



**DIE
GEMEINSAME
EUROPÄISCHE
AUßEN- UND
SICHERHEITS
POLITIK VOR
DEM
HINTERGRUND
DER IRAK-
KRISE**



Nach dem großen Bruch

INHALTSVERZEICHNIS

■ Vorwort von Sascha Müller-Kraenner	2
■ Einleitung	5
1. Viele Sprachen, eine Stimme – Europäische Erfahrungen in Multilateralen Institutionen	7
2. Bleibt Europa uneins? Die Erfahrung mit der NATO	10
3. Die europäische Union und der Balkan : Was haben wir daraus gelernt?	12
4. Quartett, der Barcelona-Prozess und die Road Map for Peace: Die Rolle Europas im Mittelmeerraum und im Nahen Osten	15
5. Operation ARTEMIS : Auftrag ausgeführt? Eine Einschätzung des Engagement der EU in der Great Lakes-Region	18
6. Hat die EU den Kaukasus vergessen?	21
7. Die EU und Russland : Wie holprig ist der Weg?	23
8. Die EU und China : Wie reif ist die Partnerschaft?	27
9. Zwei Jahre nach dem Bonner Abkommen: Hat die Internationale Gemeinschaft in Afghanistan versagt?	30
10. Testfall Irak – Wie überwinden wir den großen Bruch?	33
11. Nach dem "großen Bruch" in Sachen Irak: Wie sieht die Zukunft der Transatlantischen Beziehungen aus?	35
■ Schlussbemerkungen	39
■ Anhang	41
■ Ausgewählte Webseiten	41
■ Ausgewählte Literatur	45

VORWORT

Die Frage, ob Europa Partner der oder Gegengewicht zu den USA werden soll, ist falsch gestellt. Eine Partnerschaft für gemeinsame Sicherheit zwischen Europa und den USA – oder wie es die Amerikaner gerne formulieren, „a partnership in leadership“ – kann nur dann funktionieren, wenn Europa das notwendige Gewicht für gemeinsame Entscheidungen aufbringt.

Europa ist im globalen Handelssystem bereits ein Partner der USA geworden. Zusammen bilden sie den Motor der Welthandelsorganisation WTO. Zwar können andere Gruppen, etwa China oder die Koalitionen kleinerer Länder innerhalb der WTO Entscheidungen verhindern, es können jedoch keine Fortschritte gemacht werden, wenn sich Europa und die USA im Vorfeld nicht auf eine gemeinsame Verhandlungsbasis geeinigt haben. Im globalen Handelssystem vertreten Europa und die USA unterschiedliche Interessen und Philosophien. Mit der WTO haben sich beide Partner jedoch auf einen gemeinsamen Governance-Rahmen für diesen politischen Bereich geeinigt.

Innerhalb der Europäischen Union haben Frankreich und Deutschland eine solide Partnerschaft gebildet. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich beide Länder dazu entschlossen, ihre gegensätzlichen wirtschaftlichen und politischen Interessen in Einklang zu bringen, indem Sie sich für die europäische Integration einsetzten. Frankreich und Deutschland zeigten sich als wahre Partner in leadership. Durch den Vertrag von Maastricht und die Gründung der politischen und wirtschaftlichen Union sowie der Währungsunion wurde das Abkommen, das sie nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossen hatten, erneuert und vertieft. Die vielgerühmte „Freundschaft“ zwischen Deutschland und Frankreich basiert nicht etwa auf ähnlichen Interessen, sondern auf dem willentlichen, voluntaristischen Unternehmen, die europäische Integration voranzutreiben. Schließlich hat das europäische Projekt den außen- sowie innenpolitischen Interessen beider Länder gedient – so unterschiedlich diese auch sein mögen. Nur auf solch einer voluntaristischen Basis ließe sich auch eine Erweiterung der deutsch-französischen Achse um Polen und andere Mitgliedstaaten begründen.

Nach den Unstimmigkeiten Europas und den USA über den Irak muss das transatlantische Sicherheitsverhältnis neu definiert werden. Es stellt sich aber nicht die Frage, wie die unter der Bedrohung des Kalten Krieges entstandene Abhängigkeit Europas in Sicherheitsfragen erneuert werden kann. Europa muss sich fragen, wie es über das Mitspracherecht in einer neuen Governance-Struktur seine eigenen Sicherheitsinteressen sicherstellen kann, einschließlich der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten mit eigenen Erfahrungen und Perspektiven. Um die Rolle und das Mandat der USA in Europa neu zu definieren, brauchen wir eine ehrliche Auseinandersetzung über unsere offensichtlich unterschiedlichen Bedrohungsanalysen und über das geeignete Instrumentarium, um diesen Bedrohungen zu begegnen.

Ganz offensichtlich wurde bis zum September 2001 die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus sowohl in den USA als auch in Europa unterschätzt. Die Bedrohung, die sich aus der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ergibt, bzw. aus der Verbindung von internationalem Terrorismus und Massenvernichtungswaffen, wird in den USA – im Gegensatz zu Europa - seit Anfang der Neunziger Jahre intensiv diskutiert. Allerdings wird die von der neuen US-amerikanischen

Sicherheitsstrategie behauptete Unterordnung anderer regionaler und internationaler Risiken unter die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus durch die europäische Politik zu Recht nicht akzeptiert. Die sicherheitspolitische Relevanz von Regionalkonflikten wie Israel-Palästina, Kaschmir oder am Horn von Afrika lässt sich nicht auf den Aspekt „Terrorismus“ reduzieren. Die großen Herausforderungen für die Sicherheit im 21. Jahrhundert sind sämtlich die Folge von Phänomenen, die globale Veränderungen hervorgebracht haben. Der globale Klimawandel, die Erschöpfung der Rohstoffe und durch ökonomische Verwerfungen und ökologische Katastrophen ausgelöste Migrationsströme sind nur einige Beispiele für diese neue Art von akuter Bedrohung. Unsere Gespräche mit den USA müssen mit der Frage beginnen, wie wir diese Bedrohungen analysieren und neu gewichten.

Die Mehrheit der aktuellen Bedrohungen und Konflikte sind asymmetrischer Natur, und eine erhöhte militärische Schlagkraft ist für sie nicht immer die richtige Antwort. Die Zukunft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt also nicht in der Aufrüstung hin auf das amerikanische Niveau, sondern im Aufbau von Instrumenten, die diesen Bedrohungen durch zivile und politische Interventionskapazitäten begegnen. Die Stärkung des Völkerrechts und das Streben nach einer gerechteren wirtschaftlichen Globalisierung wird den Rahmen bilden, in dem den heutigen asymmetrischen Bedrohungen mit neuen, vorrangig nicht-militärischen Mitteln begegnet werden können.

Europas Militär ist jedoch nach wie vor notwendig und muss deshalb modernisiert und an die neuen, bereits genannten Bedrohungen angepasst werden. Langfristig führt dies zur Einrichtung einer gemeinsamen Europäischen Armee, die die 25 nationalen Armeen des erweiterten Europa ersetzen soll. Ein Schritt in diese Richtung ist die kürzlich von Deutschland und Frankreich vorgeschlagene Europäische Beschaffungsagentur. Auch müssen Teile der Ausrüstung des europäischen Militärs, vor allem Lufttransport- und Aufklärungskapazitäten, modernisiert werden. Politisch wie finanziell muss sich Europa stärker für regionale und globale Stabilität einsetzen. Diese 'Stabilitätsaufwendungen' müssen ein Budget für das Militär beinhalten, das den Sicherheitsanforderungen Europas gerecht wird. Höhere Zuwendungen für das Militär allein sind jedoch keine Lösung.

Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, muss Europa noch mehr als bisher politisch und finanziell in internationale Sicherheits- und Governance-Strukturen investieren, vor allem aber müssen wir die VN stärken, sie zu dem entscheidenden Forum machen, in dem die globalen sicherheitspolitischen Entscheidungen gefällt werden, sowie Beschlussfassungen zu Einsätzen für die Konfliktprävention, Krisenmanagement und Nation-Building. Dafür muss die EU zu einer gemeinsamen Stimme in den VN finden.

Die folgenden Gedanken und Ideen entspringen den Diskussionsrunden ("Lunch Lectures") über Geschichte und Zukunft der GASP, die das Brüsseler EU Regional Office der Heinrich Böll Stiftung im Jahr 2003 organisiert hatte. Die "Lunch Lectures" fanden unter den Chatham-House-Regeln statt, so dass die Teilnehmer im Text nicht namentlich genannt werden. Die Leserinnen und Leser seien darauf gewiesen, dass der Text nicht ständig an neue Sachverhalte angepasst werden konnte

Sascha Müller-Kraenner
Direktor Europa/Nordamerika, Heinrich Böll Stiftung,
Berlin, April 2004

Die Heinrich Böll Stiftung möchte sich bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den Diskussionsrunden und besonders bei folgenden Expertinnen und Experten für ihre Beiträge bedanken (in alphabetischer Reihenfolge):

Laurent Amar,	Berater Mittelmeerraum und Golf-Staaten, Ständige Vertretung Frankreichs bei der EU
Dimitar Belcev,	Minister Counselor, Vertretung der Republik Mazedonien bei der EU
William Boe,	Rat der Europäischen Union, Strategieplanungs- und Frühwarninheit, zuständig für den Kaukasus
Sven Biscop,	Senior Researcher, Security and Global Governance Department, Royal Institute for International Relations, Brüssel
Reinhold Brender,	Europäische Kommission, DG RELEX, zuständig für den Kaukasus
Luc Carbonez,	Direktor "Europäische Sicherheit", Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Regierung Belgien, Brüssel
Daniel Cohn-Bendit,	Europa-Abgeordneter (MEP), Frankreich
Jan Dhaene,	Europa-Abgeordneter (MEP), Belgien
Kim Eland,	Europäische Kommission, DG RELEX
Michael Emerson,	Senior Research Fellow, Center for European Studies, Brüssel
Richard Escott Cox,	Senior Adviser to the UN/UNDP Representative, Brüssel
Pieter Cornelis Feith,	Rat der Europäischen Union, Deputy-General (ESDP)
Eran Fraenkel,	Director South East and East Europe Regional Program, Common Ground, Brüssel
Paul Fritch,	Abteilungsleiter Russland- und Ukraine-Beziehungen, Sicherheitspolitik NATO, Brüssel
Ralf Fücks,	Vorstand Heinrich Böll Stiftung, Berlin
Lutz Holländer,	Wissenschaftlicher Mitarbeiter „Europäische und atlantische Sicherheit“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Christopher Holtby,	Rat der Europäischen Union, Vize-Generaldirektor (ESVP)
Michael Köhler,	Europäische Kommission, RELEX und Professor für "Europe and the Mediterranean," College of Europe, Brügge
Ethan Kapstein,	Paul Dubrute Professor für Nachhaltige Entwicklung, Ökonomie und Politikwissenschaften; Transatlantic Fellow, German Marshall Fund/Transatlantic Center, Brüssel
Gerhard Lohan,	Europäische Kommission, DG RELEX, zuständig für Russland, die Ukraine, Moldawien und Belarus (Weißrussland)
Helene Radcliffe,	Europäische Kommission, DG RELEX, Afghanistan Team
Karla Schoeters,	Director Climate Action Network Europe, Brüssel
Mark Sedra,	Associate Researcher, Bonn International Center for Conversion
Michael Swann,	Rat der Europäischen Union, Directorate-General E (GASP)
Antti Turunen,	Rat der Europäischen Union, Strategieplanungs- und Frühwarninheit, zuständig für Afghanistan
Koen Vervaeke,	Rat der Europäischen Union, Strategieplanungs- und Frühwarninheit
Koen Vlassenroot,	Professor Conflict Research Group, University of Gent
Gudrun Wacker,	Stiftung Wissenschaft und Politik, Leitung Forschungsgruppe Asien, Berlin
Nicholas Whyte,	Europe Program Director, International Crisis Group, Brüssel

EINLEITUNG

Die Behauptung, die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik habe 2003 nicht besonders gut ausgesehen, ist sicherlich nicht übertrieben. Gerade als wir dachten, es ginge voran, spaltete der von den USA angeführte Krieg im Irak Europa und das noch schwache Fundament der GASP schien zu kollabieren. Und gerade als die Mitgliedsstaaten sich daran machten, die Stücke wieder zusammenzufügen, indem sie den Hohen Vertreter der EU, Javier Solana, mit dem Entwurf einer Europäischen Sicherheitsstrategie beauftragten (die im Juni 2003 dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorgestellt und im Dezember vom Europäischen Rat in Brüssel verabschiedet wurde), ging erneut alles schief. Die missglückte Verabschiedung des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents, der neue Ziele und Mittel für die GASP vorsah, auf dem Brüsseler Gipfel im Dezember 2003, bedeutete einen weiteren schweren Rückschlag. Die EU-Erweiterung ist nunmehr Realität, die europäische Verfassung weiterhin in der Schwebe und die Zukunft der GASP, gelinde gesagt, verwirrend.

Doch trotz aller Hindernisse und Rückschläge sind sich die Mitgliedsstaaten durchaus bewusst, dass sie nur durch gemeinsames Handeln etwas bewirken können. Auch wenn der ‚große Bruch‘, der anlässlich der Irak-Krise Europa entzweite, den Anschein erweckte, dass Europa noch lange nicht für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereit sei, und trotz der (vorübergehenden?) Probleme hinsichtlich der neuen Verfassung, sollte man die Fortschritte der Europäischen Union auf diesem Gebiet seit dem ersten Golfkrieg 1990 nicht unterschätzen. Vor gerade einmal 10 Jahren wurde eine gemeinsame europäische Position noch nicht einmal erwartet.

Seither hat sich die Situation dramatisch verändert. Schon während der Balkankrise mussten die EU-Mitgliedsstaaten erkennen, dass sie nur etwas erreichen konnten, wenn sie mit einer Stimme sprachen. Derzeit machen die Mitgliedsstaaten wertvolle Erfahrungen in gemeinsamen militärischen und nicht-militärischen Operationen in Bosnien, im Kosovo, in Mazedonien und jüngst auch im Kongo. In den vergangenen Jahren ist es Europa gelungen, eine Vielfalt unterschiedlicher außenpolitischer Instrumente zu entwickeln. Wichtig ist nun, diese militärischen sowie nicht-militärischen Instrumente und Fähigkeiten effektiv zu integrieren.

Die Verabschiedung der **Europäischen Sicherheitsstrategie** (Ein sicheres Europa in einer besseren Welt¹) Ende letzten Jahres als Grundlage für die GASP war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Europa musste endlich seine eigenen strategischen und sicherheitspolitischen Interessen definieren. Die Strategie definiert die neuen **Bedrohungen in einem neuen Sicherheitsumfeld** (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, failing states und organisierte Kriminalität), behandelt die daraus hervorgehenden **strategischen Ziele** der europäischen Außenpolitik (auf die Bedrohungen reagieren und in den benachbarten Regionen Europas Sicherheit schaffen sowie einen effektiven Multilateralismus aufbauen) und beurteilt die **politischen Konsequenzen** für die EU. Sie gelangt zu dem Schluss, dass Europa seine Ziele nur in einem effektiven multilateralen Szenario internationaler Institutionen und als Partner anderer globaler und regionaler Akteure erreichen kann, sowie es in dem **Wider Europe**-Konzept² der Kommission dargelegt wird.

Von ähnlich entscheidender Bedeutung ist das Kapitel über die GASP im **Verfassungsentwurf**, in dem deren institutionelle Grundlage und die erforderlichen Entscheidungsorgane gestärkt, sowie ihre politischen Ziele und Instrumente beschrieben werden. In diesem Zusammenhang werden neben der Konfliktprävention, der Unterstützung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten auch die Förderung eines internationalen Systems auf der Grundlage einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und globaler

¹ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf (englisch);

<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/riedenspolitik/ess.pdf> (deutsch)

² http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/intro/index.htm

verantwortungsbewusster Regierungsführung erwähnt³. Darüber hinaus soll die Außenpolitik der Nachhaltigkeit, dem freien Handel und der Armutsbekämpfung dienen.

Auf institutioneller Ebene war die Schaffung des Amtes des **Außenministers der Europäischen Union** sicherlich der bedeutendste Schritt. Durch ihren Außenminister sollte die EU ihre Handlungsfähigkeit ausbauen und ihre internationale Präsenz stärken können. Das dem zukünftigen Außenminister der EU zugesprochene gesonderte Initiativrecht⁴ verleiht ihm reale politische Macht und ermöglicht ihm, durch effektive Führung eine GASP faktisch zu verwirklichen. In seinen Verantwortungsbereich fällt ebenso die Koordinierung der GASP, des Außenhandels, der Zusammenarbeit in der Entwicklung und höchstwahrscheinlich auch die der EU-Erweiterungspolitik, wobei er vom Europäischen Diplomatischen Dienst unterstützt wird⁵. Zu bedauern ist, dass der Verfassungsentwurf weder die Erweiterung der Mehrheitsabstimmung über die GASP noch eine Stärkung der parlamentarischen Kontrollinstanzen vorsieht⁶.

Die **Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik** (ESVP) stützt sich auf zwei Säulen, eine zivile und eine militärische⁷. Die **Petersberger Aufgaben**⁸ wurden erweitert, so dass sie nun Einsätze zur Abrüstung, Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten, militärische Beratung, Kampf gegen den Terrorismus, Konfliktprävention, humanitäre, friedenserhaltende und friedensschaffende Aufgaben umfassen. Dies kann als eine zuverlässige Rechtsgrundlage für die zivile Krisenprävention, wie sie von UNO-Generalsekretär Kofi Annan gefordert wurde, aufgefasst werden.

Eine weitere bemerkenswerte Entwicklung ist die Möglichkeit einer **strukturierten Zusammenarbeit** einer begrenzten Anzahl von Mitgliedsstaaten⁹, wodurch das Konzept einer „Verteidigungsunion mit der Union“ wie es Belgien, Frankreich, Deutschland und Luxemburg während auf dem „Mini-Gipfel“ zur europäischen Verteidigungsunion in Brüssel am 29. April 2003 vorgeschlagen hatten, umgesetzt werden könnte. Es bleibt zu hoffen, dass diese Möglichkeit der Entwicklung der GASP nicht hinderlich, sondern förderlich ist.

Schließlich enthält der Verfassungsentwurf eine **offene Beistandsklausel**¹⁰, ähnlich dem Artikel 5 des NATO-Vertrags, welche der EU den Status eines partiellen Verteidigungsbündnisses gibt. Hinzu kommt eine Solidaritätsklausel im Falle von Terroranschlägen sowie Natur- und anthropogen verursachten Katastrophen¹¹.

Doch auch mit einfacheren und klareren Mitteln und Methoden wird die Entscheidungsfindung im Bereich der GASP problematisch bleiben, zumal das Konsensprinzip als auch die äußerst komplexen Regelungen in der Verteidigungspolitik beibehalten werden. Mit dem Verfassungsvertrag wird eine GASP möglich, mit der die EU zu einem globalen Akteur heranwachsen kann – ob dieser Vorgang allerdings reibungslos verläuft, hängt von dem Willen und der Fähigkeit der 25 ab, aus der Vergangenheit zu lernen und an unsere gemeinsame Zukunft zu denken.

Die EU-Erweiterung, besonders durch die Staaten aus dem ehemals sowjetischen Einzugsbereich, stellt die GASP vor eine Reihe neuer Probleme und Herausforderungen. Es ist zu erwarten, dass sich anfangs die internen Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten während des Integrationsprozesses der Außen- und Sicherheitspolitiken mehren werden, da viele (neue) unterschiedliche Interessen und Erfahrungen berücksichtigt werden müssen. In den folgenden Kapiteln werden diese (gemeinsamen oder individuellen) historischen Erfahrungen beleuchtet, auf die Europa bauen kann, und die neuen Herausforderungen diskutiert, denen es sich kurz- und langfristige gegenüber sieht.

³ Teil III, Art.193

⁴ Part III, art.197

⁵ III,Art.230 und Erklärung eines „European External Action Service“

⁶ Teil I, Art.39; Teil III, Art.201

⁷ Teil III, Art.210

⁸ Teil III, Art.210

⁹ Art.40.6 und III-213

¹⁰ Teil III, Art.214

¹¹ Teil I,Art.42; Teil III, Art.184,195,231

I. Viele Sprachen, eine Stimme: Europäische Erfahrungen in multilateralen Institutionen

Die EU-Erweiterung, besonders durch die Staaten aus dem ehemals sowjetischen Einzugsbereich, stellen die GASP vor eine Reihe neuer Probleme und Herausforderungen. Können wir für eine GASP aus Erfahrungen in Gebieten lernen, in denen eine gemeinsame EU-Politik bereits angewandt wird? Welche Probleme gibt es dort und wie werden sie bewältigt? Wie groß sind Einfluss und Erfolge der EU in multilateralen Institutionen? Welche sind die Herausforderungen in der nahen Zukunft?

Die EU tritt in einigen Bereichen, etwa bei den **Klimaverhandlungen**, als Einheit auf, obgleich dies auf keiner gesetzlichen Vorschrift beruht. Die Mitgliedsstaaten haben eine große Verhandlungsbereitschaft bei der Bestimmung ihrer Positionen und ihren Willen zur Zusammenarbeit bewiesen. Diese Arbeitsweise verlangt allerdings nach einer starken Führung und ihre Schwäche zeigt sich darin, dass das Ergebnis in der Regel auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausläuft.

Auch wenn die Arbeitsweise der EU in diesem Gebiet nicht als optimal bezeichnet werden kann, sind Fortschritte im Umweltschutz ohne diese Zusammenarbeit nicht denkbar. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Arbeitsweise auch nach der EU-Erweiterung möglich ist, wenn 25 Mitgliedsstaaten eine gemeinsame Position auszuhandeln haben.

Nicht nur bei den Klimaverhandlungen hat die EU eine gemeinsame Position bezogen. Sie ist in einer Vielzahl von Organisationen vertreten, in denen bis vor wenigen Jahren noch keine einzige europäische Stimme zu hören war. In vielen anderen Organisationen, allen voran Bretton Woods, ist sie allerdings nicht präsent.

Hier kann zwischen zwei Hauptkategorien unterschieden werden: Zwischen Organisationen, in denen die EU über eine **ausschließliche Zuständigkeit** verfügt, etwa in der Welthandelsorganisation und diversen Handelsabkommen (z.B. im Kimberley-Prozess¹²) und jenen, in denen das nicht der Fall ist. Zwei weitere Bereiche mit ausschließlicher EU-Zuständigkeit sind Landwirtschaft und Fischerei. Praktisch daran ist, dass die Institution, die die Maßnahmen entwirft und entwickelt, diese auch nach Außen hin vertritt. Diese Kopplung von Politikgestaltung und Repräsentation ist äußerst wichtig, da sie sicherstellt, dass die Institution, die die Politik erklärt, in der Folge auch an ihrer Umsetzung arbeitet. In all diesen Bereichen legt der Rat die politischen Themen fest, nicht im Alleingang, sondern in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, um sicherzustellen, dass ihre Politik den Positionen der einzelnen Länder gerecht wird.

Bisher wurden mit dieser Arbeitsweise gute Ergebnisse erzielt. Außerhalb der EU mag sogar behauptet werden, die EU zeige sich in den internationalen Handelsverhandlungen etwas zu erfolgreich. Die Entwicklungsländer sind allemal dieser Ansicht.

In diesen Bereichen ist jederzeit der Zugriff auf die qualifizierte Mehrheitsabstimmung möglich, von der allerdings nur äußerst selten Gebrauch gemacht wird. Für die Mitgliedsstaaten ist die Möglichkeit der Anwendung dieses Mittels im Streitfall aber ein starker Anreiz, Kompromisslösungen zu finden. In der Regel sind die vorgebrachten Vorschläge so strategieorientierter als es in einer Situation der Fall wäre, in der jeder Verhandlungspartner im Entscheidungsprozess auf die Aufnahme auch kleinerer Anliegen bestehen könnte.

Außerdem muss den Verhandlungspartnern ein gewisses Maß an Verhandlungsspielraum eingeräumt werden. Wurde ihnen nämlich genau gesagt, was sie am Verhandlungstisch zu sagen haben, schwinden ihre Erfolgchancen empfindlich. Wenn sie das strategische Ziel kennen, die taktische Vorgehensweise es zu erreichen jedoch ihnen überlassen wird, ist die Aussicht auf Erfolg wesentlich größer. Es muss zwischen Taktik und Strategie unterschieden werden. Historisch gesehen ist dies die Vorgehensweise der EG/EU im Rahmen der internationalen (Handels-)Organisationen.

¹² http://europa.eu.int/comm/external_relations/kimb/intro/

Die Negativbeispiele stammen meist aus den Bereichen, in denen **keine ausschließliche Zuständigkeit** vorgesehen ist, wie z.B. auf der Anti-Tabak-Konvention während einer kürzlich stattgefundenen Versammlung der Weltgesundheitsorganisation WHO. Dann gibt es Themengebiete, denen keine ausschließliche Zuständigkeit zugeordnet ist, sondern eine gemischte Zuständigkeit à la GASP. Im Kontext der **UNO** wird mit einer Koordination im Stile der GASP gearbeitet. Die Mitgliedsstaaten neigen dazu, die Tätigkeit der UNO der zweiten Säule und der GASP zuzuordnen; darüber lässt sich zwar streiten, es bildet jedoch den Rahmen, in dem die EU agiert. Es handelt sich hierbei übrigens um ein neuartiges Phänomen, das erst vor wenigen Jahren aufgetaucht ist. Und es hat sich als ein äußerst erfolgreiches Modell erwiesen, durch das die EU nun als geschlossene Kraft in Erscheinung tritt.

Gegenwärtig stimmen die EU-Mitgliedsstaaten in den UN-Versammlungen über ca. 95% der UN-Resolutionen gemeinsam ab. Da die fehlenden 5% meist sehr spezielle Themen betreffen, ist dies eine beachtliche Zahl. Die EU wählt und spricht mit einer Stimme durch ihren Vorsitz. Im EU-Vertrag erhält dies eine rechtliche Grundlage indem den Mitgliedsstaaten nahegelegt wird, in internationalen Organisationen ihre Positionen aufeinander abzustimmen. Eine Bestimmung im Vertrag regelt eigens die Vorgehensweise des Sicherheitsrates und ist damit die Ausnahme der Regel. In allen anderen Fällen trifft die Verpflichtung zur Koordination auf sämtliche UN-Komitees zu.

Die EU wird versuchen, den Großteil der Verhandlungen in der UNO mit einer gemeinsamen Position zu führen. Der Weg zu einer solchen Position beginnt oft lange davor, wenn die Agenda bekannt ist und die Papiere eingesehen werden können – wenn also ein Koordinierungsprozess überhaupt möglich ist. Bei anderen Themen wiederum wird eine Einigung durch Expertenrunden, die in regelmäßigen Abständen zusammenkommen, kurzfristig improvisiert.

In diesen Expertenrunden werden bisweilen auch langfristige strategische Ziele entwickelt, die allerdings stark von dem jeweiligen Vorsitz abhängen. Problematisch daran ist, dass das Interesse eines für sechs Monate gewählten Vorsitzes an einer Konferenz, die erst in zwei Jahren stattfinden soll, in der Regel eher gering ist. Andererseits sollte man auch davon ausgehen, dass die Experten sich bemühen werden, dass ihre Arbeit unter dem folgenden Vorsitz fortgesetzt wird; bei nicht so brisanten Themen gibt es jedoch bestimmt Verbesserungspotenzial. Was die Themen der ersten Säule betrifft, ist das Problem weniger der Vorsitz als das schier nicht zu bewältigende Arbeitspensum. Das Zusammenspiel all dieser Faktoren kann anderen Mitgliedsstaaten der UNO den Anschein vermitteln, die EU handle in UN-Angelegenheiten zu träge und zu wenig vorausschauend.

Die Abläufe der UNO werden mit gutem Erfolg beim Wirtschafts- und Sozialausschuss (**ECOSOC**¹³) und seinen zuständigen Kommissionen angewandt, und mehrere größere Konferenzen unterliegen ECOSOC-ähnlichen Regelungen. Weniger erfolgreich damit ist – und die Gründe dafür liegen auf der Hand – der UN-**Sicherheitsrat**, und bislang auch bestimmte UN-Sonderorganisationen, insbesondere in Genf. Kurzfristig ist ein einziger europäischer Sitz im Sicherheitsrat zwar nicht zu erwarten, auf lange Sicht bleibt dies jedoch eine realistische Option, deren Verwirklichung von der Fähigkeit der EU abhängt, eine (diplomatische) Struktur zu errichten, die auf ein größeres gemeinsames Verständnis und ein gemeinsames Ethos abzielt. Der in der Verfassung vorgesehene EU-Außenminister könnte, anders als die nationalen Diplomaten, maßgeblich dazu beitragen, dieses Projekt weiterzuentwickeln.

Bisher verläuft das Langzeitprojekt positiv. Ein wichtiger Schritt war es, dass die Mitgliedsstaaten sich darauf geeinigt haben, in den Verhandlungen nur die EU sprechen zu lassen und nicht einzuschreiten, auch wenn wichtige nationale Interessen auf dem Spiel stehen. Die Mitgliedsstaaten haben verstanden, dass sie auf diese Weise viel eher ihre Ziele erreichen, als eines der 191 UN-Mitgliedsstaaten allein.

Diese Erfahrungen zeigen, dass allein die Tatsache, dass die EU als solche in einer internationalen Organisation präsent ist, einen unglaublichen Fortschritt bedeutet. Noch bemerkenswerter ist dies in den Organisationen, in denen die EU nicht einmal ordentliches Mitglied ist. Die bevorstehenden Herausforderungen gelten nun allgemeinen Fragen und der Erweiterung.

Ein gemeinsames europäisches strategisches Konzept scheint die einzige Möglichkeit zu sein, eine kohärente EU-Politik in den unterschiedlichen internationalen Foren durchzusetzen. Die Erwartung, sowohl von innen als auch von außen, dass die EU nunmehr eine gemeinsame Position vertritt, ist ein neues Phänomen, das es beispielsweise zu Beginn der Balkan-Krise noch nicht gab. Es hat seither eine beachtliche Veränderung in der Denkweise stattgefunden.

Welche politischen Konsequenzen lassen sich daraus ziehen? Vorrangig sollten wir sicherlich die Stabilität dessen nicht überschätzen, was wir bisher in und für die EU erreicht haben. Im Gegenteil – wir müssen uns vor Augen führen, wie einfach dieses noch zerbrechliche Gebilde von außen und auch von innen untergraben werden kann, wenn wir den nächsten Schritt zu effektiven Institutionen nicht wagen. Es braucht nicht viel, um das bisher Erreichte zu zerstören. In Handelsverhandlungen zeigt es sich jedes Mal: ist sich eine Partei während einer Verhandlung uneins, werden die anderen Verhandlungspartner immer versuchen, diese Gruppe zu spalten.

Es ist also wichtig, institutionelle Strukturen zu schaffen, die eine gute Grundlage für gemeinsames Handeln bieten, und ebenso wichtig ist es, sich für internationale Institutionen als geeintes Europa einzusetzen. Die neue Verfassung ist ein Schritt in die richtige Richtung, wenn auch nicht der von vielen erhoffte große Sprung. Die europäischen Erfahrungen in vielen internationalen Foren haben gezeigt, dass Europa nur als geeinte EU ein wichtiger globaler Akteur sein kann. Daraus sollten wir auch für die GASP lernen, wenn wir uns nicht selbstverschuldet zum Spielball, und nicht zu einem Spieler in dieser Partie machen wollen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wenn Europa es mit seiner Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ernst meint, muss es seine Institutionen stärken und eine ständige (diplomatische) Struktur schaffen, um ein gemeinsames Ethos herauszubilden. Die Erfahrungen in anderen Gebieten haben gezeigt, dass die EU-Mitgliedstaaten nur gemeinsam effektiv als Global Player handeln können. Alte und neue Mitgliedsstaaten gleichermaßen müssen berücksichtigen, dass die bisherigen Erfolge der EU auf einem noch schwachem Fundament stehen und leicht untergraben werden können. Die Bestimmungen über die GASP in der neuen Verfassung und insbesondere das Amt des EU-Außenministers können dazu beitragen, Europas Position zu festigen und ihm neue Perspektiven zu eröffnen.

2. Bleibt Europa uneins?

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Erfahrungen und Herausforderungen

„Es wäre ein Unglück für Europa, wenn es uneins bliebe“, sagte Valéry Giscard d’Estaing, Präsident des Konvents, als er 2003 den Karlspreis zu Aachen für die „Förderung eines geeinten Europas“ entgegennahm. Bietet die neue EU-Verfassung Europa tatsächlich eine zuverlässige Grundlage für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik? Welche Befugnisse erhält der neue europäische Außenminister? Und wie sieht die Zukunft der Beziehung zwischen der NATO und der GASP aus?

Bushs Berater wissen, dass sie die amerikanische Zivilgesellschaft niemals dazu gebracht hätten, dem Krieg gegen den Irak zuzustimmen, wenn die EU mit einer Stimme gesprochen hätte und die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten sich gemeinsam gegen den Standpunkt des US-Präsidenten gestellt hätten. Zu unser aller Unglück ist es nicht so gekommen.

Bis zum 11. September 2001 wurde die Frage nach der Wirksamkeit der GASP vom Balkankonflikt überschattet, in dem Europa endlich gemeinsam handelte. In der Zeit nach dem 11. September zeigte sich jedoch, dass die EU-Mitgliedsstaaten dennoch geteilt sind, und aus historischen Gründe. Aus der politischen Analyse der Suez-Krise zogen Großbritannien und Frankreich unterschiedlichen Schlüsse. Während es Großbritannien mit seiner Außen- und Sicherheitspolitik an die Seite der USA schlug,

¹³ Economic and Social Committee

plädierte Frankreich in seinem eigenen Interesse für ein stärkeres Europa. Aus historischen Gründen war Deutschland bis vor kurzem der engste Verbündete der USA, doch hatte es auch allen Grund, sich für ein starkes Europa einzusetzen. Unterm Strich bedeutet dies, dass die EU nur mit einer Stimme sprechen kann, wenn Frankreich, Großbritannien und Deutschland einer Meinung sind.

Was den Umgang mit der NATO angeht, stehen den EU-Mitgliedsstaaten drei Möglichkeiten offen. Die NATO wird darin stets als ein Eckpfeiler der Sicherheit betrachtet, aber während die neutralen Mitgliedsstaaten die Petersberg-Aufgaben nur bedingt mittragen (d.h. militärische Interventionen sollten der NATO überlassen werden), betrachten Großbritannien und andere Staaten die NATO als Hauptträger ihrer Sicherheit. Frankreich und andere stimmen der Rolle der NATO zu, allerdings nur im Rahmen der Berlin Plus-Vereinbarungen, die der EU Zugriff auf NATO-Ressourcen für ihre Operationen gewähren. Diese drei Herangehensweisen machen einen Konsens nicht gerade einfach.

Von allen Mitgliedsstaaten unternehmen nur Frankreich, Großbritannien und Griechenland ernsthafte Anstrengungen, ihre militärische Leistungsfähigkeit zu steigern. Die anderen treffen andere Entscheidungen. Und das heißt im Grunde, dass es Europa trotz einer gemeinsamen Position an Glaubwürdigkeit mangelt, weil ihm schlicht und einfach die militärischen Mittel fehlen.

Wird Europa diese Fähigkeiten fördern, und wenn ja, wie? Wird die ESVP das Tempo der Entwicklung der GASP bestimmen? Für die meisten Länder ist ein Mehraufwand für militärische Fähigkeiten nur im Rahmen der EU möglich. Der Mini-Verteidigungsgipfel am 29. April 2003 in Brüssel endete mit sieben präzisen Vorschlägen, diese Fähigkeiten zu entwickeln – allerdings gingen die ursprünglichen Vorschläge viel weiter (und beinhalteten etwa Benchmarking). Zu diesen Vorschlägen gehörten der Einsatz einer schnellen Eingreiftruppe (die um die französisch-deutsche Brigade errichtet werden soll) für EU- und NATO-Operationen, ein Europäisches Kommando für den strategischen Lufttransport, europäische Ausbildungszentren und eine gemeinsame europäische Schutzkapazität gegen biologische, chemische und nukleare Bedrohung.

Europa muss am Ende über militärische Möglichkeiten verfügen, die seiner wirtschaftlichen Kraft entsprechen. Es ist zu erwarten, dass die EU-Erweiterung die Entscheidungsprozesse weiter erschwert. Das neue Kapitel in dem europäischen Verfassungsentwurf bedeutet immer noch, dass politischer Wille benötigt wird, um die GASP voranzubringen, und dass die Mitgliedsstaaten lernen müssen, dass ihren eigenen Interessen am ehesten über den europäischen Weg gedient ist. Auch wenn auf den ersten Blick der Fortschritt auf diesem Gebiet nicht sonderlich vielversprechend scheint, sollten wir nicht vergessen, dass die GASP erst 1992 im Vertrag von Maastricht als eine Möglichkeit für die Zukunft Erwähnung fand.

So lange die Sicherheitspolitik der EU auf zwischenstaatlicher Ebene und mehrheitlich auf Konsens statt auf Mehrheitsbeschlüssen basiert, werden sich zwischen der NATO und den EU-eigenen Prozessen keine ernsthaften Reibereien ergeben. Wenn andererseits die GASP sich unabhängiger von der NATO entwickeln würde, könnte dies die USA noch mehr in den Unilateralismus drängen. Das würde Europas Einfluss untergraben und das Risiko erhöhen, dass die Vereinigten Staaten und Europa getrennte Wege gingen und somit die NATO und die transatlantischen Beziehungen im Allgemeinen gefährden.

Der strategische Riss, der durch das NATO-Bündnis geht, betrifft nicht so sehr die Ziele sondern die anzuwendenden Instrumente und die Umstände, in denen sie anzuwenden sind, wie es in der Irak-Krise der Fall war. Zum ersten Mal seit ihrer Gründung haben wir die Möglichkeit, die Struktur der NATO zu verändern. Wie könnte sie aussehen? Würde die EU über ausführende Gewalt verfügen, sollte dann nicht die NATO nur dann aktiviert werden, wenn die Mittel der EU nicht ausreichend sind? In diesem Fall würden wir die transatlantische Säule bitten, sich zu beteiligen. Beide Säulen könnten sich auf eine Zusammenarbeit verständigen, und sollten sie sich nicht einig werden, würde dies noch lange nicht einem Bruch in der transatlantischen Solidarität gleichkommen.

Um dorthin zu gelangen, sind allerdings bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Europa muss die Wirksamkeit seiner militärischen Kapazität weiter verbessern. Hier besteht übrigens ein großes Sparpotential, denn langfristig ist im Rahmen der derzeitigen Verteidigungshaushälter ein weitaus größerer Output möglich. Tatsächlich herrscht ein allgemeines Einvernehmen darin, die Kapazitäten gemäß des Vorschlags, wie er auf dem Mini-Verteidigungsgipfel vorgebracht wurde, zu stärken. Die größte Verunsicherung entstand dort rund um die Idee des Europäischen Amtssitzes.

Die Idee der GASP lässt sich nur durch eine verbesserte Zusammenarbeit vorantreiben, die durch die neue Verfassung auch möglich wird. Sollte es der EU gelingen – mittels einer "strukturierten Zusammenarbeit" oder alle Mitgliedsstaaten gleichzeitig –, eine ausführende, integrierte europäische militärische Handlungsfähigkeit herzustellen, die im Stande ist, eigenständig die ganze Palette der Petersberger Aufgaben zu bewältigen, hätte dies auch Folgen für die Beziehungen innerhalb der NATO.

Diese europäische Handlungsfähigkeit könnte dann sowohl in der NATO als auch in der EU eingesetzt werden. Sie würde also gleichzeitig die europäische Säule der NATO im Rahmen seiner militärischen Fähigkeiten darstellen. Daraus ergeben sich natürlich politische Folgen: Die NATO könnte sich zu einer Organisation aus zwei gleichberechtigten Säulen entwickeln, in der die EU mit einer Stimme spricht. Die Schaffung eines solchen Europäischen Gremiums in der NATO entspräche sogar den Bestimmungen des EU-Vertrages und würde die Gefahr bannen, dass die USA mit ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU bilaterale Abkommen trafen und die EU als solche ignorierte. Was die sogenannten non-Article 5-Missionen betrifft, würde jede Säule im Krisenfall auf ihrer Seite des Atlantiks die volle Zuständigkeit übernehmen, und die übergeordnete NATO nur einschalten, wenn die betroffene Säule die Krise mit den eigenen Mitteln nicht bewältigen kann oder die andere Säule aus politischen Gründen beschließt, sich von Anfang an einzubinden, z.B. weil für sie wichtige Interessen auf dem Spiel stehen. So wäre die europäische Säule nicht zur Teilnahme an US-Missionen gezwungen, die sie wie die Invasion des Irak für politisch bedenklich oder inakzeptabel hielt. Was die gemeinsame Verteidigung betrifft, bliebe die NATO der übergeordnete Garant für Sicherheit für alle Bündnispartner; allerdings könnten beide Säulen vielleicht auch auf diesem Gebiet zu Anfang die Verantwortung übernehmen.

Die EU braucht ein gemeinsames Strategiekonzept für ihre Auslandseinsätze. Ein Strategiekonzept ist ein politisches Instrument, das den Interessen und Werten der Union untergeordnet ist, die langfristigen allgemeinen Ziele der EU absteckt und die grundsätzlichen Kategorien und Instrumente zur Erreichung dieser Ziele beschreibt. Es handelt sich um ein Referenzgerüst auf das man sich in der täglichen politischen Arbeit berufen kann, auf einer sich schnell wandelnden und immer komplexeren internationalen Bühne. So lange eine gemeinsame Sichtweise auf dieser Ebene sowie der Wille, zusammen zu handeln, fehlt, kann die EU lediglich als unbeständiger internationaler Akteur auftreten – ohne strategische Dimension ist die Schaffung einer militärischen Handlungsfähigkeit sinnlos.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die neue Verfassung der EU ist ein Schritt in die richtige Richtung; um die GASP zu verwirklichen, ist immer noch der politische Willen der Mitgliedstaaten erforderlich. Die verstärkte Zusammenarbeit könnte ein geeigneter Weg dahin sein. Die Bedeutung des neuen Europäischen Außenministers wird anfangs stark von seiner/ihrer Fähigkeit abhängen, mit viel Taktgefühl einen gemeinsamen europäischen diplomatischen Corps aufzustellen. Die Schaffung eines Europäischen Gremiums in der NATO entspräche den Bestimmungen des EU-Vertrags und würde der gegenwärtigen Situation, in der die USA mit ausgewählten Mitgliedsstaaten Verhandlungen führen und die EU als solche ignorieren, ein Ende bereiten.

3. Der Balkan-Konflikt: Hat Europa daraus gelernt?

Als Jugoslawien 1991 auseinanderbrach, war Europa hoffnungslos gespalten. Einige Mitgliedsstaaten wollten die Teilung Jugoslawiens verhindern, andere wollten die Unabhängigkeit der abtrünnigen Republiken Slowenien und Kroatien bedingungslos anerkannt wissen, eine dritte Gruppe schließlich favorisierte einen kohärenteren Ansatz. Zum Glück hat Europa aus seinen Fehlern gelernt und in den letzten Jahren vieles in der Region bewirkt. Doch wo stehen wir jetzt und wie verfahren wir weiter? Welche sind die größten Herausforderungen an Europa auf dem Balkan in der nahen Zukunft, und was können wir aus den Erfahrungen in der Region lernen, im Hinblick auf Konflikte in anderen Regionen?

Am 1. Januar 2003 übernahm die European Union Police Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina (BiH) die Arbeit der internationalen Polizei-Einsatztruppe der UNO. Entsprechend der allgemeinen Zielsetzung des **Paris/Dayton-Abkommens** ist die EUPM bemüht, gemäß den besten europäischen und internationalen Praktiken nachhaltige Polizeistrukturen zu schaffen, die BiH direkt unterstehen. Die Mission ist für einen Zeitraum von drei Jahren ausgelegt und ist der EU einziger Beitrag zur Sicherheit und Stabilität auf dem Balkan. Es ist ein weiteres gutes Beispiel für die Entwicklung einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Nach Ansicht des EU-Kommissars Chris Patten stellt der EU-Gipfel zum Westbalkan am 21. Juni 2003 einen Meilenstein in den europäischen Beziehungen mit den Ländern der Balkanregion dar, der zwei wichtige Botschaften an den Westbalkan richtet. Erstens, dass eine reelle Perspektive auf einen EU-Beitritt existiert, dass die Landkarte der Europäischen Union nicht als vollendet gilt, so lange sie ihr nicht beigetreten sind und dass die Europäische Kommission sie auf dem Weg dorthin mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen wird. Die zweite Botschaft lautet, dass die Mitgliedschaft verdient und erarbeitet werden muss, und dass es dazu des politischen Willens der Bevölkerung dieses Gebietes bedarf, auch um bestimmen zu können, wie weit sie ihren Weg in die europäische Integration vorhersehen können und wie lang dies dauern wird.

Den Gipfel in Thessaloniki einen Meilenstein zu nennen, ist allerdings eine ziemlich optimistische Einschätzung der Lage. Die von der EU erzielten Fortschritte durch den Balkankonflikt sind sicherlich beachtlich, wir benötigen jedoch eine konkretere angelegte Herangehensweise an den Stabilisierungsprozess, in dem jedes Jahr neue Bündnisse zwischen der EU und jenen Ländern geschlossen werden, die tatsächliche realistische Ziele und Strategien verfolgen. Die auf dem Gipfel in Thessaloniki erzielten Ergebnisse sind enttäuschend, zumal das ursprüngliche Papier des Griechischen Vorsitzes eher vielversprechend war. Leider wurde es von anderen Mitgliedsstaaten stark verwässert, vielleicht aus einer gewissen Erweiterungs-Müdigkeit heraus. Gestrichen wurde beispielsweise die Verpflichtung zur wirtschaftlichen Entwicklung der Balkanregion und geblieben ist davon lediglich die nahezu belanglose Klausel, die dem Westbalkan die Aufnahme in die Europäische Charta für Kleinunternehmen in Aussicht stellt.

Die derzeitigen EU-Politiken – der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und der Stabilitätspakt – wurden in den unruhigen Tagen unmittelbar nach der Kosovo-Krise 1999 beschlossen. Sie sind eine Kombination eines Standardpakets bilateraler Initiativen, die auf eine engere Zusammenarbeit der Staaten der Region abzielen.

Eine effektive Strategie zur Stabilisierung des Westbalkans und zu seiner Integration in die EU sollte alle Länder mit einbeziehen, die dabei allerdings selbst das Tempo bestimmen dürfen, in dem sie den Prozess durchlaufen, und ohne dass die schnelleren Länder sich durch die langsameren auf ihrem gemeinsamen Weg gebremst sehen. Solch eine Strategie sollte



- deutlich machen, wie bereits erfolgt durch Kommissar Patten, dass die Staaten der Region in der EU willkommene Mitglieder sind, sofern die vereinbarten Bedingungen erfüllt sind;
- die finanzielle Zuwendung für die Region erhöhen, in dem Maße, dass die betroffenen Länder und Entitäten im Vergleich zu den gegenwärtigen Beitrittskandidaten nicht benachteiligt sind;
- die Unterstützung für die Region an ein Indikator- (oder Benchmark-) Reformprogramm knüpfen, das von den Ländern selbst in Zusammenarbeit mit der EU erarbeitet und regelmäßig evaluiert wird und der strikten Einhaltung der Bedingungen unterliegt, im Rahmen der Europäischen Partnerschaften, die als Eckpfeiler des SAP betrachtet werden sollten;
- die Europäischen Partnerschaften flexibel auslegen und dabei je nach Bedarf mit regionalen, lokalen sowie den Zentralregierungen zusammenarbeiten. Der „SAP Tracking Mechanism“ sollte in diese Herangehensweise an die Europäischen Partnerschaften integriert werden, so dass der Kosovo auf Grund seines bislang ungeklärten Status in diesem Prozess nicht benachteiligt wird;
- den Staaten des Westbalkans die Option auf eine Zollunion mit der EU bereits vor einer Mitgliedschaft geben;
- ein differenzierteres Visa-System für die Bürger der Balkanstaaten einführen.
- die Schaffung von Gebieten größerer Freizügigkeit zwischen benachbarten Regionen, um die Entwicklung einer grenzübergreifenden und regionalen Zusammenarbeit zu fördern;
- die EU dazu verpflichten, ihre Rolle in der Sicherheit des Westbalkans weiter zu stärken – insbesondere ihre militärische Mission in Mazedonien und ihre Polizeimission in Bosnien – vor allem im Kampf gegen die Korruption und die organisierte Kriminalität.

Bezüglich der **Sicherheit** sollte ihre Bedeutung aus der Sicht der Basis erörtert werden und dazu müssen wir versuchen, Südosteuropa einerseits als Region, andererseits auch als Summe seiner Teile zu begreifen. Es muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Druck seitens der EU zu einer ersten Konkurrenzsteigerung unter den Ländern geführt hat, um ganz oben auf der Liste zu stehen. Da die Liste hierarchisch angelegt wurde, ist ein Konkurrenzkampf, nicht Zusammenarbeit, die Folge.

Sind die Menschen auf dem Balkan in der Folge der europäischen Politik sicherer als zuvor, oder nicht? Wie definieren die Menschen Sicherheit? Es muss an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Frage nach der Identität die Region unsicherer gemacht hat. Aus wirtschaftlicher Sicht ist stellenweise eine positive Entwicklung zu erkennen. Aus militärischer Sicht muss in Anbetracht der drei Kriege auf ehemals jugoslawischem Gebiet die Frage verneint werden, und eingedenk der jüngsten Entwicklungen in Mostar und im Kosovo ist der Frieden in vielen Regionen nach wie vor nicht von Dauer und sehr fragil. Nicht genügend Beachtung hat bisher das Problem der mangelnden wirtschaftlichen und militärischen Loyalität zwischen den USA und Europa gefunden. Wirtschaftlich fühlt sich die Region zu Europa hingezogen, während die meisten Menschen, trotz der Entwicklungen in den vergangenen zehn, elf Jahren, sich militärisch den USA verpflichtet fühlen.

Für die Menschen auf dem Balkan gibt es bisher keine Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und auch wenn die Regierungen und die Menschen bereit sind, zu akzeptieren, dass ihre Zukunft in Europa liegt, läuft die Euro-Atlantische Integration Gefahr, zu einer Kluft zwischen dem Willen der Regierungen und den Bedürfnissen der Menschen zu werden – was nicht die Intention war. Es muss daher dringend zu einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen den Interessen und Maßnahmen der EU und denen der Balkanregierungen und deren Bevölkerungen gefunden werden.

Keiner der Balkanstaaten wird der 51. US-Bundesstaat; langfristig ist die EU ihre Zukunft. Die EU hat ein strategisches Interesse an der Integration des Balkans in die Union und die USA sind sich dessen bewusst. Andererseits ist es äußerst wichtig, dass die Menschen auf dem Balkan Europa tatsächlich mit einer Stimme sprechen hören; entgeht ihnen nicht, dass zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten gegenwärtig noch große Meinungsverschiedenheiten herrschen.

Vielleicht sind die Erwartungen auf beiden Seiten auch zu hoch; die Balkanstaaten sind jedenfalls dabei, ihr Bestes zu geben. Es täte ihnen gut, zu erfahren, was die EU tut, um dies zu honorieren. Da der Stabilitätspakt 1999 noch beste Aussichten auf Erfolg bot, ist er gewissermaßen Teil des Problems geworden. Denn bis heute, fünf Jahre danach, ist noch nicht viel geschehen. Zum Thema Balkan gibt es nach wie vor viel heiße Luft und kaum Ergebnisse, und nach Thessaloniki sieht die Situation nicht anders aus.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Trotz der positiven Beiträge der EU zu mehr Stabilität und Sicherheit auf dem Balkan müssen weitere positive Anreize geschaffen werden. Die EU muss deutlich machen, dass ihr Engagement in der Region ehrlich gemeint ist, durch höhere finanzielle Beteiligung in dem Gebiet, eine bessere wirtschaftliche Zusammenarbeit und eine gerechtere Visa-Politik. Von großer Bedeutung ist auch der regelmäßige und andauernde Austausch mit den Zivilgesellschaften. Aus den Erfahrungen mit ethnischen Konflikten in anderen Regionen haben wir gelernt, dass militärische Einheiten der internationalen Gemeinschaft bereits frühzeitig einsatzbereit sein müssen und dass die Strategie zur Verhinderung ethnischer Konflikte zwei Ebenen umfassen muss: erstens, den Aufbau von zivilgesellschaftlichen Kooperationsstrukturen und, zweitens, Ausübung von Druck von außen auf die politische Führung. Schließlich muss eine glaubwürdige internationale militärische Truppe lange genug anwesend bleiben, um ein erneutes Aufflackern der Gewalt zu verhindern und die Entstehung lokaler Strukturen zu ermöglichen, mit denen der Frieden nachhaltig zu sichern ist.

4. Das Quartett, der Barcelona-Prozess und der Roadmap for Peace: Europas Rolle im Mittelmeerraum und im Nahen Osten

Der südliche und östliche Mittelmeerraum und der Mittlere Osten sind Schlüsselprioritäten der Europäischen Union. 1995 wurde in Barcelona die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen der EU und 12 mediterranen Partnern gegründet. Die EU hat sich ebenfalls im Friedensprozess im Mittleren Osten engagiert. Die Situation in der Region verschlimmert sich zusehens. In welchem Zustand verkehrt der Barcelona-Prozess? Was sind die Erfahrungen der EU im Quartett? Was kann Europa tun, um zu Frieden und Wohlstand in der Region beizutragen?

Auch wenn sich die Euro-Mediterrane Partnerschaft/Barcelona-Prozess und der Friedensprozess im Nahen Osten zweifellos teilweise ergänzen, sollte eine direkte Verknüpfung vermieden werden. Die Interessen der Europäischen Union im Mittelmeer haben sich seit den 90er Jahren stetig weiterentwickelt. Bis 1990 stützte sich die EU-Mittelmeerpolitik traditionell auf Handel und Entwicklungshilfe; 1990 kam die Idee der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Mittelmeerländern und die stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft – insbesondere durch Universitäts- und Medienprojekte – hinzu. Im Rückblick währte diese Phase nicht gerade lange.

Als 1995 der **Barcelona-Prozess** (BP) in Gang gesetzt wurde, bot er einen umfassenden Rahmen, der neben den Menschenrechten auch wirtschaftliche, politische, kulturelle und sicherheitsrelevante Aspekte berücksichtigte. Der größte Teil der Energie floss in die Verhandlungen um Handelsliberalisierungen und Assoziierungsvereinbarungen deren Hauptanliegen die Schaffung bilateraler Nord-/Südzonen war. Neu war der Gedanke, diese Zonen über eine diagonal verlaufende Handelszone miteinander zu verbinden, nach wie vor eines der wichtigsten europäischen Vorhaben, bei dem es sich nicht nur darum handelt, europäischen Unternehmen Geschäftsmöglichkeiten zu eröffnen.

Damals standen alle unter dem Einfluss der Analysen der Weltbank, die die demographische Entwicklung dieser Länder prognostizierten und deutlich machten, dass irgendetwas unternommen werden musste, um die demographischen und sozialen Kräfte freizusetzen und der Bevölkerung bessere

politische und wirtschaftliche Möglichkeiten zu bieten¹⁴. So sah die Situation vor sechs bis sieben Jahren aus. Durch die Erklärungen von Marseille (2001), Valencia (2002) und jüngst Neapel (Dezember 2003) wurden dem BP noch weitere Ebenen hinzugefügt.

Beim letzten Zusammenkommen der Euro-Mediterranen Konferenz in **Neapel** im Dezember 2003 bekundeten die Außenminister die Notwendigkeit, den BP zu vertiefen, sowie ihn transparenter und sichtbarer zu gestalten, in dem Versuch, ihn den Zivilgesellschaften der Region näher zu bringen.

In diesem Geiste rief die Konferenz eine **Euro-Mediterrane Stiftung für den Dialog der Kulturen** ins Leben, die für jene Initiativen als Katalysator fungieren sollte, die an der Basis überall im Euro-Mediterranen Raum für eine erhöhte Dialogbereitschaft und mehr Verständnis arbeiten.

Die Schwäche der Zivilgesellschaften in den Mittelmeerländern verlangsamte bisher das Tempo der Reformen. Dies wird sich nur ändern, wenn die Regierungen selbst die Notwendigkeit neuer Beziehungen zwischen Staat, Märkten und Gesellschaft erkennen und demgemäß die Zivilgesellschaft ermutigen, um aktiv am Reformprozess teilzunehmen.

Ebenso bedeutend sind die wirtschaftlichen Reformen. Die Länder des südlichen Mittelmeerraumes müssen in der Lage sein, ihren Bevölkerungen eine zumutbare Zukunft zu bieten. Trotz aller Bemühungen seitens der EU, einschließlich einer umfangreichen wirtschaftlichen sowie technischen Unterstützung, und nicht unerheblicher Handelskonzessionen, wird die Wohlstandsschere zwischen der EU und diesen Ländern nicht kleiner.

In Neapel wurde ebenfalls eine **Euro-mediterrane Parlamentarische Versammlung** (EMPV) ins Leben gerufen, die Abgeordneten beider Seiten des Mittelmeeres ermöglichen soll, sich über Demokratie in einem modernen Staat und die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität unter Wahrung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, auszutauschen.

Das "globale Dorf" rückt immer näher zusammen und wir gelangen an einen Punkt, an dem wir uns nicht mehr rein außenpolitisch mit dem Mittelmeerraum befassen – wie es im Papier **Wider Europe** bereits hervorgehoben wurde. Eine zentrale Idee des Dokuments ist die Anwendung kommunaler Instrumente, um die Beziehungen mit unseren unmittelbaren Nachbarn aufzubauen und zu festigen. Dies bedeutet, dass wir heute auf mehreren Ebenen statt nur auf der des BP arbeiten. Diese neue Politik sollte allerdings auf dem im BP bisher Erreichten aufbauen.

Wider Europe sieht zudem ein Programm gemeinsamer Aktionen vor, die eine Entwicklung der vier Grundfreiheiten der EU in Aussicht stellt: die der Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen.

Die Schlussfolgerungen des **Europäischen Rates in Thessaloniki** enthalten ein Kapitel über europäische Initiativen in der Arabischen Welt. Europa muss sich das Problem seines nicht ausreichenden Engagements in den südlichen Mittelmeerländern eingestehen, sowie die neue Situation berücksichtigen, die durch den Irak-Krieg entstanden ist. Sie muss ihre Zusammenarbeit mit jenen Kräften in diesen Ländern verstärken, die sich für Good Governance, Demokratie, Menschenrechte und die Gleichberechtigung der Frau einsetzen. Es findet bereits eine neue Debatte darüber statt, wie unsere Beziehung zu diesen Ländern wieder hergestellt werden kann, ohne nur auf Stagnation, sondern auf dynamische Entwicklung abzielen.

Die **GASP/ESVP** war bislang der arme Cousin des BP. Es liegt immer noch ein Projekt für eine Friedens- und Stabilitätsscharta in der Schublade, das 1995 in Barcelona noch große Aufmerksamkeit erregte. Der BP ist nicht nur von den Entwicklungen in der Region beeinflusst worden, sondern auch vom Prozess der europäischen Integration. Deshalb rangieren die Bereiche Justiz und Innenpolitik derzeit auch an prominenter Stelle.

¹⁴ <http://www.csis.org/mideast/stable/2eb.html>

Die EU sollte den Mittelmeerländern eine Partnerschaft in der GASP anbieten. Ein erstes Treffen des Politischen und Sicherheitskomitees und der Mittelmeerländer – einschließlich Israel – hat bereits stattgefunden. Wir können uns eine Situation vorstellen, in der die EU mit marokkanischen oder libanesischen Truppen zusammenarbeiten könnte, etwa in Afghanistan. Einige unserer Partner im Mittelmeerraum arbeiten bereits Hand in Hand mit der EU und unter der Federführung der UNO in den Friedenserhaltungsmissionen (auf dem Balkan und in Afrika).

Der BP ist den ersten Erwartungen zwar nicht gerecht geworden, doch hat sich die EU in einer gemeinsamen Entscheidung (Rat in Berlin, 24.-25. März 1999) für eine zwei-Staaten-Lösung eingesetzt. Die Staatschefs und die Regierungen der EU haben in Berlin ihre Unterstützung eines zu verhandelnden Abkommens im Nahen Osten unterstrichen, nach dem Prinzip „Land für Frieden“, das die kollektive und individuelle Sicherheit des israelischen und des palästinensischen Volkes gewährleistet.

Sicherlich war dies eine positive Entwicklung; die EU benötigt dennoch dringend eine Strategie für den Mittelmeerraum, mit der dem gewaltigen Nord-Süd-Gefälle in der Region entgegengewirkt werden kann. Nach den Ereignissen des 11. September und deren Folgen ist diese Entwicklung notwendiger denn je. Ein Dialog der Kulturen ist zwar notwendig, die tatsächliche Herausforderung ist aber ökonomischer Natur. Allein um die Zahl der Arbeitslosen in den südlichen Mittelmeerländern zu stabilisieren, müssten zwischen 2000 und 2010 45 Millionen Arbeitsplätze geschaffen und 7% Wachstum des BIP erreicht werden.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Reformen sind die Demokratie, Menschenrechte und der Kampf gegen den Terrorismus nach wie vor Schwachpunkte des BP. Die Gespräche haben bisher kaum Änderungen in der Politik der südlichen Mittelmeerländer zu Folge gehabt – eine der Schwächen des BP. Und dennoch ist allein die Tatsache, dass der BP trotz der Entwicklungen im Nahen Osten fortgesetzt wird, bereits ein Erfolg. Der Prozess hätte oft gestoppt werden können, und die arabischen Staaten Syrien und Libanon hätten damit gedroht, nicht zu erscheinen, um es schließlich doch zu tun, vielleicht weil ihnen die wichtige Rolle der EU in der Region bewusst wurde.

Auch die regionale Zusammenarbeit ist nach wie vor problematisch. Zwar stellt sie eine der herausragenden Stärken des BP dar, da er das einzige Forum bereitstellt, in dem Israel und die arabischen Staaten zusammenarbeiten; mangelnde Fortschritte in dieser Zusammenarbeit werfen allerdings ein schlechtes Licht auf den Prozess. Darüber hinaus gibt es keine wirkliche Synergien zwischen der regionalen und der bilateralen Ebene. Es hat sich gezeigt, dass sich das Thema Menschenrechte auf regionaler Ebene nur schwer in die Debatte einbeziehen lässt. Möglicherweise ist mehr Flexibilität oder die Einführung von Subsidiarität erforderlich, um auf diesem Gebiet Fortschritte zu erzielen.

Der BP ist ein extrem komplizierter Prozess und wird weder von der Allgemeinheit noch von den Entscheidungsträgern ganz verstanden. Und obwohl er eine sehr breite Palette abdeckt – einschließlich den Kampf gegen den Terrorismus – hapert es gewaltig an der Umsetzung. Es herrscht zudem kein Zweifel daran, dass der Friedensprozess im Nahen Osten den BP in seinem Vorwärtkommen stark behindert.

Europa hat in den Friedensverhandlungen im **Nahen Osten** eine wesentliche Rolle gespielt. Die EU ist Teil des **Quartetts**¹⁵ und hat die **Road Map for Peace** entworfen, auch wenn seine gegenwärtige Fassung europäische und amerikanische Elemente enthält. Auch die Idee des Monitoring stammt aus Europa. Die Tatsache, dass das Monitoring zur Zeit vorrangig von den USA/CIA ausgeführt wird, ist darin begründet, dass Israel die europäische Herangehensweise nicht anerkennt und die EU lieber ein US-geführtes Monitoring absegnet als gar keines. Schließlich erstellt die EU offiziell jährlich einen Bericht über die israelischen Siedlungsaktivitäten in den besetzten Gebieten (Settlement report).

Die jüngsten Entwicklungen – insbesondere die Ermordungen des Scheichs Yassin und des Hamas-Chefs Abdel Aziz Rantisi durch israelische Raketen und die Unterminierung der Road Map durch Sharon und Bush – haben die Situation jedoch verändert. Washington hat seine Glaubwürdigkeit im Friedensprozess verspielt und kann in der Folge das Quartett nicht mehr anführen. Die Rolle Europas ist wichtiger denn je. Es ist Europas Aufgabe, Israel und den USA zu verstehen zu geben, dass ein einseitiges Abweichen von der Road Map nicht hinnehmbar ist. Ebenso muss Europa klar stellen, dass es nur bereit ist, beim Wiederaufbau im Gazastreifen nach einem etwaigen Abzug der israelischen Truppen mitzuwirken, wenn sich Israel dazu verpflichtet, die europäische Wiederaufbauhilfen nicht weiter zu behindern, bzw. zu zerstören.

Die EU könnte Israel die Möglichkeit in Aussicht stellen, der NATO beizutreten, was die Sicherheit des Landes in Zukunft gewährleisten würde. Dieses Angebot sollte an die ausdrückliche Bereitschaft Israels geknüpft sein, einen Friedensvertrag nach dem Muster der „Genfer Verträge“ zu schließen, in dem Israel und Palästina sich jeweils als souveräne Staaten anerkennen. Eine Mitgliedschaft in der NATO, einschließlich des Anspruchs auf Unterstützung gemäß Art. 5 des NATO-Vertrages, würde den Sicherheitsansprüchen Israels genügen. Eine derartige Lösung würde die Palästinenser auch in die Lage versetzen, endlich einen souveränen palästinensischen Staat zu schaffen, und ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen.

Das zweite Anliegen von fundamentaler Bedeutung in der bilateralen Sicherheit ist der Zugang zu den äußerst knappen Wasservorkommen der Region. Die Wasserversorgung sollte im Rahmen eines Friedensabkommens einer internationalen Treuhandverwaltung unterstellt werden, um eine für beide Seiten gerechte Verteilung des Wassers zu gewährleisten. Drittens müsste Palästina Unterstützung beim Wiederaufbau gewährt werden, ähnlich dem Marshall-Plan, mit dem der Wiederaufbau West-Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg eingeleitet wurde. Diese Unterstützung muss an die Verpflichtung gekoppelt werden, einen demokratischen, rechtsstaatlichen Staat zu schaffen, der die Menschenrechte wahrt und auf Gewaltenteilung basiert.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Barcelona-Prozess: Der Nahost-Konflikt blockiert zwar das erste Kapitel des Barcelona-Prozesses, doch das Treffen in Neapel im vergangenen Jahr hat der Euro-Mediterranen Partnerschaft neuen Schwung verliehen. Europa muss seine Zusammenarbeit mit jenen Kräften in den südlichen Mittelmeerstaaten verstärken, die sich für Frieden, gute Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte und die Gleichstellung der Frauen einsetzen.
Nahost-Friedensprozess: Europa hat bei der Erstellung der Road Map to Peace eine wichtige Rolle gespielt. Es muss darauf bestehen, dass Abweichungen von der Road Map inakzeptabel und gezielte Tötungen nicht tolerierbar sind. Europa sollte nun seinen Einfluss nutzen, indem es in der UNO mit einer Stimme spricht, um für die Anerkennung eines palästinensischen Staates zu plädieren, in der NATO, um sicherzustellen, dass eine Mitgliedschaft Israels an die internationale Anerkennung und Schutz eines palästinensischen Staates gekoppelt wird.

¹⁵ zusammen mit den VN, den USA und Russland

5. Operation ARTEMIS: Auftrag ausgeführt? Eine Einschätzung des Engagements der EU in der Great Lakes-Region

Im Juni 2003 startete die Europäische Union eine militärische Operation in der Demokratischen Republik Kongo (DRC). Die so genannte 'Operation ARTEMIS' wurde auf der Grundlage der Resolution 1484 (UN-Sicherheitsrat, 30. Mai 2003) und der vom Rat verabschiedeten 'gemeinsamen Aktion' (5. Juni 2003) durchgeführt. Sie wurde am 1. September 2003 offiziell für beendet erklärt. Es war die erste Operation der EU außerhalb Europas. Wurde das angestrebte Ziel erreicht, die Sicherheit und die humanitäre Lage in der Region zu verbessern? Was für eine Strategie verfolgt die EU zur Zeit und was wurde bisher erreicht? Hat sich ARTEMIS als ein brauchbares Modell erwiesen, das in anderen Regionen erfolgreich eingesetzt werden kann? Und gibt es ein europäisches Konzept für die Great Lakes-Region?

Der Osten der Demokratischen Republik Kongo ist seit über zehn Jahren Schauplatz einer nie enden wollenden Gewaltspirale, die bislang mehr als drei Millionen Menschenleben gekostet hat und in deren Zuge die gesamte Infrastruktur zerstört wurde. Die brutalen Ausschreitungen in der nordöstlichen Region Ituri müssen als Folge des tief verwurzelten lokalpolitischen Machtkampfes um Zugang zu Land und um wirtschaftliche Vorteile, an dem lokale und regionale Akteure beteiligt sind, verstanden werden. Die politische Ökonomie der sozialen Fragmentierung in Ituri ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses, in dem äußere und innere Umstände zusammentrafen. Die Kolonialverwaltung Belgiens hatte sich ganz auf eine Lokalgemeinde (die Hema) zum Nachteil der anderen lokalen Volksgruppen konzentriert. Die Hema fanden sich in der Unabhängigkeit also in einer vorteilhaften Situation wieder. Mehrmals widersetzten sich einzelne Volksgruppen, vor allem die Lendu, der Hema-Vorherrschaft, ohne dass es jedoch zu gewalttätigen Ausschreitungen kam. Erst nach der von Kabila angeführten AFDL-Rebellion (1996-97) und des darauf folgenden inneren politischen Vakuums suchte die lokale Elite ihre Machtposition zu stärken. Als sie bei ihrer Suche nach Alliierten auf die Teile-und-Herrsche-Strategie der Befehlshaber der ugandischen Armee trafen, kam es 1999 erstmals zu heftigen Ausschreitungen.

Die lokalen Konflikte wurden von Außenstehenden erst im April 2002 wahrgenommen, als Uganda seine Truppen abzog und so ein Machtvakuum hinterließ, in dem sich die verfeindeten Milizen fortan bekriegen konnten. Trotz der Anwesenheit einer MONUC-Peacekeeping-Truppe kamen die Entwicklungen einem Völkermord bedrohlich nahe. Hauptakteure der ethnischen Säuberungen waren Milizen der Hema und der Lendu, die sich das Stadtzentrum aufteilten. Es kam zu keiner entschiedenen internationalen Aktion. Die UNO unterstützte weiterhin die IPC (Ituri Befriedigungskommission) und versuchte vergeblich die verschiedenen Milizen in Dar-Es-Salaam zu einem Übereinkommen zu bewegen.

Nachdem die UNO Uganda zweimal aufgefordert hatte, in der Region zu bleiben, wurde die ugandische Regierung am 16. Mai 2003 angehalten, den Bestimmungen des Luando-Abkommens Folge zu leisten und die Region Ituri zu verlassen. Dies erwies sich als ein gravierender Fehler der Vereinten Nationen: Da sie sich ausschließlich auf den administrativen Rahmen der einzelnen Friedensverträge konzentrierte, konnte MONUC seiner Aufgabe unmöglich nachkommen.

Der internationale Ruf nach entschiedenem militärischen Eingreifen wurde lauter. Im Mai 2003 richtete Kofi Annan die dringende Bitte an Chirac, in Bunia mitzuhelfen, wo eine humanitäre Katastrophe drohte. Frankreich trug dies im Sicherheitsrat vor und Solana zeigte Interesse. Großbritannien und Deutschland unterstützten eine von Frankreich geführte militärische Operation in Ituri; die Truppen würden von Juni bis Anfang September 2003 in Bunia bleiben, dann käme die Operation unter das Kommando der VN unter Bezug auf Kapitel VII der UN-Charta. Das Mandat der Operation ARTEMIS war es, die Sicherheit des Flughafens, der Vertriebenen in den Flüchtlingslagern in Bunia und – falls es für die Sicherheit der Bevölkerung erforderlich wurde – auch die der UNO, ihres Personals und der humanitären Organisationen in der Stadt zu gewährleisten. Zwei Wochen später, am

12. Juni, lief die Operation ARTEMIS an; am 6. Juli bestand der Kontingent aus 1400 Soldaten, einschließlich Soldaten aus anderen Mitgliedsstaaten wie Schweden, Belgien, Deutschland und Großbritannien, sowie den Ländern Kanada, Südafrika, Ungarn und Brasilien. Frankreich stellte das Gerüst dar, die politischen Entscheidungen wurden allerdings von allen 15 Mitgliedstaaten getroffen.

Als erste autonome Militäroperation der EU ohne NATO-Unterstützung und erste ESVP-Operation außerhalb Europas war ARTEMIS auch eine wichtige Tauglichkeitsprüfung der ESVP. Die Reaktionen auf ARTEMIS waren überwiegend positiv, in einer Zeit als der Nutzen einer militärischen Intervention massiv in Frage gestellt wurde. Als beschlossen wurde, eine internationale militärische Eingreiftruppe nach Ituri zu entsenden, stand nichts Geringeres auf dem Spiel als die Zukunft der Friedenssicherung und Friedenserzwingung.

Die Bemühungen der EU reichen zwei Jahre zurück. In den zwei Jahren nach dem Rat in Laeken wurden die Europäischen Fähigkeiten weiterentwickelt, mit dem Planziel, Streitkräfte mit einer Stärke bis zu ca. 60.000 Mann für die Friedenssicherung entsenden zu können. Die Petersberg-Aufgaben sahen außerdem vor, eine schnelle Eingreiftruppe zur raschen Reaktion auf Krisen aufstellen zu können. Die EU verfügt heute über eine ganze Reihe von Instrumenten auf der Grundlage von militärischen Fähigkeiten sowie im Bereich des zivilen Krisenmanagement.

ARTEMIS hat sich in Bunia als eine viel versprechende Operation erwiesen, nicht nur für die Zukunft der Friedenserhaltung, sondern auch für das Engagement der EU in anderen Regionen, etwa der Great-Lakes-Region. Allerdings war es weder wirksam noch möglich, die Operation über Bunia hinaus auszuweiten. Mit einer Streitkraft von nur 1500 Soldaten war es schon logistisch nicht möglich, die gesamte Provinz Ituri abzudecken – noch war es der Auftrag, den die EU von der UNO erhalten hatte. Die EU wurde gebeten, eine Übergangsoperation von MONUC I zu MONUC II zu führen, und das hat sie getan.

Doch die Aufgabe erwies sich alles andere als einfach. Zum Einen handelte es sich um ein sowohl zeitlich (September 2003) wie auch örtlich (Bunia) begrenztes Mandat; da die Friedenstruppen nicht bis ins Landesinnere entsendet wurden, konnten dort die Massaker fortgesetzt werden. Im Juni kam es südlich von Ituri zu mehreren Massakern, danach traf es auch den Osten. Kurz bevor die französischen Truppen in der Stadt eintrafen, begannen die Milizen sich in den Bergen rund um das Stadtzentrum zu sammeln. Zweitens unterlag ARTEMIS einem militärischen Mandat, konnte den lokalen Friedensprozess also nicht unterstützen, auch wenn die Operation das Stadtzentrum Bunias erfolgreich befriedet hatte und der Bevölkerung einigen Schutz bieten konnte. Drittens sahen einige der Parteien ARTEMIS nicht als neutral an, z.B. betrachteten die Milizen der Lendu die französischen Soldaten als Alliierte der UPC. Am Ende konnte ARTEMIS neue bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Milizen nicht verhindern.

ARTEMIS konnte jedoch den Flughafen und die Flüchtlingslager sichern, das offene Tragen von Waffen in Bunia unterbinden und Kontrollpunkte an den Stadteingängen errichten. Die Armee war bereits Anfang Juli, eine Woche vor dem Zeitplan, voll einsatzbereit. In dieser Hinsicht hat ARTEMIS seine Ziele erreicht.

Beim Abzug der ARTEMIS-Truppen wurde befürchtet, dass die alten Konflikte wieder aufflammen würden, da die neuen MONUC-Truppen weder die notwendigen Kenntnisse noch die Fähigkeiten dazu haben, dies zu verhindern. Sie verfügen zwar über ein Kapitel 7-Mandat und sind befähigt, außerhalb Bunias zu operieren, die Soldaten haben aber weder die notwendige Ausbildung, noch sprechen sie die nicht oder kennen die Region.

Dieser neue Truppe fehlen die Mittel, das Land zu befrieden – und ARTEMIS war demnach möglicherweise ein fruchtloses Unterfangen. ARTEMIS hatte nicht das Mandat, im Landesinnern tätig zu werden, aber um der Spirale der Gewalt ein Ende zu bereiten, hätte die Operation auf die gesamte Provinz ausgeweitet werden müssen. Aber auch das hätte wohl nicht gereicht, da Operationen wie ARTEMIS die unterschwellige Dynamik des Konflikts nicht beeinflussen können. Wenn die internationale Gemeinschaft effizient eingreifen möchte, müsste sie zunächst die innere Dynamik des

¹⁵ zusammen mit den VN, den USA und Russland

Konflikts berücksichtigen, die von einer immer größeren sozialen Fragmentierung gekennzeichnet ist, und die sich in einer zunehmenden Entmenschlichung und Dämonisierung des Feindes äußert.

Das Engagement der EU in der Region endet jedoch nicht mit ARTEMIS. In Bunia wurde auf lokaler Ebene die Sicherheit wieder hergestellt, vereinzelte Vorfälle ließen sich dabei aber nicht vermeiden. Die Übergangsoperation wurde erfolgreich beendet und die Perspektiven für MONUC II, an dieser Stelle weiterzumachen, sind deutlich gegeben. Alles in allem haben die ARTEMIS-Truppen ihren Auftrag zur Befriedigung ausgeführt und es hat sich gezeigt, dass das Modell im Rahmen der UNO-Friedenserhaltung erneut eingesetzt werden kann. Die Operation hat ein neues Kapitel der GASP eingeläutet: die EU hat den Aufgabenbereich der GASP trotz all ihrer Einschränkungen erweitert und gezeigt, dass sie zu kleineren Operationen zur Friedenserhaltung jenseits des Balkan durchaus in der Lage ist.

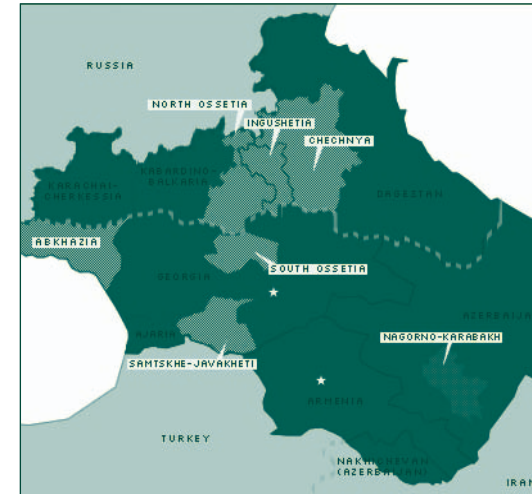
Das Ende der Operation ARTEMIS bedeutet nicht das Ende des europäischen Engagements in Ostafrika. Der Rat hat in seinem Treffen im Juni 2003 weitere Maßnahmen im Kongo und der Great Lakes-Region beschlossen. Erstens besteht die Möglichkeit, die Polizeikräfte der Republik Kongo auszubilden und auszustatten, um eine integrierte Polizeieinheit in Kinshasa aufzustellen, die den Schutz der Übergangsinstitutionen gewährleisten kann. Diese Übergangsinstitutionen wurden im Sommer relativ zügig eingerichtet, was auch als ein positiver Nebeneffekt der Intervention in Bunia verstanden werden kann. Ebenso beabsichtigt die EU die Einrichtung einer neuen kongolesischen nationalen Armee zu unterstützen und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die Rehabilitation und Integration der einzelnen Fraktionen voranzutreiben und die Infrastruktur wieder herzustellen. Die EU wird ihre diplomatischen Bemühungen durch ihren Sonderbeauftragten in Kinshasa fortsetzen und sich für eine Internationale Konferenz über die Great Lakes-Region einsetzen, mit dem Ziel, die Autorität der Regierung in Kinshasa über die gesamte Region wieder herzustellen. Die EU unterstützt freie Wahlen und nachhaltige Demokratisierung, und plädiert für ein Waffenembargo für den Kongo. Problematisch dabei ist unter Anderem das Fehlen funktionierender Monitoring-Instrumente.

Kritisiert wurde oft, dass die Beratungsgespräche mit der NATO über die Operation nicht detailliert genug geführt wurden. Beim Treffen der NATO-Minister im Mai letzten Jahres in Madrid herrschte dann aber doch allgemeines Einverständnis darüber, dass die EU-Operation unter Achtung des Berlin Plus-Abkommens geführt wurde. Die USA zeigten sich zufrieden mit der Bereitschaft der EU, sich in einer Region einzusetzen, die für die USA zu diesem Zeitpunkt nicht von Interesse war.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass es nicht eine innere Macht ist, die den Friedensprozess im Kongo vorantreibt, sondern die internationale Gemeinschaft. Die Arbeit dieser Gemeinschaft, einschließlich der EU, beginnt jetzt und besteht darin, die Entwicklung der Region zu ermöglichen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Operation ARTEMIS hat trotz einer Fülle von Problemen und Schwierigkeiten seinen Zweck erfüllt und die Sicherheitsbedingungen und die humanitäre Lage in der Region weitgehend verbessert. Der Rat hat in seiner Sitzung im Juni 2003 weitere Maßnahmen für den Kongo und die Great Lakes-Region beschlossen, insbesondere die Ausbildung einer Polizei, die Rehabilitation der kongolesischen Armee und der Wiederherstellung der Infrastruktur. Die EU setzt sich für eine internationale Konferenz über die Great Lakes-Region ein, mit dem Ziel, die Autorität der Regierung Kinshasa über das gesamte Gebiet wieder herzustellen. Die EU plädiert für zukünftige Wahlen, nachhaltige Demokratisierung und ein Waffenembargo für den Kongo. Dies alles ergibt vielleicht noch kein „Europäisches Konzept für die Great Lakes-Region“, zeigt aber, dass Europa bereit ist, auch über den eigenen Tellerrand hinaus Verantwortung zu übernehmen.



6. Hat Europa den Kaukasus vergessen?

Im März 2003 legte die Europäische Kommission ihr Papier vor mit dem Titel „Wider European Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern neighbors.“ Es bietet Aussicht auf eine mittelfristige Integration in die EU für viele neue (und alte) Nachbarn, schließt die Länder im Kaukasus aber aus. Aus welchem Grund? Verfügt Europa über eine Strategie für den Kaukasus und wie sieht diese aus, bzw. wie könnte sie aussehen?

Nach dem Kosovo-Krieg und der Umsetzung des Stabilitätspakts für Südosteuropa vor drei Jahren bestand großes Interesse an der Idee eines Stabilitätspakts für den Kaukasus, um die schwelenden Konflikte in Nagorno Karabakh, Abkhazia und Süd-Ossetien zu beenden. Dass daraus nichts wurde, ist sowohl den politischen Führungen der Region, als auch der internationalen Gemeinschaft anzulasten.

Unterdessen ging die Diplomatie jahrelang ihren gewohnten Gang. Die OSZE Minsk-Gruppe gab sich weiterhin ihren geheimen Treffen über Nagorno Karabakh hin und kam doch zu keiner Lösung und die Gruppe der „Freunde Georgiens“ (Frankreich, Deutschland, Russland, Großbritannien und die USA) des UN-Generalsekretärs konnte sich über den Vorschlag einer föderativen Verfassung zur Lösung des Abkhazia-Georgien-Konflikts nicht einigen .

Da seit über einem Jahrzehnt weder die UNO noch die OSZE auf herkömmlichem diplomatischem Wege zu einer Lösung zu kommen scheinen, stellt sich die Frage, welche Lösungsmöglichkeiten in der gegenwärtigen Situation überhaupt in Frage kommen. Die Entwicklungen in der Region, etwa die Wahlen in Georgien und selbst einige der Splittergruppen lassen jedoch Hoffnung aufkommen. Dazu kommen äußere Entwicklungen, etwa die in Europa und den USA: Die EU-Erweiterung und die Ausweitung des „Europäisierungsprozesses“ einerseits und die Politik Washingtons der Pax Americana nach dem 11. September 2001 andererseits sind neue Faktoren, die berücksichtigt werden müssen.

Nach den Anschlägen des 11. September begannen die USA ihren Einfluss besonders in Georgien verstärkt auszuüben. Im Februar 2002 vereinbarten die USA und Georgien ungeachtet des russischen Protests die Schulung der georgischen Armee durch 30 US-Militärausbilder in Anti-Terror-Operationen.

Nach dem Zusammenbruch der UdSSR waren die Erwartungen an die nunmehr unabhängigen Staaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien sehr hoch. Diese Erwartungen haben sich leider nicht erfüllt. Trotz einiger positiver politischen Entwicklungen in Bezug auf Demokratisierung und Menschenrechte, und trotz der EU-Ambitionen dieser drei Staaten, ist die Realität nach wie vor von Armut, Korruption und einer schwachen Konjunktur gezeichnet, hinzu kommen latente Konflikte und geopolitische Rivalitäten, die den Kaukasus zu der wohl brenzlichsten Region in Europas Nachbarschaft machen.

Vielleicht liegt der Ausschluss des Kaukasus aus dem Wider Europe-Konzept darin begründet, dass sich die EU nicht noch eine weitere Region höchster Priorität neben dem Balkan leisten kann. Es ist in jedem Fall ein ehrgeiziges Konzept, das weit über eine Erweiterung hinausgeht. Der Kaukasus wurde nicht mit einbezogen, um die Initiative nicht zu überlasten – die Region verfügt aber über genügend Potenzial, um schließlich doch noch einbezogen zu werden. Hier ist zu erwähnen, dass der Südkaukasus in der neuen Europäischen Sicherheitsstrategie zu einem Gebiet aufgestiegen ist, dem besonderes Interesse gilt – ohne das jedoch eine Strategie für die Region aufgezeigt wird.

Dennoch hat die EU ein Interesse an Stabilität, an der Förderung der Demokratie und der Marktwirtschaft im Südkaukasus. Ebenso liegen auch ihre Energie-Interessen am Kaspischen Meer. Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion versucht die EU, die Region zu unterstützen. Knapp eine Milliarde Euro sind in die Förderung der Transition geflossen, darüber hinaus war die EU bemüht, den Kaukasus in die politische Zusammenarbeit einzubeziehen, vor allem über Kooperationsabkommen. Heute können diese Abkommen jeglicher Natur sein, nur militärische Vereinbarungen sind ausgeschlossen.

Was hat die EU daraus gelernt? Der mangelnde Fortschritt liegt in der Kompliziertheit der Probleme begründet (fehlende Good Governance, wenig Erfahrung mit Demokratie, Interessen anderer Mächte) und darin, dass die ausländischen Akteure unterschiedliche Interessen verfolgen. Russland, beispielsweise, betrachtet den Kaukasus als seinen eigenen Vorgarten, in dem die EU eigentlich nichts zu suchen hat. Vielleicht ist es an der Zeit, den Kaukasus zu einem Schlüsselfaktor in unseren Beziehungen mit Russland zu machen, die Mitgliedsstaaten sind dazu jedoch nicht bereit. Zu berücksichtigen ist auch, dass es immer einen Zusammenhang gibt zwischen der inneren Lage des Landes und der Art und Weise wie es mit Konflikten umgeht. Die EU muss auf mehreren Wegen gleichzeitig vorwärts kommen, wenn sie tatsächliche Veränderungen bewirken möchte.

Der Zusammenhang zwischen inneren Faktoren und Außenpolitik gilt auch für Russland, das kein Interesse an einer Lösung des Konflikts hat und seine Vorherrschaft in der Region nicht aufgeben möchte. Die Europäische Union muss sich entscheiden, ob sie ein strategisches Interesse am Kaukasus hat oder ob sie ihn Russland überlassen will.

Im Juli 2003 wurde der finnische Diplomat Heikki Talvitie zum EU-Sonderbeauftragten (SB) für den Südkaukasus ernannt. Sein Mandat ist, zur Lösung von Konflikten beizutragen und erlischt Ende 2004, wenn er einen Bericht und Vorschläge vorlegen soll. Allein die Tatsache, dass es einen SB gibt, ist ein deutliches Signal an Russland. Das Interesse Russlands am Kaukasus ist verständlich und legitim, und die EU sollte dringend deutlich machen, dass sie an einer Partnerschaft interessiert ist und nicht an einer imperialistischen Rolle.

Es kann allerdings bemängelt werden, dass die EU sich nur unter Druck (Balkan, Naher Osten) in Bewegung setzt. Hat die EU tatsächlich ein Interesse, im Kaukasus aktiv zu werden? Warum ist es erforderlich, sich in Regionen zu beteiligen, in denen kein offener Konflikt herrscht? Realistisch betrachtet muss die EU diese zaudernde Haltung überwinden. Vielleicht wäre es keine schlechte Idee, wenn die Kommission die MINSK-Gruppe förderte; das bedeutete die Nagelprobe für den SB. Schließlich sollte seine Position die Gruppe der „Freunde Georgiens“ ersetzen und eine effektive Rolle einnehmen.

Andererseits kommen aus der Türkei und aus Armenien positive, viel versprechende Signale hinsichtlich einer Wiederannäherung, die eine Öffnung der Grenzen in Aussicht stellt. Die EU hat diese Beziehung niemals offiziell zur Bedingung für eine Mitgliedschaft der Türkei gemacht. Kritik erhält das Wider Europe-Konzept auch von Parlamentariern aus den Ländern am Schwarzen Meer (Rumänien, Bulgarien, Türkei), die der EU vorwerfen, mit ihrer Politik das Schwarze Meer in zwei Hälften zu teilen.

Das Interesse Russlands am Kaukasus mag legitim sein, doch besteht das Risiko einer schleichenden Annexion achten. Putin legt zwar bisher keinen gesteigerten Wert auf eine Lösung in Zusammenarbeit, es dürfte aber nicht unmöglich sein, Russlands Position zu ändern- man darf nicht allzu pessimistisch sein.

Die Regierungen der kaukasischen Länder und die Mehrheit der politischen Gruppierungen haben ihr Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit der EU bekundet. Die EU sollte sich ihrer Sicherheitsinteressen in der Region bewusst werden und sich stärker als bisher engagieren, etwa durch Alternativvorschläge für die Konfliktlösung und die Thematisierung ihrer politischen und wirtschaftlichen Ursachen. Die EU kann dabei behilflich sein, die Zivilgesellschaft aufzubauen, sie für die Konfliktlösung vorzubereiten und den Demokratisierungsprozess voranzutreiben.

Die EU kann Russland dazu bewegen, seine militärische Präsenz in diesen Konflikten zu minimieren und seinen Einfluss dort geltend zu machen, wo nicht verantwortungsvoll gehandelt wird. Sie sollte die Türkei dazu bringen, die Beschränkungen gegen Armenien aufzuheben und den Völkermord, der dort stattgefunden hat, zuzugeben. Schließlich sollte sich die EU auch an der Schaffung eines institutionellen Rahmens für die Behandlung von Kriegsverbrechern beteiligen, und somit in den Augen

der kaukasischen Bevölkerung den Status der Gerechtigkeit wieder herstellen. Auch wenn es unrealistisch scheinen mag, die Idee eines Stabilitätspaktes für die Region erneut aufzugreifen, sind aus den positiven Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt für den Balkan noch wertvolle Lehren zu ziehen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obwohl der Kaukasus im Wider Europe- Papier nicht erwähnt wird, weil er den Rahmen der Initiative sprengen würde, verfügt er über genügend Potential, um schließlich doch in das Konzept mit aufgenommen zu werden. Die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus im Juli 2003 war ein deutliches Signal an die Länder des Kaukasus, aber auch an Russland. Die Konflikte in der Region können nur in Zusammenarbeit mit Russland, den USA und der Türkei gelöst werden. Die EU könnte dabei einen wichtigen Beitrag zur nicht-militärischen Konfliktlösung und Konfliktprävention leisten, vorausgesetzt sie beruft sich auf eine reale und realistische Strategie. Derzeit liegen sämtliche Hoffnungen in dieser Hinsicht in den Schlussfolgerungen des Sonderbeauftragten.

7. Die Strategische Partnerschaft zwischen der EU und Russland: Wie holprig ist der Weg?

Nach der Erweiterung hat sich nicht nur die gemeinsame Grenze der EU und Russland um ein beachtliches Stück verlängert, es leben jetzt auch 1,5 Millionen Russen in der EU. Es ist daher für Russland und die EU von größter Bedeutung, ihre strategische Partnerschaft aufrecht zu erhalten. Die Anschläge des 11. September haben Russland und den Westen näher zusammenrücken lassen. Der NATO-Russland-Rat wurde ins Leben gerufen, der die neue Beziehung Russlands zur NATO unterstreicht und die meisten Schwierigkeiten bezüglich Kaliningrad wurden aus dem Weg geräumt. Es gibt da allerdings Punkte, die dringend angesprochen werden müssen: der Krieg in Tschetschenien, die Frage der Menschenrechte und der Zustand der Demokratie in Russland. Wie ist es um die russisch-europäische strategische Partnerschaft bestellt? Und was hat es mit Russlands “entstehender Rolle als Teilhaber der gemeinsamen Sicherheit” auf sich, wie EU-Außenkommissar Chris Patten es formuliert hat?

Russland spielt eine entscheidende Rolle für die Sicherheit und die Stabilität in Europa. Die EU fährt eine Politik des konstruktiven Engagements gegenüber der Russischen Föderation. Die Beziehungen zwischen der EU und Russland unterliegen den folgenden vier Prioritäten: Konsolidierung der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Institutionen in Russland; Integration Russlands in einen gemeinsamen europäischen wirtschaftlichen und sozialen Raum; höhere Stabilität und Sicherheit in Europa und über Europa hinaus; und schließlich müssen wir uns den gemeinsamen Herausforderungen in den Bereichen Umwelt, Verbrechensbekämpfung und illegale Einwanderung auf dem europäischen Kontinent stellen. Bislang sind die Ergebnisse dieser zunehmend intensiver Zusammenarbeit allerdings eher bescheiden. Der Zustand der Demokratie in Russland ist nach wie vor kritisch, die Reformen in der Wirtschaft gehen nur schleppend voran und die Lage in Tschetschenien verschlechtert sich zusehends. Russland hat sich geweigert, das bilaterale Partnerschafts- und Kooperationsabkommen – die rechtliche Grundlage der gemeinsamen Beziehungen – zu unterzeichnen, ehe bestimmte Forderungen Russlands erfüllt sind.

Nach dem verheerenden Gipfeltreffen der EU und Russlands im November letzten Jahres, in dem die russische Regierung die Unstimmigkeiten der Mitgliedsstaaten geschickt auszunutzen wusste und Berlusconi die europäischen Regierungen unangenehm überraschte, indem er Russlands Vorgehensweise in Tschetschenien scheinbar guthieß, beschloss die EU, eine härtere Linie gegenüber Russland zu verfolgen. Mit der Erweiterung sind acht Staaten aus dem ehemaligen sowjetischen Einzugsbereich der EU beigetreten, was die Sache noch schwieriger machen dürfte.



Die Beziehungen der EU zur russischen Föderation gründen auf zwei Grundsatzpapieren: die **Gemeinsame Strategie der EU** vom Juni 1999 und ein russisches Papier mit dem Titel "Die mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und der EU (2000-2010)" des selben Jahres. Die EU-Strategie wurde um ein Jahr bis Juni 2004 verlängert; sie bietet einen umfassenden politischen Rahmen auf vier Hauptsäulen:

- Konsolidierung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der öffentlichen Institutionen,
- Integration Russlands in den gemeinsamen europäischen wirtschaftlichen und sozialen Raum,
- Stabilität und Sicherheit in und um Europa und
- Den übergreifenden Herausforderungen auf dem europäischen Kontinent Umweltschutz, Verbrechenbekämpfung und illegale Einwanderung gemeinsam zu begegnen.

Die wichtigste Übereinkunft wurde jedoch mit dem **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen** (PCA) getroffen, das im Dezember 1997 für zunächst 10 Jahre in Kraft trat, und entsprechend verlängert werden kann, es sei denn eine Partei beschließt, es zu beenden. Es enthält eine Reihe von offenen Zielsetzungen in den Bereichen Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit, Zusammenarbeit in der Wissenschaft und Technik, und im politischen Dialog, vernachlässigt aber bestimmte Bereiche in der Justiz und der Innenpolitik.

In letzter Zeit ist es immer notwendiger geworden, den Austausch auf Regierungsebene zu verstärken und zu verändern. Aus dem Rat für Zusammenarbeit ist ein ständiger Partnerschaftsrat geworden und auf dem Gipfel in Petersburg wurden vier „gemeinsame Räume“ geschaffen: ein gemeinsamer Wirtschaftsraum, ein gemeinsamer Raum der Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit, ein Raum für Zusammenarbeit in der äußeren Sicherheit und ein Raum der Forschung, Bildung und Kultur. Zwischenzeitlich ist mit der Erweiterung ein klares und deutliches Signal an Russland gegangen, dass das PCA am 1. Mai 2004 bedingungslos und ausnahmslos auf die 10 neuen Mitgliedsstaaten ausgeweitet werden muss¹⁶.

Russland wurde auch deutlich gemacht, dass eine strategische Partnerschaft nicht nur auf gemeinsamen Interessen, sondern auch auf gemeinsamen Werten aufbauen muss. Dies bedeutet, dass über die Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien, über die Pressefreiheit und die Zusammenarbeit im Umweltschutz gesprochen werden muss und dass diese Themen von den Gesprächen nicht ausgeschlossen werden dürfen. Die EU hat sich endlich dazu durchgerungen, Klartext zu reden und ihre Politik auf EU-Ebene sowie die Positionen der einzelnen Mitgliedsstaaten gegenüber Russland besser zu koordinieren.

Die EU-Politik für Russland sollte sich auf folgende Punkte konzentrieren:

- Sicherung guter nachbarschaftlicher Beziehungen, einschließlich einer angemessenen Grenzpolitik, grenzübergreifende Zusammenarbeit und effektive Instrumente gegen „weiche“ Sicherheitsbedrohungen wie nukleare Gefahren, Umweltverschmutzung, grenzübergreifende Kriminalität, usw.,
- Nutzung der Möglichkeiten eines verstärkten Handels, engerer wirtschaftlichen Beziehungen und einer für beide Seiten vorteilhaften Zusammenarbeit in weiteren Gebieten,
- Förderung der Menschenrechte und demokratischer Werte und
- Zusammenarbeit in der Lösung „kalter Konflikte“ im Südkaukasus (Transnistrien) und in der Regulierung des internationalen Waffenhandels.

Weitere noch zu beantwortete Fragen sind: Was geschieht mit dem TACIS-Programm? Ist das Fenster, Russland über Hilfeleistungen zu beeinflussen, bereits geschlossen? Und was bedeutet das neue Konzept

des "Wider Europe" für Russland?

Die **NATO** hat auf Grund ihrer Geschichte natürlich eine etwas andere Perspektive auf Russland; und sie hat ihre Struktur im letzten Jahr wesentlich verändert. Der grundlegende Unterschied ist natürlich, dass es sich um eine transatlantische Institution handelt. Die Beziehungen der NATO zu Russland wurden in zwei Grundsatzpapieren definiert: die NATO-Russland Grundlagenakte (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation, and Security) von 1997 und der NATO-Russland-Rat vom Mai 2002.

1997 war die Anfangseuphorie nach dem Mauerfall einer Rivalität zwischen Russland und der EU gewichen. Russlands Wahrnehmung der NATO einerseits und der EU andererseits war und ist verschieden. In den 90er Jahren tendierte Russland zu institutionellen Ansätzen, d.h. die Beurteilung eines Landes hing ab vom institutionellen Kontext. Europa konnte also in das „gute Europa“ (EU) und das „böse Europa“ (NATO) aufgeteilt werden, was auch mit seiner Auffassung der Rolle der USA zu tun hatte¹⁷.

Aus russischer Sicht hängt die Entwicklung der NATO in hohem Maße mit der Entwicklung der EU zu einer politischen Macht zusammen. Der allgemeine Widerstand in Russland gegen eine Erweiterung der NATO in den 90er Jahren war kurzfristig und bisher hat es auch keine Infrastrukturvorstöße in den Osten gegeben. Auf Grund eines in vielerlei Beziehung positiveren politischen Engagements neuer Mitglieder hat die NATO-Erweiterung die Entstehung bilateraler Beziehungen begünstigt. All dies hat die letzten Zweifel Russlands gegenüber der NATO nicht verfliegen lassen, wie sich kürzlich beim Besuch des neuen NATO-Generalsekretärs De Hoop-Scheffer gezeigt hat.

Aus historischen Gründen hat die NATO ihren Blick immer auf die SU/Russland gerichtet und verfügt über eine in der Regel äußerst erfahrene Belegschaft. Im Vergleich zur EU arbeitet die NATO mit begrenzten Mitteln (Sicherheit). Der Kern der NATO ist begrenzter als der der EU, beschränkt sich aber auf Gebiete, in denen Russland nach wie vor äußerst konkurrenzfähig ist. Russland verfügt über Fähigkeiten, die der Arbeit der Allianz zuträglich sein könnten. Der wirkliche Grund für das Scheitern des Russland-NATO-Rates war die fehlende Analyse der gemeinsamen Bedrohungen und der Sicherheitslage; dies wurde inzwischen nachgeholt.

Man könnte durchaus sagen, dass die Anschläge des 11. September den Prozess in Gang gesetzt haben, der schließlich zur Einrichtung des NATO-Russland-Rates beim Gipfeltreffen in Rom am 28. Mai 2002 geführt hat und ein neues Kapitel in den Beziehungen NATO-Russland eröffnete. Es war der Versuch, eine angeschlagene Partnerschaft zu erneuern in einem Kontext, der weniger auf Informationsaustausch abzielte, sondern eher darauf, sich gegenseitig zu überzeugen, dass sie keine Bedrohung füreinander mehr darstellten. Der NATO-Russland-Rat bietet beiden Parteien die Möglichkeit, entstehende Bedrohungen von außen zu erkennen. Es wurden spezifische gemeinsame Interessengebiete definiert: Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Krisenmanagement, Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Such- und Bergungsaktionen auf See, militärische Zusammenarbeit, Militärreform und Zivilschutz.

Der NATO-Russland-Rat ist inzwischen seit fast zwei Jahren aktiv. In dieser kurzen Zeit hat er sich aus einem drei-Seiten-Papier zu einem funktionierenden Rat entwickelt, bestehend aus drei Komitees und sieben ständigen Arbeitsgruppen. Er hat groß angelegte Übungen für ziviles Krisenmanagement organisiert und Konferenzen auf Ministerebene abgehalten, die u.a. Themen wie die Rolle des Militärs bei der Terrorismusbekämpfung behandelten. Dabei wurden politische Vereinbarungen getroffen über die Beschlussfassung in Peacekeeping-Operationen, ein Rahmenabkommen über Seenotrettung unterzeichnet und Instrumente zur Analyse terroristischer Bedrohung entwickelt. Ein Papier über Aspekte der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ist in Arbeit – alles in allem eine beachtliche Leistung.

¹⁶ Russland und die EU erreichten beim ersten Zusammenkommens des Ständigen Partnerschaftsrates am 27. April 2004 endlich eine Einigung.

¹⁷ Im russischen Strategienpapier zu der EU von 1999 wird die Zusammenarbeit zwischen Russland und Europa im Krisenmanagement beispielsweise als „Gegengewicht zum europäischen NATO-zentrismus, inter alia“ gewertet.

Versäumt hat der Rat allerdings das Thema **Tschetschenien** aufzugreifen. Der Rat ist auch nicht das ideale Instrument, um bestimmte Bereiche der russischen Politik anzusprechen, da es eher zu praktischer militärischer Zusammenarbeit tendiert. Soweit es die NATO angeht ist Tschetschenien ein internes Problem Russlands, dies gilt jedoch nicht für Georgien, oder überhaupt für den Kaukasus. Es ist also schwierig, das Thema im NATO-Rat direkt aufzugreifen und es muss zwischen Themen unterschieden werden, die vom NATO-Russland-Rat angesprochen werden und jenen, mit denen sich die NATO als Institution befasst. In beiden Kontexten gibt es Beschränkungen. Die NATO hat sich zu einer sich wandelnden Ansammlung von Partnerstaaten entwickelt und die Agenda des NATO-Russland-Rates ist wohl die stärkste aller ihrer Partnerschaftsräte. Und er ist kein exklusiver Club: Es gibt NATO-Treffen mit Georgien und die georgischen Vertreter sind dazu übergegangen, ihre Bedenken lautstark zu artikulieren.

Zur Zeit arbeitet der NATO-Russland-Rat an einem Truppenstatus-Abkommen (über gerichtliche Zuständigkeiten), das die gegenseitige Ausbildung von Soldaten ermöglicht. Auch auf diesem Gebiet wurden bereits Fortschritte erzielt.

Bestimmte Schlüsselaspekte wurden verbessert: Es gibt nun eine Kommission für Rüstungskontrolle und ranghohe Militärs haben sich offen über die Effektivität der russischen Militäroperationen in Tschetschenien ausgetauscht. Die NATO berücksichtigt hierbei die Frage der Menschenrechte und verbesserte ihre Glaubwürdigkeit, als sie die Bedrohung durch tschetschenische Separatisten und Terroristen anerkannte. Russland weiß nun, dass diese Diskussion nicht dazu dienen soll, der russischen Föderation die Kontrolle über Tschetschenien zu entziehen.

Die Position der Europäischen Kommission gegenüber Tschetschenien ergibt sich aus folgenden drei Grundsätzen: Erstens ist eine friedliche Lösung erforderlich; zweitens muss der Terrorismus überall dort, wo er anzutreffen ist, bekämpft werden, ohne allerdings die Menschenrechte zu verletzen (was sofort die Frage aufwirft, wie wir von Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien erfahren sollen, wenn sogar NRO der Zugang zur Region verboten ist); drittens ist die EU der mit Abstand größte humanitäre Helfer für Tschetschenien. Da die Sicherheitsbedingungen nicht gut genug und die Kommunikationsmöglichkeiten sehr mangelhaft sind, weist die Kommission permanent darauf hin, dass diese Bedingungen verbessert werden müssen, damit die Hilfe auch diejenigen erreicht, die sie am meisten nötig haben.

Das Wider Europe-Konzept, das, wie gesagt, die Länder des Kaukasus nicht berücksichtigt, hat seinen Ursprung in der Idee der EU-Erweiterung. Es ist der Versuch, die bestmögliche Beziehung zu den neuen Nachbarstaaten zu ermöglichen. Russland ist zwar kein neuer Nachbar der EU, aber wenn es um Nachbarstaaten geht, darf unser wichtigster Nachbar nicht unberücksichtigt bleiben. Allerdings hat Russland bisher kein besonders großes Interesse an dem neuen Konzept gezeigt. Das noch bestehende Misstrauen sollte so schnell wie möglich abgebaut werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wenn Europa die „entstehende Rolle Russlands als Teilhaber an unserer gemeinsamen Sicherheit“ wahrnehmen will, muss die EU der Krise in Tschetschenien, dem Thema der Menschenrechtsverletzungen, der angeschlagenen Demokratie Russlands und der russischen Skepsis gegenüber dem Wider Europe-Konzept weiterhin eine hohe Priorität beimessen. Die jüngst von Russland vorgebrachten Bedenken angesichts der NATO-Erweiterung (indirekt auch der EU-Erweiterung) ist ein weiterer Stolperstein in der Entwicklung einer Beziehung, die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus einerseits überraschend positiv verlaufen ist, auf Grund ihrer Abhängigkeit von der russischen Wahrnehmung der Bedrohung ihrer nationalen Interessen nach wie vor aber noch sehr fragil ist.



8. Die EU und China: Wie reif ist die Partnerschaft?

In der neuen Europäischen Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ hat Javier Solana China zu einem globalen strategischen Partner der EU genannt. Mehrfach unterstreichen die Schlussfolgerungen des EU-Rates die Wichtigkeit, die Beziehungen zwischen der EU und China zu vertiefen. Auch das Grundsatzpapier der Kommission vom 10. September 2003 – „Gemeinsame Interessen und Aufgaben in einer heranreifenden Partnerschaft“¹⁸ gibt dieser Debatte neuen Auftrieb. In welchen Bereichen der GASP könnten rasch Erfolge erzielt werden? Welche Hürden sind zu erwarten? Ist es tatsächlich möglich, „die Wirksamkeit des engagierten Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und China (zu) erhöhen“, wie es im Grundsatzpapier zu lesen ist? Ist die Beziehung zwischen der EU und China reif genug, um auf eine friedliche Lösung in Tibet und Xinjiang zu drängen?

Offiziell begann der politische Dialog zwischen der EU und China im Jahre 1994. Seit 1998 finden alljährlich Gipfeltreffen der Regierungsoberhäupter statt, zuletzt in Peking im Oktober 2003. Inzwischen hat China auch sein erstes Grundsatzpapier zur EU veröffentlicht und damit einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Beziehungen der beiden Mächte geleistet¹⁹. Die EU hat sich für ihre Beziehung zu China folgende Ziele gesetzt:

- Stärkere Einbindung Chinas in die internationale Gemeinschaft durch einen intensiveren politischen Dialog,
- China auf seinem Weg in eine auf Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte gegründete offene Gesellschaft zu unterstützen,
- stärkere Integrierung Chinas in die Weltwirtschaft stärkere Einbeziehung des Landes in das Welthandelssystem durch Unterstützung seiner derzeitigen wirtschaftlichen und sozialen Reformen und
- eine bessere Wahrnehmbarkeit der EU in China²⁰.

Der Handel ist nach wie vor der wichtigste Aspekt der EU-China-Beziehungen. Auch wenn Solana in seinem Papier China zu einem der sechs strategischen Partner Europas bestimmt hat, hat sich im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik noch nicht viel getan.

China ist seit 1949 ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, und hat prinzipiell eine Strategie der Nichteinmischung verfolgt. In jüngster Zeit nimmt es jedoch weitaus aktiver an den Versammlungen der VN und anderer multilateraler Foren teil. Initiativen in Bezug auf Nordkorea wurden gestartet, die Zusammenarbeit mit Shanghai wurde erneuert, eine engere Beziehung zu den ASEAN-Staaten aufgebaut und diverse Freihandelsabkommen unterzeichnet. Kürzlich hat China den Vorschlag eingebracht, über die kommenden 15 Jahre ein Freihandelsabkommen mit ASEAN zu entwickeln und damit in Japan für Überraschung gesorgt, das seine führende wirtschaftliche Position im Fernen Osten bedroht sieht. Aufgrund der hohen politischen Bedeutung eines solchen Abkommens, ist China auch zu größeren Abstrichen in den Verhandlungen bereit.

Erstmalig in seiner Geschichte hat China auch Truppen für eine Militäroperation der VN entsandt (Kongo), und gegenwärtig befinden sich etwa 120 Polizeibeamte und Beobachter in Auslandseinsätzen. Um die besten Handelsbedingungen zu erhalten ist Stabilität für China besonders wichtig. China und die EU teilen sich zweifellos **wichtige gemeinsame Interessen** auf der Weltbühne: Sicherheit, die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Umgang mit scheiternden Staaten und die Förderung des Multilateralismus. Die Gesundheit ist zwar kein übliches außenpolitisches Thema, bekam aber durch SARS und AIDS als schwere regionale Probleme eine größere Bedeutung.

Der multilaterale Ansatz entspricht durchaus den nationalen Interessen Chinas. Vor allem in den VN

¹⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf

¹⁹ <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/xos/dqzzywt/t27708.htm>

²⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm

hat China des Öfteren Interventionen verhindert. Man könnte sogar behaupten, dass China mit der von ihm initiierten Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SCO) Shanghai Cooperation Agreement (SCA), auch beabsichtigt, die anderen Mitgliedsstaaten unter Druck setzen zu können; auch ASEAN findet sich in der Beziehung zu China in einer schwächeren Position.

Wenn wir zwischen formalem und substantiellem Multilateralismus unterscheiden, ist die Behauptung übertrieben, China verfolge einen substantiellen Multilateralismus. Der multilaterale Ansatz ist für China vielmehr ein Mittel, seinen Einfluss auf der Welt zu vergrößern und durch Nichteinmischung den Handlungsspielraum anderer Mitglieder zu verringern. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass China nicht den Status einer Weltmacht anstrebt, mit militärischen Fähigkeiten wie die USA, um überall auf der Welt eingreifen zu können. Die Ambitionen Chinas liegen eher auf regionaler Ebene. Wenn die VN allerdings von Ländern entwertet werden, die multilaterale Institutionen ignorieren, ist das auch nicht in Chinas – ebenso wenig wie in Europas – Interesse. Der europäische multilaterale Ansatz ist in vielerlei Hinsicht interessanter für China als der amerikanische. In der Bilanz heißt das, das China und die EU das größte Interesse am Multilateralismus zeigen, wenn auch aus verschiedenen Gründen.

Großen Einsatz zeigt China in der internationalen Gemeinschaft bei den Gesprächen über Massenvernichtungswaffen. Seine drei nuklear bewaffneten Nachbarn, darunter Indien und Pakistan, geben ihm allen Grund, sich für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen stark zu machen. China unterzeichnete den Vertrag über das Umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) erst nachdem die USA sich geweigert hatten, ihn zu ratifizieren. Die USA haben China zu verstehen gegeben, dass sie Chinas Beweggründe verstehen würde, sollte es seine Nuklearversuche wieder aufnehmen. Nicht gerade das Signal, das wir senden sollten, insbesondere da China nicht dafür bekannt ist, internationale Verträge zu brechen. Zunehmend wird es Peking bewusst, dass die Unterzeichnung solcher multilateralen Abkommen schließlich mehr Sicherheit für China bedeutet.

Sicher gibt es auch **erhebliche Differenzen**. Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte sind wichtige Gründungsprinzipien der EU, während sie in China nicht an oberster Stelle rangieren – allerdings hat China sich bereit erklärt, einen Menschenrechtsdialog zu unterstützen. Mit einer Vielzahl an Projekten zur Verbesserung des Menschenrechtsverständnisses und zum Aufbau einer lokalen Demokratie wird die EU weiterhin zur Entwicklung der chinesischen Zivilgesellschaft beitragen.

China hat die Europäer stets darauf hingewiesen, dass sie verstehen müssten, das „die Dinge in China anders sind“. Dies sollte Europa aber nicht daran hindern, das Thema Menschenrechte zu einer Priorität zu machen. Die Schwierigkeit ist, dass für die EU die Menschenrechte ein außenpolitisches Schlüsselthema sind, während China sie als innere Angelegenheit versteht. In dieser Beziehung fällt es schwer, China unter Druck zu setzen.

Problemgebiete sind darüber hinaus Taiwan, Tibet und Xinjiang. In diesen Punkten führen China und die EU zwar Gespräche, bislang konnten aber keine aber keine besonders eindrucksvollen Ergebnisse erzielt werden.

Kann die Beziehung zwischen der EU und China eine Partnerschaft genannt werden? Zweifellos findet eine Annäherung statt, und in vielen Bereichen ist sie zweifellos bereits eine Partnerschaft, doch mangelt es in ebenso vielen Bereichen an Zusammenarbeit, um die Beziehung zu vertiefen. Ein Dialog ist (noch) keine Partnerschaft. Deutliches Anzeichen für die Verbesserung der Beziehung ist, dass beide Mächte heute miteinander reden, anstatt sich anzuschreien. Beide Seiten sind als Weltmächte reifer geworden und das Geschrei scheint tatsächlich abzunehmen – auch wenn es in Handelsverhandlungen noch oft genug vorkommt.

Europa und China sind noch nicht ebenbürtig, und doch müssen sie sich als ebenbürtige Partner betrachten; andernfalls hat die EU wenig in der Hand, um Druck auszuüben, Impulse zu geben oder von bestimmten Handlungen abzuraten. China ist nach wie vor eine derart starke ideologische Entität, dass seine Isolation heute schlichtweg keine Option mehr darstellt.

Für China ist die Beziehung zu den USA genau so wichtig wie die zu der EU. Interessanterweise unterscheiden sich die europäische und die amerikanische Sichtweise auf China sehr. Ein besonders

erstaunlicher Unterschied zeigt sich beispielsweise in der Auffassung, der Aufstieg Chinas zu einer Weltmacht sei von kritischer Bedeutung für die nationalen Interessen der USA, die 95% der US-Bevölkerung teilen, während dies in Europa nur 10% glauben. Der Einfluss Chinas wird von der Amerikanern als ebenso groß wie der Europas oder Russlands empfunden, für die Europäer ist er weitaus geringer als der der USA oder Russlands.

In den Augen der Chinesen ist Europa weitgehend harmlos: wirtschaftlich stark aber politisch entzweit. Andererseits glaubt China, dass die USA China stets eingrenzen möchten und ihm seinen verdienten Platz in der Welt streitig machen – der EU wird in dieser Hinsicht nicht so viel Misstrauen entgegengebracht, da Europa keine „harten“ Sicherheitsinteressen im Pazifik unterhält. Gewissermaßen ist also die Schwäche Europas gleichzeitig seine Stärke und doch erweist sich gerade das als großes Problem: China wünscht sich ein starkes Europa, das ein Gegengewicht zu den USA stellen kann, gleichzeitig aber ein Europa, dass China als Partner und nicht als Konkurrenten ansieht. Ebenso wenig wünscht es sich, dass Europa den USA zu nahe steht; es wird also immer bestrebt sein, die Differenzen zwischen der EU und den USA auszunutzen. Europe sollte stark sein, aber bitte nicht all zu stark.

Unterschiede gibt es auch noch zwischen den Handlungen auf EU-Ebene und denen auf nationaler Ebene. In vielen Bereichen sind die Staaten außenpolitisch noch involviert, und während die heikleren Themen gerne auf die EU-Ebene weitergeleitet werden, bleibt man in der Wirtschaft national. China hat dieses Spannungsverhältnis längst erkannt und weiß es geschickt auszunutzen.

Es herrscht ein Konflikt zwischen den wirtschaftlichen Interessen des Landes und anderen Themen, etwa den Menschenrechten, sowie Diskrepanz zwischen Chinas Verhalten zu bestimmten Themen auf globaler und nationaler Ebene. Der Krieg gegen den Terrorismus ist ein gutes Beispiel dafür, wie viele Länder sich ihm scheinbar verschrieben haben, tatsächlich aber bestrebt sind, ihre eigene Agenda zu verfolgen, d.h. den Kampf gegen den Separatismus und religiösen Fundamentalismus. Wir müssen zwischen legitimen Interessen von Minderheiten und separatistischen und terroristischen Tendenzen unterscheiden können. Dies sollte die EU China und auch Russland unmissverständlich klar machen.

In dem EU-Grundsatzpapier zu China wird von der Öffnung der chinesischen Märkte und seiner Integrierung in die Weltwirtschaft gesprochen, während wir erkennen können, dass auf wirtschaftlicher Ebene die regionalen Unterschiede in China ständig größer werden. Durch seinen Beitritt in die WTO wird sich diese Situation kurzfristig (3-5 Jahre) noch verschärfen. Das Abkommen lässt schon erkennen, dass die regionalen Diskrepanzen mit hoher Wahrscheinlichkeit weiter wachsen werden; es wird erwartet, dass als Folge des WTO-Beitritts die Arbeitslosigkeit in den nächsten fünf Jahren auf über 30 Millionen steigen wird.

Angesichts der vielen internen Herausforderungen dürfen wir es nicht einfach als gegeben hinnehmen, dass China tatsächlich auf dem Weg zu einer Weltmacht ist. China ist ein Land mit einer ausgeprägten Wirtschaftsdynamik, während es sich mit politischen Reformen sehr schwer tut. Die Frage lautet: Wird China in der Lage sein, die Wirtschaftsreform weiter voranzutreiben, ohne dass sein politisches System daran zerbricht? Chinas Prioritäten sind Führung und Stabilität – doch wie kann es bei 30 Millionen Arbeitslosen Stabilität garantieren? Auf dem 16. Parteikongress hat die Partei erneut erklärt, im Namen der gesamten Bevölkerung handeln zu können..

Die 80-120 Millionen MigrantInnen in China – praktisch die Bevölkerungszahl Russlands – besitzen keine Rechte, nicht einmal das Bleiberecht, in den Städten zu leben, und es bleibt unklar, ob China diese Probleme bewältigen können wird. Wenn ja, könnte das Problem Taiwan weniger dringlich werden. Es gibt praktisch keine Mittel, China von außen zu stabilisieren. Außerdem sieht sich China in 30 Jahren einem demographischen Problem gegenüber: Falls es an der Ein-Kind-Politik festhalten sollte, muss China mit den selben Problemen rechnen, mit denen Deutschland und Japan bereits jetzt zu kämpfen haben.

Es ist nicht gerechtfertigt, die Wachstumsrate Chinas von 13,8% der letzten Jahre in die Zukunft zu

projizieren. Es wird immer schwieriger werden, diesen Rhythmus beizubehalten. Kann China auf Good Governance verzichten?

Je geeinter sich Europa zeigt, desto ernster wird China die EU nehmen. Kein Land dieser Erde sollte die Möglichkeit überschätzen, China von außen zu beeinflussen. Die Rechtsstaatlichkeit beispielsweise lässt sich von außen zwar unterstützen, aber die Entwicklung muss von innen kommen. Und China wird sich gegen jede Maßnahme wehren, die es für interessenschädigend hält.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die EU und China haben ein zunehmendes Interesse an einer Zusammenarbeit als strategische Partner zur Wahrung und Förderung der nachhaltigen Entwicklung, des Friedens und der Stabilität. In vielen Bereichen der internationalen Staatsführung laufen ihre Interessen zusammen, etwa bei der Bedeutung, die der Rolle der VN in der physischen und ökologischen Sicherheit beigemessen wird, oder bei der WTO, in der beide Parteien von weiteren Wirtschaftsliberalisierungen nur profitieren können. Europa muss sein Augenmerk weiterhin auf die Menschenrechte richten, in seiner Überzeugung, dass diese ein fester Bestandteil der Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Reformen und einer dauerhaften Stabilität darstellen. Zur Steigerung der Wirksamkeit des EU-China Menschenrechtsdialogs sind u.a. folgende Maßnahmen notwendig: Steigerung des Niveaus, größere Konzentration auf Schlüsselthemen, eine konsequentere Durchführung der notwendigen Schritte, Optimierung der Synergien aus den Leistungen anderer Mitgliedsstaaten in bilateralen Beziehungen, und Steigerung der Sichtbarkeit eines transparenteren Dialogs. Außerdem hat die sich entwickelnde chinesische Zivilgesellschaft eine wichtige Aufgabe im Schutz der Rechte und des Wohlergehens schutzloser Personen im Allgemeinen und in der Schadensbegrenzung im Zuge der Reformen.

9. Zwei Jahre nach dem Bonner Abkommen:

Hat die Internationale Gemeinschaft in Afghanistan versagt?

Knapp zwei Jahre sind seit dem Bonner Abkommen vergangen und Afghanistan ist dabei, langsam zurück ins Chaos zu versinken. Viele der Versprechen an die afghanische Bevölkerung scheinen sich Luft aufgelöst zu haben. Mit einer Internationalen Schutztruppe (ISAF) die nur in Kabul operiert ist die Bevölkerung im Rest des Landes erneut den feudalen Warlords ausgeliefert. Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen dauern an und die Rechtsstaatlichkeit wird nicht angenommen. Zwischenzeitlich hat der Irak das Interesse der Welt auf sich gezogen. Hat die internationale Gemeinschaft Afghanistan aufgegeben? Wie groß ist das Engagement der Europäischen Union und wie kann sie dazu beitragen, eine Verschlechterung der Situation zu verhindern?

Es ist nicht ganz einfach, die Leistungen der internationalen Gemeinschaft im Wiederaufbau und Staatsbildungsprozess seit dem Sturz der Taliban im November 2002 positiv zu bewerten. Und dennoch sollte neben all den bedenklichen Entwicklungen und Vorkommnissen eines nicht vergessen werden: das Regime der Taliban wurde aufgelöst und ganz Afghanistan ist nicht mehr Kriegsgebiet. Es gibt ein Friedensprogramm, eine demokratisch gewählte (traditionelle) Zentralregierung, das UN-Büro unter Brahimi arbeitet gut und Polizei und Militär wird eingeführt. Der Wiederaufbau des Justizwesens hat begonnen und ein Verfassungsentwurf liegt vor. Vier Millionen Flüchtlinge sind in das Land zurückgekehrt, drei Millionen Kinder besuchen die Schule – darunter eine Million Mädchen – und eine neue, erstaunlich stabile Währung wurde eingeführt. Man befasst sich mit der Korruption und mit den konkurrierenden Regionalregierungen und die Vorbereitungen für die Wahlen im Juli 2004 haben begonnen, so wie es im Bonner Abkommen vorgesehen war. Für eine Regierung, die gerade erst nach 20 Jahren Krieg eingerichtet wurde, ist das keine allzu schlechte Bilanz.

Das bedeutet jedoch nicht, dass alles reibungslos verläuft, vor allem weil Warlords und versprengte Taliban- und Al Qaeda-Kämpfer im Sicherheitsvakuum außerhalb Kabuls damit drohen, den Wiederaufbauprozess zu unterminieren und das Land zurück in den Bürgerkrieg zu stürzen. Dazu kommt, dass die Grenze zu Pakistan nur schwer zu überwachen ist und Angriffe von dieser Seite kaum zu verhindern sind. Bedenklich ist auch die steigende Mohnproduktion, die das Land bald in kolumbianische Verhältnisse stürzen könnte.

Demokratie und Menschenrechte entwickeln sich nur langsam. Kaum jemand im Land ist nicht in irgendeiner Form Opfer von Menschenrechtsverletzungen geworden und leider haben die VN keine Bereitschaft gezeigt, diese Missstände anzugehen. Brahimi zufolge muss zunächst der Frieden hergestellt werden, bevor man sich mit der Justiz befassen kann. Dazu führt er gerne das Beispiel Chile an, wo die Menschen acht Jahre darauf warten mussten. Einige der übelsten Täter in Afghanistan sind ranghohe Beamte, die natürlich nicht die Absicht haben, ihren eigenen Machenschaften ein Ende zu bereiten. Die Situation der Frauen ist besonders alarmierend.

Es gibt aber durchaus Hoffnung; die internationale Gemeinschaft muss sich für ein ausgewogenes und demokratisches Ergebnis des Treffens der Großen Ratsversammlung Loya Yirga einsetzen und so bald wie möglich bei der Organisation der Wahlen helfen. Dabei handelt es sich um ein langfristiges Engagement. Vor zwei Jahren, nach dem 11. September, verkündete die EU, keine strategischen Interessen in Afghanistan zu verfolgen. Das mag zwar stimmen, und dürfen wir vor Verstößen gegen EU-Politik die Augen nicht verschließen. Dies gilt etwa für die Flüchtlingspolitik und die internationale Bedrohung. Unser Augenmerk gilt weiterhin dem Schutz und der Förderung gemeinsamer Werte, der Konfliktlösung und der regionalen Stabilität.

Die EU unterstützt Afghanistan streng nach den Vorgaben des Bonner Abkommens. Die übergeordneten Ziele waren: das Bonner Abkommen und seine Umsetzung durch alle Parteien zu fördern; den Aufbau der zivilen, sozialen und militärischen Strukturen zu unterstützen, bedürftigen Menschen, insbesondere Flüchtlingen und Vertriebenen Schutz und Hilfe zukommen zu lassen; die Demokratisierung und die Arbeit der öffentlichen Institutionen und damit den Schutz der Menschenrechte zu fördern; sich besonders für die Gleichstellung der Frauen als ebenbürtige Partnerinnen in der afghanischen Gesellschaft einzusetzen; die afghanischen Behörden dazu zu bewegen, in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfond ein effektives und umfassendes makroökonomisches und währungspolitisches System aufzubauen, das die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und eine wirksame Nutzung der Finanzspenden sicherstellt; die Bekämpfung illegaler Drogen und des Terrorismus; und die Förderung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten beim erfolgreichen Wiederaufbau Afghanistans.

Das wichtigste politische Instrument über das die EU verfügt ist ihr Sonderbeauftragter. Ende Juni 2003 wurde Klaus Kleiber in diesem Amt von dem ehemaligen UN-Beauftragten für Afghanistan, Francesco Vendrell, abgelöst. Der Beauftragte legt dem Rat regelmäßig seine Empfehlungen vor und der Einfluss der EU ist zu großen Teilen sein Verdienst.

Im Bereich Sicherheit wurde die Polizeireform der deutschen Polizei übertragen, während Italien die Ausbildung von Justizpersonal, Großbritannien die Drogenbekämpfung übernahm. Die Fortschritte in diesen Gebieten sind besonders schleppend. 2002 hatte Afghanistan seine Führungsposition in der Heroinproduktion wieder eingenommen, mit die größte Einnahmequelle für Warlords und terroristische Gruppierungen. Der Versuch der Afghanischen Interimsregierung, den Mohnanbau zu verbieten, scheiterte und das aggressive Drogenvernichtungsprogramm hat sich als ineffizient erwiesen. Wenn den Bauern keine Ersatzinnahmequelle geboten wird, können Maßnahmen zur Drogenbekämpfung nicht greifen. Dieses Problem wird bei den gegenwärtigen Bemühungen allerdings nicht berücksichtigt. Die Situation der afghanischen Frauen ist trotz Justizreform und einer zögerlichen Wiederherstellung der Grundrechte wie Gesundheit und Schulbildung nach wie vor besonders beunruhigend. Von wichtigen Bereichen des öffentlichen Lebens sind sie weiterhin faktisch ausgeschlossen. Die Schwierigkeit beruht offenbar darin, ein Rechtssystem zu finden, das islamischen Rechtsprinzipien gerecht wird und dabei auch die Gleichberechtigung der Frauen anerkennt.

Europa hat auch einen wichtigen Beitrag zur Internationalen Schutztruppe (ISAF) geleistet, die durch die UN-Sicherheitsratsresolution 1386 im Dezember 2001 aufgestellt wurde: die Mitgliedsstaaten haben über 60% der dort stationierten Truppen entsendet. Die erfolgreiche Stabilisierung Kabuls durch die ISAF hat zur Resolution 1510 geführt, die auch Einsätze außerhalb Kabuls vorsieht. Die Erweiterung der ISAF ist notwendig, um der Afghanischen Übergangsregierung (ATA) in den Provinzen Handlungsspielraum zu geben.

Nach Bonn kam die Konferenz in Tokio, auf der die EU zusammen 2,5 Milliarden Euro für den Wiederaufbau Afghanistans zusagte, 1 Milliarde davon für Entwicklungsprojekte über einen Zeitraum von fünf Jahren. Keine unerhebliche Summe. In 2002/03 ging die EU sogar über ihre Verpflichtungen aus Tokio hinaus, und auch ECHO leistet einen großen Beitrag zur humanitären Hilfe. Unterm Strich wurden annähernd 250 Millionen Euro, und nicht die bereitgestellten 200 Millionen zugesagt, 50 bis 55 Millionen davon von ECHO. Auch die Mitgliedsstaaten sind ihren Verpflichtungen aus Tokio nachgekommen.

Auf der Grundlage der im nationalen Entwicklungsbudget der ATA festgelegten Prioritäten hat sich die Europäische Kommission in den Jahren 2003-04 auf folgende vier **Kernaufgaben** konzentriert:

- Capacity-Building innerhalb der ATA und kontinuierliche Unterstützung des rückläufigen Haushalts;
- Ländliche Entwicklung und Nahrungssicherheit;
- Wirtschaftliche Infrastruktur (einschließlich der Wiederherstellung der Straße von Kabul über Jalabad nach Torkham);
- Gesundheit (mit dem Schwerpunkt auf der Verringerung der Kinder- und Müttersterblichkeit)

Darüber hinaus gelten die Hilfemaßnahmen der Kommission der Minenräumung, dem sozialen Schutz der Bedürftigsten, der Förderung regionaler Zusammenarbeit, der Rückkehr der Flüchtlinge und der Bekämpfung der Mohnproduktion.

Trotz internationaler Unterstützung werden in Afghanistan nur langsam Fortschritte erzielt. Der Verfassungsentwurf wurde mehrmals aufgeschoben, weil viele Menschen in Afghanistan und der internationalen Gemeinschaft der Ansicht waren, dass er die Mehrheit der Bevölkerung nicht berücksichtigte. Der Beratungsprozess wurde durch Einschüchterungsversuche erheblich erschwert. Das Gleichgewicht zwischen Islam, den internationalen Menschenrechten und demokratischen Werten herzustellen, hat sich als äußerst schwieriges Unterfangen erwiesen.

Anfang 2004 ratifizierte ein Konvent den Verfassungsentwurf und setzte damit eine starke Präsidentschaft für Afghanistan fest. Die Verfassung bestätigt die Gleichstellung von Mann und Frau, was allerdings durch die Aufnahme der Klausel der Vorherrschaft des islamischen Rechts außer Kraft gesetzt werden könnte. Laut Präambel darf kein Gesetz in Afghanistan in Widerspruch stehen zum Glauben und Bestimmungen der heiligen Religion des Islam. Die Verfassung sieht keine Bestimmungen vor für ordentliche Verfahren gegen Geschlechterdiskriminierung, den Parteien wird vorgeschrieben, die Grundlagen des Islam nicht anzutasten, noch dürfen ihre Mitglieder dem Militär angehören.

Man muss sich fragen, ob Afghanistan tatsächlich für Wahlen im Juni 2004 vorbereitet ist, oder ob die Bush-Regierung nur drängelt, weil sie einen außenpolitischen Erfolg vor den amerikanischen Wahlen im November bitter nötig hat. Bisher haben sich nur etwa 10% der geschätzten 10,5 Millionen Wähler des Landes registriert, wiederum nur ein Viertel davon Frauen.

Zwei ermutigende Entwicklungen, die zeigen, dass für die internationale Gemeinschaft Afghanistan immer noch höchste Priorität hat, sind erstens die Verpflichtung durch 50 Länder auf einer kürzlich stattgefundenen Konferenz in Berlin, 8,2 Milliarden Euro über die nächsten drei Jahre beizusteuern und zweitens die Ankündigung der NATO, ihre Sicherheitskräfte in Gebiete außerhalb Kabuls zu entsenden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Trotz andauernder Unterstützung durch die EU und den Rest der internationalen Gemeinschaft ist die Situation in Afghanistan nach wie vor sehr prekär, besonders außerhalb Kabuls. Die Menschenrechte und die Rechte der Frauen sind weiterhin bedroht und es ist fraglich, ob die afghanische Verfassung daran etwas ändern wird. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass das Land im Juni für demokratische Wahlen bereit ist. Angesichts der wachsenden Probleme für die USA im Irak, sieht es so aus, als müsse die EU (weiterhin) den Löwenanteil zur schwierigen Entwicklung der Stabilität und Sicherheit in der Region beitragen. Die neuen Finanzzusagen aus der internationalen Gemeinschaft und die Ankündigung der NATO, ihre Sicherheitskräfte auch jenseits der Stadtgrenzen Kabuls einzusetzen sind ermutigende Signale der internationalen Entschlossenheit, Afghanistan wieder aufzubauen und zu stabilisieren.

10. Testfall Irak – Wie überwinden wir den “großen Bruch”?

Der Bruch zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union über den Krieg im Irak hat die Aussicht auf eine gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in weite Ferne geschoben. Viele meinen, der US-Unilateralismus und die europäische Uneinigkeit hätten die Autorität der VN, die Wirksamkeit der NATO und die transatlantischen Beziehungen aufs Spiel gesetzt. Während der Befreiung des Irak von der Diktatur Saddam Husseins kam es zu erheblichen „Kollateralschäden“ für den Irak und seine Bevölkerung. Europa wird nicht in der Lage sein, dem Irak und den Irakern nachhaltig zu helfen, ehe es seinen internen Bruch nicht geflickt hat. Wie ernsthaft wird nach einer gemeinsamen Position gesucht und versucht, die Autorität der VN wieder herzustellen? Und welche Rolle kann und sollte die EU dabei spielen, Frieden und Stabilität in den Irak zu bringen?

Vor nicht allzu langer Zeit hatte George W. Bush noch versprochen, „sobald Saddam entwaffnet ist, wird die Bedrohung durch Terroristen für Amerika und die Welt geringer“. Erschreckenderweise ist das Gegenteil eingetroffen: Die Situation im Irak hat sich dramatisch verschlechtert und seit den Bombenanschlägen in Madrid am 11. März ist die Terrorgefahr überall auf der Welt größer denn je. Tatsächlich scheint die Debatte um richtige und falsche Entscheidungen der USA fast irrelevant, angesichts einer Situation, von der nur die hoffnungslos fanatischen Akteure profitieren. Wie es Kommissar Chris Patten nach einem 2-tägigen Treffen der 25 EU-Außenminister im irischen Tullamore formulierte: “Der Vergleich, dass der Irak ein so großes Thema wie Vietnam werden könnte, ist unangebracht, denn ich denke, es ist wohl noch sehr viel ernster.”

Die Vorgehensweise der USA im Falle Irak hat eine Phase erreicht, die die **multilateralen Institutionen** in ihrer Existenz bedroht. Es ist durchaus möglich, dass wir in eine Art Realpolitik des 19. Jahrhunderts zurückfallen. Was die **UNO und die EU** betrifft, waren sich diese beiden großen bürokratischen Organisationen nie besonders nahe, und in den Augen der EU waren die VN so etwas wie ein US-gesteuertes trojanisches Pferd. Im Jahr 2003 sollte sich das ändern, nachzulesen im Europäischen Parlamentsbericht über EU/VN-Beziehungen, im Communiqué der Europäischen Kommission über das Verhältnis der EU und der VN und in einem EU-VN-Rahmenabkommen vom 29. April 2003. Auf den Treffen im Rahmen des EU-VN-Abkommens über strategische Partnerschaft ist man zu der Übereinkunft gekommen, dass in Sachen Krisenmanagement noch viel zu tun sei. Ähnliches geht aus einer gemeinsamen Erklärung von Berlusconi und Kofi Annan hervor, und das Europäische Parlament hat kürzlich den Sacharov-Preis an die VN verliehen, die Anerkennung gilt vor Allem den Opfern des Attentats in Bagdad. Vielleicht war es die unilaterale Bedrohung, die zu dieser Annäherung geführt hat.

Darüber hinaus kam es zu militärischer Zusammenarbeit in Bosnien und später auch im Kongo, als die

EU die UN-Missionen übernahm. Was die Irak-Krise betrifft, hätte die UN niemals die Oberhand gewonnen können, egal wie die Entscheidung auch ausfiel. Da die kritischen Mitgliedsstaaten in beiden Organisationen vertreten sind, wurde der Krieg im Irak allgemein als Ende einer Ära verstanden; und man fragt sich wie der Multilateralismus jemals seine Glaubwürdigkeit zurückgewinnen kann. Die VN haben im Irak ein sonderbares Mandat: Geht hin und tut etwas! Im Organigramm der Übergangsverwaltung der Koalition (Coalition Provisional Authority - CPA) wurden die VN sogar unter den NRO aufgeführt. Einige UN-Programme werden faktisch fortgeführt, auch wenn der Großteil des Personals nach dem Anschlag in Bagdad abgezogen wurde.

Die Frage nach dem Fiasko im Irak ist folgende: Wie lässt sich das Gewicht einer Supermacht ausgleichen, die im Grunde tun und lassen kann, was sie will? Die VN, und besonders der Sicherheitsrat, müssen ganz offensichtlich reformiert werden. Doch vergessen wir nicht, dass die VN, genau wie jede andere multilaterale oder supranationale Institution, nur so stark sein kann wie ihre Mitgliedsstaaten.

Um bei der Erneuerung der VN zu helfen, muss die EU zunächst ihre eigenen Probleme lösen, besonders jetzt nach der Osterweiterung. Die Idee eines eigenen Außenministers nach 2007 lässt Hoffnung aufkommen. Und bis dahin muss sich die EU entscheiden, ob sie eine regionale Supermacht oder ein Global Player werden möchte, welche Rolle sie in der Welt spielen möchte und wie hoch sie die transatlantischen Beziehungen einschätzt.

Erste konkrete Ergebnisse nach dem Bruch über den Irak sind das Wiederaufleben der Diskussion um eine GASP und ein allgemeiner Konsens darüber, Solana das Mandat zu erteilen, eine Europäische Sicherheitsstrategie zu erarbeiten, entsprechend der U.S. National Security Strategy. Solanas erster Entwurf stieß auf große Zustimmung. Das Konzept der GASP kommt voran und in dieser Hinsicht sollte die Erweiterung auch nicht als Schwächung der EU betrachtet werden.

Europa kann es sich nicht leisten, auf ein Scheitern der USA im Irak zu hoffen. Sollten die USA versagen, hätte dies schwerwiegende Folgen für alle Beteiligten, wie es die gegenwärtige Situation bereits andeutungsweise zeigt. Doch so wie es derzeit aussieht, angesichts der Tatsache, dass diese unter falschem Vorwand begonnene Mission an allen Fronten versagt, ist unklar, was eigentlich als Erfolg gewertet werden könnte. Gibt es irgendetwas, das die EU sofort unternehmen könnte? Falls die internationale Gemeinschaft in Afghanistan und im Irak versagt, kann dies schnell zu einer ersten globalen und regionalen Instabilität führen.

Zu suggerieren, dass ab Juli 2004 das Schicksal der Iraker in eigenen Händen liegt, wäre bestenfalls irreführend. Selbst nach der für den 30. Juni geplanten Souveränitätsübergabe, wird die echte Macht in den Händen der Koalitionsmächte bleiben. Bis jetzt sind alle Pläne hinsichtlich des Verfahrens zurückgewiesen worden. Sogar die Vorschläge von Lakhdar Brahimi, Kofi Annans Abgesandten im Irak, die auffallend den Maßnahmen ähneln, die von den VN in Afghanistan angewendet wurden, wurden mit gemischten Gefühlen empfangen. Unter anderem schlägt er für die Souveränitätsübergabe am 30. Juni die Einsetzung einer kommissarischen Übergangsregierung vor, sowie eine Interimsverwaltung, die sich aus einem Premierminister, einem Präsidenten, zwei Vize-Präsidenten, einer Gruppe irakischer Richter, Mitgliedern des irakischen Regierungsrates und der US-geführten Besatzungsmacht zusammensetzt. Der von den USA ernannte Rat soll abgesetzt und eine Gruppe von Führungskräften damit beauftragt werden, eine Ratsversammlung zu bestimmen, die der Übergangsregierung beratend zur Seite steht. Vielleicht hätten Brahimi's Vorschläge eine faire Chance erhalten, die jüngsten Enthüllungen von Menschenrechtsverletzungen gegen irakische Gefangene begangen von Mitgliedern der US-Armee, könnte jegliche effektive und demokratische Lösung zumindest für längere Zeit gefährdet haben. Trotz der zur Zeit als hoffnungslos erscheinenden Situation sind sie jedoch noch immer die einzige vernünftige und realistische Option.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Zerwürfnis der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union über den Krieg im Irak öffnet ganz neue Möglichkeiten für die Europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Wir müssen diese Chance nutzen, um multilaterale Institutionen wie die VN und die NATO zu erneuern und effizienter zu gestalten. Den Schaden, den die USA durch ihre unilaterale und kurzsichtige Verfahrensweise im Irak angerichtet haben, kann weder durch Selbstgerechtigkeit (der USA oder Europas) noch durch die Forderung nach einem Truppenabzug wieder gut gemacht werden. Die Sicherheit im Irak ist für Europäer und Amerikaner gleichermaßen wichtig. Wir brauchen also einen ernsthaften transatlantischen Dialog, in dem ein freier Meinungs austausch zwischen ebenbürtigen Partnern stattfinden kann. Es muss eine Situation geschaffen werden, in der die VN wieder funktionieren können und in der den Vorschlägen Lakhdar Brahimis Chancen eingeräumt werden. Die Enthüllung von Menschenrechtsverletzungen an irakischen Gefangenen im Abu Ghraib Gefängnis und wahrscheinlich auch anderswo hat die Aufgabe nicht einfacher gemacht.

11. Nach dem ‚großen Bruch‘ in Sachen Irak: Wie sieht die Zukunft der Transatlantischen Beziehungen aus?

Die transatlantischen Beziehungen haben einen nie da gewesenen Tiefpunkt erreicht. Die unilateralen Tendenzen der Bush-Regierung und besonders der Krieg im Irak haben die Mehrheit der Europäer – Regierungen und Bevölkerung gleichermaßen – gegen die US-Außenpolitik aufgebracht. Und doch sind die transatlantischen Beziehungen „nicht zu ersetzen“, wie Javier Solana es in seinem Papier Ein sicheres Europa in einer besseren Welt formuliert hat. Ihre Zukunft hängt von der Bereitschaft beider Parteien ab, eine gemeinsame Strategie zu gemeinsamen Bedrohungen zu erarbeiten und davon, wie weit die USA willig sind, Europa als emanzipierten Partner anzuerkennen, und nicht als widerwilligen, unzuverlässigen Untergebenen. „Wenn sie zusammen gehen,“ schreibt Solana, „können die EU und die USA eine starke Kraft für das Gute in der Welt sein.“ Doch wie schwierig wird eine solche Zusammenarbeit nach dem „großen Bruch“ über den Irak?

Trotz des angerichteten Schadens könnte das transatlantische und das innereuropäische Zerwürfnis über den Irak gut und gerne den Moment in der Geschichte darstellen, in dem die Dynamik einer europäischen Außenpolitik ihren Anfang nahm. Es hat die Europäer gezwungen, sich an einen Tisch zu setzen und darüber zu diskutieren, wie ihr Verhältnis zu den USA aussehen soll, welche Verantwortung Europa in der Welt trägt, und ob diese Verantwortung von Europa oder den Mitgliedsstaaten getragen werden soll, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Alle europäischen Länder nehmen nun an diesem Prozess teil. So gesehen ist sogar Großbritannien Teil Europas und dabei, seine Haltung zu den USA in Hinsicht auf die Verteidigungspolitik zu finden. Erstmals muss sich Europa also die Frage stellen, ob es bereit ist, Verantwortung in der Organisation der Welt zu übernehmen. Wenn es eine multilaterale Weltordnung will, muss es darin seine Position bestimmen.

In diesem Sinne kann der Irak-Krieg durchaus eine ähnliche Rolle spielen wie die Suez-Krise 1956, als die USA sehr deutlich zu verstehen gab, dass Europa (Großbritannien und Frankreich) irrte. Die Irak-Krise hat in vielen Europäern den Wunsch geweckt, dass irgendjemand die Macht und die Courage hätte, den USA mitzuteilen, dass die Situation so nicht gehandhabt werden dürfe. Es ist demnach an der Zeit, die transatlantischen Beziehungen neu zu überdenken. Die wichtigste Erkenntnis, die wir aus dem Bruch gewonnen haben, ist dass Europa sich keine Welt wünscht, in der eine einzige Macht über Recht und Unrecht bestimmen kann. Die Mehrzahl der europäischen Länder sind sich hierin einig, bis hin zu den Ländern, die am Irak-Krieg teilgenommen haben. Es wäre aber auf jeden Fall falsch, die USA als Gegner zu betrachten.

Die Gefahr, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen gelangen könnten, kam in den Augen der Bush-Regierung einer derart großen Bedrohung für die USA gleich, dass sie es für unverantwortlich hielten, sich auf internationale Institutionen und auf internationales Recht zu verlassen. Auf Grund ihrer Geschichte und ihrer Erfahrung in gemeinsamer Souveränität sehen die Europäer dies aber anders. Für sie sind die einzelnen Staaten angesichts der globalen Bedrohungen machtlos und daher glauben sie an die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen unter internationalem Recht.

Es fragt sich nun, wie die transatlantische Zusammenarbeit aussehen sollte. Europa darf dabei nicht vergessen, dass es ohne die USA heute nicht das wäre, was es ist. Und es muss sich überlegen, was es bereit ist, beizutragen. Die Mitgliedsstaaten müssen entscheiden, wie viel Souveränität sie bereit sind abzugeben, um als EU einen größeren Einfluss zu gewinnen, zum Beispiel indem sie beschließen, gemeinsam in den VN zu handeln.

Die Erweiterung wird die Europäische Union zumindest zu Beginn vor eine Reihe neuer Probleme stellen. Wir dürfen nicht außer Acht lassen, dass Länder wie Polen und die Tschechische Republik, die sich im Irak-Konflikt auf die Seite der USA geschlagen haben, gerade erst ihre Souveränität zurückgewonnen haben. Polen hat in jüngster Vergangenheit zwei wichtige Entscheidungen getroffen: Sie sind der NATO beigetreten, weil sie nie wieder russische Truppen in Warschau sehen möchten, und der Europäischen Union, weil sie in ihrem Land auch keine deutschen Truppen vorfinden möchten. Jetzt müssen die neuen Mitgliedsstaaten lernen, dass nur eine gemeinsame Souveränität die Souveränität der Nationalstaaten garantieren kann. Allerdings bedeutet gemeinsame Souveränität nicht, sich zwangsläufig von den USA zu distanzieren. Die Zukunft der EU-Politik und der GASP liegt in dem Wissen, dass eine gemeinsame Souveränität für die einzelnen europäischen Länder zunehmend eine Notwendigkeit wird.

Die USA haben eine andere Auffassung von Politik als Europa. Das Papier Ein sicheres Europa in einer besseren Welt erklärt die Konfliktprävention zur höchsten Priorität, und das hat seine Ursache in der europäischen Geschichte. Ebenso hat Europa eine Vorstellung vom Nation-Building, wie es die Amerikaner in der Vergangenheit mit Erfolg betrieben haben – der Wiederaufbau Deutschlands und Japans sei an dieser Stelle erwähnt –, an dem sie jetzt aber anscheinend das Interesse verloren haben. Die Situation im Irak zeigt auf tragische Art und Weise die Folgen einer fehlenden Nation-Building-Politik.

Das beste Beispiel hierfür ist der **Stabilitätspakt** für den Balkan. Es muss einerseits darauf hingewiesen werden, dass die Idee aus Europa stammt, andererseits aber auch, dass, um es dazu kommen zu lassen, der Einsatz von US-Soldaten notwendig war. Dasselbe gilt für Afghanistan. Dies bedeutet nicht, dass Europa keine militärische Verantwortung trägt, die EU sollte Konfliktprävention jedoch weiter als Priorität betrachten. Im Kontext der transatlantischen Beziehungen sollte diskutiert werden, welche Art Verantwortung Europa und die USA jeweils übernehmen sollten.

Wenn sich die USA weiterhin weigern, für die Konsequenzen ihrer Gewaltanwendung Verantwortung zu übernehmen, werden sie den Preis und die Folgen einer militärischen Intervention wohl auch in Zukunft unterschätzen. Aber wenn sich Europa andererseits weiterhin weigert, die militärischen und politischen Belastungen mitzutragen, die mit der Militäroption einhergehen, wird es die Wirksamkeit dieser Option nach wie vor herunterspielen.

Es wäre allerdings falsch, die jüngsten Entwicklungen im Lichte der Bipolarität (USA kontra Europa) zu deuten. Sie sollten uns nicht in eine Situation führen, in der "Washington und Brüssel jenen Weg gehen, den einst schon Rom und Konstantinopel gingen – den Weg in die geopolitische Rivalität," wie **Charles Kupchan** in seinem Buch Über das Ende der amerikanischen Vorherrschaft befürchtet. Noch sollten sie in astrologischen Kategorien verstanden werden, wie es **Robert Kagan** vormachte, als er sagte, die Amerikaner stammten vom Mars, die Europäer dagegen von der Venus. Europa, behauptet Kagan, "wendet sich ab von der Macht, oder es bewegt sich, anders gesagt, darüber hinaus. Es betritt

eine in sich geschlossene Welt von Gesetzen, Regelungen und transnationalen Verhandlungen und internationaler Zusammenarbeit, ein post-historisches Paradies in Frieden und relativem Wohlstand, das der Verwirklichung von Kants 'ewigem Frieden' gleichkommt". Die Heimat Kagans dagegen "bleibt der Geschichte verhaftet, und übt ihre Macht in der anarchischen, Hobbes'schen Welt aus, in der internationale Gesetze und Vorschriften nicht greifen und in der wahre Sicherheit und die Verteidigung und Förderung einer liberalen Ordnung nach wie vor abhängen vom Besitz und dem Einsatz militärischer Macht."²¹

Der German Marshall Fund und die Compagnia di San Paolo haben im Juni 2003 eine unter Mars- und Venusmenschen durchgeführte Umfrage²² veröffentlicht, aus der zum Einen hervorgeht, dass die Mehrheit der Amerikaner die Entwicklung der EU zu einer Supermacht befürworten, die fähig ist, globale Verantwortung mit den USA zu teilen, zum Anderen, dass die Europäer weniger auf die USA angewiesen sein möchten. Als die 37% derjenigen, die sich eine europäische Supermacht wünschten, danach gefragt wurden, ob sie dies auch dann befürworten würden, wenn sich die EU der US-Politik gelegentlich widersetzt, antworteten 83% mit 'ja'. Es hat den Anschein, dass die meisten Amerikaner durchaus multilateral eingestellt sind und die Konsequenzen einer unilateralen Politik fürchten. Auf der anderen Seite scheint es, dass sich die Mehrheit der Europäer eine 'atlantische' EU wünschen, einen Partner der USA.

Eine vom Pew Research Center²³ durchgeführte Befragung vom 18. März 2003 ergab, dass sogar nach dem UN-Debakel im März 2003 für ebenso viele Amerikaner (54%), Briten (54%) und Franzosen (55%) die VN "nach wie vor wichtig" seien, und die Mehrheit (54%) der Amerikaner sprach sich für eine Resolution des UN-Sicherheitsrates und eine größere internationale Unterstützung aus, ehe mit dem Krieg begonnen werden sollte (Pew Research Center, 18. März 2003). Eine überragende Mehrheit beiderseits des Atlantiks (84% in Europa und 66% in den USA) halten wirtschaftliche Stärke für ein wichtigeres Kriterium als militärische Macht, wenn es darum geht, die Macht und den Einfluss in der Welt eines Landes zu bewerten. 77% der Amerikaner und 75% der Europäer sind der Meinung, die VN müssten gestärkt werden.

Die jüngste Umfrage des Pew Research Centers (März 2004) zeigt, dass sich ein Jahr nach dem Angriff auf den Irak immer mehr Europäer eine von den USA unabhängige Außen- und Sicherheitspolitik wünschen. Während Amerikaner und Europäer die VN gleichermaßen gutheißen, meint nur eine europäische Mehrheit, dass ein Land internationalen Bedrohungen nur mit der Zustimmung der VN begegnen dürfe.

Tatsache ist, dass wir einer völlig neuen Definition von Weltordnungspolitik gegenüber stehen. Europa und die USA müssen die Kernelemente einer gemeinsamen Vision von Gefahren und Chancen herausarbeiten und die Instrumente für die Zusammenarbeit stärken, um die Umsetzung der gemeinsamen Ziele in Angriff nehmen zu können. Im größeren politischen und wirtschaftlichen Rahmen müssen die USA und Europa zusammen bestrebt sein, die Strukturen einer Weltordnungspolitik zu schaffen, die für die transnationalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nötig sind.

Solanas Entwurf weist auf eine Reihe Bedrohungen hin, darunter der internationale Terrorismus, und auf die Notwendigkeit, Russland auf den Weg zu einem stabilen, kooperativen Mitglied der internationalen Gemeinschaft zu bringen, einschließlich der Ukraine, da das Land andernfalls zu einer wichtigen Quelle für Massenvernichtungswaffen und deren Technologie sowie für Materialtransfers werden könne, zudem ein Zufluchtsort für das internationale organisierte Verbrechen. Weitere Problemgebiete sind der Kaukasus und Zentralafrika: Es ist von entscheidender Bedeutung, diese Staaten in größere Gemeinschaften zu integrieren, etwa in die OSZE, die Partnerschaft für den Frieden und die Euro-Atlantische Partnerschaft, um zu verhindern, dass sich diese Regionen zu Zufluchtsstätten und Nährboden für Terrorismus und Instabilität entwickeln.

Für Europa gelten folgende Prioritäten: Vollendung der Integration des Balkans und das Entstehen

²¹ Robert Kagan: "Power and Weakness," in: Policy review, No. 113, June/July 2002, <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>

²² <http://www.transatlantictrends.org>

²³ <http://people-press.org>

einer säkularen, demokratischen und gedeihenden Türkei als Vorbild für andere Länder der islamischen Welt und als Bollwerk gegen die Ausbreitung anti-westlicher islamistischer Militanz.

Abschließend muss natürlich auch die gefährlich eskalierende Situation im Nahen Osten erwähnt werden. Eine Lösung für die Nahostkrise, so entfernt sie zur Zeit auch erscheinen mag, ist auch in anderer Hinsicht von entscheidender Bedeutung: Es gibt eine internationale islamistische Bedrohung, die für die USA und auch für Europa gilt. Die Anschläge in Madrid haben dies in aller Deutlichkeit gezeigt. Die europäische Diskussion sollte folgende Fragen aufgreifen: Wie integriert man den Islam? Wie erhalten wir einen säkularen Islam im Irak, in Palästina, in der Türkei und im Iran? Falls ein säkularer Islam dort keine Wurzeln schlägt, stehen wir vor einem ernstem Problem, auch innerhalb unserer Länder. Die Welt durchläuft eine brisante Phase, in der eine bestimmte Interpretation des Islam eine äußerst bedrohliche, negative Macht entfaltet hat. Sollte diese Macht obsiegen, würde sich die Situation in einem unvorstellbaren Ausmaß anspannen. Wenn die USA es nicht schaffen, den Irak zu stabilisieren, werden wir alle den Preis für diese Niederlage zu zahlen haben.

Natürlich hat es früher bereits transatlantische Streitigkeiten gegeben: die amerikanische Opposition der Besetzung des Suezkanals durch französische, britische und israelische Truppen in den 50er Jahren, der Austritt Frankreichs aus den militärischen Strukturen der NATO in den 60ern, der Streit um die Euromissiles in den frühen 80ern, und die scharfe Auseinandersetzung darüber, wie der Krieg im Balkan zu beenden sei vor 10 Jahren. Nach den Anschlägen des 11. September und nach dem Krieg im Irak, müssen die USA und Europa erneut zusammenfinden, mit einem neuen Ziel und einer starken Strategie, die den neuen Herausforderungen über Europa hinaus gewachsen ist. Andernfalls läuft die größte Allianz der Neuzeit Gefahr, in die Bedeutungslosigkeit abzurutschen.

Die USA sollten zu einer Politik zurückfinden, die Europa als bevorzugten Bündnispartner betrachtet und die der die Suche nach der gemeinsamen transatlantischen Position gegenüber den bevorstehenden Herausforderungen höchste Priorität einräumt. Washington muss unterstreichen, dass die USA ein starkes, geeintes, pro-atlantisches Europa in ihrem eigenen Interesse unterstützen, und von einer Spaltungspolitik abzusehen. Wenn die USA wollen, dass Europa ernsthaft Verantwortung übernimmt, muss es auch erkennen, dass dazu nur ein geeintes Europa in der Lage sein kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dass die transatlantischen Beziehungen “nicht zu ersetzen” sind, ist unstrittig. Die strategische transatlantische Zusammenarbeit hat dazu beigetragen, dass die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts weitaus besser verlief als die erste. Ob die Menschheit auch die erste Hälfte des 21. Jahrhunderts unbeschadet übersteht, hängt von der Bereitschaft und der Fähigkeit der USA und Europas ab, sich auf eine gemeinsame Strategie für die Herausforderungen der neuen Zeit zu einigen. In dieser Hinsicht war der Irak-Konflikt die Feuerprobe. Die Europäer müssen langsam begreifen, dass der Irak nicht Vietnam ist, aus dem die USA zwecks Schadensbegrenzung ihre Truppen auf internationalen Druck und zu internationalem Applaus einfach abziehen können. Der im Irak angerichtete Schaden kann nicht mehr begrenzt werden und es geht auch nicht mehr darum, ob einige europäische Regierungen den Ausgang des Waffengangs besser vorhersagen konnten als es die Bush-Regierung vermochte. Ob es uns gefällt oder nicht, der Irak ist auch unser Problem geworden. Der „große Bruch“ über den Krieg im Irak betrifft nunmehr nicht nur das Überleben der transatlantischen Beziehungen, es geht jetzt um die Sicherheit der ganzen Welt.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Erfahrungen in anderen Bereichen haben gezeigt, dass nur ein geeintes Europa ein effektiver Global Player sein kann. Wenn Europa ernsthaft eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anstrebt, wenn es eine “strategische Entität” (Joschka Fischer) bilden möchte, muss es seine Institutionen stärken und eine (ständige) diplomatische Struktur schaffen, um ein gemeinsames Ethos herausbilden zu können. Alte wie neue Mitgliedsstaaten müssen erkennen, dass das bisher Erreichte noch sehr zerbrechlich und leicht zu unterminieren ist. In Worten Jean Monnets, einem der Gründungsväter Europas: “Europa hat nie existiert; man muss es erst erschaffen.”

Die neue EU-Verfassung wäre ein Schritt in die richtige Richtung, doch vorausgesetzt sie wird auf dem Gipfeltreffen am 17. Juni (ohne große Änderungen) verabschiedet, wird die GASP weiterhin auf den politischen Willen der Mitgliedsstaaten, sie auch umzusetzen, angewiesen sein. Eine engere Zusammenarbeit wäre ein möglicher Weg. Die Bestimmungen zu der GASP in der neuen Verfassung, insbesondere das Amt des Europäischen Außenministers, können dazu beitragen, die Position Europas zu festigen und ihm neue Perspektiven zu verschaffen. Allerdings werden die Befugnisse des neuen Europäischen Außenministers zunächst in großem Maße von seinem/ihrer Geschick abhängen, mit viel Umsicht einen gemeinsamen europäischen diplomatischen Corps aufzubauen.

Die GASP hat in letzter Zeit gute Ergebnisse erzielt. Ihr Beitrag zu mehr Stabilität und größerer Sicherheit auf dem **Balkan** und die Erfolge der Operation **ARTEMIS** sind Beispiele, auf denen man aufbauen kann. In anderen Bereichen muss Europa jedoch ein stärkeres Engagement beweisen.

Durch die EU-Erweiterung verlagert sich das Zentrum Europas nach Osten. Plötzlich ist die EU von einem großen Kreis neuer Nachbarländern umgeben, darunter auch scheiternde Staaten wie Belarus, Moldawien und die Ukraine, die sich besonders für die Sicherheit der neuen Mitgliedsstaaten zu einer neuen Bedrohung entwickeln könnten. Das **Wider Europe** –Papier der Kommission und die neue **Europäische Sicherheitsstrategie** sind wichtige Beiträge zum Umgang mit diesen Problemen, allerdings sind beide Texte nicht frei von Mängeln oder Auslassungen.

Eine Regionen in der Europa sich stärker verpflichten muss ist der **Kaukasus**, der im Wider Europe –Konzept unerwähnt bleibt. Die Entsendung eines EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus im Juli 2003 bedeutete ein positives Signal an die betroffenen Länder und lässt Hoffnung auf eine Lösung der Konflikte in der Region aufkommen. Die EU könnte einen wichtigen Beitrag in der nicht-militärischen Konfliktlösung und –prävention leisten; für deren erfolgreichen Abschluss bedarf es allerdings einer realen und realistischen Strategie sowie der fruchtbaren Zusammenarbeit mit Russland und den USA.

Trotz der Auslassung des Kaukasus traf das Wider Europe –Konzept in **Russland** auf keine große Zustimmung. Wenn es Europa mit der “entstehenden Rolle Russlands als Teilhaber an unserer gemeinsamen Sicherheit” ernst meint, wie es in der neuen Sicherheitsstrategie heißt, muss es endlich Klartext reden, was Tschechien, die Menschenrechte und den Zustand der Demokratie in Russland angeht. Die jüngst von Russland vorgebrachten Vorbehalte gegen die NATO-Erweiterung (und indirekt auch gegen die EU-Erweiterung) stehen der Entwicklung einer Beziehung im Wege, die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus zwar erstaunliche Fortschritte gemacht hat, die aber nach wie vor recht instabil ist, da sie von der russischen Wahrnehmung der Bedrohungen ihrer nationalen Interessen abhängt.

Ähnliches gilt für **China**. Die EU und China sind zunehmend an einer strategischen Partnerschaft interessiert, um nachhaltige Entwicklung, Frieden und Stabilität zu sichern und zu fördern. Ihre Interessen laufen in vielen Bereichen der internationalen Staatsführung zusammen, erwähnt sei die Bedeutung, die beide Parteien der Rolle der VN für die politische und ökologische Sicherheit beimessen, sowie der WTO, in der beide Parteien von weiteren Wirtschaftsliberalisierungen nur profitieren können. Europa muss sein Augenmerk weiterhin auf die Menschenrechte richten, in seiner Überzeugung, dass diese ein fester Bestandteil der Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Reformen und einer dauerhaften Stabilität darstellen.

Europa muss sich stärker in den aktuellen großen Krisenregionen engagieren. Im Hinblick auf den **Mittelmeerraum** und den **Nahen Osten**, stellt der Barcelona-Prozess nach wie vor einen nützlichen Rahmen, um Frieden, gute Regierungsführung, Demokratie, Menschenrechte und die Gleichstellung der Frauen in die Region zu bringen; allerdings verhindert der Nahost-Konflikt größere Fortschritte. Mit der Erarbeitung der Road Map to Peace hat Europa einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Konflikts geleistet. Jetzt könnte Europa seinen Einfluss geltend machen, indem es mit einer Stimme spricht, in den Vereinten Nationen für die Anerkennung des palästinensischen Staates, in der NATO, um zu gewährleisten, dass eine Mitgliedschaft Israels an die internationale Anerkennung und den Schutz dieses palästinensischen Staates gekoppelt ist.

Trotz der Unterstützung seitens der EU und dem Rest der internationalen Gemeinschaft ist die Situation in **Afghanistan** nach wie vor äußerst prekär, besonders außerhalb Kabuls. Die Menschenrechte und die Rechte der Frauen sind weiterhin bedroht und es ist fraglich, ob die afghanische Verfassung daran etwas ändern wird. Es ist höchst unwahrscheinlich, dass das Land im Juni für demokratische Wahlen bereit ist. Angesichts der wachsenden Probleme für die USA im Irak, sieht es so aus, als müsse die EU (weiterhin) den Löwenanteil zur schwierigen Entwicklung der Stabilität und Sicherheit in der Region beitragen.

Dass die transatlantischen Beziehungen "nicht zu ersetzen" sind, ist unstrittig. Die **strategische transatlantische Zusammenarbeit** hat dazu beigetragen, dass die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts weitaus besser verlief als die erste. Ob die Menschheit auch die erste Hälfte des 21. Jahrhunderts unbeschadet übersteht, und darüber hinaus, hängt von der Bereitschaft und der Fähigkeit der USA und Europas ab, sich auf eine gemeinsame Strategie für die Herausforderungen der neuen Zeit zu einigen. Wie Solana anmerkte, müssen sich die transatlantischen Beziehungen auf vier Grundprinzipien zurückbesinnen: Dass wir Partner und Alliierte sind, dass beide Partner einen gerechten Beitrag zu leisten haben, dass die Ursachen, nicht die Symptome bekämpft werden müssen und, nicht zuletzt, dass beide Parteien zusammenarbeiten, um eine auf Regeln basierende Weltordnung zu erhalten.

Der **Irak** ist zur Feuerprobe für die Bestätigung der transatlantischen Beziehungen geworden. Die Europäer müssen langsam begreifen, dass der Irak nicht Vietnam ist, aus dem die USA zwecks Schadensbegrenzung ihre Truppen auf internationalen Druck und zu internationalem Applaus einfach abziehen können. Der im Irak angerichtete Schaden kann nicht mehr begrenzt werden und es geht auch nicht mehr darum, ob einige europäische Regierungen den Ausgang des Waffengangs besser vorhersagen konnten als es die Bush-Regierung vermochte. Ob es uns gefällt oder nicht, der Irak ist auch unser Problem geworden. Der „große Bruch“ über den Krieg im Irak betrifft nunmehr nicht nur das Überleben der transatlantischen Beziehungen, es geht jetzt um die Sicherheit der gesamten Menschheit.

ANHANG AUSGEWÄHLTE WEBSEITEN

EINLEITUNG

- Heinrich Böll Stiftung Berlin:
<http://www.boell.de>
- Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brüssel:
<http://www.boell.be>
- Der Europäische Konvent:
<http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=EN>
- Rat der Europäischen Union (CFSP):
<http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=en>
- Das Europäische Parlament:
<http://europarl.eu.int>
- Oxfam:
<http://www.oxfam.org>

KAPITEL 1

- Climate Action Network Europe:
<http://www.climnet.org>
- Kimberley-Prozess:
<http://www.kimberleyprocess.com>
- Vereinte Nationen:
<http://www.un.org>
- Weltgesundheitsorganisation:
<http://www.who.int>
- Welthandelsorganisation:
<http://www.wto.org>

KAPITEL 2

- EU Institut für Sicherheitsstudien:
<http://www.iss-eu.org>
- Royal Institute for International Relations, Brüssel:
<http://www.irri-kiib.be>
- Nordatlantikpakt NATO:
<http://www.nato.int>

KAPITEL 3

- Center for Peace in the Balkans:
<http://www.balkanpeace.org/index.html>

- Search for Common Ground:
<http://www.sfcg.org/index.html>
- International Crisis Group:
<http://www.crisisweb.org>
- Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm
- Europäischer Rat:
<http://ue.eu.int/pesd/proxima/index.asp?lang=EN>
- Stabilitätspakt:
<http://www.stabilitypact.org>

KAPITEL 4

- Center for Strategic and International Studies:
<http://www.csis.org/mideast/stable/2eb.html>
- Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/med_mideast/intro
- Regierung Israel:
<http://www.mfa.gov.il>
- MidEast web:
<http://www.mideastweb.org>
- Vereinte Nationen:
<http://www.un.org/Depts/dpa/qpai/index.html>
- Das Weiße Haus:
<http://www.whitehouse.gov/infocus/mideast>

KAPITEL 5

- African Union Peace and Security Council: Report of the Commission on the Situation in the Democratic Republic of the Congo (DRC).
http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/centorg/PSC/5repDRC.pdf
- Conflict Research Group at the Ghent University:
<http://www.psw.ugent.be/crg/staff.html>
- Europäische Union:
<http://ue.eu.int/pesd/congo/index.asp>
- Fifteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo.
<http://www.iss.co.za/AF/current/2004/unmonucmar04a.pdf>
- Vanessa Kent & Angela McIntyre: From Protection to Empowerment: Civilians as Stakeholders in the Democratic Republic of the Congo: ISS Paper 84, February 2004.
<http://www.iss.co.za/pubs/papers/84/Paper84.pdf>

KAPITEL 6

- Caucasus Foundation:
<http://www.kafkas.org.tr/indexen.php>
- Caucasus WWW Virtual Library:
<http://coombs.edu.au/WWWVLAsian/VLCaucasus.html>
- Zentrum für Europastudien:
<http://www.ceps.be/Default.php>
- Central Asia-Caucasus Institute:
<http://www.cacianalyst.org>

KAPITEL 7

- Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/index.htm
- Delegation der Europäischen Kommission, Russland:
<http://www.eur.ru>
- Kreml:
<http://www.kremlin.ru>
- Aussenministerium der Russischen Föderation:
<http://www.mid.ru>
- Dov Lynch: Russia's Strategic Partnership with Europe:
<http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy077.pdf>

KAPITEL 8

- Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro
- Deutsche Gesellschaft für auswärtige Politik:
<http://www.dgap.org/texte/dialogue/summary.htm>
- Stiftung Wissenschaft und Politik:
<http://www.swp-berlin.org>

KAPITEL 9

- Afghan Daily:
<http://www.afghandaily.com>
- Internationales Konversionszentrum Bonn:
<http://www.bicc.de>
- Europäische Kommission:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/afghanistan/intro
- Institute for Afghan Studies:
<http://www.institute-for-afghan-studies.org/iasweb.html>
- Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RAWA):
<http://www.rawa.org>

KAPITEL 10

- Lutz Holländer: "Aufbruch zu neuen Ufern? Die Stationierungspolitik der USA nach dem Irakkrieg." SWP-Aktuell.
http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=776
- G. Lindstrom & B. Schmitt (eds.). One Year On: Lessons from Iraq (Chaillot Paper n°6).
<http://www.iss-eu.org/chaillot/chai68.pdf>
- Iraq Net:
www.iraq.net
- Regionalregierung Kurdistan:
<http://www.krg.org>

KAPITEL 11

- Aspen Institute Berlin:
<http://www.aspenberlin.org/mediacoverage.php?iGedminId=45>
- Daniel Cohn-Bendit:
<http://www.cohn-bendit.de>
- German Marshall Fund:
<http://www.gmfus.org>
- Robert Kagan: "American Power and the Crisis of Legitimacy."
<http://www.ceip.org/files/pdf/KaganAfterword.pdf>
- Transatlantic Trends:
<http://www.transatlantictrends.org>

SCHLUSSBEMERKUNGEN

- Javier Solana: The Future of Transatlantic Relations. Reinvention or Reform?
<http://ue.eu.int/pressdata/EN/articles/76621.pdf>
- Weltpolitik Net:
<http://www.weltpolitik.net>
- Antonio Missiroli: After the Brussels Fiasco – an ESDP without a Constitution, a CFSP without a Foreign Minister?
<http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy073.html>

EMPFOHLENE LITERATUR

EINLEITUNG

- Martin Brusis & Janis A. Emmanouilidis (eds.): Thinking Enlarged. The Accession Countries and the Future of the European Union. Bonn: Europa Union Verlag, 2002.
- Janis A. Emmanouilidis & Claus Giering: "Lücken und Lücken. Der EU-Verfassungsentwurf auf dem Prüfstand." In: Internationale Politik, August 2003/No. 8, pp. 27-32.
- Ulrike Guérot: "Europa wird neu verfasst. Schafft der Konvent den Durchbruch?" In: Internationale Politik, April 2003/No. 4, pp. 41-48.
- Marc Houben, Klaus Becher & Michael Emerson (eds.): Readings in European security (Vol. 1). Brüssel: CEPS Paperback 2002.
- Mark A. Pollack: The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda setting in the European Union. New York: Oxford University Press, 2003.
- Various Authors: Europa Vollenden. Internationale Politik, January/No. 1, 2003.
- Various Authors: Memorandum on Europe "Beyond the European Constitution." Heinrich Böll Foundation EU Regional Office, 2004.

KAPITEL 1

- Rosemary Foot & Andrew Hurrell (eds.): Order and Justice in International Relations. New York: Oxford University Press, 2002.
- Roger Porter, Pierre Sauve, Arvind Subramanian & Americo Zampetti (eds.): Equity, Efficiency and Legitimacy: The Multilateral System at the Millennium. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Sabine von Schorlemer (ed.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin, Heidelberg: Springer, 2003.

KAPITEL 2

- Alyson J. K. Bailes: "Reaktionsstreitmacht der NATO. Eine Herausforderung für Europas Eingreiftruppe." In: Internationale Politik January 2003/No. 1.
- Dr. Sven Biscop: "The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security." In: IRSD-KHID (eds.): Sécurité & Stratégie, Paper No. 82, March 2004.
- Werner Hoyer/Gerd F. Kaldrack (eds.): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESV). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften? Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2002.
- Erich Reiter, Reinhardt Rummel & Peter Schmidt (eds.): Europas ferne Streitmacht, Chance und Schwierigkeiten der europäischen Union beim Aufbau der ESVP. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler und Sohn, 2002 (Forschungen zur Sicherheitspolitik, Band 6).

KAPITEL 3

- Sonia Lucarelli: *Europe and the Breakup of Yugoslavia; a political Failure in Search of a Scholarly Explanation*. The Hague: Kluwer Law International, 2000.
- Heinz Loquai: *Weichenstellungen für einen Krieg*. Baden-Baden: Nomos, 2003.
- Richard Sobel & Eric Shiraev: *International Public Opinion and the Bosnia Crisis*. Lanham: Lexington Books, 2003.
- Angelika Volle & Werner Weidenfeld (eds.): *Der Balkan zwischen Krise und Stabilität*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, 2003.

KAPITEL 4

- Joyce M. Davis: *Innocence, Vengeance, and Despair in the Middle East*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Michael Emerson & Nathalie Tocci: *The Rubik Cube of the Wider Middle East*. Brüssel: CEPS Paperback, 2004.
- Shlomo Gazit: *Thirty Years of Israeli Policy in the Territories*. Portland: Frank Cass, 2003.
- Baruch Kimmerling & Joel S. Migdal: *The Palestinian People: A History*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- Bernard Wasserstein: *Israelis and Palestinians: Why Do They Fight? Can They Stop?* New Haven: Yale University Press, 2003.

KAPITEL 5

- Jean-Pierre Chrétien: *The Great Lakes of Africa: Two Thousand Years of History*. New York: Zone Books, 2003.
- G. Nzongola Ntalaja: *The Congo from Leopold to Kabila: A People's History*. New York & London: Zed Books, 2002.
- Koen Vlassenroot & Tim Raeymaekers: *The Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri*. Occasional Paper. Copenhagen: Center of African Studies, October 2003.

KAPITEL 6

- Terry D. Adams, Michael Emerson, Laurence David Mee & Marius Vahl: *Europe's Black Sea Dimension*. Brüssel: CEPS Paperback, 2002.
- Bruno Coppieters: *Federalism and Conflict in the Caucasus*. London: Royal Institute of International Affairs, 2001.
- Michael Emerson: *The Shaping of a Policy Framework for the Wider Europe*. CEPS Policy Brief No. 39/September 2003.

KAPITEL 7

- Michael Emerson: *The Wider Europe Matrix*. Brüssel: CEPS Paperback, 2004.
- Olaf Hillenbrand/ Iris Kempe (Hrg.): *Der schwerfällige Riese. Wie Russland den Wandel gestalten soll*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2003.

- Manfred Schünemann: "Russlands neue Rolle im transatlantischen Beziehungsgeflecht." In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bonn, Vol. 48/No. 7, July 2003, pp. 826-833.
- Lilia Shevtsova: *Putin's Russia*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- Dmitri Trenin: *Russia and European Security Institutions: Entering the 21st Century*. Moscow: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

KAPITEL 8

- Alastair Johnston: "Is China a Status Quo Power?" In: *International Security*, Cambridge MA. Vol. 27/No. 4, Spring 2003, pp. 5-56.
- Gustav Kempf: *Chinas Außenpolitik. Wege einer widerwilligen Weltmacht*. München/Wien: Oldenbourg Verlag, 2002.
- Erich Reiter & Peter Hazdra (eds): *The Impact of Asian Powers on Global Developments*. Heidelberg/New York: Physica, 2004.
- Michael R. J. Vatikiotis: "Catching the Dragon's Tail. China and Southeast Asia in the 21st Century." In: *Contemporary Southeast Asia*, Singapore, Vol. 43/No. 1, April 2003, pp. 65-78.

KAPITEL 9

- Barnett R. Rubin: *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and the Collapse in the international System*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- Gilles Dorronsoro: "Afghanistan. The Delusion of Victory." In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Bonn. No. 2, 2003, pp. 112-122.
- Larry P. Goodson: *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban*. Seattle: University of Washington Press 2001.
- Ralph H. Magnus, Eden Naby, Dan Rather, Ralph Magnus, Dan Rather: *Afghanistan: Mullah, Marx, and Mujahid*. Boulder: Jefferson: Westview Press 2002.
- Rosemarie Skane: *The Women of Afghanistan Under the Taliban*. McFarland & Company, 2001.

KAPITEL 10

- Zbigniew Brzezinski: "Europäer in den Irak! Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen." In: *Internationale Politik*, August No. 8, 2003, pp. 57-67.
- Brian Crowe: "A Common European Foreign Policy after Iraq?" In: *International Affairs*, Oxford, Vol. 79 May No. 3, 2003, pp.533-546.
- Herfried Münkler: *Der neue Golfkrieg*. Berlin: Rowohlt Verlag, 2003.
- Micah L. Sifry and Christopher Cerf (eds.): *The Iraq War Reader: History, Documents, Opinions*. New York: Simon and Schuster, 2003.
- Ulrich Tilgner: *Der Inszenierte Krieg. Täuschung und Wahrheit beim Sturz Saddam Husseins*. Berlin: Rowohlt Verlag 2003.

KAPITEL 11

- Ronald D. Asmus: "Rebuilding the Atlantic Alliance." In: *Foreign Affairs*, September/October 2003, Vol. 82, No. 5, pp. 20-32.

- Laurent Cohen-Tanugi: *An Alliance at Risk: The United States and Europe Since September 11*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2003.
- Robert Cooper: *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books, 2003.
- Robert Cooper: "Macht und Ohnmacht – aus europäischer Sicht. Eine Antwort auf die Thesen Robert Kagans." In: *Internationale Politik*, May 2003, No. 5, p. 31-38.
- Wolfgang Ischinger: "Durch Wandel zu Stabilität. Anmerkungen zur Zukunft der transatlantischen Partnerschaft." In: *Internationale Politik*, September No. 9, 2003.
- Robert Kagan: *Of Paradise and Power*. New York: Knopf, 2003.
- Charles Kupchan: *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*. New York: Knopf, 2002.
- Joseph S. Nye: *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Palgrave, 2002.
- Elizabeth Pond: *Friendly Fire – The Near-Death of the Transatlantic Alliance*. Pittsburgh: Brookings Institution/Washington D.C. and European Studies Association, 2004.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

- Dana Allin, Michael Emerson, Marius Vahl (eds.): *Readings in European Security, Volume 2*. Brüssel: CEPS Paperback, 2004.
- Trevor C. Salmon & Alistair J. K. Shepherd: *Toward a European Army. A military power in the making*. London/Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003.

Heinrich Böll Stiftung / Heinrich Böll Foundation

A report by Marianne Ebertowski

Published by the Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brussels

Printed in Belgium, May 2004

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

All rights reserved

Translation: Urs Taeger

Production: Micheline Gutman

The document 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 contact:

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

Tel.: ++3227434100; Fax: ++322743109, e-mail: Brussels@boell.be.