, sich an prominenter Position in die anstehenden Problemstellungen einzubringen. Es gilt, die laufenden europäischen Prozesse nicht nur zu moderieren und administrativ weiter zu

führen. Wir sollten vielmehr eine aktive und inhaltlich ambitionierte Agenda verfolgen, um so die Erwartungshaltung in Europa, aber auch außerhalb der EU zu erfüllen. Wesentliche politische Herausforderungen werden neben der Finanzierungsproblematik die Entwicklung politischer Optionen aus der Ratifikationskrise, die Heranführung der Länder des westlichen Balkans sowie die Weiterentwicklung des zivil-militärischen Krisenmanagements sein. Die mangelhaften europäischen Krisenmanagementreaktionen im Gefolge der Tsunami-Katastrophe und nach dem verheerenden Erdbeben in Pakistan müssen zu einer Verbesserung und Reorganisation der europäischen Krisenmanagementprozeduren führen. Dabei ist auch die Rolle der Streitkräfte als wesentlicher Hilfeprovider neu zu definieren. Damit inhaltlich eng verbunden ist die Entwicklung eines angemessenen Homeland-Security-Konzepts, das alle zivilen und militärischen Ressourcen im Falle eines terroristischen Anschlages oder einer Katastrophe auf dem Territorium der EU in koordinierter Weise zum Zusammenwirken bringt.

Neben diesen Schwerpunkten darf die Lage im Nahen und Mittleren Osten nicht vernachlässigt werden. Es kann keine europäische Sicherheit ohne Stabilität im Nahen und Mittleren Osten geben. Viele der Konfliktpotenziale haben ihre Wurzeln in dieser Region, in der Europa und vor allem auch Österreich über eine hohe Reputation und Glaubwürdigkeit verfügen. Die Erwartungshaltung gegenüber Österreich ist vor dem Hintergrund seiner traditionell aktiven Rolle sehr hoch. Zur Erhöhung der Sichtbarkeit des österreichischen Engagements sollte die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 eine Nahost-Konferenz organisieren und damit diese Region zu einem Schwerpunkt-Thema machen sowie das eigene Profil als „objektiver Mediator“ ausbauen.

Herbert Scheibner

Bundesminister für Landesverteidigung a.D.

ERICH REITER:

DIE AUFNAHME DER TÜRKEI – EINE SICHERHEITSPOLITISCHE ÜBERDEHNUNG?

Obwohl die Frage der Aufnahme der Türkei in die EU primär eine Frage der europäischen „Innenpolitik“, nämlich die Frage nach der weiteren Entwicklung und der Zukunft der EU ist, stehen bei den Beratungen auf europäischer Ebene außen- und sicherheitspolitische Überlegungen im Vordergrund.

Das zentrale Argument der Befürworter der Aufnahme der Türkei in die EU ist, dass eine Erweiterung der EU in den Nahen und Mittleren Osten die Stellung der EU in diesem strategisch wichtigen Raum stärken würde und eine Mitgliedschaft der Türkei für die Union in sicherheitspolitischer und strategischer Hinsicht beachtliche Vorteile brächte. Die Union bekäme durch die Türkei einen strategisch wichtigen Vorposten im Nahen und Mittleren Osten, und die türkische Armee, die zahlenmäßig zweitgrößte Armee der NATO, würde auch das sicherheitspolitische und militärische Gewicht der EU heben.

Damit wäre die EU ein wichtiger und stärkerer globaler Akteur. Nach den Worten des deutschen Außenministers Joschka Fischer würde damit ein neues „strategisches Europa“ mit globalen Aufgaben und globaler Handlungsfähigkeit entstehen.

Diese Argumentation ist völlig verfehlt. Das Gegenteil ist der Fall.

Geostrategische Aspekte

Die Türkei ist weniger ein Land an der europäischen Peripherie als vielmehr ein Land mit einer geopolitischen und geostrategischen Schlüsselrolle im Bereich Naher Osten beziehungsweise Greater Middle East. Durch die Mitgliedschaft in der EU würde diese gemeinsame Grenzen mit den Kaukasusrepubliken Armenien und Aserbaidschan, mit dem Iran, dem Irak und Syrien erhalten. Die EU würde damit zu einer Frontstaatsituation in der größten Problemregion der Welt kommen. Das Vorrücken der Grenzen der Union bis in die große Krisenregion des Nahen und Mittleren Ostens bedeutet ein erhöhtes Risiko, in Konflikte involviert zu werden. Gemäß NATO-Analysen liegen 19 der 21 potenziell gefährlichsten Konfliktherde der Welt im unmittelbaren strategischen Umfeld der Türkei.

Eine strategische Ausdehnung der Union in den Mittleren Osten bringt das „eherne geopolitische Gesetz“, dass derjenige, der einen Raum beherrscht, auch die mit diesem Raum verhafteten Probleme erbt, zum Tragen.

Das Verhältnis Türkei-Armenien ist noch immer vom – von Ankara bis heute nicht anerkannten – Völkermord von 1915/16 überschattet, bei dem über eine Million Armenier den Tod fanden. Von türkischer Seite ist man nach wie vor nicht bereit, die Verantwortung für den Genozid zu übernehmen, sondern man versucht weiterhin, den Armeniern Massaker und Völkermord in die Schuhe zu schieben. Zwischen der Türkei und dem heutigen Armenien bestehen keine diplomatischen Beziehungen.

Die Beziehungen zu Aserbaidschan und Georgien sind gut, wobei die Türkei versucht, ihren Einfluss als Regionalmacht in diesen Ländern zu stärken. Die Türkei steht damit unweigerlich in einem „natürlichen“ Konkurrenzverhältnis zu Russland, das in diesem Raum historisch-traditionelle Interessen hat und verfolgt. Diese Situation wird zunehmend zu größerer Rivalität führen. Im Verhältnis zum Iran treffen zwei divergierende islamische Welten aufeinander: hier die sich zumindest offiziell laizistische definierende sunnitische Türkei und dort der schiitische Gottesstaat Iran.

Auch die Beziehungen zu Syrien sind schwierig und problembehaftet. Wie die meisten arabischen Staaten betrachtet auch Syrien die Türkei zurückhaltend und ein wenig verdächtig. Die Nutzung der Flüsse Euphrat und Tigris verursacht ernsthafte Probleme im Verhältnis sowohl zu Syrien als auch zum Irak. Die enge politische und militärische Zusammenarbeit zwischen der Türkei und Israel belastet zweifellos die Beziehungen zu den arabischen Nachbarstaaten und zur arabischen Welt und bestärkt die arabischen Staaten in ihrer historisch bedingten negativen Grundeinstellung gegenüber dem Nachfolgestaat des Osmanischen Reiches. Im Verhältnis zum Irak besteht durch die nicht gelöste Kurdenfrage ein gewaltiges Konfliktpotenzial, das durchaus zu kriegerischen Auseinandersetzungen führen könnte.

Die EU als Teil des Nahostproblems

Die Union als Ganzes würde durch die Mitgliedschaft der Türkei zweifellos stärker in die Nahostprobleme und die anderen Probleme des Mittleren Ostens hineingezogen. Die Türkei ist durch die strategische Partnerschaft mit Israel beziehungsweise

das strategische Dreiecksverhältnis USA-Türkei-Israel nicht nur ein Akteur im Nahen Osten, sondern auch in die Nahostprobleme direkt und indirekt involviert. Die Türkei kann sich aus den regionalen Problemen nicht verabschieden und wird in der Region primär ihre nationalen Interessen verfolgen. Die Union würde durch die Mitgliedschaft der Türkei daher nicht nur den von ihr verfolgten Status eines objektiven Vermittlers im Nahen Osten verlieren, sondern selbst ein Teil der Nahostprobleme werden.

Fehlende strategische Aktionsmittel

Da die ESVP noch in ihrem Entwicklungsstadium ist und der EU die erforderlichen strategischen militärischen Mittel nicht ausreichend zur Verfügung stehen, fehlen derzeit ausreichende europäische Aktionsmittel zur Krisenbeherrschung dieses schwierigen sicherheitspolitischen Umfeldes. Die EU tut sich heute noch schwer mit dem Krisenmanagement im Bereich Südosteuropa. Sie ist auf Krisen- und Konfliktmanagement im Bereich Naher und Mittlerer Osten keineswegs vorbereitet, und sie hat – ganz abgesehen von den militärischen Interventionsfähigkeiten als Voraussetzung – auch noch keine politische Basis zur Lösung der Probleme in dieser großen Krisenregion erarbeitet. Gerade diesbezüglich wäre es vordringlich, gesamt-europäische Interessen zu entwickeln, die einzelstaatlichen beziehungsweise nationalen Interessen übergeordnet sind. Genau das wird aber durch die Mitgliedschaft der Türkei, die selbstverständlich aufgrund der Lage in der Region ganz vitale eigene Interessen hat und auch verfolgen muss, völlig unmöglich. Die Türkei wird vielmehr logisch und geradezu zwangsläufig versuchen, die EU beziehungsweise deren Mitglieder zur Lösung der Probleme in ihrem Interesse zu instrumentalisieren.

Von der Türkei ist auch kaum ein echt substanzieller Beitrag zur militärischen Interventionsfähigkeit der EU zu erwarten. Das große Militär der Türkei ist in weit höherem Maße veraltet als das der europäischen Länder, und die Mittel, die den Europäern militärisch fehlen, hat die Türkei erst recht nicht.

Kurdenfrage

Auch die Unfähigkeit der Türkei, Minderheiten zu achten und mit ethnischen und kulturellen Minderheiten wie der kurdischen im Sinne kollektiver Rechte umzugehen, sowie die mangelnde Bereitschaft, die

Staatsdoktrin des türkischen Nationalismus zu überwinden, hat zur Folge, dass die Türkei in der Region in Zukunft keine vermittelnde, sondern eine reine interessenorientierte Position und Politik einnehmen wird. Mit der Aufnahme der Türkei in die EU würde auch das politisch ungelöste Kurdenproblem zu einem internen Problem der Europäischen Union mit einem sehr hohen internationalen Konfliktpotenzial werden.

Energietransit

Die geografische Nähe der Türkei zu wichtigen Erdöl-vorkommen und die Rolle der Türkei als Transitland für Erdöl und Erdgas wird als ein wesentliches Argument für die Aufnahme der Türkei in die EU benutzt. Der Bau von Pipelines durch die Türkei zum Mittelmeer hat allerdings primär keine europäische Dimension, sondern verfolgt vorrangig amerikanische Ziele und hat eine globale Dimension. Eine Mitgliedschaft der Türkei wird die Realisierung von Pipeline-Projekten kaum echt beeinflussen. Die Türkei liegt zwar aus geografischen Gründen am Drehkreuz wichtiger Energiezulieferer, doch es gibt – sowohl hinsichtlich der Nähe zu den europäischen Verbrauchszentren als auch hinsichtlich der Kosten – günstigere Routen, um Europa in Zukunft ausreichend mit Energie zu versorgen.

Terrorismusrisiko und internationale Kriminalität

Hinsichtlich der inneren Situation der Türkei ist sicherheitspolitisch von Relevanz, dass die Türkei ein Staat mit besonders hohem Terrorismusrisiko ist und dass die türkische Gesellschaft keineswegs frei von fundamentalistischem Gedankengut ist, so wie das oft glaubhaft gemacht werden soll. Vielmehr ist der Kemalismus eindeutig im Rückzug und die Regierung einer islamistischen Partei Tatsache. Terroristen können deshalb durchaus mit einem gewissen Maß an Unterstützung in der türkischen Gesellschaft rechnen, und in einer von Freizügigkeit gekennzeichneten EU wird dies auch zweifellos zu einer Erhöhung des bereits vorhandenen Terrorismusrisikos in anderen europäischen Ländern führen.

Dasselbe gilt für die Rolle der Türkei als Transitland für Rauschgift. Weiters ist festzuhalten, dass es ernsthafte Hinweise gibt, wonach die Türkei eine Schlüsselrolle beim Schmuggel von Nuklearmaterial einnimmt. In einem von Korruption geprägten Staat

ist nicht erwartbar, dass solche Missstände bald und einfach abgestellt werden. Deshalb ist auch hinsichtlich der Bekämpfung im Bereich neuer Bedrohungen durch den Türkei-Beitritt eher mit einer Verschlechterung der europäischen Situation zu rechnen.

Conclusio

Die Analyse zeigt deutlich, dass es aus sicherheitspolitischer und strategischer Sicht kaum überzeugende Argumente für die Aufnahme der Türkei in die EU gibt, aber viel Substanzielles, das gegen den Beitritt spricht.

Wäre vielmehr für die EU eine eindeutige strategische und sicherheitspolitische Überdehnung mit zahlreichen von der EU derzeit kaum bewältigbaren Sicherheitsrisiken. Mittelfristig würde eine solche Politik, auch zu einer Rivalität mit anderen wichtigen Akteuren in der Region, etwa mit Russland führen. Richtung Türkei gibt es seitens der EU auch,

keinen sicherheitspolitischen Handlungsbedarf, denn die Sicherheit der Türkei ist bereits durch die NATO-Mitgliedschaft abgesichert.

Hingegen besteht für die EU sowohl am Balkan als auch in Osteuropa ein echter sicherheitspolitischer Handlungsbedarf. Die Union sollte daher der Stabilisierung der unmittelbaren europäischen Nachbarn, der Staaten Südosteuropas, Priorität einräumen. Wenn die EU sich entschließt, ein euro-asiatisches Land aufzunehmen, darf sie einem strategisch wichtigen und eindeutig europäischen Staat wie der Ukraine eine Aufnahme in die Union nicht verwehren.

Es wäre an der Zeit, dass sich die EU ihre politische und sicherheitspolitische Agenda nicht von außen bestimmen lässt, sondern beginnt, in ihrem eigenen Interesse sowie im Interesse der Bürger der Union politisch zu handeln.

Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Beauftragter für strategische Studien
im Bundesministerium für Landesverteidigung

**SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE –
BISHER ERSCIENEN**

HEFT 1 (1981)

Albert Kadan: Parteifinanzierung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland

Erich Reiter: Vorschläge zur Neuordnung der Parteifinanzierung in Österreich
(vergriffen)

HEFT 2 (1982)

Wilhelm Brauner: Staatsausgaben

(vergriffen)

HEFT 3 (1984)

Erich Reiter: Reform des Bundesrates

(vergriffen)

HEFT 4 (1984)

Eva Steindl: Die Fremdenverkehrsgesetze der Bundesländer

(vergriffen)

HEFT 5 (1985)

Erich Reiter (Hg.): Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen.

Der Beitrag der neutralen Staaten Europas

(vergriffen)

HEFT 6 (1985)

Heinz Vetschera: Die Rüstungsbeschränkung des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht

(vergriffen)

HEFT 7 (1986)

Lothar Höbelt: Die Bundespräsidentenwahlen in der Ersten und Zweiten Republik

(vergriffen)

HEFT 8 (1986)

Helmut Berger: Verfahrensökonomie zum Verfahren 1. Instanz nach AVG und BAO

(vergriffen)

HEFT 9 (1986)

Anton Pelinka: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der SPÖ

Manfried Welan: Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der ÖVP

Erich Reiter: Fortschritts- und Wachstumsverständnis in Ideologie und Programmatik der FPÖ

(vergriffen)

HEFT 10 (1987)

Ulrike Leopold-Wildburger: Ökonomie und Ökologie im Test der Meinungen

(vergriffen)

HEFT 11 (1987)

Heinrich Schneider: Akzeptanzprobleme der österreichischen Landesverteidigung

(vergriffen)

HEFT 12 (1988)

Ulrike Leopold-Wildburger: Österreich am Weg nach Europa

Modelle – Stichproben – Methoden. Eine arbeitsökonomische Studie zum Meinungsbild der Österreicher

(vergriffen)