

Herausforderungen



DIE
NACHWIRKUNGEN
DES 11.
SEPTEMBER: NEUE
HERAUSFORDERUNGEN
AN DIE
GEMEINSAME
EUROPÄISCHE
AUBEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

INHALT

■	Vorwort	1
■	I. Einleitung	3
	1. Der lange und schwierige Weg zu einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik	3
	2. Ereignisse, die die Entwicklung einer GASP vorangetrieben haben	5
■	II. Neue Herausforderungen für die GASP nach dem 11. September	7
	1. Rethinking from Ground Zero	7
	2. Die militärische Leistungsfähigkeit der Europäischen Union	8
	3. Die Außen- und Sicherheitspolitik der USA und Europa: Unterschiede und Konsequenzen	10
	4. Die Gelegenheit für eine globale Sicherheitsordnung	11
	5. Die Rolle Russlands und Chinas in einer globalen Sicherheitsordnung	13
	6. Die Verantwortung der Internationalen Gemeinschaft gegenüber „versagenden“ und „gescheiterten“ Staaten	16
	7. Die Ereignisse des 11. September aus der Genderperspektive	17
	8. Die Chancen für einen modernen und friedlichen Islam	19
	9. Die Rolle der Menschenrechte in der Außen- und Sicherheitspolitik	21
	10. Die Auswirkungen der Außen- und Sicherheitspolitik auf die Innenpolitik und die Demokratie	23
■	III. Fazit	28
■	Anhang	30
	- Ausgewählte Webseiten	30
	- Ausgewählte Literatur	31

VORWORT

Durch die Ereignisse des 11. September 2001 wurde die Fortentwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) enorm vorangetrieben. Das Brüsseler Büro der Heinrich Böll Stiftung hatte vom April 2002 bis Januar 2003 Experten aus europäischen Institutionen und internationalen Organisationen, aus Akademikerkreisen, Think Tanks und NROs zu einer Diskussionsreihe eingeladen, die Herausforderungen für die GASP nach den Anschlägen in den USA zu erörtern. Wir wählten zehn Themenbereiche aus, die unserer Ansicht nach entscheidend sind, um die Ereignisse des 11. September und die daraus entstehenden Folgen aus europäischer Sicht zu verstehen. Wir fragten die Experten, was sich durch die Anschläge an jenem verhängnisvollen Tag im September 2001 genau verändert hatte, was Europa bezüglich seiner militärischen Handlungsfähigkeit tun sollte und nach den Auswirkungen der unterschiedlichen Außen- und Sicherheitspolitiken der USA und der EU. Wir dachten über die Chancen nach, die sich uns bezüglich einer neuen globalen Sicherheitsordnung boten, über die Rolle Russlands und Chinas in diesem Zusammenhang und über die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft gegenüber „versagenden“, bzw. „gescheiterten“ Staaten (failing & failed states). Wir analysierten die Ereignisse des 11. September und deren Folgen aus der Gender-Perspektive, sprachen über die Möglichkeit eines modernen und friedlichen Islam, über die Rolle des Westens in diesem Zusammenhang und über die Menschenrechte im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik. In der abschließenden Gesprächsrunde wurde über die Verbindung zwischen den Sicherheitsdebatten in der Außen- und der Innenpolitik gesprochen. Wir wollten von den TeilnehmerInnen aus Europa, den USA und Israel wissen: Wie viel Sicherheit verträgt die Demokratie?

Wir baten die TeilnehmerInnen, frei zu sprechen und verpflichteten uns, die Anonymität ihrer Beiträge zu wahren. Aus diesem Grund sind die Debatten in dieser Broschüre nicht im Wortlaut wiedergegeben. Die Autorin war bemüht, die interessantesten und wichtigsten Ideen und Vorschläge der TeilnehmerInnen in diesen Text aufzunehmen, ohne deren Identität preiszugeben; alle Anerkennung gebührt den teilnehmenden Experten. Es muss jedoch hinzugefügt werden, dass die hier wiedergegebenen Meinungen nicht unbedingt denen der einzelnen TeilnehmerInnen oder der Autorin entsprechen. Sie spiegeln auch nicht die Position der Heinrich Böll Stiftung wieder. Verantwortlich für Fehler und für die Argumentationsführung ist allerdings einzig die Autorin. Diese Broschüre ist ein Versuch, den historischen Hintergrund der Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nachzuzeichnen und über die Herausforderungen, denen sie sich nach dem 11. September zu stellen hat, nachzudenken. Gleichmaßen wurde der Versuch unternommen, die Chancen und Perspektiven dieser Entwicklung im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung, des Europäischen Konvents und dem Missstand der transatlantischen und innereuropäischen Beziehungen auf Grund der Irak-Krise abzuwägen. Diese Publikation versteht sich als ein Beitrag zu einer Debatte, die von äußerster Wichtigkeit für die Zukunft Europas ist.

Die Heinrich Böll Stiftung möchte sich herzlich bei allen TeilnehmerInnen an den Gesprächsrunden bedanken. Besonderer Dank für ihre Beiträge zu der Diskussion gilt (in alphabetischer Reihenfolge):

Mariano Aguirre,	Direktor Centro de Investigación para la Paz (CIP), Madrid
Susie Allegre,	Senior Legal Officer, EU Criminal Justice, London
James Appathurai,	leitender Mitarbeiter des Referats Politische Planung und Ausarbeiten von Reden in der NATO-Abteilung Politische Angelegenheiten, Brüssel
Gad Barzilai,	Professor für Politikwissenschaften und Jura, Universität Tel Aviv
Chris Bennett,	Hrsg. NATO-Review, Brüssel
Kathalijne Buitenweg,	MEP, Niederlande
Reinhard Bütikofer,	Vorsitzender Bündnis 90/Die Grünen, Deutschland
Daniel Cohn-Bendit,	MEP, Frankreich
David Cole,	Professor für Jura, Georgetown University, Washington
Sylvie Coupat,	Rechtsanwältin, Belgien
Fiona Dove,	Direktorin Transnational Institute, Amsterdam
Ivan Eland,	Direktor Defense Policy Studies, Cato Institute, Washington
Elsa Garcia-Maltras,	Abgeordnete Nationale Sachverständige, Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Inneres
Jeffrey Gedmin,	Direktor Aspen Institute, Berlin
Catriona Gourlay,	Vorstandsmitglied des International Security Information Service (ISIS), Brüssel
Chekeba Hachemi,	Leiterin der Ständigen Vertretung Afghanistans bei der EU, Brüssel
Sönke Hilbrans,	Rechtsanwalt, Beirat im Vorstand der Deutschen Vereinigung für Datenschutz
Ahmad Idrees,	Journalist, Brüssel
Wolfgang Kaleck,	Rechtsanwalt, Vorsitzender des Republikanischen AnwaltInnenvereins, Deutschland
Azza Karam,	Leiterin des Frauenprogramms des «World Council for Religion and Peace», New York
Wolfgang Köhler,	Europäische Kommission, Deputy European Correspondent Auswärtige Beziehungen DG, Europäische Kommission und Professor für „Europe und der Mittelmeerraum“ am Europakolleg, Brügge.
Joost Lagendijk,	MEP, Niederlande
Anne Maesschalk,	Rechtsanwältin, RechtsanwältInnen für Demokratie und Menschenrechte, Belgien
Miquel Mayol I Raynal,	MEP, Spanien
Sascha Müller-Kraenner,	(zum Zeitpunkt seines Beitrags) Direktor des Büros Washington der Heinrich Böll Stiftung, jetzt leitender Referent Europa/transatlantische Beziehungen in der Heinrich Böll Stiftung in Berlin.
Otfried Nassauer,	Direktor Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS)
Diego de Ojeda,	(zum Zeitpunkt seines Beitrages) Political Officer for Relations with Russia, Auswärtige Beziehungen DG, Europäische Kommission
Jamie Shea,	Leiter der Informations- und Pressestelle, NATO, Brüssel

Marianne Ebertowski
Heinrich Böll Stiftung EU Office, Brüssel, Juli 2003

I. EINLEITUNG

1. DER LANGE UND SCHWIERIGE WEG ZU EINER GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (GASP)

Bereits nach dem Westfälischen Frieden 1648 wurde die Erhaltung eines ausgewogenen Mächteverhältnisses die höchste Priorität der Außenpolitik aller europäischen Staaten. Diese Ausgewogenheit war nicht leicht zu erhalten und diese Schwierigkeit führte schließlich zu zwei Weltkriegen. Der Frieden, der 1815 von den fünf Großmächten Österreich, England, Frankreich, Preußen und Russland auf dem Wiener Kongress geschlossen wurde, basierte auf diesem Prinzip und dauerte nahezu ein Jahrhundert an, bevor Europa in ein Inferno gestürzt wurde. Als der US-amerikanische Präsident Woodrow Wilson 1916 mit seinem Land in diesen Krieg zog, sprach er zwar von einem „Krieg, der alle Kriege beenden sollte“, doch es sollte anders kommen und die neue Ordnung, an deren Errichtung er maßgeblich beteiligt war, brach nach nur 21 Jahren in sich zusammen. Der Völkerbund, die erste internationale Institution für gemeinsame Sicherheit, blieb auf Grund des grimmigen Nationalismus seiner europäischen Mitgliedsstaaten und der Nicht-Teilnahme der USA bedeutungslos. Nach dem Desaster des Zweiten Weltkrieges bildeten andere amerikanische Präsidenten, Franklin Roosevelt und Harry Truman, zusammen mit dem Außenminister George Catlett Marshall neue Institutionen für globale Politik (UNO, NATO, IMF, World Bank) und waren maßgeblich daran beteiligt, Europa (und Asien) wieder auf die Beine zu stellen.

Zur gleichen Zeit zielte die Europäische Vorstellung, die von dem französischen Geschäfts- und Staatsmann Jean Monnet und seinem Lands-

mann Robert Schumann entwickelt wurde, darauf ab, das gefährlich zerbrechliche Prinzip des „Gleichgewichts der Mächte“ durch das gemeinsame Verfolgen von Interessen individueller Staaten bei gleichzeitiger Aufgabe bestimmter nationaler souveräner Rechte zugunsten übergeordneter europäischer Institutionen zu ersetzen.

Jean Monnet war auch die treibende Kraft hinter dem ersten europäischen Versuch, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu gründen, den nach dem französischen Verteidigungsminister René Pleven benannten Pleven-Plan. Sein Vorschlag, eine europäische Armee mit der Beteiligung des wiederbewaffneten Deutschland zu bilden, wurde von der Französischen Nationalversammlung als zu gefährlich eingestuft und abgelehnt, nachdem das Vereinigte Königreich der Gemeinschaft fernblieb. Die Verhandlungen rund um den Fouchet-Plan, der ebenfalls einen Staatenbund mit einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik anvisierte, wurden 1962 abgebrochen. In den Folgejahren konzentrierte sich die Debatte um die Europäische Einigung auf wirtschaftliche Aspekte, wie es schon seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 der Fall war. Der 'Davignon-Bericht' hatte zur Folge, dass der Luxemburggipfel im Oktober 1970 inoffiziell eine „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (EPZ) ins Leben rief, die 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) eine rechtliche Grundlage erhielt. Diese konnte jedoch nicht viel am zwischenstaatlichen Charakter der Zusammenarbeit ändern.

Der **Vertrag von Maastricht** (Vertrag über die Europäische Union, VEU), der 1993 in Kraft trat, enthielt erstmals Bestimmungen zur Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicher-

heitspolitik (Titel V) als Teil der zweiten (zwischenstaatlichen) Säule der Europäischen Union. Im Artikel 11 wurden folgende Hauptziele für diese GASP definiert:

- die Wahrung der gemeinsamen Werte und der grundlegenden Interessen der Union,
- die Stärkung der Sicherheit der Union in all ihren Formen,
- die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit,
- die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und
- die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, einschließlich der Menschenrechte.

Die GASP verfügt im Rahmen des VEU über zwei wichtige Instrumente: gemeinsame Standpunkte und gemeinsame Aktionen. Die Regelung der gemeinsamen Standpunkte verpflichtet die Mitgliedsstaaten nationale Politiken in Einklang mit der von der EU vertretenen Position zu einem bestimmten Themengebiet einzuführen. Gemeinsame Aktionen sind Handlungen seitens der Mitgliedsstaaten unter den Auspizien der GASP.

In den ersten fünf Jahren liefes mit der GASP, wie sie im Titel V definiert wurde, jedoch nicht allzu gut. Die allgemeine Frustration über den stockenden Verlauf in diesem Bereich führte dazu, dass auf der darauf folgenden Regierungskonferenz weitere, schlüssigere Instrumente in den neuen Vertrag eingeführt wurden, um die Effektivität der GASP zu steigern.

In den Artikeln 11 bis 28 des **Vertrags von Amsterdam**, der am 1. Mai 1999 in Kraft trat, wurden die Bestimmungen für die GASP weiterentwickelt. In Amsterdam kam zu den zwei bereits bestehenden Instrumenten der gemeinsamen Außenpolitik ein drittes hinzu: gemeinsame Strategien. Diese werden vom Europäischen Rat in Bereichen von gemeinsamem Interesse der Mitgliedsstaaten einstimmig entschieden. Eine gemeinsame Strategie legt die Zielsetzung, Dau-

er sowie die von der Union und den Mitgliedsstaaten bereitzustellenden Mittel fest.

In zwei Fällen ist es nun möglich, Maßnahmen für die GASP mit einer qualifizierten Mehrheit zu beschließen:

- Annahme von Beschlüssen über die Durchführung einer vom Europäischen Rat festgelegten gemeinsamen Strategie,
- Annahme aller Beschlüsse über die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes, die zuvor vom Rat angenommen wurden.

Bei Beschlüssen, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, verfügen die Mitgliedsstaaten allerdings über eine Sicherheitsklausel, die es ihnen ermöglicht, die Abstimmung zu verhindern, wenn sie dies durch wichtige Gründe der nationalen Politik rechtfertigen können. In einem solchen Fall kann der Rat, nachdem ein Mitgliedsstaat seine Gründe dargelegt hat, die Frage mit qualifizierter Mehrheit zur einstimmigen Beschlussfassung durch die Staats- und Regierungschefs an den Europäischen Rat zurückverweisen. Die Mitgliedsstaaten haben allerdings die Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“, was bedeutet, dass die Stimmenthaltung eines Mitgliedsstaats einem Beschluss nicht entgegensteht. Dieser Mechanismus findet jedoch keine Anwendung, wenn die Mitgliedsstaaten, die sich auf diese Weise der Stimme enthalten, über mehr als ein Drittel der gewogenen Stimmen im Rat verfügen.

Der Vertrag von Amsterdam sieht zudem vor, dass ein Hoher Vertreter (HV) für die GASP, der auch die Funktion des Generalsekretärs des Europäischen Rates ausübt, benannt werden kann. Javier Solana Madariaga, ehemals spanischer Außenminister und Generalsekretär der NATO, übernahm dieses Amt für einen Zeitraum von fünf Jahren am 18. Oktober 1999.

Im Generalsekretariat des Rates wurde unter der Verantwortung des Hohen Vertreters für die GASP eine Strategieplanungs- und Frühwar-

neinheit geschaffen. Diese Einheit soll die Logistik für die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bereitstellen, um den politischen Einfluss der Union auf internationaler Ebene zu stärken. Diese Einheit hat vor allem folgende Aufgaben:

- Überwachung und Analyse der Entwicklungen in den unter die GASP fallenden Bereichen,
- Beurteilung der außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Union,
- rechtzeitige Bewertung von Ereignissen oder Situationen, die bedeutende Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der Union haben können,
- Ausarbeitung auf Anforderung des Rates von Dokumenten über politische Optionen des Rates.

Seit Inkrafttretens des Vertrages von Amsterdam im Jahre 1999 wurden in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) als integraler Bestandteil der GASP beachtliche Fortschritte erzielt. Sie gliedert sich heute in drei Teile. Die ersten beiden Teile, das militärische und das zivile Krisenmanagement, bekannt als die „Petersberg-Aufgaben“, wurden in den Vertrag über die Europäische Union (Titel V) aufgenommen. Der dritte Teil behandelt die Konfliktprävention. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung im Juni 1999 in Köln die Krisenbewältigungsaufgaben zum Herzstück der Stärkung der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemacht. Zwei Jahre darauf wurde auf dem Göteborger Gipfel der Frage der Konfliktprävention höchste Priorität beigemessen. Seit 1999 hat der Europäische Rat auf jeder seiner Tagungen versucht, die Fähigkeit der Union zu stärken, in Angelegenheiten der ESVP autonom zu handeln. Das festgelegte Planziel sieht vor, dass die ESVP im Jahr 2003 voll einsatzfähig ist.

Der Erfolg des Krisenmanagements, das der UN Charter Rechnung tragen soll, hängt von der Zusammenarbeit mit dem Nordatlantikpakt, der NATO ab. Schließlich wird die EU Zugriff auf

Ressourcen der NATO haben müssen, einschließlich auf deren militärisches Instrumentarium sowie auf die Instrumente zur operationellen Planung. Deshalb wurde eine strategische Partnerschaft eingerichtet, die dazu beitragen soll, Duplizierungen zu vermeiden und konkrete Lücken im Bereich der Krisenbewältigung zu schließen, in der sowohl militärische als auch zivile Komponenten berücksichtigt werden müssen.

Die **militärische Komponente** wurde vom Europäischen Rat in Helsinki und Nizza entwickelt. Zuerst wurde auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Dezember 1999 ein gemeinsames Leitziel festgelegt. Erklärtes Ziel ist es demnach, die militärische Leistungsfähigkeit der EU derart zu entwickeln, dass sie in der Lage ist, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang von 60.000 Personen zu verlegen und dafür zu sorgen, dass diese Kräfte für mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können. In Nizza führte der Rat neue militärische Strukturen ein, allen voran das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das sich in erster Linie aus nationalen Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt. Dem PSK kommt eine zentrale Rolle beim Krisenmanagement zu: es verfolgt die internationale Lage in den Bereichen der GASP, trägt zur Festlegung der Politiken des Rates bei und überwacht die Durchführung vereinbarter Politiken.

Die **zivile Komponente** wurde auf den Gipfeltreffen in Feira (1999) und Gothenburg (2001) eingeführt. Sie zielt darauf ab, Probleme in Territorien, die von der internationalen Gemeinschaft i.d.R. nicht beachtet werden, effektiv anzugehen und zu lösen. Die EU hat sich verpflichtet, vier wichtige, voneinander abhängige Maßnahmen zu ergreifen:

- Zusammenarbeit der Polizeikräfte (Die Möglichkeit, bis zu 5000 Polizeibeamte davon 1000 innerhalb von 30 Tagen, wenn nötig für internationale Missionen bereitzustellen, von der Wiederherstellung der

Ordnung in Zusammenarbeit mit dem Militär bis hin zur Schulung örtlicher Polizeikräfte);

- Stärkung der Rechtsstaatlichkeit (Die Möglichkeit, bis zu 200 Richter, Staatsanwälte, Strafvollzugsexperten und anderen wichtigen Personengruppen innerhalb des Gerichts- und Strafvollzugswesens bereitzustellen);
- Stärkung der Zivilverwaltung (Die Möglichkeit, eine Expertengruppe für die Vorbereitung und Sicherung von demokratischen Wahlen, eines Steuersystems, eines Bildungswesens, der Wasserversorgung, usw. zu entsenden);
- Bevölkerungsschutz (Die Möglichkeit, Hilfsorganisationen in Notfallsituationen beizustehen. Wenn nötig, muss die EU in der Lage sein, innerhalb von drei Stunden zwei bis drei Evaluierungsteams mit je zehn Experten sowie Einsatzteams, bestehend aus 2000 Personen, zu entsenden).

Der Kommission kommt eine wichtige Rolle bei der **Konfliktprävention** zu, der dritten Komponente der ESVP. Es wurde eine neue integrierte Strategie entwickelt, um eine langfristige strukturelle Stabilität der betroffenen Regionen zu erreichen. Ihre vier Hauptziele sind:

- die systematischere und koordiniertere Anwendung der Instrumente der Gemeinschaft;
- die Ursachen von Konflikten zu identifizieren und zu bekämpfen;
- effektiver auf Konflikte in deren Anfangsphasen zu reagieren;
- die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu stärken.

Im Februar 2001 wurde ein Soforthilfemechanismus (rapid reaction mechanism) geschaffen, um eine schnelle finanzielle Hilfe für die Krisenbewältigung zu gewährleisten. Dieser Mechanismus sollte immer dann zum Einsatz kommen, wenn die öffentliche Ordnung oder Sicher-

heit eines Landes bedroht ist oder die Destabilisierung eines Landes durch Situationen droht. Mittels dieses Mechanismus war die EU in der Lage, den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau Afghanistans einzuleiten.

Artikel 17 des **Vertrages von Amsterdam** sieht vor, dass die GASP sämtliche Fragen umfasst, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Zudem sieht der Artikel eine Verschiebung der Kompetenzen von der WEU zur EU vor: nahezu alle Peterberg-Aufgaben wurden in die neuen Strukturen der Union integriert.

Der Vertrag von Amsterdam sieht auch vor, dass die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der GASP zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften gehen, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. In letzterem Fall ist vorgesehen, dass ein Mitgliedsstaat, der sich der Stimme enthalten und eine förmliche Erklärung abgegeben hat, nicht verpflichtet ist, zur Finanzierung der Maßnahme beizutragen. Da die operative Krisenbewältigung neben zivilen Aspekten i.d.R. jedoch auch militärische Aspekte umfasst, ist die Frage nach der finanziellen Verantwortung weiterhin unklar.

Der **Vertrag von Nizza**, der am 1 Februar 2003 in Kraft trat, sieht eine „verstärkte Zusammenarbeit“ im Bereich der GASP vor. Können die Ziele der Union und der Gemeinschaft nicht von allen Mitgliedsstaaten erreicht werden, können diejenigen Mitgliedsstaaten, die dazu in der Lage sind (mindestens 8 Mitgliedsstaaten) untereinander eine „verstärkte“ Zusammenarbeit aufnehmen. Im Bereich der GASP ist eine solche Zusammenarbeit nur zur Durchführung einer gemeinsamen

Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts, von Initiativen im Rüstungsbereich und Initiativen im Bereich Sicherheit und Verteidigung, die zum Erwerb von Krisenbewältigungsfähigkeiten beitragen, möglich. Sie ist also ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einer effektiveren GASP, aber keineswegs der riesige Sprung vorwärts, der angesichts der jüngsten internationalen Entwicklungen notwendig scheint.

2. Ereignisse, die die Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vorangetrieben haben

Als Ende 1989 der Kalte Krieg zu einem plötzlichen Ende kam, sah es für kurze Zeit so aus, als müsse sich Europa um seine Sicherheit künftig keine Sorgen mehr machen. Der Konflikt in Jugoslawien belehrte uns jedoch schnell eines Besseren. Er zeigte deutlich, welche Gefahr die regionalen Konflikte in den ehemaligen Ostblockländern für die Sicherheit und Stabilität der angrenzenden Länder und der internationalen Sicherheit im Allgemeinen darstellt. Bald stellte sich heraus, dass dies nicht die einzige Bedrohung war: Die Herstellung und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Schmuggel mit Kernmaterial und die wachsende Anzahl „versagender“, bzw. „gescheiterter“ Staaten stellen ein Risiko dar, dass den Bedrohungen des Kalten Krieges in Nichts nachsteht. Und während die alte ideologische Konfrontation von Kommunismus und Demokratie/Kapitalismus nahezu vorbei ist, stellt sich nun eine neue Herausforderung in Form eines Islamischen Fundamentalismus und Extremismus.

Der westliche Balkan bleibt der Testfall für die Fähigkeit der EU für erfolgreiches Krisenmanagement. Derzeit sieht es noch danach aus, als wäre es der EU gelungen, durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess, die wirtschaftliche Hilfe aus dem CARDS-Programm, entschlossene politische Vermittlung und gestützt

auf eine robuste militärische Präsenz der NATO (SFOR/KFOR/Amber Fox) eine von Zerfall und Instabilität geprägte Region zu stabilisieren und wieder an die europäische Entwicklung heranzuführen. Mit der Entsendung einer Polizeieinsatztruppe nach Bosnien-Herzegowina und der Übernahme der NATO-Operation „Task Force Fox“ in Mazedonien sieht sich die GASP zur Zeit ihrem ersten realem Einsatz gegenüber. Es ist das erste Mal, dass sämtliche zivile und militärische Elemente für die Krisenbewältigung von der Europäischen Union gesteuert werden.

Nach den Terroranschlägen vom 11. September musste Europa auf diplomatischer und politischer Ebene gemeinsam reagieren und globale Verantwortung übernehmen. Sie hat dies erfolgreich demonstriert durch die Organisation der Afghanistan-Konferenz im Dezember 2001 in Bonn, in deren Folge Klaus Klaißer zum EU-Sonderbeauftragten für die Koordinierung der humanitären und Wiederaufbauhilfen benannt wurde. Die Entsendung einer hochrangigen Troika-Delegation nach Pakistan, Iran, Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien und Syrien im September 2001 und nach Zentralasien im Oktober

2001 stellt ein weiteres Beispiel für die Übernahme globaler Verantwortung durch die EU dar, ebenso wie ihr ökonomisches Engagement als größter Geber mit 25% der gesamten internationalen Hilfe für Afghanistan.

Gleichzeitig muss festgestellt werden, dass militärisch weder die EU noch die NATO hier eine Rolle gespielt haben. Trotz der erstmaligen Anwendung der Beistandsklausel nach Art. V (nicht durch die USA, sondern durch den NATO-Generalsekretär Lord Robertson), waren die USA und Großbritannien dagegen, die NATO mit der Organisation und Führung der internationalen Schutztruppe in Afghanistan (ISAF) zu betrauen.

Und als die belgische Präsidentschaft auf dem Gipfel von Laeken gleiches als europäische Aktion vorschlug, war die Schlussfolgerung der Staatschefs, dass es keine gemeinsame EU-Präsenz für ein Krisenmanagement geben könne. Die EU als Organisation war hierfür noch nicht bereit: weder politisch noch von ihren militärischen Führungsstrukturen her. Die mangelnde operative Bereitschaft und Bewegungsfähigkeit der europäischen

Truppen wurde auf peinlichste Weise deutlich, nachdem es mangels geeigneter Transportmöglichkeiten fast zwei Monate gedauert hatte, die deutschen Truppen nach Kabul zu verlegen.

Es ist offensichtlich, dass die Ereignisse des 11. September die Fortentwicklung einer GASP und der ESVP bedeutend beschleunigt haben. Sie haben die Illusion zerstört, die EU könne sich darauf konzentrieren, eine zivile Macht zu werden ohne militärische Verantwortung übernehmen zu müssen. Sie haben aufgezeigt, wie wichtig es ist, Verantwortung gegenüber versagenden und gescheiterten Staaten zu übernehmen und dass Krisenprävention und Krisenmanagement keineswegs nur eine militärische Angelegenheit sind. Es ist deutlich geworden, dass Europa seine Ressourcen zusammenlegen und mit einer Stimme sprechen muss, wenn es auf internationaler Ebene als global player auftreten möchte. Dass laut einer vor kurzem erschienenen Umfrage 71% der Bürger der Europäischen Union eine Europäische Verteidigungspolitik befürworten, ist ein weiterer Grund dafür, diese gemeinsame Anstrengung ernst zu nehmen.

II. NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE GASP NACH DEM 11. SEPTEMBER 2001

1. RETHINKING FROM (GROUND) ZERO

„Jede Nation in jeder Region muss nun eine Entscheidung treffen. Entweder sind sie auf unserer Seite oder auf der Seite der Terroristen.“
(George W. Bush, 7. Juni 2002)

„Im Kampf des Guten gegen das Böse ist es immer das Volk, das die Toten stellt.“
(Eduardo Galeano)

Eine von der International Herald Tribune, dem Pew Research Center und dem US-amerikanischen Rat für Auswärtige Beziehung wenige Wochen vor den tragischen Ereignissen des 11. September 2001 durchgeführte Umfrage¹ ergab, dass die europäischen Bürger eine sehr geringe Meinung von der Bush-Regierung hatten und dass sie überzeugt waren, dass die USA ohne Rücksicht auf andere lediglich ihre eigenen In-

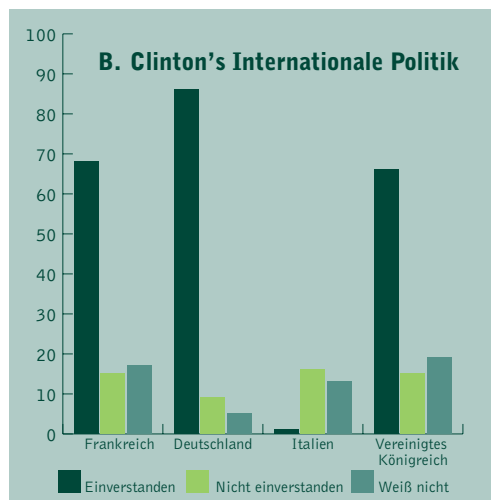
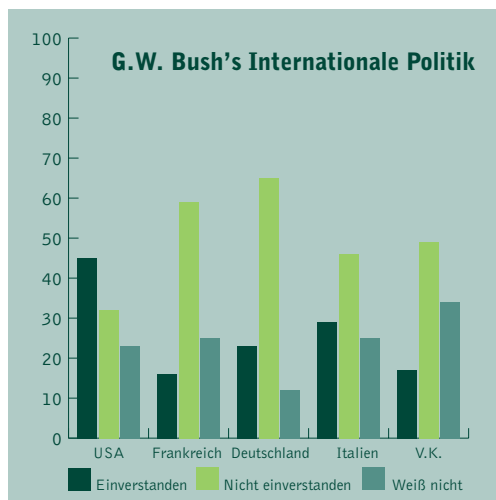
teressen verfolge. Die europäischen Regierungen zeigten sich besorgt über die unilateralen Tendenzen der US-Regierung: Die Abkehr vom Kyoto-Protokoll, das Vorhaben, das Raketenabwehrsystem „MDS“ umzusetzen und das ABM-Abkommen aufzulösen und die Erweiterung der NATO zu erzwingen, ohne die russischen Bedenken ernst zu nehmen.

Für einen Moment schien es, als hätten die schrecklichen Ereignisse des 11. September alles verändert, auch das Bild der Europäer von den Amerikaner und umgekehrt. Einen Moment lang „waren wir alle Amerikaner“, wie stolz auf der Titelseite der „Le Monde“ verkündet wurde. Joschka Fischer war nicht der Einzige, der eine „neue Ära der Zusammenarbeit und Partnerschaft“ voraussah.

Bedauerlicherweise währte diese Zeit scheinbarer transatlantischer Harmonie nicht lange.

Bush hat sich durch seinen Kreuzzug gegen die „Achse des Bösen“, der in seinem Krieg gegen den Irak gipfelte, auf nie dagewesene Weise von der Mehrheit der Europäer und deren Regierungen in vielen europäischen Ländern entfremdet. Auf der anderen Seite des Atlantiks fühlten sich viele Amerikaner von den Europäern im Stich gelassen, und sie waren der Meinung, Europa sei nicht dankbar für die Opfer, die sie in zwei Weltkriegen erbracht hatten. Während für die Amerikaner der 11. September allem Anschein nach die Welt verändert hatte, sind viele Europäer der Auffassung, der Tag habe nur Amerika verändert. Und während die Amerikaner sich mit einem Male angreifbar fühlten und sich um ihre Sicherheit sorgten, nahmen die meisten Europäer die Anschläge auf US-amerikanische Ziele nicht „persönlich“. Auch wenn sie sich bewusst waren, dass ähnliche Anschläge auch in Europa verübt werden können, und bereits geplante Anschläge möglicherweise sogar gerade rechtzeitig verhindert worden waren, fühlte sich die Mehrheit der Europäer nicht direkt bedroht.

Eine im März 2003 veröffentlichte Umfrage ergab, dass die öffentliche Meinung in Europa Bush als eine größere Sicherheitsbedrohung ansehe als den Terrorismus, den er behauptet zu bekämpfen. Der Krieg gegen den Irak hat diese negativen Gefühle gegenüber den USA noch verstärkt. Eine vom Pew Center im Mai 2003 durchgeführte Meinungsumfrage² zeigt neben einer besorgniserregenden Kluft zwischen den USA und dem Rest der Welt auch einen außerordentlichen Vertrauensverlust in die UN und die NATO. Während antiamerikanische Gefühle in der arabischen und islamischen Welt praktisch allgegenwärtig geworden sind, bleibt auch die öffentliche Meinung in Europa negativ. Die Feindseligkeit in den USA den Europäern gegenüber ist laut dieser Umfrage sogar noch größer. Die Bereitschaft, den Krieg gegen den Terror zu unterstützen, wird in Europa immer geringer, ganz zu schweigen vom Rest der Welt. Bislang hat die neue Bedrohung durch den Terrorismus keine solide Grundlage für eine neue



transatlantische Partnerschaft gestellt. Im Gegenteil: Einen Moment lang glaubten die Europäer, dass die Ereignisse des 11. September die Bush-Regierung dazu bewegen würden, ihre unilateralen Politiken zu überdenken und sich schließlich zur Umkehr zum Multilateralismus der Clinton-Regierung zu entschließen. Tatsächlich zahlten die USA nach den Anschlägen ihre UN-Beiträge, ersuchten den Sicherheitsrat um ein Mandat und baten ihre Bündnispartner sogar darum, den Beistandsfall nach Artikel V des NATO-Vertrages zu erklären³. Aber schon bald verschlechterte sich die Stimmung erheblich. Die Bemühungen der USA, eine internationale Koalition gegen den Terrorismus zu schaffen, erwiesen sich als Multilateralismus à la carte, nach dem die USA die Richtlinien und die Teilnehmer der Koalition bestimmten. Dies wurde durch den einseitigen Beschluss, einen Krieg gegen den Irak ohne UNO-Mandat zu führen, mehr als deutlich.

Während Europa die anfänglich moderate Herangehensweise an den Krieg gegen den Terror sowie das neue scheinbare Interesse am nation-building der Bush-Regierung zu schätzen wusste, schwand die europäische Hoffnung auf ein amerikanisches Engagement für globale Herausforderungen, wie etwa für die globale Erwärmung, den Internationalen Strafgerichtshof, die Rüstungskontrolle oder AIDS in Afrika⁴ rapide. Gleichzeitig wurden die USA in ihrem Glauben enttäuscht, dass die Europäer nach dem 11. September verstehen würden, dass eine Erweiterung Europas und eine Modernisierung des europäischen Verteidigungssystems nach der ESVP dringend notwendig sei.

Aus europäischer Sicht war dies jedoch durchaus der Fall. Bereits wenige Tage nach den Anschlägen führte die EU neue Maßnahmen zur Terrorbekämpfung in ganz Europa ein, einschließlich einer vereinbarten Definition einer terroristischen Handlung, eines europäischen Haftbefehls, der das komplizierte Auslieferungssystem zwischen Mitgliedsstaaten ersetzte, schärferen

Gesetzen gegen die Geldwäsche und einer neuen Gesetzgebung, die ein schnelles Blockieren von Konten in ganz Europa ermöglicht, sobald eine Person oder eine Organisation als potentieller Geldgeber terroristischer Vereinigungen identifiziert wird.

Der einseitige Beschluss der USA, einen Krieg gegen den Irak zu führen, hatte eine strategische Entfremdung zwischen den USA und der Europäischen Union zur Folge und führte zu starken Spannungen innerhalb der Union. Er hat die Gemeinsame Europäische Außen- und Verteidigungspolitik schon vor Beginn des Krieges in eine schwere Krise gestürzt. Mit der EU-Erweiterung vor der Tür und angesichts der Tatsache, dass viele der Beitrittsländer, insbesondere aus Zentraleuropa, die US-Politik unterstützen, scheint eine GSVP in weite Ferne zu rücken.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- Klärung der Beziehung zu den USA
- Stärkung der europäischen Bindung an und Position innerhalb multilateraler Institutionen wie der NATO und der UN
- neue Wege zur Armutsbekämpfung
- Förderung einer demokratischen, globalen Sicherheitsordnung
- Suche nach neuen Berührungspunkten mit der arabischen / islamischen Welt

1 <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=5>

2 <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=185>

3 <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>

4 für eine Einschätzung des "neuen Engagements" der Bush-Regierung, siehe: <http://monkeyfist.com/articles/838>

2. DIE EUROPÄISCHE UNION UND IHRE MILITÄRISCHE LEISTUNGSFÄHIGKEIT

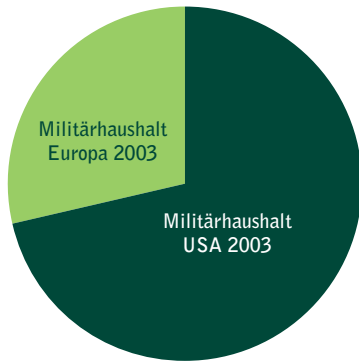
„Europa wird erst dann eine absolut glaubwürdige Außenpolitik besitzen, wenn der politische Wille existiert, diese zu schaffen.“

(Christopher Patten, Kommissar für Außenbeziehungen)

„Die EU ist ein sehr wichtiger Akteur auf dem internationalen Parkett. Nach der Erweiterung wird sie aus einer großen Anzahl von Ländern bestehen und doppelt so viele Einwohner wie die USA haben. Schon deshalb werden wir eine große Verantwortung in der Welt übernehmen müssen. Wir müssen darauf vorbereitet sein, als eine Instanz des Friedens, der Stabilität und des Wohlstands zu handeln. Unser Geschäft ist nicht der Krieg; unser Geschäft ist die Schaffung von Frieden und Stabilität.“

Javier Solana (Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik)

Die USA pochen seit über einem Jahrzehnt darauf, dass Europa seine militärische Handlungsunfähigkeit und technologischen Schwächen überwinden muss, wenn es ernsthaft seinen Teil zu Sicherheitsoperationen beitragen möchte. Schon die Krise im Kosovo hatte gezeigt, dass die amerikanischen Forderungen nicht unbegründet sind, und die Probleme bei der Entsendung von Europäischen Truppen nach Afghanistan machten es nur noch deutlicher. Die Konferenz über die Verbesserung der militärischen Leistungsfähigkeit (Capability Improvement Conference) im November 2001 hatte ernste Defizite besonders im Bereich der Mobilität und Kommunikation aufgezeigt. Vor den Ereignissen des 11. September behaupteten die meisten europäischen Länder, dass für die Behebung technologischer und anderer Mängel kein Geld zur Verfügung stünde. Seither wurden verschiedene Vorschläge erarbeitet, die finanziellen Ressourcen der EU zu optimieren und ein gemeinsames europäisches Mi-



litärbudget für Forschung und Beschaffung (procurement) einzurichten.

Der Militäretat der USA war mit 379 Milliarden Dollar im Jahr 2003 zweieinhalb Mal so hoch wie der aller 15 europäischer Mitgliedsstaaten zusammen. Ihre Ausgaben für das Militär betragen im Jahr 2002 eine Milliarde Dollar pro Tag und seit Beginn des Irakkrieges sind sie noch deutlich gestiegen. Heute geben die USA 40% des insgesamt auf der Welt für Verteidigung verwendeten Budgets aus. Europa kann damit unmöglich mithalten. Bedeutet das, dass die Aufgaben in „harte“ militärische Aufgaben für die USA und „weiche“ friedenserhaltende Aufgaben für Europa verteilt werden sollten? Sollte die Zukunft tatsächlich so aussehen, wie sie oft zynisch beschrieben wurde: Die USA bomben, Europa baut alles wieder auf und die UN steuert die Lebensmittel bei? Seit der Diskussion um die militärische Intervention der USA und Großbritanniens im Irak und der Kontroverse um den Wiederaufbau des Landes ist eine derartige Aufgabenverteilung häufig geworden.

Die neue amerikanische Außenpolitik ist insofern besorgniserregend, als sie auf eine aggressive Militarisierung setzt und nahezu unilateral handelt. Dieser Unilateralismus ist aus amerikanischer Sicht eine Folge der militärischen Schwäche Eu-

ropas. Indirekt führt diese Argumentationsweise zu einer immer größer werdenden technologischen Kluft zwischen den USA und Europa, da die Union es für sinnlos erachtet, militärisch „aufzuholen“, wenn die USA ohnehin vorziehen, ihren eigenen Weg zu gehen. Ausschlaggebend ist doch, dass die USA nicht im Geringsten an einer Europäischen GASP interessiert sind. Dem US-Verteidigungsminister Rumsfeld hat die Vorstellung einer Europäischen Union nie zugesagt, und er hat nie zu verstehen gegeben, tatsächlich an einer besseren Zusammenarbeit mit Europa innerhalb der NATO interessiert zu sein.

Egal wie sehr Europa an seinem Standpunkt festhält, dass eine ausschließlich militärische Politik unweigerlich in eine Sackgasse führt, haben die Amerikaner für den für ihr Verständnis bedauernden Zustand des Europäischen Verteidigungssystems nur Geringschätzung übrig. Und dennoch sollte auch aus europäischer Sicht kein Zweifel darüber herrschen, dass für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in folgenden Bereichen dringender Reformbedarf besteht: Was ihre Einsatzfähigkeit betrifft, muss die EU für eine wichtigere Rolle im Krisenmanagement für den gesamten Balkan vorbereitet sein; auf institutioneller Ebene muss sie vom Konvent auf effektive Weise neu definiert werden; schließlich müssen die finanziellen Mittel gefunden werden, der mangelnden Handlungsfähigkeit beizukommen, die nach dem Krieg im Kosovo 1999 nur allzu deutlich wurde.

Ein Problem, das einer Reform der ESVP im Wege steht, ist die unterschiedliche Einschätzung der Tragweite der Petersberg-Aufgaben in Artikel 17 des EU-Vertrages von 1992 durch die Mitgliedsstaaten. Zwar herrscht Einigkeit im „low end“-Bereich der Aufgaben: die Soforthilfemaßnahmen der Europäischen Kommission, die Humanitäre Organisation der Europäischen Gemeinschaft, die Europe-Aid Agency und das eher zwischenstaatliche Sekretariat des Europäischen Rates.

Im „high-end“-Bereich aber sind es Probleme wie die Beschränkung des Budgets durch den „Pakt für Stabilität und Wachstum“, politische Schwierigkeiten, das öffentliche Ausgabenprogramm zu reformieren, doppelte Kassenmittel und auch die mangelnde Wahrnehmung einer Bedrohung für Europa, die größere Fortschritte verhindern.

Um sich auf eine ESVP zu einigen, müssen zunächst die gemeinsamen Europäischen strategischen Interessen definiert werden. Wir müssen ein gemeinsames Konzept für militärische Einsätze entwickeln und einen Weg finden, eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu finanzieren, zusammen mit einem Etat für die ESVP auf der Ebene des HV. Wir sollten uns über General Morillons Vorschlag, eine „Eurozone für die Verteidigung“ innerhalb der EU zu schaffen, Gedanken machen, in der Mitgliedsstaaten eine kollektive Klausel vereinbaren könnten, um sich im Falle eines Angriffs gegenseitig zu verteidigen und sich zur Zusammenlegung von Fähigkeiten verpflichten. Diese „Verteidigungszone“, für die auch ein gemeinsamer Verteidigungsetat notwendig wäre und die mit der Schaffung einer Gemeinsamen Rüstungsagentur einherginge, sollte schließlich zu einem gemeinsamen Projekt für die gesamte Union führen.

Die Entwicklung der ESVP hängt stark mit der zukünftigen Handlungsfähigkeit der NATO zusammen, besonders ab dem Moment, in dem die Verhandlungen über die Bereitstellung von NATO-Ressourcen für EU-geführte Operationen abgeschlossen sind. Langfristig erscheint die Bildung einer gemeinsamen Europäischen Armee statt der 25 nationalen Armeen eines erweiterten Europa die logische Konsequenz, auch wenn diese Entwicklung derzeit noch unrealistisch scheint. Jüngst haben Deutschland und Frankreich Schritte in diese Richtung vorgeschlagen, etwa mit der Idee der Errichtung einer Europäischen Beschaffungsagentur. Europa muss einen Teil seiner militärischen Ausrüstung modernisie-

ren, zum Beispiel ihre Fähigkeiten im Lufttransport und in der Aufklärung. Eine Erhöhung der Militärausgaben scheint hierfür unumgänglich, kann aber nicht die einzige Lösung sein.

Europa muss vor allem politisch wie auch finanziell in internationale, multilaterale Sicherheit und in Regelungsstrukturen investieren. Es muss die Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen stärken und sie zum zentralen Forum für Entscheidungen in Themen der globalen Sicherheit, sowie für operative Aufgaben in den Bereichen Konfliktprävention, Krisenmanagement und nation-building machen.

Neue Herausforderungen für eine GASP:

- **Stärkung der UN und der NATO und mit einer Stimme in diesen Foren sprechen**
- **Modernisierung der militärischen Streitkräfte, um Eigenverantwortung in Europa und Verantwortung weltweit übernehmen zu können**
- **Bildung einer „Eurozone für Verteidigung“**
- **langfristige Schaffung einer gemeinsamen Armee**
- **Kohärente Integrierung der GASP und der externen und der Entwicklungspolitik**

3. DIE AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK DER USA UND EUROPAS: UNTERSCHIEDE UND KONSEQUENZEN

„Ein Teil der Geschichte wurde von anderen geschrieben, den Rest der Geschichte werden die Vereinigten Staaten schreiben.“
(George W. Bush)

„Behandle deine Freunde wie Alliierte und sie werden wie Alliierte handeln.“
(Javier Solana, Hoher Vertreter für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik)

In der jüngsten Vergangenheit waren die UN in ihrer Rolle als entscheidendes Instrument für eine neue globale Ordnung nicht sonderlich erfolgreich. In den letzten Jahrzehnten war der Sicherheitsrat nicht in der Lage, seine Aufgabe (Artikel 24 der UN Charter: Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit) befriedigend zu erfüllen. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass die Hauptursache für das Versagen der UN darin begründet liegt, dass viele Mitgliedsstaaten, allen voran die USA, ihre finanziellen Verpflichtungen ihnen gegenüber nicht erfüllt haben. Die EU sollte eine starke Bindung an alle internationalen Institutionen aufweisen und was die UN anbelangt, ist es von entscheidender Bedeutung, die USA (zurück) ins Boot zu holen. In gewisser Weise erscheint es auch logisch, dass die USA, als die einzig noch bestehende Supermacht, an Multilateralismus nicht interessiert ist. Im Gegensatz zu den USA ist es aber durchaus im Interesse Europas, die UN zu stärken und sie für die Errichtung eines internationalen und legitimen Machtmonopols einzusetzen.

Wenn die USA den UN unterstellen, versagt zu haben, müsste richtig gestellt werden, dass nicht die UN, sondern der von den USA geführte Sicherheitsrat gescheitert ist. Die USA behaupten, dass die UN weder die Ressourcen, noch die Kompetenz oder Fähigkeit haben, irgendwo auf der Welt Frieden zu schaffen oder Sicherheit zu ge-

währleisten. Der Grund dafür sei, so die Behauptung weiter, dass die UN darauf bestünden, neutral zu bleiben, während viele Konflikte ein Opfer und einen Aggressor aufwiesen, der gestoppt und vor Gericht gebracht werden müsse. Zudem wird aus den USA oft Kritik laut, dass sich die UN aus Staaten zusammensetzten, deren Legitimität keineswegs gleichrangig sei. Diese Argumentationsweise ist insofern merkwürdig, als das die USA die demokratische Legitimität all jener Regierungen, die sich ihrer „Koalition gegen den Terror“ oder ihrem Feldzug gegen den Irak angeschlossen haben, nicht in Frage stellen.

Schon lange vor den Ereignissen des 11. September 2001 wurde es offenkundig, dass die neuen transatlantischen Institutionen ihren neuen Aufgaben nicht mehr gewachsen waren. Die NATO hat ihren ursprünglichen Berechtigungsgrund mit dem Fall der Mauer verloren. Die Zukunft der NATO wird in den USA anders gesehen als in Europa. In den USA scheint es derzeit drei verschiedene Ansätze zu geben:

1. die Europäisierung der NATO, die es den USA erlauben würde, sich ganz aus dem europäischen Kontinent zurückziehen und die NATO in eine gemeinsame Sicherheitsorganisation im Stile der OSZE verwandeln würde,
2. die Stärkung der europäischen Verteidigungsmaßnahmen mit dem Schwerpunkt auf der NATO. Die Idee dahinter ist die einheitliche Verteilung der Risiken (keine Arbeitsteilung zwischen EU und NATO) und die Integration der ESVP in die Strukturen und Prozesse der NATO,
3. die NATO kann nur bestehen, wenn die Europäer zu größeren Anstrengungen bereit sind.

Unabhängig davon, welcher Ansatz sich schließlich durchsetzen sollte, ist es offensichtlich und verständlich, dass die USA nicht beabsichtigen, Europa auf Dauer zu subventionieren. Nach dem 11. September scheint sich in Amerika die Meinung zu bilden, dass Europa beginnen müsse, glo-

bal zu handeln, wenn es wertvoll bleiben wolle. Sie möchten, dass Europa sich auf seine militärische Fähigkeit konzentriert statt auf andere Sicherheitspolitiken. Wie bereits gesagt wurde, kann Europa aus finanziellen Gründen nicht mit den USA mithalten. Allein die Entwicklung bestimmter Fähigkeiten, um in amerikanischem Umfang zu operieren, wäre zu kostspielig. Europa muss zunächst seine begrenzten Fähigkeiten akzeptieren und anschließend seine eigene Kraft entwickeln, um Krisen und die Waffen-Proliferation zu verhindern.

Die Verteilung der Lasten muss in einem größeren Kontext, der über das rein militärische hinausgeht, diskutiert werden. Wenn wir das Krisenmanagement, öffentliche Fähigkeiten, die humanitäre Hilfe und die Initiativen zur Bekämpfung von Waffen-Proliferation mit einbeziehen, muss sich Europa nicht mehr fragen, ob es ausreichend Lasten auf sich genommen hat oder nicht. Die meisten europäischen Länder haben beispielsweise mehr Friedenssicherungskräfte je 1 Million Einwohner entsandt als die USA. Die (zukünftigen) 25 Mitgliedsstaaten der EU beschäftigen zusammen etwa 45.000 Diplomaten. Zusammen leistet sie mit ca. 80 Milliarden Euro den größten Beitrag zur Entwicklungshilfe weltweit. Für die Verteilung beträgt der Posten doppelt so viel.

Es geht nicht darum, ob Europa ein Partner oder ein Gegenspieler der USA in Sicherheitsangelegenheiten werden soll. Aber nach dem europäisch-amerikanischen Zerwürfnis über den Irak und dem Versuch der Bush-Regierung, die europäischen Ländern gegeneinander aufzuhetzen („Altes Europa“ - „Neues Europa“), müssen die transatlantischen Sicherheitsbeziehungen neu definiert werden. Es ist an der Zeit, dass Europa seine eigenen Sicherheitsinteressen und -strategien definiert unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen der einzelnen Mitgliedsstaaten mit verschiedenen historischen Hintergründen und Perspektiven und internationale Regierungsstrukturen (wieder) aufbaut, die

ein entschlossenes und entschiedenes Auftreten ermöglichen.

Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen hängt vom Willen beider Parteien ab, ihre Differenzen in der Beurteilung von Bedrohungen und ihrer Strategien zu erörtern und von der Bereitschaft der USA, in einem multilateralen Kontext zu operieren. Jüngste Äußerungen aus den USA wie die Behauptung, keine Alliierten zu benötigen, und sie nicht einmal zu wollen, sind einer Verbesserung des feindseligen Klimas, das durch den Krieg gegen den Irak entstanden ist, nicht zuträglich. Die transatlantische Verständigung ist auch von der Frage abhängig, ob Washington an seiner Doktrin der „Präventivschläge“ festhalten möchte. Und schließlich spielt es auch eine Rolle, ob die USA weiterhin Nationen unter Druck setzen, ihrer „Koalition der Willigen“ beizutreten, nur weil sie die Macht dazu besitzen. Die eher scharfe Reaktion aus Washington auf die Pläne einer Europäischen Verteidigungsunion, und die Sorge, dass diese die NATO (und damit den Einfluss der USA) schwächen könnte, haben bereits gezeigt, dass die USA an einer GASP nicht interessiert sind, falls diese als „Gegengewicht“ zu verstehen sei.

Dies muss auch nicht der Fall sein. Vorstellbar wäre eine „Arbeitsteilung“ zwischen der NATO und einer Europäischen Verteidigungsunion, in der erstere ihre Mitglieder nach außen hin schützt, und letztere sich auf die innereuropäische Sicherheit konzentriert.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- Festlegung der eigenen Sicherheitsinteressen und einer eigenen Strategie
- Verfolgung und Stärkung des multilateralen Ansatzes und der Versuch, die USA einzubinden
- Verhandlung über die „Lastenverteilung“ (burden sharing) mit den USA
- Neuauslegung der Aufgaben der NATO, um unilaterales Handeln der USA einzuschränken

4. DIE CHANCEN FÜR EIN GLOBALES SICHERHEITSSYSTEM

„Die Sicherheit und das Wohlergehen einer Nation kann auf Dauer nicht im Alleingang, sondern nur in effektiver Zusammenarbeit mit anderen Nationen erzielt werden.“

(Dwight D. Eisenhower)

„Die Macht der USA ist für Frieden und Stabilität in der Welt ein ganz entscheidender Faktor. Darüber braucht man ernsthaft nicht mit mir zu streiten; das habe ich oft genug erfahren, in den verschiedensten regionalen Konflikten, aber auch im Zusammenhang mit globaler Sicherheit. Doch eine Weltordnung kann nicht funktionieren, in der das nationale Interesse der mächtigsten Macht das Definitionskriterium für den Einsatz der militärischen Potenz dieses Landes ist. Letztendlich müssen die gleichen Regeln für die Großen, die Mittleren und die Kleinen gelten.“

(Joschka Fischer)

Die großen Herausforderungen an die Sicherheit im 21. Jahrhundert sind allesamt das Resultat von Phänomenen, die von einem globalen Wandel herrühren. Die Klimaveränderung, die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und die großen Migrationsströme aus ökonomischen oder ökologischen Katastrophengebieten sind nur einige gravierende Fälle dieser neuen Art von Bedrohung. Heute haben die meisten Bedrohungen und Konflikte asymmetrischen Charakter und es ist ihnen oft trotz einer immer größeren Militärmacht nicht beizukommen. Es ist vielmehr notwendig, Instrumente und Fähigkeiten für die zivile und politische Intervention zu entwickeln. Wenn das internationale Recht gestärkt wird und Anstrengungen für eine wirtschaftlich gerechtere Globalisierung unternommen werden, wären die Bedingungen geschaffen, den asymmetrischen Bedrohungen von heute mit einer Reihe von neuen, nicht-militärischen Instrumenten zu begegnen.

Die voranschreitende Globalisierung und die wachsende wechselseitige, globale Abhängigkeit verlangen nach einem globalen Sicherheitssystem. Die Ereignisse des 11. September haben gezeigt, dass eine Militärpräsenz allein die Bedrohung nicht mehr fernhält. Sie haben außerdem die Problematik der asymmetrischen Kriegsführung aufgezeigt. Es ist also notwendig, ein neues Paradigma zu entwickeln. In diesem Prozess der Stärkung der globalen Sicherheit müsste Folgendes angestrebt werden:

- die Umkehr der sozioökonomische Polarisierung,
- die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung,
- Politiken gegen die Waffenverbreitung,
- Prävention und Wiederaufbau als Teil der Friedenserhaltung.

Seit dem 11. September 2001 und erst recht nach dem Krieg gegen den Irak findet eine heftige Debatte über eine neue globale Sicherheitsordnung statt. Wird diese Sicherheitsordnung von der einzig übriggebliebenen Supermacht USA unilateral geführt werden, oder eher, wie es sich die Europäer erhoffen, einer multilateralen Führung unterliegen?

Die Beziehung zwischen der Europäischen Union und den USA ist und war nie eine Beziehung zwischen Gleichgestellten. Die EU ist anders als die USA und soll es auch bleiben, und die Entwicklung einer GASP steht erst am Anfang. Die Stärke der EU liegt in der Verhandlung. Sie hat schon oft eine perfekte Mischung aus Gesprächen, Kompromissen, Geldsendungen und der Entsendung von Friedenserhaltungskräften erbracht. Daher ist es wichtig, dass die EU ihre Stärken weiter ausbaut: diplomatisches Geschick und Konfliktprävention. Bisher war die Beteiligung der EU in Mazedonien ein Erfolg, auch wenn dazu gesagt werden sollte, dass es sich dabei um eine relativ einfache Aufgabe handelt(e).

Die EU sollte Konfliktprävention in sämtliche Politiken einführen: Sie sollte fester Bestandteil ihrer Handelspolitik, Agrarpolitik, usw. werden. Zudem sollte sich die EU weiterhin auf nationbuilding konzentrieren, ein Bereich, in dem die USA bislang kein großes Interesse gezeigt haben. Allerdings ist die Konfliktprävention nicht immer eine Alternative zu militärischer Macht. Da das Verteidigungsbudget aller EU-Mitgliedsstaaten zusammen etwa der Hälfte des Verteidigungsbudgets der USA entspricht, aber nur ein Zehntel von dessen Leistungsfähigkeit aufweisen kann, ist es klar, dass nach mehr Effizienz und Zusammenarbeit gesucht werden muss. In gewisser Weise scheint eine Arbeitsteilung zwischen den USA und der EU unvermeidlich. Diese Arbeitsteilung kann aber nur funktionieren, wenn die Entscheidungen im Rahmen einer multilateralen Sicherheitsordnung getroffen werden. Andernfalls werden wir uns bald in einem weiteren Irak-Szenario wiederfinden, in dem die USA ohne UN-Mandat ein Land bombardieren, und es weitgehend Europa oder der internationalen Staatengemeinschaft überlassen wird, den Wiederaufbau des zerstörten Landes zu finanzieren.

Eine globale Sicherheitsordnung muss folgende Notwendigkeiten berücksichtigen:

- Die Überwindung der grundlegenden Trennung der Welt in Arme und Reiche;
- Die Schaffung realer Perspektiven für eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Südens;
- Die Entwicklung demokratischer politischer und sozialer Strukturen.

Demnach würde eine globale Sicherheitspolitik Folgendes bedeuten:

- Eine weitgegriffene Definition des Begriffs Sicherheit, der den vielschichtigen Ursachen von Krisen und Konflikten sowie deren notwendiger sicherheitspolitischer Beantwortung Rechnung trägt;
- Eine Politik, die sich gleichermaßen auf strukturelle Langzeitveränderung und auf

die direkte Effektivität von Friedenserhaltungsmaßnahmen konzentriert;

- Eine Politik, die Aktionen auf regionaler Ebene mit globalem Denken und Handeln und den Notwendigkeiten einer regionalen Stabilitätspolitik kombiniert.

Neue Herausforderungen an eine GASP:

- Verbesserung der Präventionspolitik und des Krisenmanagements
- Stärkung der regionalen Zusammenarbeit
- Stärkung internationaler Organisationen und ihrer Koordination
- Stärkung der globalen Abrüstungs- und Nicht-Proliferationspolitik

5. DIE ROLLE CHINAS UND RUSSLANDS IN EINER GLOBALEN SICHERHEITS-ORDNUNG

„Das neue Weltsystem ist auch ein bipolares System, aber die Trennungslinie verläuft nicht mehr zwischen Ost und West (wie zu Zeiten des Kalten Krieges), sondern zwischen der Welt der Ordnung und der Welt der Unordnung. Die Welt der Ordnung steht auf vier Säulen: den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union/Russland, Indien und China, neben einigen kleineren Mächten, die sie umgeben. Die Welt der Unordnung besteht aus gescheiterten Staaten (wie Liberia), Schurkenstaaten (Irak und Nordkorea), 'chaotischen Staaten' - die zu groß sind, um zu scheitern, aber zu chaotisch, um zu funktionieren (Pakistan, Kolumbien, Indonesien, viele arabische und afrikanische Staaten) - und schließlich aus den Terror- und Mafianetzwerken, die von der Welt der Unordnung zehren.“

Thomas L. Friedman (Pulitzer-Preisträger und Auslandskolumnist der New York Times)

„Wir haben oft Äußerungen dahingehend gehört, dass die Vereinigten Staaten die absolute Führung in der Welt übernehmen und ihre Visionen für eine Weltordnung anderen Nationen auferlegen soll, und um dies zu erreichen, zunehmend auf ihr Militärpotential zurückgreifen muss. Ich möchte ehrlich sagen, dass dieser Ansatz auf der ganzen Welt, mein Land eingeschlossen, auf große Bedenken stößt.“

(Igor Ivanov, Russischer Außenminister)

Mit dem Erscheinen des internationalen Terrorismus als neue Bedrohung, ist es offenkundig geworden, dass es eine globale Sicherheitsordnung ohne die Mitwirkung von Russland und China nicht geben kann.

Die Destabilisierung der Situation in Asien und im Nahen Osten bedeutet für Russland eine neue Sicherheitsherausforderung. Die meisten Regime der ehemaligen Sowjetrepubliken sind instabil

und können sich zu versagenden oder gescheiterten Staaten entwickeln. Die Lage in der Region Südasien, in der es (noch) Kernwaffen gibt, ist gespannt und Russland ist über die langfristigen geopolitischen Konsequenzen des chinesischen Wachstums besorgt.

Das Taliban-Regime hat ein gewisses Maß an Destabilisierung im Süden der GUS bewirkt. Bin Laden hat angeblich islamische Extremisten im Nordkaukasus und in Zentralasien und die tschetschenischen Rebellen technisch und finanziell unterstützt. Al-Qaida steckte auch hinter dem fehlgeschlagenen Anschlag auf den usbekischen Präsidenten im Jahr 1999. Weder Russland noch die wirtschaftlich, militärisch und politisch schwachen Staaten des Kaukasus waren bislang in der Lage, die Invasion islamischer Extremisten aufzuhalten.

Erstmals in der Geschichte Russlands teilt das Land seit den Terror-Anschlägen des 11. September strategische Interessen mit dem Westen. So gerne es seine strategische Gleichstellung mit den USA aufrecht erhalten würde, fehlt es dem Land mit einer der Schweiz vergleichbaren Wirtschaftskraft und einer Staatsverschuldung von 143 Milliarden US-Dollar dazu einfach an finanziellen Möglichkeiten. Sein Einsatz in Afghanistan, die Unterzeichnung eines atomaren Abrüstungsabkommens mit den USA im Mai 2002, die Tatsache, dass es die NATO-Erweiterung gebilligt und die Präsenz US-amerikanischer Truppen in den ehemaligen Sowjetrepubliken Usbekistan und Kirgistan geduldet hat, beweist, wie weit Russland bereit ist, mit dem Westen zusammenzuarbeiten. Natürlich liegen dieser Zusammenarbeit auch wirtschaftliche Interessen zu Grunde, die weiter reichen als die Sicherheitsinteressen. Putin ist sich bewusst, dass das Land ohne eine Integration in den Westen und ohne eine Mitgliedschaft in der WTO, nie wieder stark genug werden kann, um seine eigenen Interessen zu verteidigen.

Trotz der jüngsten Annäherung ist Russland nach wie vor über die Entwicklung Chinas besorgt. Man befürchtete, dass der Austritt der USA aus dem ABM-Vertrag (zur Begrenzung von Raketenabwehrsystemen) der chinesischen Regierung Anlass geben würde, ihr atomares Entwicklungsprogramm zu beschleunigen, was die gesamte Region Indien, Pakistan, Taiwan, Südkorea, Japan und den Iran in ein atomares Wettrüsten reißen könnte. Der russische Vorschlag an die NATO und Westeuropa, ein nicht-strategisches Europäisches Raketenabwehrsystem zu entwickeln, stieß nicht auf die erhoffte Begeisterung. Allerdings sollten die Bedenken Russlands in dieser Hinsicht Ernst genommen werden. Wenn Raketen von Schurkenstaaten in der Tat eine Bedrohung darstellen, ist Russland geografisch als potentielles Ziel einer größeren Gefahr ausgesetzt als jeder andere Staat. Es teilt sich eine lange Grenze mit einigen der explosivsten Regionen Europas und Asiens.

In Anbetracht der Tatsache, dass aus Russland derzeit keine Bedrohung mehr für den Westen ausgeht, sollte Europa seine Interessen und Möglichkeiten berücksichtigen. Schließlich kann Russland als ein wichtiger Partner mit einem kontinuierlichen Einfluss auf die Sicherheit in Europa und Asien angesehen werden. Es verfügt nach wie vor über mehr Waffen, Technologie und Experten als jedes andere Land und über ein fundiertes Wissen über biologische und chemische Waffen. Es ist Europa zumindest teilweise bereits gelungen, mit Russland in der Balkanregion zu kooperieren. Russland hat seinen Platz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit sowie im Europarat gefunden. Ein weiterer Schritt in die richtige Richtung ist die Gründung des ständigen gemeinsamen NATO-Russland-Rates, die am 28. Mai 2002 formell vollzogen wurde, um sich vorrangig mit Terrorismus, Krisenmanagement, Zusammenarbeit für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägersystemen, Rüstungskontrolle und militärische Zusammenarbeit, Reform der Ver-



teidungssysteme sowie Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz zu befassen.

Dies alles bedeutet jedoch keineswegs, dass Russland über eine Blankovollmacht verfügen sollte, die tschetschenische Opposition unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung nach Belieben bekriegen zu dürfen. Die voreiligen Erklärungen einiger Mitgliedsstaaten der EU (Schröder, Berlusconi), Russlands Aktionen in Tschetschenien müssten „neu eingeschätzt“ werden, sind diesbezüglich ein falsches Signal. Diese Großzügigkeit rechtfertigt nicht nur militärische Gräueltaten, sondern auch die antidemokratischen Tendenzen in Russlands Innenpolitik (z. B. Beschneidung der Pressefreiheit). Die russische Regierung muss davon überzeugt werden, eine politische Lösung für den Tschetschenien-Konflikt zu finden. Die brutale Vorgehensweise der russischen Armee, die im Jahr 2002 1314 zivile Opfer gefordert hat, wird die politische und soziale Destabilisierung der gesamten Region nur vorantreiben und auch

ernste Auswirkungen auf die russische Gesellschaft haben.

Die Europäische Union könnte viel tun, um Russland in ein globales Sicherheitssystem, und gleichzeitig wirtschaftlich und sozial in Europa zu integrieren. Sie könnte damit beginnen, die Situation im Kaukasus zu einer Priorität zu erklären und Verantwortung in der Krisenprävention zu übernehmen. Ein weiteres aktuelles Problem, das es zu lösen gilt, ist die Frage des russischen Gebietes Kaliningrad nach der Integration von Polen und Litauen in die Europäische Union. Die EU und Russland sollten sich eher auf die tatsächlichen Schwierigkeiten konzentrieren, statt auf die technischen Visa-Probleme. Sie werden gemeinsame Anstrengungen unternehmen müssen, diesem wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gebiet zu helfen und es zu einem Teil der potentiell dynamischen Region im Baltikum zu machen.

Die Ereignisse des 11. September 2001 haben sowohl das politische Verhalten Chinas auf der internationalen Bühne verändert, als auch die Haltung des Präsidenten George W. Bush zur Volksrepublik. Bei seiner Wahl schien er es darauf abgesehen zu haben, die Volksrepublik zu einem seiner größten Feinde zu erklären, dem er nach dem 11. September plötzlich eine zentrale Rolle in der Anti-Terror-Koalition anbot, die Peking auch prompt annahm. Dieser Haltungswechsel wurde durch das Treffen von Bush und Jiang am Rande des ACP-Gipfels im Oktober 2001 deutlich. Sowohl Washington als auch Peking sind an einer kontrollierten Veränderung der Sicherheitsordnung in Südwestasien interessiert. China möchte im eigenen Interesse Teil der internationalen Anti-Terror-Allianz werden: Einerseits gibt es Befürchtungen, dass ähnliche Anschläge auch in China verübt werden könnten, auch wenn die Wahrnehmung einer direkten Bedrohung trotz der terroristischen Aktionen von Separatisten nicht sehr stark ausgeprägt ist. Andererseits befürchtet China, dass es durch den Krieg in Afghanistan mit einem Flüchtlingsproblem im Nordwesten des Landes und mit der Infiltration islamischer Extremisten konfrontiert wird. Es hat die militärischen Einsätze der USA und Großbritannien in Afghanistan ausdrücklich unterstützt. Die Volksrepublik hat bereits Erfahrung mit islamischen Fundamentalisten in der autonomen Region Xinjiang-Uighur im Nordwesten, in der die Hälfte Chinas muslimischer Bevölkerung lebt. Seit den neunziger Jahren hat es immer wieder Aufstände der Separatisten in Uighur gegeben, die ein unabhängiges „Ostturkestan“ fordern

Die chinesische Führung tendiert dazu, jede Form von politischer Opposition die ihr ungelegen kommt, allgemein als „Terrorismus“ zu bezeichnen. Das gilt für religiöse Extremisten, politische Aktivisten für ein autonomes Xinjiang, Tibet oder den Falungong-Kult. Die chinesischen Behörden haben nach dem 11. September zwar keine neuen Sicherheitsmechanismen eingeführt, die beste-

henden werden allem Anschein nach aber verstärkt eingesetzt. Die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus wurde von den chinesischen Behörden für ein hartes Durchgreifen in Tibet und in Xingjiang missbraucht. Seit Anfang 2002 können sie sich für ihre Aktionen auf neue Anti-Terror-Gesetze berufen.

Es gibt seit dem Zerfall der Sowjetunion keinen ersichtlichen Grund mehr für eine strategische Allianz zwischen China und den Vereinigten Staaten. Während es zwischen den USA und Russland wohl zu einer Art Abkommen über das amerikanische Raketenabwehrprogramm NMD gekommen ist, könnte China dies als Affront gegen seine eigene Sicherheit auffassen. Weder lässt sich Peking von der Theorie der Angriffe durch Schurkenstaaten beeindrucken noch akzeptiert es, dass die USA bereit sind, 60 - 100 Milliarden Dollar allein für den Schutz vor Angriffen von Schurkenstaaten auszugeben. Die amerikanischen Pläne unterminieren Chinas Taiwanpolitik.

Andererseits sind auch Russland und China durch das amerikanische NMD-Projekt (National Missile Defense) zu einer Art Einvernehmen gekommen. Russland ist offensichtlich nicht nur bereit, China als die größte Kontinentalmacht Ostasiens zu akzeptieren, es scheint sich sogar darauf eingelassen zu haben, Chinas Aufstieg zu einer Supermacht zu unterstützen. Konkret heißt das, dass Russland modernste Waffensysteme an China verkauft. China besitzt eine über 4800 Kilometer lange Grenze mit Zentralasien und ist sich der Tatsache bewusst, dass diese Region auf Grund ihrer Erdöl- und Erdgasvorkommen in Zukunft auf internationaler Ebene eine weitaus wichtigere Rolle spielen wird als bisher.

Was Xinjiang anbelangt, möchte Peking die wirtschaftliche Entwicklung der Region vorantreiben und versucht nebenbei, das Volk der Uiguren zu assimilieren. Um dies zu erreichen, geht die chinesische Regierung recht skrupellos vor, weshalb einige Separatisten bereits in die Nachbar-

republiken Kasachstan und Kirgistan geflohen sind. Im Sommer 1999 fielen Fundamentalisten der „Islamischen Bewegung Usbekistan“ in Kirgistan ein und nahmen etliche Geiseln.

Um Ereignisse dieser Art zu verhindern, haben Russland und China zusammen mit den zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan die sogenannte Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) ins Leben gerufen, der jüngst auch Usbekistan beigetreten ist. Zusammen sehen sie die Aufstellung einer Einsatztruppe vor, um gegen mögliche Angriffe islamischer Extremisten vorgehen zu können.

In den Grenzgebieten zwischen Russland und China leben acht Millionen Russen und 120 Millionen Chinesen. Die SOZ war in ihrem Hauptanliegen bisher jedoch nicht erfolgreich: eine Lösung für die Grenzstreitigkeiten zwischen China und den ehemaligen Sowjetrepubliken Russland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan zu finden.

Die chinesische Regierung verfolgt die Destabilisierung der westlichen Region Xinjiang mit großer Sorge. Für die neuen zentralasiatischen Staaten, die erst vor rund zehn Jahren ihre Unabhängigkeit erlangt haben, bedeutet die neue politische Weltkrise eine Bedrohung ihrer Identität. Für den islamischen Fundamentalismus ist diese Region ein gedeihlicher Nährboden und es ist zu befürchten, dass sich in diesem Teil der Erde ein „Kampf der Kulturen“ abspielen könnte.

Die Europäische Kommission hat eine breit gefächerte Palette der Zusammenarbeit mit China entwickelt, um den chinesischen Reformprozess zu unterstützen und Chinas Integration in den Weltmarkt voranzutreiben. Letztlich soll China dabei geholfen werden, die Zivilgesellschaft und die Demokratie, ein nachhaltiges Wachstum und die Erschließung umweltfreundlicher Energieressourcen zu fördern. Hinter diesen Aktivitäten stecken nicht nur das enorme Potential des chinesischen Marktes, die Profilierung der EU in Chi-

na und gemeinsame regionale und internationale Interessen; die Europäische Union erhofft sich davon auch um mit dem Kommissar für Externe Angelegenheiten, Chris Patten zu sprechen „China in seinem Übergang zu einer offenen Gesellschaft der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte zu unterstützen“. Dem steht zur Zeit noch im Wege, dass China bislang die Europäische GASP nicht wirklich ernst nimmt. Die jüngsten Zerwürfnisse über die europäische Irakpolitik werden China keinen Anlass gegeben haben, diese Auffassung zu ändern.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- Entwicklung eines Konzepts für das Baltikum
- Entwicklung eines Konzepts für Kaliningrad als Teil des Baltikums
- Ausarbeitung eines Stabilitätspakts für den Kaukasus
- Stärkung der Beziehungen zwischen der NATO und Russland
- Unterstützung der Aufnahme Russlands in die WTO
- Stärkung der Bedeutung der GASP gegenüber China

6. DIE VERANTWORTUNG DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT GEGENÜBER „VERSAGENDEN“ UND „GESCHEITERTEN“ STAATEN

„Falls Afghanistan erneut zu einem gescheiterten Staat verkommen sollte, hat Amerika versagt.“

(The Boston Globe)

„Investitionen in den Frieden sind heute, angesichts der Bedrohung eines mörderischen internationalen Terrornetzwerkes dringender denn je. Das bedeutet, dass auch ein größeres Engagement in (...) dem Aufbau der Zivilgesellschaften notwendig ist.“

(Joschka Fischer)

Auf der Welt werden jährlich um die dreißig bewaffnete Konflikte ausgetragen. Wir leben in einer zerrissenen Welt, in der 30 intakte Staaten von 50 fragilen Staaten umgeben sind. Einige von ihnen sind bereits zusammengebrochen: Afghanistan, Burundi, Nigeria und Liberia, andere wiederum stehen kurz davor. Es gibt viele Gründe, weshalb ein Staat kollabieren kann: gescheiterte nationale Revolutionen oder Reformen, Liberalisierung oder ein gescheiterter Integrationsversuch in die globalen Wirtschaftsprozesse, auch die Kriminalisierung des Staates kann ein Grund sein. Einige Staaten entwickeln sich schließlich von „gescheiterten“ Staaten zu „Staaten im Endstadium“, die sich durch völlig oder nahezu völlig zerstörte parlamentarische Strukturen, Korruption und die Abwesenheit einer freien Presse kennzeichnen. Praktisch alle Länder des afrikanischen Kontinents fallen in diese Kategorie. Die Gesellschaften zerfallen, private Milizen werden gebildet, der Staat büßt sein Gewaltmonopol ein. Eine weitere Eigenschaft dieser fragilen Staaten ist der Aufstieg einer illegalen Wirtschaftsform über die rechtmäßige, was seinerseits zur Folge hat, dass Millionen Menschen keine andere Wahl haben, als in die Illegalität abzutauchen oder zu emigrieren.

Begleitet wird dieses Phänomen von einer steigenden Inflation, Korruption und einem sinkenden Pro Kopf-Bruttosozialprodukt. Ganze Bevölkerungsschichten suchen Zuflucht in nationalen, ethnischen oder religiösen Gruppen. Es kommt oft vor, dass ideologische Führer die Geschichte für ihre Zwecke umschreiben, wie jüngst auf dem Balkan geschehen. Wir sind Zeugen eines Bruchs des politischen und sozialen Pakts zwischen dem Staat und seinen Bürgern, wenn der Staat nicht verantwortlich handelt und seine Legitimität verloren hat.

Nach einem solchen Umbruch hat sich die Gesellschaft verändert und wird nie wieder dieselbe sein. Diese Gesellschaften sind verängstigt und leiden unter sozialer Polarisierung und sozialer Isolation, Gewaltanwendung, um an Güter und Ressourcen zu gelangen, Gesetzlosigkeit, massiven Verstößen gegen die Menschenrechte, Kriminalisierung und Illegalisierung der Wirtschaft und dem Verschwinden der Staatsmacht. Außenstehende bezeichnen diese Staaten oftmals als vergessene Länder, und die Bezeichnung ist nicht ganz falsch. Andererseits kann sie auch zu Missverständnissen führen, da alle Staaten an das internationale Wirtschaftssystem gebunden sind, sei es durch legale und illegale Investitionen, durch Bündnisse mit der lokalen Elite, durch Kapitalflucht und Geldwäsche, durch Verschuldung oder illegalen Waffenhandel.

Gescheiterte Staaten sind und das schon seit längerer Zeit das Hauptproblem für die internationale Sicherheit. Durch die Ereignisse des 11. September sind wir auf sie aufmerksam geworden. Das Al-Qaida-Netzwerk hat von der Übernahme eines gescheiterten Staates profitiert. Das Problem der sogenannten Schurkenstaaten hängt eng mit dem der versagenden und gescheiterten Staaten zusammen, da sie alle, wie im Falle des Irak, nur durch eine Diktatur, massive Einschüchterung und drohende Militärpräsenz zusammengehalten werden können. Ein Staat versagt, wenn die Regierung nicht mehr in der Lage ist, das gesamte Staatsgebiet zu kontrollieren und es schließlich auseinander bricht, und rivalisierende

Clans in einer Art Feudalsystem die einzelnen Gebiete ohne Gewaltenteilung für sich beanspruchen. Ein gescheiterter Staat ist ein Staat, in dem politische Parteien die Wirtschaft übernehmen oder kriminelle Organisationen ihrerseits die Parteien übernehmen und die politischen Institutionen selber gegen die Menschenrechte verstoßen, die sie eigentlich schützen sollten. Von innen kann eine solche Entwicklung nicht mehr korrigiert werden. Gescheiterte Staaten beuten entweder ihre natürlichen Ressourcen aus, oder sie werden von anderen ausgebeutet. In solchen Situationen ist es immer die Zivilgesellschaft, die darunter am meisten zu leiden hat. Die Menschen werden von Landminen in Stücke gerissen, sie werden gezwungen, der Armee beizutreten oder gar von ihr getötet. Hinzu kommt die systematische Vergewaltigung von Frauen, um das ethnische Gleichgewicht gezielt zu manipulieren.

Der Umgang mit diesen Staaten ist ein entscheidender Teil der Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Die internationale Gemeinschaft zögerte lange, bevor sie in Ruanda eingriff, und als sie es endlich tat, war das Schlimmste bereits vorüber. Die Situation in Jugoslawien war eine andere: sie fand in unmittelbarer Nähe unserer eigenen Grenze statt. Es ging um eigene Interessen, wie etwa die 400.000 Jugoslawen, die in der Anfangsphase des Zusammenbruchs aus Jugoslawien nach Deutschland kamen. Wenn wir befürchten, dass ein Problem auch zu uns überschwappen könnte, oder wie im Falle der USA, die befürchten, dass das gescheiterte Kolumbien Rauschgift verbreitet, wenn der humanitäre Aspekt mit dem altmodischen Instinkt der Selbsterhaltung einhergeht, sind wir längst nicht so zimperlich. Dann gilt das Prinzip: Wir sollten ihnen unsere Stabilität liefern, bevor sie uns mit ihrer Instabilität belästigen und wir sehen die Notwendigkeit, einzugreifen. Unterm Strich bedeutet das, dass bestimmte Probleme angegangen werden, andere wiederum nicht, die dann vor sich hinschmoren, besonders in Afrika, Beispiel Somalia. Diese Auswahlkriterien stellen ein großes Problem dar: Was ist bei gescheiterten Staaten zu tun, die

unsere Sicherheit auf den ersten Blick nicht bedrohen? Erschwerend kommt auch noch eine Art „CNN-Faktor“ hinzu: Wir neigen dazu, in solche Konflikte einzugreifen, die von Kameras begleitet werden, wie es auch in Ruanda der Fall war. Auf der anderen Seite haben in Zaire in den letzten Jahren bereits über eine Million Menschen ihr Leben verloren ganz ohne Kameras und ohne dass in atlantischen Kreisen darüber diskutiert würde. Folglich haben wir auch noch kein Konzept entwickelt, wie wir darauf reagieren sollten. Es ist nicht dasselbe, ob ein gescheiterter Staat das Ergebnis eines Bürgerkrieges oder eines internationalen Krieges ist. Das genau war das Problem im Balkankonflikt, denn einige der Länder waren der Auffassung, dass es sich hier um einen Bürgerkrieg handele. Ein weiteres, älteres Prinzip besagt, dass man die Kriege brennen lassen soll, weil einem im Falle eines Eingriffs von beiden Seiten die Schuld gegeben wird: seitens der unterlegenen Partei, weil ihr Sieg verhindert wird und seitens der überlegenen Partei, weil ihnen dadurch der Sieg auf ganzer Linie vereitelt wird. Und schon ist man zur Ursache des Problems geworden, statt zu einer Lösung beigetragen zu haben. Die UN konzentrierten sich zunächst auf ihre traditionelle Rolle in der Friedenserhaltung (Kapitel VI) und es dauerte eine Weile, bis sie zu Aufgaben gemäß Kapitel VII übergingen oder Aktionen an andere Organisationen (NATO) oder einzelne Staaten (erster Golfkrieg) zu delegieren. Es dauerte auch eine Weile, bis die NATO ihre Verantwortung in derartigen Konflikten akzeptierte, und es ist für sie nach wie vor ungeklärt, inwieweit sie aus Europa heraustreten soll. Seit dem 11. September sind die westlichen Staaten eher dazu bereit, schwache Staaten zu stützen diskutiert werden/wurden Afghanistan, Georgien, die Philippinen, Bosnien, Kosovo, Mazedonien und der Irak. Die Entwicklung eines effektiven Frühwarnsystems ist in dieser Hinsicht entscheidend, denn wenn das Schießen begonnen hat, ist es bereits zu spät. Bislang können wir nur mit einer Erfolgsstory aufwarten: Mazedonien. Hier war es relativ

einfach, weil bereits NATO-Truppen stationiert waren und wir wussten, was im Balkan vor sich ging. Wir wenden uns immer öfter an internationale Organisationen, um den Staaten die Aufgabe der Friedenserhaltung abzunehmen. Wird das das Paradigma der Zukunft? Die USA beispielsweise ziehen sich mehr und mehr aus der Friedenserhaltung zurück. Der Brahimi-Report⁵ der UN enthält einige gute Vorschläge, die allerdings kaum umgesetzt worden sind. Auch in der NATO werden dazu Überlegungen angestellt. Sind die Europäer bereit, mehr Geld für diese Form Krisenmanagement bereitzustellen? Die EU scheint es ernst zu meinen, mit ihrer geplanten Entsendung von Polizei-Einsatzkräften, Wahlbeobachtern, Rechts- und Wirtschaftsexperten. Was die Unterentwicklung von regionalen Strukturen anbelangt, bleibt immer noch die Frage, inwieweit die Amerikaner oder die Europäer bereit sind zu helfen. Zwar hat die Clinton-Regierung z. B. eine Afrikanische Kriseneinsatzeinheit eingerichtet⁶, deren Nutzen von der Bush-Regierung anscheinend nicht sehr hoch eingeschätzt wird. Das führt zu folgendem Problem: Wenn die USA sich nicht für das nation-building einsetzen, wird es für andere sehr schwierig, diesen Job alleine zu machen. Es ist praktisch unmöglich, einen gescheiterten Staat im Nachhinein wieder aufzubauen. Wenn die Menschen nicht mehr zusammen leben können (s. den Balkan und vielleicht auch Afghanistan und Irak), müssen andere Lösungen (Unabhängigkeit, Selbstständigkeit) gefunden werden.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- **Entwicklung Verstärkter Einsatz in Krisenmanagement und -prävention**
- **Entwicklung Hilfeleistung bei der Einrichtung regionaler Kriseneinsatzstrukturen**
- **Entwicklung Stärkung der Frühwarnsysteme**
- **Entwicklung Überwindung der konkurrierenden und widersprüchlichen nationalen Politiken, insbesondere gegenüber Afrika**

5 <http://www.us-mission.ch/press2000/0824brahimi.htm>

6 <http://usinfo.state.gov/regional/af/acri/homepage.htm>

7. DIE EREIGNISSE DES 11. SEPTEMBER 2001 AUS EINER GENDER-PERSPEKTIVE

„Vielleicht haben wir mit unserer kollektive Missachtung der Situation der Frauen in Afghanistan eine Chance vertan, die Ereignisse des 11. September 2001 vor auszusehen und möglicherweise sogar zu verhindern.“

(Amy Caiazza, Study Director, Institute for Women's Policy Research)

„Während ich also die Terror-Netzwerke und den globalen Kapitalismus zwar nicht als äquivalent oder gar als dasselbe betrachte, sehe ich doch einige überraschende und beunruhigende Parallelen. Ich sehe sie als Phantom-Twin Towers, die aus den Rauchschwaden aus alter Zeit emporragen; Zwillingbrüder, nicht identisch, verwickelt in einen Kampf um Reichtum, um imperiale Vergrößerung und um die Bedeutung der Männlichkeit. Es ist eine Schlacht, die sehr wohl zu einer Pattsituation führen könnte, in einer sich immer wiederholender Teufelskreis der Gewalt, den keiner von beiden gewinnen kann, weil keiner der beiden den Anderen wirklich zu erkennen vermag.“

(Rosalind P. Petchesky, Professor für Politikwissenschaften am Hunter College, City University of New York)

Es hat in der neueren Geschichte kein Regime gegeben, das die Menschenrechte der Frauen so brutal beschnitten hat, wie das der Taliban. Frauen, die gegen die Kleiderordnung (Chadari) verstießen, konnten öffentlich verprügelt werden, und es war ihnen untersagt, außerhalb ihres Hauses zu arbeiten (außer im Gesundheitswesen). Mädchen über acht Jahren war der Zugang zur Schule verwehrt, was eine Frauen-Analphabetismusrate von über 90% zur Folge hatte. Trotzdem ist es ironisch, dass die Bush-Regierung die Verteidigung afghanischer Frauen zur Speerspitze ihres Krieges gegen den Terror machte. Denn zum Einen waren die Frauen Afghanistans dieser Behandlung schon lange ausgesetzt, ohne dass dieser Umstand das Weiße Haus sonderlich interes-

sierte (obwohl sowohl Hillary Clinton als auch die U.S.-Außenministerin Madeleine Albright die Misshandlung der Frauen seitens der Taliban Mitte der 90er-Jahre verurteilt hatten), und andererseits wurden Regierungen in die „Anti-Terror-Koalition“ mitaufgenommen, die nicht minder brutal gegen die Menschenrechte der Frauen verstießen, z.B. Saudi-Arabien und Kuwait. Die Regierung, die schließlich von der US-geführten Koalition eingesetzt wurde, besteht größtenteils aus Warlords, deren Ruf in Bezug auf Frauenrechte auch nicht der Beste ist⁷. An dieser Stelle muss betont werden, dass die USA als einziger westlicher Staat die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) bisher nicht ratifiziert hat, eine „Ehre“, die sie mehrere Jahre mit Afghanistan teilen durften. Auch haben sie es als einziges Land versäumt, die UN-Konvention über die Rechte des Kindes zu unterzeichnen.

Inwiefern waren die Terrorakte am 11. September genderspezifisch? Vor allem natürlich insofern, als dass die Täter allesamt männlich waren. Die Flugzeugentführer waren junge, gebildete Männer arabischer Herkunft, was die Frage nach der Situation junger Männer in der Region aufwirft, und nach deren fehlenden Perspektiven in einer Gesellschaft, in der viele junge Männer arbeitslos sind. Zweitens wirft es die Frage auf, was der (radikale) Islamismus den Frauen zu bieten hat, abgesehen von Diskriminierung und Unterdrückung. Schließlich sind die Sprecher für den radikalen Islamismus durchweg Männer, wie übrigens auch die des moderaten Islams. In der arabischen und muslimischen Welt sind die Sprecher jeglichen politischen Diskurses fast ausnahmslos Männer, die sich offensichtlich nicht für die Frauenproblematik interessieren. Was also hat der Islamismus den Frauen zu bieten?

Auf den ersten Blick hat es den Anschein, dass Frauen keine aktive Rolle in irgendeiner Form des fundamentalistischen oder politischen Islams spielen. Es ist nicht ersichtlich, warum sie

sich einer solchen Ideologie verschreiben sollten. Doch wenn man sich die Geschichte des politischen Islam etwas genauer ansieht, wird es schnell deutlich, dass die Situation weitaus komplizierter ist, als sie scheint. Die erste politische islamische Bewegung, die Muslimische Bruderschaft, wurde als oppositionelle Kraft in einem kolonialen Kontext in Ägypten Ende der 1920er-Jahre gegründet. Ihr Hauptanliegen war es, die Menschen im Geiste des Islam umzuerziehen. Andere wiederum setzten auf einen eher praktischen Widerstand. Die Lage änderte sich mit der Regierung Nasirs in den 50er Jahren, als viele Mitglieder der Bruderschaft verhaftet wurden. Nach Gefangenschaft und Folter kam man in der Bruderschaft zu der Übereinkunft, dass es nicht half, nur zu warten und die Menschen umzuerziehen. Die ausländischen Unterdrücker hatten das Land verlassen, nur um von einem lokalen, landeseigenen Unterdrückerregime ersetzt zu werden. Der Zweck rechtfertigte die Mittel, begann man zu glauben, und diese Denkweise verstärkte sich noch im Laufe der 60er und 70er Jahre, als schließlich radikale Gruppierungen wie Jihad auf der Bildfläche erschienen. Es sollte also bei der Betrachtung des politischen Islam nicht übersehen werden, dass die Palette sowohl moderate als auch radikale Elemente enthält. Frauen haben immer schon an dieser islamischen Bewegung teilgenommen. In den 60er Jahren, als die Mehrzahl der Mitglieder der Muslimischen Bruderschaft in Gefangenschaft waren, war es eine Frau, die praktisch im Alleingang die Infrastruktur zusammengehalten hat, vor allem indem sie nach den Familien sah und Informationen weiterleitete. Frauen waren auch in radikaleren Bewegungen aktiv an den laufenden Debatten beteiligt, und sind es heute noch. Sie trugen Waffen und nahmen an Versammlungen teil, trotz der verbreiteten Auffassung, diese Gruppen seien frauenfeindlich. Es gibt also eine Minderheit von Frauen, die aktiv am vorrangig moderaten Islamismus teilhaben und sich in einem „feministischen“ Diskurs durchaus für Frauenrechte aussprechen: Sie prangern an, dass Frauen unge-

recht behandelt werden, und dass ihnen laut Koran bestimmte Rechte zustehen. Mit anderen Worten: Sie sind sich ihrer Unterdrückung bewusst und arbeiten aktiv dagegen an. Es wäre also falsch, den islamischen Extremismus oder gar Terrorismus als eine reine „Männersache“ anzusehen, egal wie sehr es aus einer säkularen Perspektive auch danach aussieht. Letztes Jahr sprengte sich die erste Selbstmordattentäterin in Israel in die Luft, andere folgten ihrem Beispiel, etwa in Tschetschenien und Russland. Frauen neigen nicht mehr oder weniger zu Gewalt als Männer, und was der radikale Islamismus ihnen zu bieten hat, ist für Außenstehende nur schwer zu beurteilen. Schließlich gibt es in der westlichen Welt auch christliche Fundamentalistinnen (gewalttätig oder nicht), was für Nicht-Christen oder Nicht-Fundamentalisten auch nur schwer zu verstehen ist. Auch hier ist es erst einmal nicht ersichtlich, was für sie „dabei herauspringt“. Möglicherweise sehen Frauen, die Terror und Gewalt unterstützen oder gar aktiv daran teilhaben, keinen anderen Alternative, ihr Heim, ihre Familie und ihre Gemeinschaft zu beschützen.

Wenn man sich die Auswirkungen der Anschläge des 11. September auf die arabischen und islamischen Frauen ansieht, wird deutlich, dass sie zwar (vorübergehend?) von der Geißel des Taliban-Regimes befreit worden sind, aber in vielerlei Hinsicht trotzdem einen hohen Preis zahlen müssen. So lange ihre Regierungen auf der Seite der „Anti-Terror-Koalition“ stehen, wird sie keine westliche Macht von der Unterdrückung seitens ihrer Regierungen erlösen. Und wenn sie in einem der Länder leben, die der „Achse des Bösen“ zugeordnet werden, deren es anscheinend immer mehr werden, müssen sie dafür mit einer zunehmenden Polarisierung, Militarisierung und Armut bezahlen. Im Falle eines Krieges werden sie verletzt, vergewaltigt und getötet, ohne viel dagegen tun zu können. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges haben über 6,5 Millionen Menschen ihr Leben in bewaffneten Auseinandersetzungen und Kriegen verloren, größtenteils Zivil-

sten und davon die meisten Frauen. Und trotzdem sind Frauen nach wie vor aus den Friedensprozessen meistens ausgeschlossen; sie scheinen aus militärischer Sicht keine große Rolle zu spielen. Eine vom Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (UNIFEM) kürzlich in Auftrag gegebene Untersuchung zeigt jedoch, dass Frauen in vielen Ländern neue Wege gegangen sind, um ihre Gemeinschaften nach Kriegsende wieder aufzubauen.

Die Frauen in der islamischen Welt, besonders in arabischen Ländern, leiden nach wie vor unter verschiedenen Formen massiver institutioneller und gesellschaftlicher Diskriminierung. Die Situation der Menschenrechte für Frauen könnte sich nach den Anschlägen des 11. September noch verschlechtern, da sie die politische Agenda weltweit grundlegend verändert haben. Die EU sollte sich dieses Problems annehmen, indem sie beispielsweise die unterzeichneten Abkommen der Euromediterranen Partnerschaft (EMP) konsequent umsetzt, die unter anderem auch eine Verpflichtung zur Wahrung der Menschenrechte vorsieht. Länder, die eine Politik betreiben, die Gewalt gegen Frauen nicht verhindert oder verurteilt, verstoßen gegen diese Verpflichtung und machen es erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen. Die Situation im NachkriegsIrak bietet uns die Gelegenheit, die „Dinge richtig zu stellen“. Die irakischen Frauen haben einen der höchsten Bildungsgrade im ganzen Nahen und Mittleren Osten. Die internationale Gemeinschaft, die EU eingeschlossen, muss sicherstellen, dass Frauen am Wiederaufbau ihres Landes beteiligt werden.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- Stärkung der Zusammenarbeit mit Frauenorganisationen in arabischen und islamischen Ländern
- Unterstützung von Projekten, die jungen Menschen in der Region eine Perspektive (Bildung, Arbeit) geben
- Stärkere Einbindung von Frauen in der Krisenprävention und -bewältigung, Friedens-

herstellung und -erhaltung – gemäß Resolution Nr. 1325 des ONU-Sicherheitsrates

- Analyse des Gender-Gefüges und der Gender-Dynamik, die den sozialen und politischen Konflikten in der Region zu Grunde liegen
- Definition und Schutz der Menschenrechte der Frauen in der Region und Erarbeitung von Konzepten für die Stärkung dieser Rechte (empowerment)

- 7 Das Bonner Afghanistan-Abkommen hat die Übergangsregierung optimistisch als „einen ersten Schritt zur Einrichtung einer repräsentativen, multi-ethnischen, frauenfreundlichen Regierung mit breiter Basis“ bezeichnet

8. DIE CHANCEN FÜR EINEN MODERNEN UND FRIEDLICHEN ISLAM

„(In der muslimischen Welt) hat sich der Anti-Amerikanismus verstärkt und er hat sich weiter ausgebreitet: man begegnet ihm jetzt in weiten Strecken Afrikas, etwa bei den Muslimen Nigerias, und in Indonesien. Die Menschen empfinden Amerika als eine tatsächliche Bedrohung. Sie glauben wir werden in ihr Land einmarschieren.“
(Andrew Kohut, Direktor des Pew Research Center)

„Diese Schlacht ist eine Entscheidungsschlacht zwischen Atheismus und Glauben.“
Abu Ghaith, Al-Qaida-Sprecher)

In dem Versuch, die Wurzeln des islamischen Terrorismus zu verstehen, wie er sich am 11. September 2001 und danach offenbart hat, haben sich in der westlichen Welt zwei große Denksätze herausgebildet. Während ersterer Huntingtons Idee eines „Kampfes der Kulturen“ aufgreift und die Erklärung in einem tiefer liegenden Konflikt zwischen dem Islam und der westlichen Zivilisation zu finden meint, glauben andere, dass die Wut und die Verachtung, die durch die Anschläge zum Ausdruck kamen, an die „Prinzipien und Wertevorstellungen“ des Westens und an die „Modernität“ als solche gerichtet ist. Sollte dies zutreffen, stellt sich die Frage, ob und wie sich der Islam noch mit der Modernität versöhnen kann, und wo die Ressentiments gegen den Westen ihren Ursprung haben.

Seit den Anschlägen des 11. September wird der Islam fast automatisch mit Terrorismus in Verbindung gebracht, in der Annahme, dass die islamische Kultur „irgendwie“ zu Gewalt neigt. Da es in der islamischen Welt auch ausnehmend wenige Beispiele für demokratische Regierungen gibt, stellt sich vielen die Frage, ob der Islam per se eine Bürgerdemokratie überhaupt zulässt, oder den pluralistischen Ansatz grundsätzlich ablehnt. Eine andere, bei weitem nicht so gern gestellte Frage ist, inwieweit der Westen zu einer

bestimmten Entwicklung des Islam beigetragen hat, sei es durch die Kolonisierung, die Unterstützung brutaler und korrupter Regime und extremistischer Tendenzen, wenn sie sich als politisch nützlich erwiesen, oder etwa durch eine mangelnde Unterstützung in der Lösung des Israel-Palästina-Konfliktes. Der Krieg gegen den Irak scheint die Kluft zwischen der islamischen und der westlichen Welt noch vergrößert zu haben. In vielen arabischen und anderen muslimischen Ländern, deren Regierungen die USA unterstützen, hat er zu massiven, z.T. sehr heftigen (und gewaltsam niedergeschlagenen) Protesten geführt, und auch zu weiteren Terroranschlägen wie jüngst in Riyadh. Die Beziehung zwischen der EU und dem Beitrittsland Türkei ist nachhaltig gestört, so dass der Beitritt der Türkei wahrscheinlich bis auf Weiteres aufgeschoben wird.

Im Laufe seiner Geschichte war der Islam nicht gewalttätiger oder repressiver als andere große Religionen, einschließlich des Christentums, dem weder die Förderung der Demokratie oder der Menschenrechte eigen ist. Und dennoch hat sich das moderne Christentum als Teil einer säkularisierten Welt letztlich beidem verschrieben, wenn auch nicht vergessen werden sollte, dass es nach wie vor fundamentalistische Christen gibt, die bestimmte Aspekte der Demokratie und der Menschenrechte nicht akzeptieren und teilweise sogar gewalttätig werden, um ihre Forderungen durchzusetzen.

Die islamische Doktrin weist einen ähnlichen Liberalismus auf wie das Christentum. Das bedeutet, dass es eigentlich keinen Grund zur Annahme gibt, er könne nicht auch eine ähnliche Entwicklung wie das Christentum durchmachen. Leider kommen derzeit aus der muslimischen Welt kaum Reformvorschläge und die bekannten Erneuerer, von denen viele vertrieben wurden, leben zumeist in nicht muslimischen Ländern.

Gelehrte, die Verfolgung ausgesetzt waren oder unter Besatzung lebten, legten den Koran oft sehr

aggressiv aus. Einer von ihnen war Ibn Taimiya, einer der „Paten“ des modernen islamischen Extremismus. Er wurde 1236, während der Mongoleninvasion geboren und wuchs in einer Gesellschaft auf, die erfüllt war von Hass gegen die Invasoren aus Ost und West, welche schließlich von den religiös aufgestachelten Islamischen Armeen geschlagen wurden. Dennoch lehnten die meisten islamischen Theologieschulen Ibn Taimiyas extremistische Lehren ab und er wurde sogar mehrfach und vielerorts zu Gefängnisstrafen verurteilt. Man könnte behaupten, dass es zwischen Ibn Taimiyas Werdegang und dem Schicksal heutiger Muslime gewisse Parallelen gibt.

Extremistische Auslegungen durch die Gelehrten sind zwar in jeder Phase der arabischen Geschichte zu finden, im 20. Jahrhundert ist es aber nur eine sehr kleine, wohlhabende Minderheit, die sich diesen anschließt. Interessanterweise wurden diese Ideen nur zu oft von westlichen Regierungen unterstützt und gefördert, so z.B. der Wahabismus, einer kleinen, radikalen Bewegung, die sich den Ideen Ibn Taimiyas verschrieben hatte und die durch die Briten in Saudi-Arabien an die Macht kam, nachdem der türkische Gouverneur in Ägypten, Mohamed Ali, sie zerschlagen hatte.

In den 70er Jahren förderte die von den USA unterstützte ägyptische Regierung unter Sadat Gruppierungen extremistischer Islamisten, um den Einfluss des noch vorhandenen Sozialismus, der von der UdSSR gefördert worden war, und des Panarabismus Nasirs zu schwächen. Damals wurden auch der Iran und Afghanistan von den USA, Europa und arabischen Ländern unterstützt. Der Islam untergrub systematisch den Pluralismus und die Toleranz. Man könnte also sagen, dass Europa, die USA und die arabischen Regime gleichermaßen für die „Jihadisierung“ der muslimischen Gesellschaften verantwortlich sind.

Der islamistische Terrorismus wie wir ihn derzeit erleben kommt größtenteils aus arabischen Län-

dern. Er hat nichts mit Armut oder Analphabetismus zu tun, sondern spiegelt den Groll der arabischen Intellektuellen wieder. Und dass er aus Staaten kommt, die von Europa und den USA unterstützt wurden, deutet auf das europäische und amerikanische Unvermögen hin, die Entwicklung von Demokratie zu fördern. Der islamistische Terrorismus ist keine Religion, sondern ein politisches Problem, für das die westlichen Alliierten der arabischen Staaten in großem Maße mitverantwortlich sind. Den Hauptgrund sollte man in der Tatsache suchen, dass die vom Westen unterstützten arabischen Herrscher den Menschen jahrzehntlang ihre Bürgerrechte vorenthielten. Die Menschenrechtssituation verschlechtert sich in den meisten arabischen Ländern weiterhin.

Die Ansicht, dass die Forderung nach Demokratie in arabischen Ländern nicht so stark ist wie in anderen Teilen der Welt, stammt von den Arabern selbst. Dies mag einerseits mit dem vielerorts nach wie vor sehr wichtigen Prinzip der Sippe zusammenhängen, andererseits mit dem allgemeinen Misstrauen, das dem parlamentarischen System in vielen arabischen Ländern entgegengebracht wird. Das wiederum hängt unter anderem mit einer Reihe schlechter Erfahrungen in der Vergangenheit zusammen. Der Westen darf nicht außer Acht lassen, dass Demokratie mehr bedeutet als nur freie Wahlen: Es geht auch darum, sich zu fragen, welche Gesellschaftsordnung ein bestimmtes Maß an menschlicher Würde zulässt, und welche Ordnung der Entwicklung am förderlichsten ist. Die Antwort hierauf ist einfach: Je transparenter ein System ist, desto förderlicher ist es der Entwicklung aus dem einfachen Grund, dass, je demokratischer eine Gesellschaft ist, es desto schwieriger wird, sie zu korrumpieren. Ein demokratisches System ist für die Entwicklung letztlich unerlässlich. Dieses Erkenntnis ist seit den 90er Jahren ein wichtiger Bestandteil der EU-Politik und er sollte im neuen Jahrtausend noch an Bedeutung gewinnen.

Als die Europäische Union 1995 den Barcelona-Prozess ins Leben rief, war die erklärte Absicht, die wirtschaftliche Entwicklung des Südens zu unterstützen und dabei automatisch demokratische Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen. Der Gedanke dahinter war, dass die durch wirtschaftlichen Aufschwung entstehende Mittelklasse bald demokratische Rechte fordern und sich für partizipative Prozesse einsetzen würde. Aus diesem Grund hat die EU im Süden stets mit NROs, mit Frauengruppen und Gewerkschaften zusammengearbeitet, aber nicht mit Parteien, denn die Parteien dort sind selten repräsentativ.

Mit der Unterzeichnung der Barcelona-Erklärung verpflichteten sich die 27 Parteien

- zur Einhaltung der Charter und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN;
- ein politisches System entsprechend internationaler, allgemein anerkannter Normen im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie zu entwickeln;
- konkrete Maßnahmen zur effektiven Anwendung der Grundfreiheiten zu ergreifen;
- Vielfalt und Pluralismus zu respektieren, Intoleranz, insbesondere Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung auf Grund von Rasse, Religion oder Geschlecht zu bekämpfen.

In dieser Hinsicht hat der Barcelona-Prozess bisher versagt. Die Ereignisse des 11. September sind vor dem Hintergrund eines friedlichen und stabilen Mittelmeerraumes schwer vorstellbar. Die EU muss ihre Verantwortung übernehmen und den Barcelona-Prozess wieder in Gang bringen. Sie sollte Anstrengungen unternehmen, die Regierungen der Region dazu bewegen, den Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, den die meisten bereits unterzeichnet haben, zu ratifizieren.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- **ernsthafte Neubewertung der Beziehungen**

zu korrupten und undemokratischen Systemen; Intensivierung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft und oppositionellen Kräften in der islamischen und besonders der arabischen Welt;

- **Integration von Krisenprävention und der ESVP in den Barcelona-Prozess; Neubewertung der Verpflichtung zu Demokratie und den Menschenrechten;**
- **Intensivierung der Anstrengungen, den Israel-Palästina-Konflikt zu lösen (Roadmap for Peace);**
- **Hilfe zum Wiederaufbau Iraks zusammen mit den UN und dem irakischen Volk;**
- **Erhaltung des Dialogs und der Verhandlungen mit der Türkei als EU-Beitrittskandidat.**

9. DIE ROLLE DER MENSCHENRECHTE IN DER AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

„Die These muss lauten, dass die Wahrung der Menschenrechte der beste Garant für nationale Sicherheit ist. Um den Aufbau sicherer Staaten zu fördern, die keine Terrorgedanken hegen und von denen auch kein Terror ausgeht, müssen die USA mehr tun, als nur Stationierungsabkommen zu schließen. Sie werden diese Länder dazu drängen müssen, für politische Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit zu sorgen. Wie uns der Kalte Krieg gelehrt haben sollte, zahlt es sich langfristig nicht aus, mit autoritären Politikern auf Schmusekurs zu gehen. Amerika zahlt immer noch den Preis dafür, den Schah von Persien unterstützt zu haben. In der heutigen arabischen Welt hinterlassen die USA den Eindruck, an der Seite Ludwigs XVI im Jahre 1789 zu stehen; und sollte es in Ägypten oder Saudi-Arabien zur Revolution kommen, wird der amerikanische Einfluss möglicherweise zunichte gemacht.“
(Michael Ignatieff, Professor für Menschenrechtspolitik an der Kennedy School of Government, Harvard)

„Es besteht de facto ein Risiko, dass der Irak den Weg Afghanistans einschlägt, falls keine ernsthafte Anstrengung unternommen wird, dem Ruf des irakischen Volkes nach Recht und Ordnung sowie uneingeschränkter Achtung der Menschenrechte Beachtung zu schenken.“
(Irene Khan, Amnesty International)

Die Anschläge des 11. September 2001 richteten sich gegen die Menschenrechte und die Menschheit. Das A und O des Menschenrechtsanliegens ist, dass niemand, weder Regierungen, noch bewaffnete Gruppen, das Recht haben, Zivilisten abzuschlachten, aus welchem Grund auch immer. Das heißt also auch, dass Regierungen ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie im Kampf gegen Al-Qaida für den Schutz der Menschheit und der Menschenrechte diese ignorieren, missbrauchen

und untergraben. Unglücklicherweise ist dies aber genau das, was geschieht. Falls die Anti-Terror-Koalition immer weiter in die „der Zweck heiligt die Mittel“-Ideologie verfällt, falls die Verstöße gegen die Menschenrechte von den Ländern der Koalition weiterhin aus strategischen Gründen ignoriert werden, schließt sich ein Teufelskreis, der seinen Namen wohl verdient hat.

Die Attentäter des 11. September waren junge Männer aus Regionen, in denen die Regierungen die Menschenrechte systematisch verletzen und somit den idealen Nährboden für den Terrorismus bereiten. Zuerst haben westliche Mächte durch die Kolonialisierung die Menschenrechte in dieser Region verletzt und danach kaum zu deren Wahrung beigetragen. Sie haben korrupte und brutale Regierungen unterstützt und mit zweierlei Maß gemessen.

Fünfzehn der Flugzeugentführer und Osama bin Laden selbst stammen aus Saudi-Arabien, einem Land mit einer besonders schlechten Bilanz in Bezug auf Menschen- und Bürgerrechte. Dies hinderte westliche Länder aber nicht daran, Öl von den Saudis zu kaufen und mit Saudi-Arabien Geschäfte zu machen. Es hält die US-Regierung nicht davon ab, Saudi-Arabien in die Anti-Terror-Koalition aufzunehmen. Ähnliches könnte man auch von Ägypten behaupten. In diesen, wie in vielen anderen arabischen Ländern auch, können sich die Bürger lediglich zwischen Schweigen oder Gehen, zwischen der Tolerierung und der Anwendung von Gewalt entscheiden.

Der Westen hat diese Situation akzeptiert, da er an der Stabilität in der Region interessiert ist. Die Regierungen dieser Region haben mit der Unterstützung durch westliche Staaten eine politische Landschaft geschaffen, in der die einzige Alternative der islamische Extremismus zu sein scheint, der selbst nach demokratischen Wahlen weiterhin bestehen bleiben wird, da er sich nicht an die Regeln der Demokratie hält. Zumindest glaubt das der Westen und hält die Diktatoren an

der Macht, die es vermögen, sich als Gegner des Extremismus und seit dem 11. September 2001 sogar als Kämpfer gegen den Terrorismus zu präsentieren.

Dieser Teufelskreis muss unterbrochen werden, je früher desto besser. Der Westen hätte schneller aus seinen Fehlern im Iran lernen sollen, wo die Unterstützung des Schahs zu einem fundamentalistischen islamischen Staat geführt hat.

Die Angst vor der Destabilisierung und ihren weltweiten Folgen sollte die Regierungen des Westens nicht davon abhalten, die Regierungen der betroffenen Regionen dazu zu drängen, Demokratie und Menschenrechte zu respektieren. Im Mittleren Osten und in Nordafrika (Marokko, Jordanien, Katar, Bahrain und sogar im Iran) zeichnen sich positive Entwicklungen ab. Auch wenn sich diese Veränderungen nur schrittweise vollziehen, kann man daraus folgern, dass, je mehr sich die Politik öffnet, die Bevölkerung umso weniger gewillt zu sein scheint, auf Gewalt und Radikalismus jeder Art zurückzugreifen.

Der „Krieg gegen den Terrorismus“ wurde und wird von vielen Regierungen immer noch missbraucht, um ihre eigenen Schlachten zu schlagen. Russland und China waren unter den ersten Staaten, die ihr Mitgefühl für die Opfer des 11. September 2001 zum Ausdruck brachten und rechtfertigten jeweils ihre Grausamkeiten in Tschetschenien und Xinjiang als Kampf gegen den Terrorismus. Andere Staatschefs schlugen den selben Ton an: Sharon bezeichnete Yasir Arafat als „seinen eigenen Bin Laden“, sein ägyptischer Amtskollege Atef Abeid legte dem Westen nahe, dass der ägyptische Kampf gegen den Terror als Beispiel dienen sollte und sogar der Präsident Simbabwe, Robert Mugabe, wollte nicht hinten anstehen und legitimierte eine Razzia bei kritischen Journalisten als einen Angriff auf die „Gehilfen des Terrorismus“.

Es scheint, dass die Anti-Terror-Koalition nicht unschuldige Bürger, sondern gewisse Bürger vor gewissen Angriffen schützt. Dieses gezielte Auswählen untergräbt ihre Glaubwürdigkeit massiv. Leider bestätigt der Krieg gegen den Irak den Hang der Bush-Regierung zur subjektiven Auswahl, wer angegriffen werden muss und warum.

Die USA haben sich stets dagegen gewehrt, sich an die internationalen Menschenrechtsstandards zu binden. Sie haben sich oft geweigert, grundlegende Menschenrechtsverträge zu ratifizieren, wobei diejenigen zu den Frauen- und Kinderrechten zu den eindrucksvollsten Beispielen gehören. Ebenso wenig haben die USA das erste Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen, das u.A. den Angriff auf unverteidigte Orte und Angriffe ohne Vorwarnung verbietet. Der Widerstand der USA gegen den Internationalen Strafgerichtshof ist wohl bekannt.

Nach dem 11. September 2001 hatten die USA die Chance, eine andere Richtung einzuschlagen, doch statt dessen hat die Bush-Regierung ihren Widerstand gegen den Internationalen Strafgerichtshof verstärkt, eine Instanz, die Verbrechen gegen die Menschheit, wie die Anschläge des 11. September 2001, in Zukunft strafrechtlich verfolgen könnte. Vielmehr hat die Bush-Regierung zwei Wochen bevor sie ihre Bombenangriffe auf Afghanistan begann eine Gesetzgebung unterstützt, die Sanktionen gegen Regierungen billigte, sollten diese den ICC-Vertrag ratifizieren (ausgenommen NATO-Mitglieder und andere wichtige alliierte Staaten). Im Anschluss daran setzten die USA in Afghanistan (völkerrechtswidrige) Splitterbomben ein (auf deren Gebrauch ein Viertel der Toten, die durch die Bombenangriffe in Jugoslawien umgekommen sind, zurückzuführen ist). Genau dieser andauernde Widerstand gegen die Rechenschaftspflicht sowie ihre Selektivität in Bezug auf Menschenrechtsfragen, die sie davon abhängig macht, auf welcher Seite eine Regierung in ihrem „Krieg gegen den Terror“ steht,

löst den weltweiten Unmut gegenüber der US-Regierung aus.

Neue Herausforderungen für die GASP:

- strikte Achtung der Menschenrechte bei allen GASP-Aktionen
- Stärkung der Bindung an die internationale Menschenrechtsgesetzgebung
- weitere Bemühungen, die USA in die internationale Menschenrechtsgesetzgebung einzubeziehen

10. AUSWIRKUNGEN DER AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK AUF DIE INNENPOLITIK UND DEMOKRATIE

„Wir rechtfertigen uns nicht dafür, jeden denkbaren rechtmäßigen Weg zu finden, um die amerikanische Öffentlichkeit vor weiteren Terroranschlägen zu schützen.“

(Barbara Comstock, Sprecherin des US-Justizministeriums)

„Die Immigranten waren nicht die Feinde, doch der Krieg gegen den Terror wendete sich bald gegen sie.“

(Anthony Romero, geschäftsführender Direktor der American Civil Liberties Union)

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schien das Interesse der Bush-Regierung am Schutz grundlegender Bürger- und Menschenrechte im Vergleich zum fest entschlossenen Engagement in der nationalen Sicherheitspolitik, nicht gerade groß. Neue Gesetze ermöglichten die unbefristete Festnahme von Nicht-US-Bürgern. Die Festnahme von mehr als 1200 Menschen – in den meisten Fällen Männer arabischer Herkunft oder muslimischer Personen innerhalb von sieben Wochen nach den Anschlägen, die Aufhebung der Geheimhaltungspflicht bei Gesprächen zwischen Rechtsanwälten und bestimmten Häftlingen und die Errichtung von Sonder-Militärkommissionen, um mutmaßlichen Terroristen den Prozess zu machen, waren die Folge. Sie untergruben gerade die Grundwerte und Prinzipien, die sie eigentlich schützen sollten. Aber amerikanische Bürger schienen voll und ganz damit einverstanden, ihre Freiheiten für größere Sicherheit zu opfern, da sie sich zum ersten Mal in ihrer Geschichte verwundbar fühlten.

Ein Jahr nach den Anschlägen des 11. September 2001 äußerten sich lediglich 20 % der Amerikaner dahingehend, dass sie irgendwelche Freiheiten hätten aufgeben müssen und nur 7 % sagten,

sie hätten eine entscheidende Freiheit aufgeben müssen. Die Mehrheit der Amerikaner befürwortet die Maßnahmen der Bush-Regierung, deren Strategie es war, dem amerikanischen Volk zu vermitteln, dass nicht ihre, sondern lediglich die Rechte von Ausländern auf dem Spiel stünden. In gewisser Hinsicht mussten die amerikanischen Bürger nicht darüber entscheiden, welche ihrer Freiheiten sie aufzugeben hatten. Sie entschieden sich, die Freiheiten ihrer ausländischen Mitbürger um ihrer eigenen Sicherheit Willen aufzugeben.

Im November des Jahres 2001 unterzeichnete Präsident Bush eine erste Militärverordnung, die vorsieht, dass ausländische Staatsbürger, die terroristischer Handlungen angeklagt werden, vor eine eigens eingerichtete Militärkommission gestellt werden. Es gibt jedoch kein amerikanisches Gesetz, das vorsieht, einen US-Bürger wegen eines terroristischen Anschlags vor ein Militärgericht zu stellen. Die Befugnisse des FBI, in den USA lebende Personen (nicht nur Staatsbürger) zu überwachen, waren vor dem 11. September aufgrund der Enthüllungen über Missbräuche in den siebziger Jahren, als das FBI die Anti-Kriegsbewegung, die Frauenbewegung und andere Protestbewegungen überwachte, beschränkt. Nach dem 11. September wurden diese Beschränkungen gelockert. Die Schuldzuweisung durch bloße Zugehörigkeit (guilt by association) wurde damit wieder ins Leben gerufen.

Die Unterscheidung zwischen US-Bürgern und Nicht-US-Bürgern, wie sie nach dem 11. September angewandt wird, ist eine ungerechte normative sowie kontraproduktive strategische Maßnahme, die sich in Zukunft auch auf die US-Bürger negativ auswirken kann. Nach US-amerikanischem Recht sind Grundrechte Menschenrechte, die für alle natürlichen Personen gelten. Das Wahlrecht ist jedoch auf US-Bürger beschränkt. Diese Unterscheidung ist weiterhin deshalb kontraproduktiv, weil durch ihre Anwendung die Legitimität des „Krieges gegen den Terror“ unter-

graben wird. Schließlich zeigt die Geschichte der Vereinigten Staaten, dass Einschränkungen der Rechte für Ausländer, später fast ausnahmslos auch auf US-Bürger angewendet wurden. Es ist deshalb schon aus Prinzip, aber auch aus Gründen des Selbstschutzes falsch, im Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit mit zweierlei Maß vermitteln zu wollen.

Das 2001 erlassene Anti-Terrorgesetz „Patriot Act“ gibt dem US-Generalstaatsanwalt noch nie da gewesene Befugnisse, Nicht-US-Bürger auf amerikanischem Sicherheitsgebiet festzuhalten. Das Gesetz ermächtigt den Generalstaatsanwalt, Nicht-US-Bürger auf unbegrenzte Zeit festzuhalten, bis er entscheidet, dass die betreffenden Personen kein Sicherheitsrisiko für die USA mehr darstellen. Eine neue Regelung der amerikanischen Einwanderungsbehörde INS, die am 17. September 2001 verabschiedet wurde, ermächtigt die Administration ebenfalls, Nicht-US-Bürger zeitlich unbegrenzt in Gewahrsam zu nehmen. Nach der Fristsetzungsregelung („**sunset provision**“) verlieren diese neuen Regelungen mit Ablauf von 5 Jahren ihre Gültigkeit. Die Notwendigkeit sowie Anwendung dieser Befugnisse sind während dieser Zeit jedoch schwierig zu bewerten, da der Kongress nicht über ihre Umsetzung informiert wird. Notstandsgesetze in den Vereinigten Staaten verlieren im Allgemeinen mit dem Ende des Notstandes nach und nach ihre Gültigkeit. Nach dem Einwanderungsgesetz von 1903 konnten Immigranten wegen ihrer Auffassungen des Landes verwiesen werden. Von diesem Gesetz wurde in den Jahren 1919 und 1920 sowie während des Kalten Krieges besonders häufig Gebrauch gemacht. Es wurde 1990 abgeändert, nach dem 11. September 2001 jedoch im Grunde wieder in Kraft gesetzt. Im April 2003 beschloss der Generalstaatsanwalt John Ashcroft sogar, dass illegale Immigranten, denen keine Verbindung zu Terroristengruppen nachgewiesen werden kann, aus Gründen der nationalen Sicherheit auf unbegrenzte Zeit festgehalten werden können. Als Rumsfeld zur Situation der

Gefangenen von Guantánamo befragt wurde, antwortete er, dass diese Maßnahme aufrecht erhalten würde „solange der Krieg gegen den Terrorismus nicht beendet sei.“ Dies klingt nach einem dauerhaften Zustand.

Mittlerweile hat ein interner Bericht des amerikanischen Justizministeriums gezeigt, dass das FBI nur selten zwischen illegalen Immigranten, die möglicherweise Verbindungen zum Terrorismus hatten, und solchen, die nur zufällig in die Ermittlungen verwickelt wurden, unterschied. Laut dem Bericht wurden nach dem 11. September 760 illegale Immigranten festgenommen. Die Mehrzahl von ihnen wurde abgeschoben und nicht einer des Terrorismus beschuldigt. In vielen Fällen wurden die Rechte der Gefangenen missachtet und sie mussten körperliche und verbale Misshandlung ertragen.

Nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern auch die **Europäische Union** und ihre Mitgliedsstaaten beeilten sich nach dem 11. September, Antiterrormaßnahmen zu ergreifen. Die Union reagierte schnell mit einem Maßnahmenpaket, das schon seit längerem in Vorbereitung war. Schon im Vertrag von Amsterdam wird neben anderen schwerwiegenden Formen der Kriminalität auf den Kampf gegen den Terrorismus Bezug genommen. Die neuen Antiterrormaßnahmen haben in keiner Weise etwas mit Al-Qaida zu tun, was den Schluss nahelegt, sie seien wenig hilfreich, um dieses Terrornetzwerk zu bekämpfen. Man kommt nicht umhin, zu glauben, dass der 11. September in einigen Fällen als Vorwand für die Ergreifung einer Reihe von Maßnahmen für andere Zwecke diente, ohne große Kontroversen auszulösen. Im Grunde handelt es sich bei den Maßnahmen um tiefe Eingriffe in die nationale Souveränität sowie in die Rechtskulturen der Mitgliedsstaaten.

Der Rat Justiz & Innere Angelegenheiten vom 20. September 2001 verabschiedete eine Reihe von Maßnahmen, die unter anderem auch die Zu-

sammenarbeit mit den Vereinigten Staaten vorsahen. Im Oktober wurde ein Plan für deren Umsetzung beschlossen. Der Rahmenabschluss des Rates zur Bekämpfung des Terrorismus enthielt zum ersten Mal eine gemeinsame **Terrorismus-Definition**, die sowohl objektive als auch subjektive Gesichtspunkte berücksichtigt. Zunächst gab es einen Entwurf, der wesentlich weiter ging als der aktuelle, und eindeutig gegen Globalisierungsgegner und Gewerkschaften gerichtet war, ein Umstand, der teilweise wieder rückgängig gemacht wurde. Doch sogar in seiner aktuellen Fassung wurde der Begriff „terroristische Straftat“ so weit gefasst, dass darunter auch Aktionen von Globalisierungsgegnern oder Tierschützern fallen könnten. Zudem birgt er Risiken, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit im Allgemeinen zu untergraben.

Ähnliche Bedenken kann man auch zum **Europäischen Haftbefehl** geltend machen, der am 13. Juni 2002 erlassen wurde. Dieser soll die Auslieferung zwischen den Mitgliedsstaaten erleichtern, was die gegenseitige Anerkennung von nationalen gerichtlichen Entscheidungen auf der Basis gegenseitigen Vertrauens und folglich die Aufhebung des Dualen Systems impliziert. Der europäische Haftbefehl wird sicherlich die Ausweisung von Bürgern aus Mitgliedsstaaten erleichtern. Jedoch ist die Auffassung zweifelhaft, dass es keinen Unterschied mache, in welchem Land man vor Gericht stehe, da die Rechtssysteme in den einzelnen Mitgliedsstaaten mehr oder weniger dieselben seien. In einer Mitteilung der belgischen Präsidentschaft auf dem Laeken-Gipfel gab diese zu, dass das Vertrauen in das jeweilige Rechtssystem anderer Mitgliedsstaaten nicht vollständig begründet sei.

Zu den neuen Maßnahmen gehören die Verordnung zur **Einfrierung von Konten**, eine europäische **Liste von terroristischen Organisationen** sowie eine europäische **Arbeitsgruppe** über Terrorismus, die Mechanismen zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeiten soll. Die Union hatte be-

reits vor dem 11. September 2001 Maßnahmen ergriffen, Konten von Al-Qaida und den Taliban einzufrieren. Das Einfrieren von Konten und die Terrorismus-Definition sind jedoch immer noch problematisch. Es wird gerade ein Antrag erarbeitet, nachdem jeder Datenverkehr (Computer, Telefon, usw.) etwa zwei Jahre lang gespeichert werden soll. Besorgniserregend ist dabei, dass man bei dem Antrag von dem Grundgedanken ausgeht, mehr Überwachung (Datenschutz) führe zu mehr Sicherheit. Hierbei ist zu beachten, dass die Privatsphäre immer schon beschränkt war, jedoch muss dabei stets auf die Verhältnismäßigkeit geachtet werden. Es gibt keinen Widerspruch zwischen Datenschutz und Sicherheit an sich. Den europäischen terroristischen Organisationen gehören gegenwärtig keine Al-Qaida-Mitglieder an; 90% werden zu den Basken gerechnet. Es ist nicht klar festgelegt, nach welchen Regeln Personen in diese Liste aufgenommen und wieder gestrichen werden. Sie enthält sogar Mitglieder von Gruppierungen, die von der spanischen Regierung nicht zum Umfeld der ETA gerechnet werden.

Die operativen Befugnisse für **Europol** haben sich nicht wirklich verändert, es finden jedoch Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten statt, wonach der Transfer persönlicher Daten ermöglicht werden soll. Dies wurde bis auf weiteres durch ein niederländisches Veto verhindert. Das größte Problem an Europol ist seine trotz bestehender Befugnisse ineffiziente Arbeitsweise und es ist deshalb gefährlich, der Organisation noch mehr Befugnisse zu erteilen. Die Ursache für die geringe Effizienz von Europol sollte im bestehenden Konkurrenzkampf der einzelnen Polizeikräfte gesucht werden.

Die Europäische Union hat mit der Erarbeitung eines Fahndungsprofils für Terroristen, dem sogenannten **Profiling** begonnen, und so gemeinsame Merkmale potentieller Terroristen oder von ihnen angeworbener Personen zu sammeln. Der Weg für eine Zusammenarbeit mit Drittländern

wurde ebenso geebnet. Laut der Kommission sind Fahndungsprofile in bestimmten Bereichen der Polizeiarbeit, etwa im Kampf gegen den Drogenhandel, hilfreich, wobei es einfacher ist, sich auf wenige, bestimmte Merkmale zu konzentrieren. Beim Terrorismus scheint dies nicht möglich. Die Empfehlung der Kommission spricht von „strategischen Profilen“, die begrenzt werden müssen, da sie sonst unbrauchbar wären. Dieser Entwurf wird jedoch von Experten des bürgerlichen Rechts als diskriminierend kritisiert.

Es macht einen Unterschied, ob sich das Profil auf das Verhalten von Personen oder deren Gruppenzugehörigkeit (Rasse, Geschlecht, Religion, politische Vereinigung) stützt. Obgleich die Brauchbarkeit beider Methoden bezweifelt werden muss, wie uns das Beispiel des amerikanischen Profils für Drogenkuriere zeigt, das eingesetzt wurde, um Verdächtige auf Flughäfen zu ermitteln. Das Profil der amerikanischen Drogenkontrollbehörde DEA hierfür beinhaltete zum Beispiel Folgendes: „Ankunft am frühen Morgen, mittags, am späten Abend, usw.“ Es gab den Exekutivorganen also eine äußerst praktische Checkliste an die Hand, die sie befugte, nahezu jeden zu überprüfen. Dabei muss wohl nicht extra betont werden, dass 95 % der überprüften Personen Afroamerikaner waren.

Das Schlüsselwort im Zusammenhang mit Fahndungsprofilen ist „spezifisch“. Es handelt sich dabei im Grunde lediglich um eine typische Form der Polizeiarbeit. Man verfügt über spezifische, faktenorientierte Profile, um eine bestimmte Person ausfindig zu machen. Bei Präventivprofilen sieht es schon anders aus. Das Profil, das sich am Aussehen von Mohamed Atta orientiert, stützt sich auf Zugehörigkeit zu einer Religion, ein diskriminierendes Konzept. Die Erfahrungen mit der **Erstellung ethnischer Profile** in Israel haben zwei Probleme verdeutlicht: Erstens ist es möglicherweise überhaupt nicht wirkungsvoll, hält man sich vor Augen, dass einer der schwersten Terroranschläge in Israel 1972 auf den Flug-

hafen Lod⁸ bei Tel Aviv von Mitgliedern der japanischen Roten Armee (Nihon Segikun) verübt wurde. Und zweitens wirkt es sich negativ auf multikulturelle Gesellschaften aus. Dabei ist ein unverhältnismäßig großer Anteil von Minderheiten betroffen, was sich möglicherweise zu einem Teufelskreis entwickeln könnte. Profiling, das sich allgemein auf Herkunft und Völkerzugehörigkeit stützt, ist grundsätzlich falsch, denn auch wenn diese Verallgemeinerung in Einzelfällen zutrifft, ist dies für die überwiegende Mehrheit nicht der Fall. Zudem passen sich terroristische Organisationen möglicherweise den Gegebenheiten an, wie organisierte Drogenbanden schon bewiesen haben.

Der europäische Rahmenabschluss birgt noch eine andere Gefahr, die bisher mehr oder weniger übersehen wurde. Artikel 6 bezieht sich im Grunde auf die **Kronzeugenregelung**, die in nahezu allen Ländern als problematisch angesehen wird.

Eine Antiterrorgesetzgebung gefährdet stets die bürgerlichen Rechte. Sie schafft eine Doppelmoral. In diesem Sinne kann sie als der Anfang vom Ende des Rechtsstaats angesehen werden. Zudem ist zu erwägen, ob es überhaupt einer speziellen Gesetzgebung bedarf, und nicht vielmehr alles bereits durch das bestehende Strafrecht abgedeckt wird. Die drei größten Gefahren sind: der faire Prozess wird untergraben, Nicht-Staatsbürger und Flüchtlinge sind gefährdet (Visa- und Auslieferungsabkommen) und schließlich wird die politische Opposition zum Schweigen gebracht. Zudem richtet man das Augenmerk auf Repressalien und vernachlässigt dabei, dass Prävention zu einem wichtigen Bestandteil der Polizeigesetzgebung geworden ist.

Die europäische Rahmenrichtlinie besagt, dass die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet sind, eine nationale Antiterrorgesetzgebung zu schaffen, und sie legt Mindestkriterien für Straftat und Strafmaß fest. Dies gilt vor allem für Länder, die bisher noch über keine Antiterrorgesetzgebung

verfügen. **Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien und Portugal** verfügen bereits über eine solche Gesetzgebung. Alle anderen Länder der EU hatten bisher keinen Grund, solche Gesetze zu erlassen.

Das **Vereinigte Königreich** verfügt traditionell über eine drakonische Antiterrorgesetzgebung, die das Ergebnis der jahrzehntelangen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus im Nordirlandkonflikt ist. Nach den Ereignissen des 11. September schlug das britische Innenministerium eine Antiterrorgesetzgebung vor, die einigen Asylsuchenden ein individuelles Anerkennungsverfahren verwehrt, jeden Ausländer mit nicht näher definierten „Verbindungen“ zu terroristischen Organisationen als Terrorist einstuft und die Behörden zum Festhalten solcher Personen auf unbestimmte Zeit berechtigt. Es wurden neue Sicherheitsmaßnahmen vorgeschlagen, um die Befugnisse der Polizei auszuweiten. Ferner sollte das Recht verweigert werden gegen Entscheidungen der Special Immigration Appeals Commission (einer speziellen Einwanderungskommission, die sich mit Asylanträgen von mutmaßlichen Terroristen oder Angehörigen einer Terroristen-gruppe befasst) Rechtsmittel einzulegen.

Am 13. November brachte das britische Innenministerium einen Gesetzesentwurf unter dem Namen Anti-Terrorism, Crime and Security Bill ein. Der Entwurf enthält eine Definition von „mutmaßlich international agierenden Terroristen“, zu denen auch Personen zu rechnen sind, „die Verbindungen zu einer Person haben, die einer internationalen Terroristengruppe angehört“, was dazu führen könnte, dass Personen auf Grund der bloßen Verbindung zu einer Person oder Gruppe schuldig gesprochen werden. Weiterhin sieht der Entwurf vor, Ausländer, die vom Innenminister als mutmaßliche Terroristen ausgewiesen werden, zeitlich unbefristet festzuhalten und die Möglichkeit Beschuldigter, Rechtsmittel einzulegen, zu begrenzen. Der Entwurf untergräbt ferner die Genfer Flüchtlingskonvention

aus dem Jahre 1951, indem er mutmaßlichen Terroristen das Grundrecht auf Asyl verweigert, bzw. aus dem Vereinigten Königreich ausweist oder sie zeitlich unbegrenzt festhält, ohne angemessene Schutzmaßnahmen zu gewährleisten.

Der gefährlichste Bestandteil der Antiterrorgesetzgebung in **Deutschland** ist der Ausnahmetatbestand einer „terroristischen Vereinigung“, der seit 1976 besteht und nachdem Vorbereitungsmaßnahmen, die normalerweise nicht sanktioniert werden, bestraft werden. Dies enthält einen objektiven und einen subjektiven Tatbestand: objektiv zu beurteilen ist die Straftat, subjektiv die terroristische Absicht. Letztere ermöglicht im Grunde ein politisches Urteil. Seit der Verabschiedung dieses Artikels in Deutschland, tendiert man weg vom Schuldstrafrecht zum Täterstrafrecht. Dies bedeutet, dass nicht die Schuld, sondern der Täter, seine Überzeugungen und sein Umfeld maßgeblich sind. Im gerichtlichen Verfahren gilt seither, dass niemand persönlich für schuldig befunden werden müsse, es reiche aus, dass er einer bestimmten Gruppe zugehöre, womit ihm automatisch eine Straftat unterstellt wird. Dies hat zu weitreichenderen Kompetenzen von Polizei und Geheimdienst geführt. Es wurden wiederholt jahrelange Ermittlungen gegen bestimmte Gruppen geführt, ohne dass es jemals zu einer Verhandlung gekommen wäre. Die wichtigste Neuerung in den letzten Jahren ist die Einführung des Straftatbestandes der „Störung öffentlicher Betriebe“ (§316 b StGB), beispielsweise eines Eisenbahnunternehmens. Dies richtet sich in direkter Weise gegen die Antiatomkraftbewegung, die durch Schienenblockaden regelmäßig Castor-Transporte aufzuhalten versucht.

Auf internationaler Ebene gibt es keine bindende Definition des Terrorismus, nicht einmal auf akademischer Ebene. Die Vereinten Nationen konnten sich nicht einigen. Die Definition hängt größtenteils vom politischen Standpunkt desjenigen ab, der darüber entscheidet, was überhaupt unter

Terrorismus zu verstehen ist.

Die deutsche Erfahrung mit Antiterrormaßnahmen zeigt, dass diese nicht von selbst wieder außer Kraft treten. Die gesamte Antiterrorgesetzgebung, die in den siebziger Jahren als Reaktion auf den Terror der RAF (Rote Armee Fraktion) konzipiert wurde, besteht bis heute in den „Sondertatbeständen“ fort, obgleich die RAF seit langem nicht mehr existiert. Mitunter wird sie bei „herkömmlicher“ Kriminalität angewendet, beispielsweise floss sie in die Gesetzgebung gegen Fußballhooligans ein. Im Jahr 2001 wurde diese Gesetzgebung gegen Globalisierungsgegner genutzt, um deren Demonstrationsrecht europaweit zu beschränken. Ein anderes Beispiel ist die Regelung über den genetischen Fingerabdruck, die ursprünglich nur für Sexualstraftäter und Schwerstverbrecher angewandt wurde, mittlerweile aber jeden Straßenräuber und nahezu alle Inhaftierten mit einbezieht.

Das Beispiel **Israel**, das seit Jahren an schwere Antiterror-, Sicherheits- und Notstandsmaßnahmen gewohnt ist, hat gezeigt, dass sich die Überwachung der militärischen und Sicherheitsbehörden durch die Allgemeinheit äußerst problematisch darstellt. Wie kann die Öffentlichkeit in Zeiten des Notstands eine angemessene Kontrolle über Handlungen und Fehlverhalten der Behörden ausüben? Das Dilemma besteht zwischen der Nichttransparenz einerseits und der Verantwortlichkeit andererseits. Wie können Institutionen transparent für die Bürger sein, während sie die im Krieg gegen den Terrorismus notwendige Geheimhaltung wahren müssen? Wem und unter welchen Bedingungen haben Sicherheitsbehörden Bericht zu erstatten? In Israel herrscht diesbezüglich kein Gleichgewicht. Es gibt keine Transparenz oder Rechenschaftspflicht der Öffentlichkeit gegenüber. Im israelischen Kontext sind drei große Probleme erkennbar: Erstens, das der **Folter**. Sie ist gesetzeswidrig und doch gibt es bestimmte legale Verhörmethoden, die durchaus als Folter bezeichnet wer-

den können. Die Gerichte haben über alle Fälle von Folterung abschlägig entschieden, da es sich hierbei um Sicherheitsfragen handele. Im Jahr 1999 verhandelte der Oberste Gerichtshof zum ersten Mal einen Fall eines Palästinensers, bei dem er entschied, dass gewisse Verhörmethoden auch bei äußerster Dringlichkeit sogar angesichts einer tickenden Bombe illegal seien. Es bestehen Uneinigigkeiten zwischen dem Obersten Gerichtshof und dem politischen Sicherheitsdienst. Zweitens gibt es Fälle der sog. **Verwaltungshaft** (ohne Gerichtsbeschluss). Danach können Menschen ohne Aufsicht seitens des Parlaments oder der Exekutive festgehalten werden. Drittens besteht der Umstand der **gezielten Tötungen** und der politischen Morde. Wir sollten nicht vergessen, dass Staaten durchaus tötende Organisationen sein können. Das US-Außenministerium übte in den 50er Jahren taktische politische Morde in Lateinamerika und Nicaragua. Allein in Kolumbien wurden zwischen 1985 und 1995 15.000 politische Gegner auf Seiten der Opposition sowie der Regierung ermordet. Die „gezielten Anschläge“ können gewissermaßen eine Alternative zu weitaus härteren militärischen Aktionen darstellen. Andererseits ist ein gezielter Anschlag gleichbedeutend mit Mord und verstößt somit gegen das Völkerrecht, wobei der Verstoß damit begründet wird, dass auch der Gegner das Recht nicht respektiere. Gezielte Anschläge bergen die Gefahr, dass Regierungen sie für politische Morde nutzen. Sie sollten also

strengster ziviler Kontrolle unterworfen sein. Bedingung für die Rechtmäßigkeit eines gezielten Anschlags muss die eindeutige Bedrohung sein, vom „Ziel“ selbst getötet zu werden. Dies wäre aber auch die einzige Ausnahme. Man könnte behaupten, dass sich die meisten gezielten Anschläge Israels gegen Terroristen richten, es gab jedoch auch Fälle, in denen Israel politische Aktivisten hingerichtet hat. Die Menschenrechte müssen selbst unter Kriegsbedingungen geschützt werden. Hierbei leisten einige NROs in Israel hervorragende Arbeit.

Ein weiteres Problem stellt die Rolle der **Gerichte** und der **Justiz** dar. Die Gerichte demokratischer Systeme mischen sich häufig nicht in den Ermessensspielraum von Militärexperten ein. Unter Kriegsbedingungen und in Ausnahmezuständen greifen sie nicht im Namen der Menschenrechte ein, und in den meisten Fällen obsiegt die nationale Sicherheit. Erstens, weil den Richtern des Obersten Gerichtshofs häufig keine genauen Erkenntnisse vorliegen. Zweitens ist eine Gesetzgebung zur Terrorismusprävention nicht selten von Nationalismus beeinflusst. Unter solchen Bedingungen empfinden Richter, dass sie sich in einem rechtlichen und politischen Umfeld befinden, das Entscheidungen zu Gunsten der Menschenrechte nicht wohlwollend aufnimmt.

Der Fall Israel verdeutlicht das Dilemma der Terrorismus-Definition. Der Konflikt ist in multikulturellen Gesellschaften mit unliberalen Bevölke-

rungsgruppen, wie beispielsweise muslimischen Minderheiten, besonders groß. Vielleicht lernen wir es noch, zwischen dem Kampf gegen den Terrorismus und der Bekämpfung unliberaler, jedoch absolut rechtmäßiger Minderheiten zu unterscheiden. Es besteht ein Unterschied zwischen einem Terroristen und einem Patrioten. Die Frage, die es zu beantworten gilt, ist: Wie viel Demokratie verträgt die nationale Sicherheit? Dies ist eine außerordentlich ernste Problem. Das Beispiel Israel zeigt uns, dass eine Demokratie mit der Herausforderung, nationale Sicherheit zu gewährleisten, fertig werden kann, jedoch zu einem sehr hohen Preis.

Neue Herausforderungen für ein demokratisches Europa:

- **Gewährleistung der Rechte Verdächtigter in Rahmen der Antiterrorgesetzgebung**
- **sorgfältige Kontrolle der Anwendung von Antiterrorgesetzen**
- **regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit des Fortbestehens der verschiedenen Maßnahmen**

8 http://www.palestinefacts.org/pf_1967to1991_lod_1972.php

III. FAZIT

„Europa wird erst dann existieren, wenn es in der Lage ist, 'Nein' zu den Vereinigten Staaten zu sagen.“

(Jacques Delors, ehemaliger Präsident der Europäischen Kommission)

„Der Versuch, europäische Institutionen auf der Grundlage einer Opposition zu den Vereinigten Staaten zu schaffen, wird am Ende sowohl die europäische Einheit als auch die atlantische Kohäsion zerstören. Andererseits haben die USA keinen Grund, eine gestärkte europäische Identität innerhalb der NATO zu fürchten, da eine selbstständige europäische Militäraktion egal welchen Ausmaßes, egal wo, ohne politischen und logistischen Beistand seitens der Amerikaner nur schwer vorstellbar ist. Am Ende ist es nicht eine integrierte Befehlsstruktur, die Einheit schafft, sondern das Gefühl gemeinsamer politischer und Sicherheitsinteressen.“

(Henry Kissinger)

Die aktuellen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU auf Grund des „Präventivschlages“ der USA gegen den Irak haben die Entwicklung der GASP unterminiert. Dies muss zwar als ernster Rückschlag verstanden werden, doch andererseits wurde dadurch auch die dringende Notwendigkeit eines gemeinsamen Standpunktes deutlich. Wenn wir eine GASP gehabt hätten, wäre es nie dazu gekommen, was der Wettbewerbs-Kommissar Monti mit den Worten beschrieb: „Acht Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft, denen sich später noch weitere anschließen sollten, nahmen einen Standpunkt ein, der sich nicht auf die Aussagen der Kommission, des Rates, oder des Europäischen Parlaments berief, sondern auf die einer Zeitung, die noch nicht einmal der Europäischen Union angehört The Wall Street Journal.“ In diesem Zusammenhang sollte die Initiative

der belgischen Regierung für eine „Verteidigungsunion innerhalb der Union“ mit Deutschland, Frankreich und Luxemburg weder als Versuch einer Schadensbegrenzung noch als Herausforderung der USA verstanden werden. Aber angesichts der amerikanischen Drohungen, sich vom „alten“ Europa abzuwenden, um Unterstützung bei den zukünftigen Mitgliedsstaaten der EU aus Zentral- und Osteuropa, dem „neuen“ Europa, zu suchen, sollte bedacht werden, dass eine mangelnde GASP der EU ihre Existenzgrundlage entzieht. Der „Mini-Verteidigungsgipfel“ vom 29. April, oft wegen seines Timings kritisiert, hat abgesehen von dem Vorschlag für eine gemeinsame europäische Planungsbehörde und einem Europäischen Verteidigungskolleg, keine radikalen Ideen hervorgebracht. Die meisten Vorschläge wurden sogar in den Entwurf des Konvents integriert. Der von den USA und einigen EU-Mitgliedsstaaten, allen voran Großbritannien, am heftigsten kritisierte Vorschlag war der einer Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Instanz zur Planung und Führung von Einsätzen für die EU in Tervuren bis zum Sommer 2004. Die USA und Großbritannien haben sich immer schon gegen die Einrichtung einer solchen Kapazität ausgesprochen, da sie in ihren Augen als eine Konkurrentin der NATO verstanden werden könnte. Andererseits haben es die USA 1997 versäumt, Frankreich wieder in das NATO Joint Command aufzunehmen, vor allem weil Washington die Hauptforderung Frankreichs nicht annehmen wollte, den NATO Süd-Oberbefehl an einen europäischen Offizier zu übergeben, was den Europäern aus der Sicht der USA zu viel Macht in der Allianz gegeben hätte⁹.

Um eine GASP zu schaffen, muss die EU dieselbe Effizienz und Konsequenz an den Tag legen, wie

sie es schon in anderen Bereichen bewiesen hat. Vor allem braucht sie eine Strategie. Wenn die EU am 1. Mai 2004 nicht mehr 15, sondern 25 Mitgliedsstaaten zählt, mit unterschiedlichen Traditionen und Erfahrungen, wird es für die Union noch schwieriger sein, mit einer Stimme zu sprechen. Das bedeutet, dass wir in Sachen GASP nicht an der Idee eines „Kern-Europas“ oder einer „Koalition der Willigen“ festhalten sollten, sondern die neuen Mitgliedsstaaten sowie die zögerlichen „alten“, davon zu überzeugen, mit an Bord zu kommen. Natürlich müssen wir uns auch im Klaren sein, dass es ohne Großbritannien keine GASP geben kann. Gelegentlich wird das Beispiel der Währungsunion herangezogen, um die Idee eines „Kern-Europas“ auch für die GASP tauglich zu machen. Doch sollte man bedenken, dass sogar die Währungsunion ohne Großbritannien nur auf Zeit denkbar ist, und dass Großbritannien zwar mit großer Wahrscheinlichkeit früher oder später aus pragmatischen Gründen in die gemeinsame Währung einsteigen wird, dies jedoch nicht automatisch auch für eine GASP gilt. Außerdem können Einzelmaßnahmen eines EU-Mitgliedsstaates in diesem Bereich den Zielen der EU direkt schaden.

Auf dem Europäischen Gipfeltreffen in Thessaloniki am 20-21 Juni 2003 wurde zweierlei erreicht: Die Präsentation einer Europäischen Sicherheitsstrategie von Javier Solana und das Kapitel über die GASP in dem Verfassungsentwurf. Sollte die neue EU-Verfassung auf der nächsten Regierungskonferenz 2004 in dieser Form verabschiedet werden, wird dies die institutionelle Grundlage und die Mechanismen für die Entscheidungsfindung der GASP stärken. Es ist ein langsamer Prozess, der von den glühenden Verfechtern Gemeinsamer Aktionen immer wieder kritisiert wird, z.B. von Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker, der die Auffassung vertritt, dass der Konvent das Veto-Recht in Angelegenheiten der GASP unbedingt abschaffen muss, wenn er Europa nicht in den Abgrund stoßen möchte. Im Bewusstsein, dass Europa

sich derzeit noch nicht vom Einstimmigkeitsprinzip trennen kann, forderte er vom Konvent die Einführung einer Prozedur, um bezüglich der GASP in der nahen Zukunft zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen. In einem Interview in *European Voice* sagte er dazu: „Die GASP weiterhin nach dem Einstimmigkeitsprinzip zu verhandeln und gleichzeitig zu behaupten, dass dieser Vertrag noch in 50 Jahren in Kraft sein wird, kommt einer Absage an sämtliche internationalen Ambitionen Europas gleich“.

Der neue Vertrag wird den Aktionen der EU zu mehr Kohärenz verhelfen, auch in Sachen GASP: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns“.¹⁰ Die wichtigste Neuerung ist die Schaffung des Postens des Europäischen Außenministers, der die Aufgaben des Hohen Vertreters für die GASP und des Kommissars für Auswärtige Beziehungen übernehmen würde. Der/die neue MinisterIn würde vom Präsidenten der Europäischen Kommission und vom Europäischen Rat einvernehmlich bestimmt werden. Sie/er würde ihre/seine Vorschläge für Aktionen im Rahmen der GASP dem Ministerrat vorlegen, der über Entscheidungsgewalt verfügen würde. Im Allgemeinen würden die Entscheidungen zur GASP weiterhin einvernehmlich getroffen, aber falls die Kommission einem Vorschlag zustimmte, reichte eine qualifizierte Mehrheit im Rat aus. Auf diese Weise könnte ein Veto verhindert werden. Der Entwurf enthält auch den Vorschlag, dass der EU-Außenminister den Sitz eines Mitgliedsstaates im UN-Sicherheitsrat besetzen dürfe, um den Standpunkt der EU nach außen zu vertreten. Mit Sicherheit werden viele Mitgliedsstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien) diesen Vorschlag ablehnen.

Im Bereich Verteidigung wurde weitere wichtige Neuerungen vorgeschlagen. Die Petersberg-Aufgaben umfassen nun „gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Ret-

tungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.“¹¹ Auch wird den Mitgliedern die Möglichkeit zu einer „verstärkten Zusammenarbeit“ gegeben¹². Eine weitere Neuerung stellt die „Solidaritätsklausel“ dar, die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet, sich gegenseitig zu Hilfe zu kommen, wenn ein Mitgliedsstaat von Terroristen angegriffen wird und um Unterstützung bittet. Schließlich gibt es Vorschläge zur Schaffung einer „Europäischen Agentur für Rüstung und strategische Forschung“, eines „Europäischen Freiwilligen-Corps für Humanitäre Hilfe“ und zur Umwandlung der Delegationen der Kommission in Delegationen der Union, d.h. in einen „diplomatischen Dienst“ der EU.

Solanas Entwurf zu einer Sicherheitsstrategie mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“¹³ liefert eine nützliche Analyse der neuen Risiken in einer neuen Sicherheitsumgebung (internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten und organisierte Kriminalität), definiert die strategischen Ziele der EU (Beitrag zur Stabilität und guter Regierungsführung der angrenzenden Länder, Stärkung der internationalen Ordnung auf der Grundlage einer effektiven multilateralen Politik, Abwehr der Gefahren) und ihrer politischen Konsequenzen (aktivere Politiken, größere Kohärenz, Steigerung der Fähigkeiten und strategische Partnerschaften).

Ob der Gipfel in Thessaloniki als ein weiterer Schritt in Richtung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verstanden werden darf,

hängt davon ab, wie Solanas Entwurf von den Regierungen der Mitgliedsstaaten aufgenommen und umgesetzt wird. Der Krieg im Irak hat nicht nur die transatlantischen und innereuropäischen Beziehungen empfindlich gestört, sondern auch das Verhältnis der Bevölkerung zu ihrer Regierung in mehreren europäischen Ländern. Darüber hinaus wurde das Vertrauen in internationale Organisationen wie die UN und die NATO unterminiert. Das bedeutet natürlich nicht, dass wir gezwungen sind, wieder ganz von vorne anzufangen. Solanas Strategiepapier bezieht sich auf Bedrohungen, die nicht nur Europa gelten, sondern der ganzen Welt, und es enthält Vorschläge, wie diesen Bedrohungen zu begegnen ist. Der europäische Verfassungsentwurf bietet neue Instrumente, diesen Bedrohungen auf institutionellem Wege gemeinsam entgegenzutreten.

Gute transatlantische Beziehungen sind in der Tat unersetzlich (Solana). Dieser Umstand wurde durch die Ereignisse des 11. September auf besonders tragische Weise deutlich. An jenem Tag waren wir alle „Amerikaner“, wenigstens für einen Moment. Die Tatsache, dass wir jetzt gerne wieder Europäer sein möchten, bedeutet nicht, dass uns das Thema nicht mehr interessiert, sondern vielmehr, dass wir daran interessiert sind, Verantwortung zu übernehmen. Solanas Fazit lautet: „Dem gemeinsamen Vorgehen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten wohnt eine eindrucksvolle Kraft inne, sich für das Gute in der Welt einzusetzen.“ Das mag auch zutreffen, aber um diese Zusammenarbeit zu erreichen, muss Washington erst einmal akzeptieren, dass Europa erwachsen geworden ist, und muss die Europäische Union so bald wie möglich ihre Wachstumsschmerzen hinter sich lassen.

9 <http://www.rferl.org/nca/features/1997/07/>

10 neuer Titel V; Kapitel I; Artikel III-193, 3

11 Titel V, Kapitel II, Abschnitt 1, Artikel III-210

12 Teil I, Titel 1, Artikel 43

13 <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>

ANHANG

AUSGEWÄHLTE WEBSEITEN

VORWORT

- Heinrich Böll Stiftung Brüssel:
www.boell.be

EINLEITUNG

- Rat der Europäischen Union:
<http://ue.eu.int/en/summ.htm>
- Europäische Kommission / GD Auswärtige Beziehungen: www.europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm
- Europäisches Parlament / Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik: www.europarl.eu.int/committees/afet_home.htm
- Europäische Union:
www.europa.eu.int/pol/cfsp/index_en.htm

KAPITEL 1

- Heinrich Böll Stiftung Washington:
www.boell.org
- NATO-Review: www.nato.int/docu/review.htm
- Spiked: www.spiked-online.com/Sections/Politics/AttackOnUSA/Index.htm
- Das Weiße Haus, Washington:
www.whitehouse.gov

KAPITEL 2

- ISIS/European Security Review:
www.isis-europe.org
- Europäische Union: Institute für Sicherheitsstudien: www.iss-eu.org
- Nordatlantikpakt, NATO: www.nato.int
- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE):
www.osce.org
- Westeuropäische Union: www.weu.int

KAPITEL 3

- Aspen Institut Berlin: www.aspenberlin.org
- Berlin Informationszentrum für transatlantische Sicherheit: www.bits.de
- Center For Defense Information:
www.cdi.org

KAPITEL 4

- Transnational Institute: www.tni.org
- Die Grünen, Europäisches Parlament:
www.europeangreens.org

KAPITEL 5

- The Center For European Policy Studies:
www.ceps.be
- Die Grünen, Deutschland: www.gruene.de
- Europäische Kommission/Beziehungen zu Osteuropa und Zentralasien:
www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/index.htm
- Europäische Kommission/Beziehungen zu China: www.europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm
- The National Institute For Public Policy:
www.nipp.org

KAPITEL 6

- Failed States Research Center:
www.cdi.org/issues/failedstates
- Center for Strategic and International Studies (CSIS): www.csis.org

KAPITEL 7

- Feminist Majority: www.feminist.org
- Feminist Majority's Campaign to Stop Gender Apartheid in Afghanistan:
www.HelpAfghanWomen.com
- Institute for Women's Policy Research:
www.iwpr.org

- Reaching Critical Will:
www.reachingcriticalwill.org
- Religions for Peace: www.religionsforpeace.org
- Revolutionary Association of the Women of Afghanistan: www.rawa.org
- Women Living Under Muslim Laws:
www.wluml.org

KAPITEL 8

- Center for the Study of Islam and Democracy:
www.islam-democracy.org/index.asp
- Journal of Democracy: www.journalofdemocracy.org/Boroumand.pdf

KAPITEL 9

- Amnesty International: www.amnesty.org
- Cato Institute: www.cato.org
- Human Rights Watch: www.hrw.org
- Vereinte Nationen / Menschenrechtskommission: www.unhrc.ch

KAPITEL 10

- Barzilaj, Gad: www.tau.ac.il/~gbarzil
- Cohn-Bendit, Daniel: www.cohn-bendit.de
- Deutsche Vereinigung für Datenschutz:
www.aktiv.org/DVD
- Europäische Kommission / Freiheit, Sicherheit und Justiz: www.europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm
- Europäisches Parlament / ean Parlament / Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten:
www.europarl.eu.int/committees/libe_home.htm
- Republikanischer Anwältinnen- und Anwaltverein: www.rav.de
- Statewatch: www.statewatch.org

FAZIT

- Europäischer Konvent:
www.european-convention.eu.int

NACHWORT

- Heinrich Böll Stiftung Berlin:

AUSGEWÄHLTE LITERATUR

EINLEITUNG

- Internationale Politik: Welches Europa?, Januar 2002 Nr.1/57. Jahr
- Henry Kissinger: Diplomacy, New York: Touchstone, 1994
- Flora Lewis: Europe – Road To Unity, New York: Touchstone, 1992 (revised edition)

KAPITEL 1

- Thomas. L. Friedman: Longitudes and Attitudes: Exploring the World After September 11, New York: Farrar Straus & Giroux, 2002
- Internationale Politik: Terrorismus, Dezember 2001 Nr.12/56. Jahr
- Walter Laqueur: Die globale Bedrohung, Neue Gefahren des Terrorismus, Berlin: Propyläen, 1998
- Phil Scraton (ed.): Beyond September 11 - An Anthology of Dissent, London: Pluto, 2002
- Bob Woodward: Bush At War, New York: Simon&Schuster, 2002

KAPITEL 2

- Simon Duke: The EU And Crisis Management: Development And Prospects, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2002
- Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, 2002
- Heinz Gärtner, Adrian Hyde-Price, Erich Reiter (eds.): Europe's New Security Challenges, Boulder and London: Lynne Rienner 2001
- Robert E. Hunter: The European Security

and Defense Policy: NATO's Companion – Or Competitor. Santa Monica: Rand, 2002.

- Internationale Politik (Transatlantice Edition): Germany, Europe, and Security, 4/2002, Volume 3, Winter Issue
- Internationale Politik: Sicherheitspolitik, Juli 2002 Nr.7/57. Jahr
- Michael Quinlan: European Defense Cooperation. Asset Or Threat To NATO? Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press 2001

KAPITEL 3

- Internationale Politik: Kontinentaldrift, Juni 2002 Nr.6/58. Jahr
- Internationale Politik: Zu viel Amerika – zu wenig Europa?, April 2002 Nr.4/57. Jahr
- Robert Kagan: Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order, New York: Knopf, 2003
- Henry A. Kissinger, Does America Need A Foreign Policy?, New York: Simon& Schuster 2001
- Henry R. Nau: At Home Abroad. Identity And Power in American Foreign Policy, Ithaca/London: Cornell University Press 2002

KAPITEL 4

- Internationale Politik: Neue Weltordnung, Mai 2003 Nr.5/58. Jahr
- Charles A. Kupchan: The End Of The American Era. U.S. Foreign Policy And Geopolitics Of The Twenty-First Century, New York: Knopf, 2002

KAPITEL 5

- Archie Brown (ed.): Contemporary Russian Politics. A Reader, Oxford: Oxford University Press 2001
- Hans-Hermann Höhmann/Hans-Henning Schröder (Hrsg.): Russland unter neuer Führung, Wirtschaft und Gesellschaft am Beginn des 21. Jahrhunderts, Münster: Agenda Verlag, 2001
- Internationale Politik: Brennpunkt Asien, Februar 2003 Nr.2/58. Jahr
- Internationale Politik: Machtfaktor China, Februar 2002 Nr.2/57. Jahr
- Internationale Politik: Neuer Partner Russland, Oktober 2002 Nr.10/57. Jahr
- Internationale Politik: Russland und sein Umfeld, Oktober 2001 Nr. 10/65. Jahr
- Dmitri Trenin: The End Of Eurasia. Russia On The Border Between Geopolitics And Globalization, Moscow: Carnegie Moscow Center, 2001

KAPITEL 6

- David Callahan: Unwinnable Wars: American Power and Ethnic Conflict, New York: Hill and Wang 1997
- G. John Ikenberry: After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and The Rebuilding Of Order After Major War, Princeton: Princeton University Press 2001

KAPITEL 7

- Michael Griffin: Reaping the Whirlwind, London: Pluto 2001
- Latifa: My Forbidden Face: Growing up under the Taliban: A Young Woman's Story. (Chekeha Hachemi, collaborator. Lisa Appignanesi, translation), London:

Virago, 2002

- Sunita Mehta, ed.: Women for Afghan Women: Shattering Myths and Claiming the Future. New York/Basingstoke, England : Palgrave Macmillan, 2002
- Ayse Saktanber: Living Islam: Women, Religion and the Politicization of Culture in Turkey, London/ New York : I.B. Tauris, 2002.

KAPITEL 8

- John K. Cooley: Unholy Wars : Afghanistan, America and International Terrorism, London: Pluto Press 1999
- Seyyed Hossein Nasr: Traditional Islam in the Modern World, London and New York:

Kegan Paul, 1987

- Ahmed Rashid: Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia, New Haven: Yale University Press, 2001
- Bassam Tibi: Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration, Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt 2002

KAPITEL 9

- Michael Ignatieff: The Lesser Evil: Political Ethics In An Age Of Terror, Princeton: Princeton University Press 2003-07-23
- Dieter S. Lutz, Norman Peach, Sebastian Scheerer u.a.: Zukunft des Terrorismus

und des Friedens. Menschenrechte – Gewalt - Offene Gesellschaft, Hamburg: VSA-Verlag 2002

KAPITEL 10

- Gad Barzilai: Communities And Law: Politics And Cultures Of Legal Identities, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003)
- David Cole, James X. Dempsey, Carole E. Goldberg: , New York: New Press, 2002

FAZIT

- Internationale Politik: Europa Vollenden, Januar 2003 Nr.1/58. Jahr

The Heinrich Böll Foundation

A report by Marianne Ebertowski

Published by the Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brussels

Printed in Belgium, September 2003

© by the author and the Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brussels

All rights reserved

Production : Micheline Gutman - Artwork : BbN sprl

The following paper does not necessarily represent the views of the Heinrich Böll Foundation, but is based on the views of the participants of the events described.

To order this publication :

Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brussels, 15 Rue d'Arlon, 1050 Brussels, Belgium.

Tel.: ++32 2 74 34 100; Fax: ++32 2 74 34 109, Brussels@boell.be

