

**SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Volker Perthes / Stefan Mair (Hg.)*

# Europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft

S 23  
September 2006  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in  
Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der SWP gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2006

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Deutschlands EU-Präsidentschaft:  
Verantwortung für das europäische Interesse** ■ *Volker Perthes*

## Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU

- 11 **Die Stimme Europas in der Welt  
stärken** ■ *Andreas Maurer*
- 15 **Mehr Kohärenz und mehr  
Finanzklarheit für GASP und ESVP**  
■ *Annegret Bendiek*
- 19 **EU Battle Groups und Civilian Headline  
Goal – Zielmarken der ESVP** ■ *Markus Kaim*

## Aufgaben in der erweiterten Nachbarschaft

- 25 **Rekonstruktion und Stabilisierung  
des Westlichen Balkans**  
■ *Franz-Lothar Altmann*
- 29 **Eine europäische Perspektive  
für Kosovo** ■ *Dušan Reljić*
- 33 **Eindämmung der Eskalationsgefahr  
in Transnistrien** ■ *Anneli Ute Gabanyi*
- 37 **Eine multilaterale Sicherheits-  
architektur für den Persischen Golf**  
■ *Katja Niethammer / Guido Steinberg*
- 41 **Eine politische Strategie  
für Zentralasien** ■ *Andrea Schmitz*

## Die Beziehungen zu großen Mächten

- 47 **Die Integration des  
Atlantischen Wirtschaftsraums**  
■ *Jens van Scherpenberg*
- 51 **Schwierige Partnerschaft  
mit Russland** ■ *Sabine Fischer*
- 55 **Neubestimmung des  
Verhältnisses zu Japan**  
■ *Hanns Günther Hilpert / Markus Tidten*
- 59 **Mehr Kohärenz in den  
Beziehungen zu China**  
■ *Guidrun Wacker*
- 63 **Nuklearkooperation mit Indien**  
■ *Oliver Thränert / Christian Wagner*

## Globale Herausforderungen

- 69 **Herausforderung politischer Islam**  
■ *Muriel Asseburg / Johannes Reissner /  
Isabelle Werenfels*
- 73 **Sichere Energieversorgung –  
Herausforderung im 21. Jahr-  
hundert** ■ *Enno Harks*
- 77 **Galileo und GMES – Schrittmacher  
der EU-Raumfahrt politik**  
■ *Gebhard Geiger*
- 81 **Abkürzungen**



## Deutschlands EU-Präsidentschaft: Verantwortung für das europäische Interesse

Die Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sind in doppelter Hinsicht hoch: So wird von der deutschen wie von jeder Präsidentschaft erwartet, eine Agenda im Dienste der Union und der Gemeinschaft zu entwickeln, laufende Gesetzgebungsvorhaben und Arbeitsprogramme möglichst effektiv umzusetzen, unerwartete Ereignisse und Entwicklungen im außenpolitischen Umfeld professionell zu managen, dabei die europäischen Organe und die anderen Mitgliedstaaten zu involvieren, um gemeinsame Lösungsansätze zu finden, und im übrigen selbst eine Antriebsfunktion zu übernehmen und neue gemeinsame Initiativen anzustoßen. Das gilt nicht zuletzt mit Blick auf das 18 Monate überspannende Arbeitsprogramm des Rates, das mit der deutschen Präsidentschaft im Januar 2007 beginnt und für die gesamte Dauer der deutsch-portugiesisch-slowenischen Teampräsidentschaft, also bis Mitte 2008, gültig sein wird.

Zum anderen schauen die übrigen EU-Staaten und die internationalen Partner der EU mit besonderen Erwartungen nach Berlin. Deutschland ist nicht nur ein großer EU-Staat, der aufgrund seiner materiellen und personellen Ressourcen besser als andere gerüstet ist, die vielfältigen Management-, Leitungs-, Koordinierungs- und Repräsentationsaufgaben einer Präsidentschaft zu erfüllen. Auch die innenpolitischen Voraussetzungen für eine aktiv leitende Rolle innerhalb Europas scheinen hier derzeit günstiger als in den anderen zwei oder drei großen EU-Staaten, deren Entscheidungs- und Aktionsfähigkeit durch anstehende Führungswechsel oder instabile Mehrheitsverhältnisse zumindest auf harte Proben gestellt werden. So verwundert es nicht allzusehr, dass die Mitgliedstaaten Deutschland die nicht ganz leichte Aufgabe gestellt haben, bis zum Ende seiner Ratspräsidentschaft »belastbare Vorschläge« für den weiteren Umgang mit dem EU-Verfassungsvertrag vorzulegen.

Das Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft wird sich zu großen Teilen an laufenden Programmen oder Gesetzgebungsvorhaben orientieren, die die Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit stärken, nachhaltiges Wachstum sichern, die Integration – etwa auf dem Energiemarkt – fördern und die Bildung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorantreiben sollen und damit natürlich auch Bedeutung für Europas Position und Handlungsfähigkeit in einer globalisierten Welt haben. Zudem hat jede EU-Ratspräsidentschaft die Möglichkeit, Themen, die ihr besonders wichtig erscheinen, auf die Tagesordnung zu bringen. Die Rolle der EU und der Präsidentschaft kommt öffentlich nicht zuletzt in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zum Ausdruck. In anderen außenpolitisch relevanten Handlungsbereichen – der Außenhan-

delspolitik oder der wirtschaftlichen Zusammenarbeit etwa – wird Europa eher von der Kommission repräsentiert und ist für die heimische Öffentlichkeit letztlich auch weniger sichtbar. Einer Ratspräsidentschaft kann und darf es nicht darum gehen, das halbe Jahr ihrer Amtszeit zur nationalen Profilierung oder zur Beförderung vermeintlich nationaler Interessen zu nutzen. Führung wird durchaus erwartet. Gemessen wird eine Präsidentschaft aber daran, ob sie gemeinsame Beschlüsse und Politiken effektiv umsetzt, selbst dazu beiträgt, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, nationale Außenpolitiken und die Außenbeziehungen der Kommission – einschließlich der Handels- und der Nachbarschaftspolitik, der äußeren Aspekte der Innen- und Justizpolitik, der Krisenprävention und der humanitären Hilfe etc. – in Übereinstimmung zu bringen, gemeinsame Lösungen oder Lösungsansätze zu entwickeln und deutlich zu machen, dass das europäische Gesamtinteresse, nicht das des eigenen Staates, im Vordergrund steht. Dies verlangt nicht nur Kompromissfähigkeit, sondern auch die Befähigung, als ehrlicher und besonnener Makler unterschiedliche Interessen auszugleichen und vertrauensvoll mit den anderen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und der Kommission zusammenzuarbeiten. Gerade kleine und mittlere Staaten sollten frühzeitig zu Projekten und Ideen konsultiert werden, um mögliche Blockaden zu verhindern, das Spektrum vorhandener Positionen auszuloten und Kompromissmöglichkeiten zu finden. Daniela Schwarzer hat in einer Studie der SWP (S 15/2006) richtigerweise darauf hingewiesen, dass der »Reflex, dies zu tun, [...] auf deutscher Seite ausgeprägter« ist als etwa auf französischer. Hier gilt es also einmal, eingebauten Reflexen zu folgen.

Außen- und Sicherheitspolitik ist für die Mitgliedstaaten der EU heute letztlich nur noch im europäischen Rahmen denkbar. Dies wird in der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, dem Grundlagendokument europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, sehr deutlich: Keines der dort beschriebenen Risiken – ob es sich nun um scheiternde Staaten, um globalen Terrorismus und die Auseinandersetzung mit religiös begründeter Gewalt, um Regionalkonflikte in der engeren und weiteren Nachbarschaft Europas oder um die Sicherung des europäischen Energiebedarfs handelt – wäre noch national zu bewältigen. Die Bevölkerung der EU-Staaten hat dies, bei aller EU-Skepsis, durchaus erkannt und wünscht sich – die Eurobarometer-Umfragen zeigen dies mit großer Regelmäßigkeit – »mehr Europa« gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik. Mehr Kohärenz, mehr gemeinschaftliches außen- und sicherheitspolitisches Handeln Europas und eine größere Sichtbarkeit in der EU als internationaler Akteur kann deshalb auch das Vertrauen der einzelnen europäischen Öffentlichkeiten in das europäische Projekt stärken.

Die hier versammelten Beiträge von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Stiftung Wissenschaft und Politik behandeln außen- und sicherheitspolitische Themen, die unserer Einschätzung nach unter der deutschen Ratspräsidentschaft besondere Relevanz für die EU gewinnen dürften. Wir sprechen dabei nicht alle Aufgaben europäischer Außen- und Sicherheitspolitik an, sondern konzentrieren uns selektiv auf einige, in

denen erhöhter Handlungsbedarf zu erwarten ist, und thematisieren andere, die sich für Initiativen eignen, deren Reichweite über das erste Halbjahr 2007 hinausweist. Dringender Handlungsbedarf existiert zweifellos bei der Regelung der Statusfrage im Kosovo (siehe dazu den Beitrag von Dušan Reljić), bei der Vermittlung europäischer Perspektiven für die Staaten des Westlichen Balkans (Lothar Altmann) und beim Transnistrien-Konflikt (Anneli Ute Gabanyi), in der schwierigen Partnerschaft mit Russland (Sabine Fischer) und mit Blick auf eine mögliche Neujustierung des Verhältnisses zu Japan unter dessen dann neuer Regierung (Hanns Günther Hilpert/Markus Tidten).

Die Entwicklungen am Persischen Golf und in Zentralasien könnten an einen Punkt gelangt sein, wo sich europäische Ansätze zur regionalen Kooperation sinnvoll einbringen lassen (Katja Niethammer/Guido Steinberg und Andrea Schmitz). Ähnliches gilt für die transatlantischen Beziehungen, die praktisch für alle Politikbereiche, denen sich die EU-Ratspräsidentschaft zu widmen hat, und nicht zuletzt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU Relevanz haben, aber immer auch spezieller Pflege bedürfen: Eine Integrationsperspektive für den transatlantischen Wirtschaftsraum könnte gerade angesichts des vorläufigen Scheiterns der Doha-Welthandelsrunde Interesse finden (Jens van Scherpenberg).

Der Umgang mit den neuen Großmächten China und Indien wird die EU weit über die deutsche Präsidentschaft hinaus beschäftigen: Im Falle Indiens dürften im ersten Halbjahr 2007 konkrete Entscheidungen über die mögliche Kooperation im Nuklearbereich anstehen (Oliver Thränert/Christian Wagner). China gegenüber mag die deutsche Ratspräsidentschaft vor allem eine Phase der Bestandsaufnahme von Zielen und Inhalten der Zusammenarbeit sein (Gudrun Wacker).

Welche Krisen der Nahe Osten für die deutsche Präsidentschaft bereithält, ist im vorhinein nicht absehbar. Sicher ist allerdings, dass diese Nachbarregion die europäischen Außenminister und den Europäischen Rat bei jeder Sitzung beschäftigen wird und dass die EU sich sehr intensiv Gedanken über neue Ansätze für den Umgang mit politisch-islamischen Akteuren machen muss (Muriel Asseburg/Johannes Reissner/Isabelle Werenfels). Nicht nur aufgrund der Situation im Nahen und Mittleren Osten steht das Thema einer sicheren Energieversorgung hoch auf der europäischen Tagesordnung. Deutschland hat auch angesichts der gleichzeitigen Übernahme der Präsidentschaft der G 8 eine besondere Chance, hier gemeinschaftliche Ansätze voranzubringen (Enno Harks).

Im übrigen wird es gerade auch unter der deutschen EU-Präsidentschaft darum gehen, die Handlungsfähigkeit der EU in den vergleichsweise jüngeren außen- und sicherheitspolitischen Politikbereichen zu stärken – sei dies bei der Raumfahrtpolitik (Gebhard Geiger) oder bei der tatsächlichen Umsetzung der selbstgesteckten Ziele für die militärischen und zivilen Kapazitäten, die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für Krisenbewältigung zur Verfügung stehen sollen (Markus Kaim). Nicht zuletzt gilt es, die institutionellen Rahmenbedingungen der GASP/ESVP zu stärken. Das verlangt flexiblere Formate für eine kohärente

Politik im außenpolitischen Umfeld (Annegret Bendiek). Gerade für den Umgang mit außenpolitischen Krisen und Problemen gilt, dass Verhandlungen sich effektiv nicht mit 25 Partnern auf der eigenen Seite führen lassen. Hier werden also immer wieder kleinere Gruppen gebildet werden müssen, die sich im Namen der EU bestimmter Fragen annehmen. Intensive, vertrauliche Konsultation im Rat (Gymnich-Format) unter Einbeziehung des Hohen Beauftragten für die GASP und der Kommission kann solche Gruppenbildungen auch für die anderen Mitglieder akzeptabel machen und Befürchtungen ausräumen, dass über solche Initiativen ein Direktorium der Großen entsteht. Wie weit sich Elemente aus dem Entwurf des Verfassungsvertrags, die eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erleichtern würden, durch bestimmte organisatorische Anpassungen im Rahmen der bestehenden Verträge vorab implementieren lassen, wird auszuloten sein. Auf solche Überlegungen nur zu verzichten, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass man den Verfassungsvertrag bereits aufgegeben habe, wäre eine zwar idealistische, aber nicht unbedingt zweckdienliche Haltung. Die deutsche Präsidentschaft könnte und sollte vielmehr eine intensive Diskussion über die Möglichkeit solcher Schritte anstoßen, die alle Mitgliedstaaten und die betroffenen EU-Organe involviert (Andreas Maurer). Ziel ist in jedem Fall, das außenpolitische Handeln von Rat, Kommission und Mitgliedstaaten auch nach außen hin deutlicher in Übereinstimmung zu bringen und zu effektivieren.

*Volker Perthes*



## **Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU**



## Die Stimme Europas in der Welt stärken

Obwohl mit der Gründung der Verteidigungsagentur und der Anwendung der Solidaritätsklausel im Anschluss an die Terroranschläge in Madrid zwei Elemente des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) vorweggenommen wurden, liegt die Entwicklung der wichtigsten in diesem Vertrag vorgesehenen Institutionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Eis: das Amt eines Europäischen Außenministers und der diesem zugeordnete Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Und dies, obwohl eine breite Mehrheit der europäischen Bevölkerung einer Vertiefung der GASP konstant zustimmt. Der deutschen Präsidentschaft kommt mit dem Auftrag des Europäischen Rates vom Juni 2006 daher die Aufgabe zu, die Optionen zur Lösung der VVE-Krise zielgerichtet zu analysieren. Gleichzeitig sollte sich die Präsidentschaft auf der Grundlage der geltenden Verträge für den Ausbau des GASP-Instrumentariums und die Verbesserung der Kohärenz zwischen GASP- und Gemeinschaftsinstrumenten in allen Bereichen der EU-Außenbeziehungen einsetzen, einschließlich der Entwicklungs-, Energie- und Umweltpolitik. Entsprechende Initiativen könnten sich in den von der Präsidentschaft zu formulierenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates niederschlagen. Vorstellbar wäre, dass sich Deutschland im Verbund mit den nachfolgenden Vorsitzen Portugal und Slowenien für die Ausarbeitung eines Kohärenzprogramms mit dem Ziel eines Abkommens zwischen den beteiligten Organen starkmacht, dessen Inhalte bewusst an die Reformen des VVE anknüpfen. Eine organisatorische Grundlage hierfür bietet das neue Instrument der Achtzehnmonatsprogramme des Rates, das mit Beginn der deutschen Präsidentschaft erstmals erprobt wird. Darüber hinaus und praktisch sollte Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen und die Rolle des Hohen Repräsentanten durch Übertragung der Vorsitzfunktionen bei Sitzungen des Außenministerrates und bei Drittstaatentreffen sichtbar stärken.

### Sachstand und Regelungsbedarf

Die Sitzung des Europäischen Rates vom Juni 2006 bestätigte, dass die Organe und Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach den negativen Verfassungsreferenden zumindest bis 2008 auf der Grundlage des bestehenden Vertrages von Nizza arbeiten müssen. Da von Frankreich während der deutschen Ratspräsidentschaft keine definitive Antwort zur Zukunft des VVE zu erwarten ist, muss Berlin darauf bedacht sein, dass vertragsrelevante Reformvorhaben keine Ablehnung aus Paris – letztlich aber auch aus London, Warschau oder Prag – hervorrufen. Eine deutsche Leiter aus der Grube der VVE-Malaise kann nur angeboten werden, wenn die im Ver-

fassungsprozess gegenwärtig als kritisch einzustufenden Länder – leise und informell – dazu auch den Wunsch andeuten.

Die Probleme der EU-Außenbeziehungen liegen auf der Hand: Sie leiden unter einer Fragmentierung der Kompetenznormen einerseits und einer Duplizierung der Institutionen, Verfahren und Instrumente andererseits. Im Ergebnis agiert die EU mit Drittstaaten vielstimmig, uneinheitlich und oftmals widersprüchlich. Diese Schwäche bedingt eine strukturelle Lähmung des EU-Systems, die sich schädigend auf die wirtschafts- und handelspolitische Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der EU, vor allem aber auch der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten auswirkt.

Die im VVE angelegten Reformen der GASP zielen darauf ab, ihre Kohärenz, Kontinuität, Sichtbarkeit und Wirksamkeit zu stärken. Mit Blick auf Außenminister und EAD geht es um die Schaffung, Förderung und Nutzung von Synergien in der außen- und sicherheitspolitischen Expertise, die in den nationalen Außenministerien, den außenpolitischen Direktionen der EU-Kommission und im Generalsekretariat des Rates angesiedelt ist.

Der VVE sieht daher die Fusion der Ämter des Kommissars für die Außenbeziehungen und des Hohen Repräsentanten zu einem Europäischen Außenminister vor. Dieser soll auf allen Gebieten der EU-Außenbeziehungen gemeinschaftliche Positionen entwickeln, für Kohärenz der nationalen Außenpolitiken in den Beziehungen der EU gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen sorgen und die gemeinsamen Positionen und Politiken der EU nach außen vertreten. Aus diesen neuen Aufgaben erklärt sich auch der Bedarf des Außenministers an einem Europäischen Auswärtigen Dienst als handlungsfähigem administrativem Unterbau. Für dieses Konglomerat aus unterschiedlichen Akteuren, Verfahren und Instrumenten der zwischenstaatlichen GASP einerseits und der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen inklusive der heutigen, von der Kommission geführten EU-Delegationen andererseits sind klare Regelungen erforderlich. Denn die an die Kommission und den Hohen Repräsentanten des Rates gestellten Aufgaben verschwinden nicht einfach aus der Welt, wenn und weil ein Vertrag scheitert, der ihre engere Verzahnung überzeugend begründet und konzipiert. Die Staats- und Regierungschefs der EU haben Javier Solana bereits 2004 zum EU-Außenminister designiert. Sie sollten diese Amtsbezeichnung auch dann bestätigen, wenn der VVE bis 2007 nicht wie ursprünglich geplant in Kraft tritt.

### **Die Verwirklichung des VVE als Ziel möglicher Reformen**

Die formelle »Vorabimplementation« des Außenministers und des EAD ohne in Kraft getretenen Verfassungsvertrag ist rechtlich unzulässig und politisch angesichts der eher ablehnenden Haltungen Frankreichs und Großbritanniens kaum zu realisieren.

Aber auch ohne geltenden VVE sind zentrale Bedingungen zur Fortentwicklung der GASP erfüllt. Erstens haben die Staats- und Regierungschefs mit der Verabschiedung des Verfassungstextes im Juni 2004 ihren politischen Einigungswillen unterstrichen. Zweitens wurde die institutionelle

Ausgestaltung der GASP schon vor den Referenden mit Erfolg vorangetrieben. Die Kernstrukturen zur Frühwarnung, Analyse, Entscheidungsfindung und Planung sind seit längerem voll funktionsfähig. Für die Debatte über die Entwicklungsmöglichkeiten der GASP ohne oder im Vorgriff auf den in Kraft tretenden VVE besitzt die deutsche Ratspräsidentschaft damit ausreichenden Handlungsspielraum und hat mehrere Optionen. Aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe könnten ab 2007 folgende Reformen in Gang gesetzt werden:

Im Ratssystem könnte rasch die im VVE normierte Reorganisation und interne Aufgabenbeschreibung der Präsidentschaften, die förmliche Trennung der Ratsformationen für Allgemeine Angelegenheiten und für Auswärtige Beziehungen (RAA) sowie die Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Auswärtige Beziehungen realisiert werden. Um mehr Kontinuität zu gewährleisten, könnte darüber hinaus die halbjährliche Rotation im Vorsitz der Fachgremien des Rates für Außenbeziehungen einem auf zwei Jahre gewählten Vorsitz weichen. Die Gremien könnten selbst darüber entscheiden, ob die gewählten Vorsitze aus den Mitgliedstaaten oder dem Ratssekretariat entsendet werden.

Innerhalb der Kommission wäre auf die Umsetzung der VVE-Reformen zur internen Arbeitsweise sowie zu den besonderen Befugnissen des Kommissions- und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium hinzuwirken. Insbesondere die erweiterte Rolle des Kommissionspräsidenten ließe sich durch die Überarbeitung der Geschäftsordnung der Kommission realisieren. Eine weitere effizienzfördernde Maßnahme wäre die verstärkte Zusammenarbeit der für Außenbeziehungen zuständigen Generaldirektion (RELEX) mit allen anderen Abteilungen der Kommission, die sich mit außenpolitischen Aspekten ihrer jeweiligen Politiken befassen.

Hinsichtlich der im VVE angelegten Zusammenführung von Rats- und Kommissionsstrukturen in der GASP kann die deutsche Ratspräsidentschaft unter den Rahmenbedingungen des im Juni 2006 vereinbarten Fahrplans zum Umgang mit der VVE-Ratifikation allenfalls Maßnahmen mit Modellcharakter erproben. Denkbar wäre, analog zum Präzedenzfall in Mazedonien, weitere Sonderbeauftragte mit der Leitung der Außenvertretungen der EU personell zu fusionieren. Im Hinblick auf weitergehende Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Repräsentanten und der EU-Kommission wäre zu prüfen, unter welchen Bedingungen die stellvertretenden Leiter der Außenvertretungen aus dem Generalsekretariat des Rates rekrutiert werden könnten und bei welchen internationalen Organisationen bestehende Kommissionsdelegationen (z.B. FAO, OECD, UNESCO, WTO) in EU-Vertretungen umgewandelt sowie neue EU-Vertretungen eingerichtet werden sollten, die sich aus Repräsentanten der Kommission, des Rates und der Mitgliedstaaten zusammensetzen würden.

Im Sinne der bereits im Haager Programm angestrebten Verbesserung der Organisation der Konsulardienste der Mitgliedstaaten hat die Kommission erst kürzlich neue Formen für gemeinsame Visumantragstellen in Drittstaaten vorgeschlagen (Kolokation). Das Interesse der Mitgliedstaaten hieran wird mit der – ausrüstungsintensiven und teuren – Einführung der

biometrischen Erfassung personenbezogener Daten forciert. Die Bestrebungen der Kommission, eine einheitliche Anwendung der »Gemeinsamen Konsularischen Instruktion« und die Einrichtung gemeinsamer Visumantragstellen voranzutreiben, sollten daher unterstützt werden.

Für die Zeitspanne bis zur Wahl einer neuen Kommission (2009) könnte der Ausbau der Funktionen des Generalsekretärs und Hohen Repräsentanten des Rates getestet werden, ohne größere Reibungsverluste zwischen den EU-Organen sowie in der Zusammenarbeit der EU mit Drittstaaten zu riskieren. Als »designierter Außenminister« sollte Javier Solana bereits unter der deutschen Ratspräsidentschaft folgende Aufgaben übernehmen:

- ▶ den Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten sowie, hieran anschließend, den Vorsitz im Ausschuss der Ständigen Vertreter in allen die Außenbeziehungen der EU betreffenden Fragen;
- ▶ die Funktion als »Gesicht und Stimme« der Union im Bereich der GASP gegenüber Dritten;
- ▶ die Vertretung des Standpunkts der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen;
- ▶ das Entwerfen von Vorschlägen zur Festlegung von GASP-Maßnahmen und deren Durchführung im Auftrag des Ministerrats.

### **Realisierungschancen**

Deutschland kann im Rahmen der achtzehnmonatigen Teampräsidentschaft gemeinsam mit Portugal und Slowenien eine Diskussion über die Schaffung des Außenministers und den Aufbau des EAD vorantreiben. Wenn jedes Mitgliedsland und die betroffenen Behörden weiter an ihren eigenen Modellen basteln, wird angesichts der Diversität der europapolitischen Koordinierungs- und Entscheidungssysteme eine spätere schnelle und überzeugende Einigung auf funktionierende Strukturen zusehends unwahrscheinlich. Kompetenzstreitigkeiten, Verteilungskämpfe und die Verschärfung offensichtlicher Interessengegensätze zwischen dem Ratssekretariat und der Kommission, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten wären zu erwarten. Deutschland wird sich zwar an der bestehenden Rechtsgrundlage orientieren müssen. Dies hindert aber nicht, Diskussionen im kleinen Kreis zu organisieren, um eine generelle Stoßrichtung festzulegen. Dabei können Ideen gebündelt und eine gemeinsame Position – mit der Kommission und den Folgepräsidentschaften – formuliert werden. Dies erfordert gleichzeitig, die Befindlichkeiten und verschiedenen Meinungen in den Hauptstädten ernst zu nehmen und Vertrauensbildung zu betreiben, ohne die vor allem der EAD nicht funktionieren kann.

Die deutsche Ratspräsidentschaft kann mehr Orientierung in der Debatte um die Zukunft des VVE geben und von den Mitgliedstaaten klare Standpunkte einholen. Die angekündigte feierliche (Berliner) Erklärung zum fünfzigjährigen Jubiläum der Römischen Verträge Ende März 2007 sollte erkennen lassen, wieviel sich die EU im Verhältnis zur Außenwelt zutraut.

*Andreas Maurer*

## Mehr Kohärenz und mehr Finanzklarheit für GASP und ESVP

Auch mit der neuen EU-Finanzplanung ab 2007 werden die Probleme nicht gelöst, die aus der unzureichenden Gemeinschaftsfinanzierung für die Rolle der EU als globaler Akteur erwachsen. Dasselbe gilt für die notwendige Flexibilisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Im April 2006 einigten sich das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten auf eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau 2007–2013. In diesem Zeitraum will die EU rund 50 Milliarden Euro für ihre gesamte Außenpolitik ausgeben. Gemessen an der vorangehenden Finanzplanung (2000–2006) entspricht dies einer durchschnittlichen Steigerung von 29%. Die Rolle der EU als globaler Akteur umfasst neben GASP/ESVP die Erweiterungs- und die Nachbarschaftspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit, die Krisenbewältigung, einen Garantiefonds für Darlehenstransaktionen und andere Maßnahmen wie die humanitäre Hilfe. Die Außenpolitik insgesamt ist finanziell nach wie vor unzureichend ausgestattet. Will die EU ihre Handlungsfähigkeit wahren, muss sie daher umso mehr auf die Kohärenz der verschiedenen außenpolitischen Maßnahmen achten.

Der Europäische Rat hat im Juni 2006 mit der Annahme des Strategiepapiers der Kommission »Europa in der Welt. Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit« (*Cutileiro-Bericht*) die Mitgliedstaaten und die EU-Organe dazu aufgefordert, sich in strittigen, die Umsetzung der neuen Instrumente der EU-Außenpolitik betreffenden Fragen zu einigen, damit vom 1. Januar 2007 an Hilfe für Drittstaaten geleistet werden kann. Der Bericht ist eine Reaktion auf die Beschlüsse, die die Staats- und Regierungschefs bei ihrem informellen Treffen im Oktober 2005 in Hampton Court gefasst haben. Dort wurde beschlossen, dass die EU trotz des Rückschlags bei der Ratifikation des Verfassungsvertrags Schritte unternehmen sollte, um ihre außenpolitische Tätigkeit im geltenden Vertragskontext zu verstärken und dabei ihre interne und externe Politik enger zu verzahnen. Der Bericht macht praktische Vorschläge, wie das strategische und institutionelle Zusammenspiel zwischen Kommission, Hohem Vertreter für die GASP und Rat Pfeilerübergreifend – gemeint sind die drei Säulen des EU-Vertrages – erleichtert werden kann.

### Institutionelle Flexibilisierung

Die EU wird weiterhin eine aus den mitgliedstaatlichen Politiken »zusammengesetzte Außenpolitik« (Reinhardt Rummel) betreiben und beim Krisenmanagement im Rahmen der GASP/ESVP dem Einfluss strategischer Interessengruppen einzelner Staaten ausgesetzt bleiben. Eine institutio-

nelle Flexibilisierung der EU-Außenpolitik setzt damit die zwischenstaatliche bzw. intergouvernementale Politik unter dem Vorzeichen einer Unionspolitik fort. In verschiedenen Formaten inner- und außerhalb des vertraglichen EU-Rahmens findet sie schon jetzt statt.

Im Amsterdamer Vertrag wurden Regeln der »verstärkten Zusammenarbeit« eingeführt, um Blockadesituationen zu verhindern, die aus dem Einstimmigkeitsprinzip resultieren können. Die Regeln wurden im Vertrag von Nizza explizit auf die GASP, nicht aber auf die ESVP ausgedehnt (Artikel 27b EUV). Jede Regierung kann verlangen, dass der Rat nach einer Befassung des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit Gemeinsame Aktionen beschließt. Die Mindestzahl der an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten ist zwar auf acht verringert worden, erweist sich aber als unflexible und insofern für das akute Krisenmanagement praxisuntaugliche Größe. Der Entwurf des Verfassungsvertrages sieht ebenfalls eine Reihe neuer Flexibilisierungsmöglichkeiten für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und die ESVP vor, konkret etwa die Option einer »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der Union« (Artikel I-41 Absatz 6 VVE). Demnach könnten jene Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer militärischen Fähigkeiten anspruchsvollere Kriterien zur Führung von EU-Missionen erfüllen, untereinander weiter reichende Verpflichtungen eingehen und eine Avantgarde bilden.

Grundsätzlich ermöglicht Flexibilisierung eine an geostrategischen und ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichtete Verteilung der Aufgaben zwischen den Mitgliedstaaten. Neben Chancen birgt die Flexibilitätspolitik aber auch Gefahren: etwa ein Auseinanderdriften unterschiedlicher Staatengruppen und eine mangelnde außenpolitische Kohäsion im Innern der EU. Flexibilisierung ist vertragsrechtlich erwünscht, außerhalb des rechtlichen Rahmens der EU unter den Mitgliedstaaten aber umstritten. Die Trennlinie verläuft hier zwischen großen und kleinen Ländern, denn letztere sind in flexiblen Verhandlungsformaten selten vertreten. Die Akzeptanz einer verstärkten Zusammenarbeit außerhalb des EU-Vertragsrahmens ist somit eng verknüpft mit dem Problem von Input- und Output-Legitimation europäischer Politik.

Beispiel für eine außenpolitische Aktion außerhalb des vertraglichen Rahmens der EU ist die »EU-2«, bei der Polen, Litauen und der Hohe Repräsentant im Herbst 2004 zwischen Regierung und Opposition in der »orangenen Revolution« in der Ukraine vermittelten. Deren Vorgehen wurde weitestgehend positiv bewertet. Aber auch hier gilt: Ausnahmen bestätigen die Regel. Italien und die Beneluxstaaten, aber auch Spanien und Tschechien stehen den sogenannten Direktorien ablehnend gegenüber, weil sie in der Regel von den drei großen EU-Ländern (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) gebildet werden. So werden die Atomgespräche mit der Regierung in Teheran von der »EU-3« (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und dem Hohen Repräsentanten für die GASP) im Namen der EU geführt. Bei der Konfliktregulierung im Kosovo sind es wiederum »die großen Drei«, nach langen Verhandlungen ergänzt um Italien, die Europa in der »Kontaktgruppe« vertreten. Italien, Spanien und Tschechien stellen



das Prinzip von Direktorien generell in Frage – teils aus purem Eigeninteresse, teils aus gemeinschaftsorientierten Gründen. Eine Flexibilisierung mag zwar außenpolitische Handlungsfähigkeit garantieren, sie gerät jedoch an ihre Grenzen, wenn die Entscheidungen in konkrete Politiken übersetzt werden müssen. Sanktionen und Hilfsmaßnahmen für Drittstaaten erfordern nämlich einen einstimmigen Ratsbeschluss der EU-25 bzw. eine Gemeinschaftsfinanzierung.

### **Finanzielle Konsolidierung**

Eine EU mit 25 oder 27 Staaten braucht eine institutionelle Flexibilisierung bei der GASP/ESVP, in der Gestaltungsmehrheiten außenpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Diese setzt zugleich eine finanzielle Konsolidierung voraus, zu leisten von allen 25 Mitgliedstaaten. Die Ausstattung der GASP-Haushaltslinie (1,7 Mrd. Euro) im Gemeinschaftsetat reicht jedoch absehbar nicht aus: im Hinblick auf die zu erwartende EU-Mission im Kosovo ab 2007, den bisher größten zivilen Einsatz der Union, ganz zu schweigen von möglichen Missionen etwa in Georgien/Südossetien oder einer Übernahme der KFOR durch EUFOR in Kosovo.

Gemäß EU-Vertrag sind sämtliche militärischen oder verteidigungspolitischen Ausgaben für EU-Missionen außerhalb des EU-Budgets von den Mitgliedstaaten zu tragen. Die Entscheidungen über den jeweiligen nationalen Beitrag zu einer EU-Mission bzw. -Operation sind daher vorrangig national zu treffen (gleichgültig ob es sich um einen zivilen, militärischen, materiellen oder finanziellen Beitrag handelt).

Seit Februar 2004 verfügt die EU über den sogenannten Athena-Mechanismus zur Verwaltung und Finanzierung jener gemeinsamen Kosten für EU-Operationen im Rahmen der GASP, die militärische oder verteidigungspolitische Bezüge aufweisen. Für diesen Mechanismus gilt, dass die Beiträge der Mitgliedstaaten nach dem Bruttonationaleinkommen bestimmt werden (Dänemark nimmt als einziges Land nicht teil). Mit steigenden Ausgaben für »hybride« EU-Missionen mit sowohl zivilen wie militärischen Komponenten entstehen in der ESVP zunehmend Schattenhaushalte außerhalb des EU-Budgets. Sie sind nicht nur demokratiepolitisch problematisch, sondern verursachen auch wachsende politische Spannungen zwischen großen und kleinen EU-Staaten über die Frage der Übernahme von Auslandseinsätzen und deren Finanzierung. Große Staaten werden als sogenannte Nettozahler durch eine zunehmende Gemeinschaftsfinanzierung im Verhältnis zu kleineren Staaten über Gebühr in die Zahlungspflicht genommen.

Zwei Varianten sind für eine Teillösung des Finanzierungsproblems der GASP/ESVP denkbar: Zum einen wäre die Einbindung eines GASP/ESVP-Fonds in den allgemeinen Haushalt möglich, wodurch Kommission und Europäisches Parlament im Rahmen des regulären Haushaltsverfahrens einbezogen würden. EU-Nettozahler lehnen diese Option, die zudem eine Vertragsänderung voraussetzt, aus den genannten Gründen ab. Zum anderen könnte ein GASP/ESVP-Fonds außerhalb des Gemeinschaftshaushalts

eingerrichtet werden, der alternative Kostenverteilungsregelungen vorsehen und mit Verfahren zur rascheren Freigabe von Finanzmitteln auch eine schnellere Reaktion im Krisenmanagement ermöglichen sollte. Staaten, die Verantwortung übernehmen, sollten entsprechend anteilsmäßig aus dem Fonds finanziert werden.

### **Empfehlungen für den Vorsitz und die Teamratspräsidentschaft**

Deutschland sollte seinen Vorsitz der Teamratspräsidentschaft (Deutschland, Portugal, Slowenien) und das Achtzehnmonatsprogramm dazu nutzen, das Zusammenspiel zwischen »Groß« und »Klein« neu zu konstituieren und »die Politik der kleinen Schritte« in der GASP und ESVP mit »alten« Gründungspartnern voranzutreiben. Die außenpolitischen Grundbausteine – Flexibilisierung und finanzielle Konsolidierung – sollten ganz im Zeichen des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge und der darin verankerten wechselseitigen Rücksichtnahme großer und kleiner Staaten stehen. Italien wäre als Gründungsmitglied der EG, als »Mittelmacht« und als EU-Nettozahler ein prädestinierter außenpolitischer »Makler« und Partner für Deutschland in der Zeit des EU-Ratsvorsitzes. Zum einen spricht es sich im Falle der EU-3 gegen das Prinzip des Direktoriums aus, weil dessen Mehrwert im Unterschied zu einem EU-25-Ratsbeschluss nicht begründet wurde. Zum anderen steht es flexiblen Verhandlungsformaten nur dann positiv gegenüber, wenn sie wie im Falle der Kosovokontaktgruppe zumindest international rechtlich legitimiert sind. Italien engagiert sich sicherheits- und verteidigungspolitisch unter anderem auf dem Balkan und wird von einer europafreundlichen Regierung unter dem ehemaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi geführt.

Für die Phase des Vorsitzes 2007 könnte Deutschland die Einrichtung eines außenpolitischen Fonds vorschlagen, aus dem sich alle (auch hybride) EU-Missionen nach einem zwischen großen und kleinen EU-Ländern ausgewogenen Finanzierungsschlüssel bestreiten ließen. Die nationalen Parlamente und das Europaparlament sollten neben der demokratischen Kontrolle gewährleisten, dass die finanzielle Ausstattung der EU-Außenpolitik einer flexiblen und schnellen Krisenreaktion angemessen ist.

Mittelfristig müsste das Achtzehnmonatsprogramm der Teamratspräsidentschaft zeitlich ausreichen, um die Akzeptanz von Flexibilisierung in der EU-Außenpolitik zu fördern und die Herausbildung von Ad-hoc-Gruppen in der GASP im Vertragsrahmen zu formalisieren. So müsste die im Nizza-Vertrag verankerte »verstärkte Zusammenarbeit« der außenpolitischen Realität angepasst werden. Um die Handlungsfähigkeit und zugleich die innere Kohäsion der 25 Staaten zu bewahren, sollten Interessengruppen nach geostrategischen und finanziellen Gesichtspunkten gebildet werden. Flexibilisierung muss im vertragsrechtlichen Rahmen stattfinden oder zumindest einen Ratsbeschluss der 25 Mitgliedstaaten voraussetzen können.

*Annegret Bendiek*

## EU Battle Groups und Civilian Headline Goal – Zielmarken der ESVP

Die Aufgaben, vor denen die Europäische Union bzw. die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stehen werden, leiten sich vorwiegend aus den in den vergangenen zwei Jahren beschlossenen Projekten und den daran geknüpften Zeitplänen ab: Im militärischen Teil der ESVP sollen am 1. Januar 2007 zwei von den EU-Mitgliedern gestellte Kampfeinheiten für friedenserhaltende und -schaffende Missionen einsatzbereit sein. Und für die zivile Dimension der ESVP ist der Jahresbeginn 2007 insofern ein wichtiger Zeitpunkt, als dann die ersten zivilen Krisenreaktionsteams ausgebildet und einsatzbereit sein sollen.

### EU Battle Groups

Für den Einsatz in humanitären Krisen, friedenserhaltenden und -erzwingenden Missionen und für Kampfeinsätze, vor allem zur Unterstützung der Vereinten Nationen und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zugesagt, von 2005 an sukzessive 18 kleinere Kampfverbände bereitzuhalten. Die zum Teil von einem einzelnen EU-Mitglied gestellten, zum Teil multinational organisierten Battle Groups bestehen aus jeweils 1500 bis 2000 Soldaten. Innerhalb von fünfzehn Tagen nach einem EU-Ministerratsbeschluss und einer Mandatierung durch die UN sollen die Verbände in ein Krisengebiet verlegt werden können und dort ohne zusätzliche äußere Unterstützung in der Lage sein, ihre Aufgabe für einen Zeitraum von 30 Tagen zu erfüllen. Grundlage der Einsatzfähigkeit ist ein Rotationssystem, welches gewährleisten soll, dass ab dem 1. Januar 2007 jeweils zwei Kampfverbände einsatzbereit sind, die zwei simultan laufende Missionen bestreiten können. Die Beteiligung an diesen Einheiten steht auch EU-Beitrittskandidaten und europäischen Nato-Mitgliedern offen, die nicht bzw. noch nicht der EU angehören.

Angesichts der unverändert intergouvernementalen Ausrichtung der GASP bzw. ESVP unterstehen die nationalen Truppenkontingente dabei weiterhin ihren jeweiligen Regierungen. Dies stellt besondere Anforderungen an die multinationale Kooperation in den »zusammengesetzten« Kampfeinheiten, in denen die nationalen Kontingente durch Beachtung gemeinsamer Ausbildungsstandards und im Zuge einer Harmonisierung der Ausrüstung erst zu gemeinsamem Handeln befähigt werden müssen.

Kurz- und mittelfristiges Ziel der Europäischen Union muss es bleiben, folgendes funktionale Defizit des Battle-Group-Konzepts zu überwinden: Das Aufgabenspektrum gemäß Artikel 17 Absatz 2 des EU-Vertrages bzw. der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 (»humanitäre Aufgaben

und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen«) ist sehr breit und umfasst implizit auch jenen Typ von Stabilisierungsmissionen (etwa Kosovo oder Afghanistan), der sich in den vergangenen Jahren als kosten-, personal- und zeitintensiv erwiesen hat. Vor diesem Hintergrund bleibt es fraglich, welchen Aufgabentyp die EU mit zwei zur Verfügung stehenden Kampfgruppen von jeweils 1500 Soldaten, möglicherweise sogar in zwei zeitlich parallelen Missionen, tatsächlich bewältigen kann. Die Zahl der gleichzeitig zur Verfügung stehenden Battle Groups muss jedenfalls weiter erhöht werden, wenn Anspruch und Leistungsvermögen nicht dauerhaft auseinanderklaffen sollen.

Doch muss die EU auch die personellen und technischen Kapazitäten der bereits existierenden Battle Groups ausbauen und weiterentwickeln. Denn letztlich bleiben die Handlungsoptionen der EU angesichts des von ihr entfaltenen Aufgabenspektrums begrenzt. Der Vergleich der militärischen Fähigkeiten der Battle Groups mit denen der im Jahr 2006 für einsetzbar erklärten Nato Response Force (NRF) illustriert dies: Im Gegensatz zur NRF verfügen die EU-Kampfgruppen lediglich über begrenzte See- sowie Luftunterstützung und besitzen auch nur eingeschränkt die Fähigkeit, sich gegen den Willen eines Akteurs Zugang zu einem Krisenschauplatz zu verschaffen. In einer Vielzahl denkbarer Fälle stieße die angestrebte Autonomie der Battle Groups daher sehr zügig an Fähigkeitsgrenzen. Die EU wäre in diesen Fällen gezwungen, gemäß der Berlin-Plus-Vereinbarung wieder auf Kapazitäten der Nato zurückzugreifen.

### **Civilian Headline Goal 2008**

Angesichts der immer engeren Verknüpfung militärischer und ziviler Herausforderungen bei denjenigen Missionen, für die die EU die Battle Groups und die im Headline Goal 2010 angestrebten militärischen Fähigkeiten vorbereitet, hat der Europäische Rat im Jahr 2004 das sogenannte Civilian Headline Goal 2008 beschlossen. Dieses Maßnahmenpaket soll die Entwicklung ziviler Kriseninterventions- bzw. Stabilisierungsfähigkeiten der EU bis zum Jahr 2008 beschleunigen und legt für Personal und Ausrüstung Anforderungen fest, an denen die EU-Mitglieder sich bei ihren Planungen orientieren sollen. Für das Jahresende 2006 haben die Mitgliedstaaten die ersten 100 Experten für die im Juni 2005 vom Europäischen Rat beschlossenen Civilian Response Teams zugesichert. Diese bestehen aus Experten verschiedenster Sachgebiete (darunter Aufbau von Polizeibehörden und rechtsstaatlichen Institutionen, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz), die unmittelbar nach Abschluss von Kampfhandlungen in ein Krisengebiet entsandt werden können. Zwar haben die Mitgliedstaaten auf der Civilian Capabilities Commitment Conference im November 2004 mehr als 12 000 solcher Experten als prinzipiell verfügbar gemeldet. Ob diese jedoch tatsächlich in kürzester Zeit einsatzbereit sind bzw. wie lange sie zur Verfügung stünden, ist fraglich und unterliegt gegenwärtig dem aus dem Headline Goal resultierenden Überprüfungsprozess.

## Empfehlungen für die deutsche Präsidentschaft

**1. Umsetzung des Battle-Group-Prozesses prüfen.** Der deutschen Ratspräsidentschaft wird angesichts des Zeitplans, der die vollständige Einsatzfähigkeit der Battle Groups vom Januar 2007 an vorsieht, vor allem die Aufgabe zukommen, eine operative Zwischenbilanz zu ziehen. Dabei wird zu prüfen sein, ob die EU-Mitglieder ihren eingegangenen militärischen Verpflichtungen termingerecht nachgekommen sind. Dass die Bundesrepublik im ersten Halbjahr 2007 zusammen mit den Niederlanden und Finnland eine der beiden verfügbaren Battle Groups stellen wird, bietet einen geeigneten Bezugspunkt. Dabei sollte die Bundesregierung darauf drängen, dass nationale Einsatzregeln, deren Uneinheitlichkeit andere multinationale Missionen – zum Beispiel in Afghanistan – beeinträchtigen, bereits vor dem ersten möglichen Einsatz der Battle Groups harmonisiert werden. Auch erste Schritte zu einer Harmonisierung der Ausrüstungen, die sich aus der vertieften Battle-Group-Kooperation notwendigerweise ergeben werden und auch sollen, müsste die Bundesregierung in ihrer Funktion als EU-Ratspräsidentschaft ermutigen und die Mitgliedstaaten in diesem Kontext dazu anhalten, die Beschaffungs- und Einsparmöglichkeiten stärker zu nutzen, die die jüngst gegründete Europäische Rüstungsagentur bietet. Der von der Agentur überprüfte, im November 2005 von den EU-Verteidigungsministern beschlossene Verhaltenskodex für mehr Transparenz und Wettbewerb auf dem Markt für Rüstungsgüter könnte dann ein wichtiges Instrument für die Bemühungen werden, die Entwicklung gemeinsamer militärischer Fähigkeiten in Europa zu fördern und damit das Headline Goal 2010 zu erreichen.

**2. Kriterien für mögliche Einsätze schärfen.** Mit der Verkündung der Einsatzfähigkeit der Battle Groups wird der Bundesregierung auch die Aufgabe zufallen, diese Verbände gegebenenfalls im ersten Halbjahr 2007 durch einen entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates und eine Mandatierung des UN-Sicherheitsrats zum Einsatz zu bringen. Denn angesichts der Vielzahl weltweiter Krisen und Konflikte wird sich die EU, vor allem von Seiten der Vereinten Nationen, einer stetig größeren Erwartung ausgesetzt sehen, die Battle Groups für Kriseninterventionseinsätze zu nutzen, zum Beispiel im Rahmen einer UN-Mission in Darfur. Angesichts dieser Erwartungen wird die Bundesregierung aber vor der unumgänglichen Aufgabe stehen, einzelne, wenn auch politisch anzustrebende EU-Missionen unter Verweis auf ihre begrenzten militärischen Fähigkeiten abzulehnen. Um dieses Spannungsverhältnis von Erwartungen und Begrenzungen abzumildern, sollte die deutsche Präsidentschaft die Verknüpfung der Battle Groups mit anderen Kriseninterventionsinstrumenten suchen und weiterentwickeln, zum Beispiel eine stärkere Verzahnung der Battle Groups mit der NRF bereits in der Planungsphase, die eine denkbare Kooperation erleichtern würde.

**3. Unterstützung für die Battle Groups sichern und stärken.** Schließlich wird die Bundesregierung die EU-Mitglieder dazu auffordern müssen, die notwendigen militärischen Ressourcen für die Battle Groups auch in den

Jahren bis 2010 zur Verfügung zu stellen. Denn die Mehrzahl der in Aussicht gestellten 18 Kampfverbände wird erst nach dem ersten Halbjahr 2007 vollständig einsatzbereit sein. Eine zu große Selbstzufriedenheit mit dem Erreichten wäre insofern kontraproduktiv, als sie die EU-Mitglieder dazu verleiten könnte, in ihren Bemühungen nachzulassen, wodurch die angestrebte Einsatzfähigkeit der Battle Groups in Frage gestellt würde. Diese Aufgabe werden auch der portugiesische Vorsitz und die dann folgenden Präsidentschaften auf der Agenda halten müssen.

**4. Weitere Verzahnung militärischer und ziviler Elemente.** Im zivilen Bereich der ESVP wird es ebenfalls eine Hauptaufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft sein, die Einhaltung von Zusagen zu überwachen und zugleich die Dynamik der darauf gerichteten Bemühungen auf Seiten der Mitgliedstaaten mit Blick auf das Headline Goal 2008 aufrechtzuerhalten. Der Zwang zu einer engen Kooperation mit den nachfolgenden Präsidentschaften ergibt sich aus diesem Zeitplan nahezu von selbst. Zu überlegen wäre angesichts des integrierten zivil-militärischen Ansatzes der ESVP, ob die beiden Stränge nicht noch enger zusammengeführt und zivile Komponenten bereits in der Planungsphase in die Kampfeinheiten inkorporiert werden könnten. Dies würde die Reaktionszeit dieser »Kriseninterventions-einheiten« verkürzen und größere Planungssicherheit geben. Der im Jahr 2005 gegründeten zivil-militärischen Zelle innerhalb des EU-Militärstabes könnte hier eine Schlüsselrolle zuwachsen.

**5. Ausbau der interinstitutionellen Beziehungen.** Ein weiterer Schwerpunkt der deutschen Präsidentschaft sollte schließlich sein, die Beziehungen der EU zu den Vereinten Nationen und zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa weiter auszubauen und auf der Grundlage der einschlägigen Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2004 noch detaillierter festzulegen, unter welchen Voraussetzungen die EU welche zivilen Ressourcen für Einsätze dieser beiden Organisationen zur Verfügung stellen könnte. Denn die Erfahrung der vergangenen Jahre lehrt, dass angesichts der Vielzahl »hybrider« Konfliktinterventionen das Ineinandergreifen von militärischer Stabilisierung und zivilem Wiederaufbau ein Schlüssel für den Erfolg einer Konfliktintervention ist. Für zahlreiche, von den UN oder der OSZE durchgeführte Einsätze werden die zivilen Ressourcen der ESVP daher von herausragender Bedeutung sein.

*Markus Kaim*

## **Aufgaben in der erweiterten Nachbarschaft**





## Rekonstruktion und Stabilisierung des Westlichen Balkans

Seit 1999/2000 hat sich die EU mittels des »Stabilitätspakts für Südosteuropa« und des »Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses« (mit der EU-Mitgliedschaftsperspektive) zum Hauptakteur bei der Rekonstruktion und Stabilisierung des Westlichen Balkans entwickelt. Die EU ist zudem in zwei Hauptbereichen auf dem Balkan aktiv präsent:

- ▶ Im weiteren Sicherheitsbereich: Die EU erfüllt oder koordiniert Militär- und Polizeiaufgaben in Bosnien und Herzegowina (EUFOR und EUPM) und im Kosovo (KFOR und UNMIK Police).
- ▶ In der Zivilverwaltung: im Rahmen des OHR (Office of the High Representative) in Bosnien und Herzegowina und unter dem Dach von UNMIK im Kosovo.

### Aufgaben und Ziele der EU im Bereich der Balkan-Politik

**Kurzfristige Aufgaben/Ziele:** In Bosnien-Herzegowina soll ein funktionsfähiger Gesamtstaat entstehen, in dem die EU lediglich eine begleitende Präsenz aufrechterhält. Um dies zu erreichen, muss zunächst die Verfassungsblockade aufgelöst werden, damit das Amt des Hohen Repräsentanten der Internationalen Gemeinschaft, der zugleich UN- (UNSR) und EU-Sonderrepräsentant (EUSR) ist, in das eines ausschließlichen EU-Sonderrepräsentanten überführt werden kann. Dieser Schritt ist zum 1. Juli 2007 vorgesehen. Als weitere Elemente des Prozesses müssen aber neben der Verfassungsreform die Implementierung der Militärreform, die Polizeireform und die Reform der Nachrichtendienste vorangebracht werden.

Im Kosovo steht die Überleitung des UNMIK-Protektorats in einen weitgehend selbständigen Staat Kosovo (mit konditionierter Unabhängigkeit) mit EU-Monitoring und -Teilverwaltungsverantwortung bevor. Dieser Schritt sollte voraussichtlich im 1. Halbjahr 2007 erfolgen.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa wird erwartungsgemäß Ende 2006 auslaufen. Sein Zweck war neben der Wiederherstellung der in den Kriegen zerstörten Infrastruktur vor allem die Wiederbelebung und Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge soll der Stabilitätspakt Ende 2007 in die neue Form des Regional Cooperation Council (RCC) überführt werden und den operativen Teil des South-east European Cooperation Process (SEEC) bilden, der bisher eine rein regionale Diskussionsveranstaltung auf höchster politischer Ebene ohne institutionelle Strukturen war.

**Mittelfristige bis langfristige Aufgaben/Ziele:** Für eine sowohl in der Union selbst als auch in der Region akzeptierte, glaubwürdige Balkanpolitik der EU ist es dringend vonnöten, dass die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Erweiterungsproblematik verstärkt und verbessert wird. Die

Erweiterungspolitik darf nicht zum Wahlkampfthema in einzelnen EU-Ländern verkümmern. Des Weiteren muss sich die EU durch eine bürger-nähere Kommunikation um eine Verbesserung ihrer Sichtbarkeit in den Staaten des Westlichen Balkans bemühen.

Angesichts der um sich greifenden Erweiterungsmüdigkeit in der EU und der daraus resultierenden Resignation auch in der Region Westbalkan sollten vorsichtige Überlegungen angestellt werden, ob den Staaten alternative Formen der stufenweisen Mitgliedschaft, unter Beibehaltung des Ziels der finalen Vollmitgliedschaft, angeboten werden können. Die Gefahr besteht, dass der Beitrittsprozess nach Erreichen eines Stabilitäts- und Assoziierungsabkommens stagniert – der Sprung von einer Assoziierung zur Vollmitgliedschaft ist zu weit! Ziel muss es daher sein, den Reform-schwung in der Region in Gang zu halten.

Oberflächlich ist die Region stabilisiert. Zur Konsolidierung des Erreichten ist jetzt eine verstärkte Entwicklungspolitik vonnöten. Dazu sollte die EU in enger Zusammenarbeit mit den Zielländern Prioritäten festsetzen. Im Fokus stehen die Bereiche Landwirtschaftspolitik und Industriepolitik sowie die Stärkung und Förderung der regionalen Zusammenarbeit. Es gilt eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen, die die Eingliederung der Region in die europäischen und globalen Wirtschaftsstrukturen erlaubt. Wirtschaftliche und soziale Stabilität sind wesentliche Voraussetzungen für politische Stabilität. Ein wichtiges Nebenziel ist hierbei, die Eigenverantwortung der Region zu stärken.

Der Westliche Balkan ist sicherheitspolitisch im weiteren Sinne noch nicht beruhigt. Er birgt nicht nur immer noch reichlich internes Konfliktpotential, sondern ist auch Hauptdurchgangsregion für verschiedene Formen transnationaler Kriminalität (vor allem Drogen- und Menschenhandel). Die EU muss die betroffenen Länder in folgenden Problem-bereichen unterstützen: Ausschluss künftiger ethnischer Konflikte durch gezielte Aufklärungs- und Versöhnungspolitik (Einbeziehung der Kirchen, Abstimmung der Schulbuch-Curricula, Begegnungsaktivitäten kulturellen Inhalts), koordinierte Zusammenarbeit in der Region und mit der Region bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Vermeidung der Entwicklung extremistisch orientierter muslimischer Teilgruppierungen in Bosnien und Herzegowina, im Kosovo oder in Albanien.

### **Der Beitrag der deutschen Präsidentschaft?**

Die Länder des Westlichen Balkans setzen in Deutschlands EU-Präsidentschaft großes Vertrauen wegen der vermeintlich profunderen Erfahrung und des in den letzten Jahren sichtbar intensiveren Engagements (finanziell wie personell) und hegen positive Erwartungen. Letzteren muss in vier Hauptfeldern begegnet werden:

**Stabilitätspakt Südosteuropa:** Der Stabilitätspakt Südosteuropa ist im Grunde eine deutsche »Erfindung« und wurde von Deutschland stark unterstützt. Die eigentliche Umsetzung der allseits akzeptierten Umwandlung des Stabilitätspakts in den RCC (Regional Cooperation Council) beim

Southeast European Cooperation Process (SEECP) wird in der Zeit der deutschen Präsidentschaft beginnen. Die EU wird auch im künftigen RCC neben den zehn Zielländern einziges nicht-regionales Mitglied sein. Sie ist jedoch auch mit Bosnien, das demnächst vom europäischen Sonderbeauftragten betreut wird, und mit dem Kosovo, wo sie Monitoring- und Verwaltungsaufgaben erfüllen wird, Akteur innerhalb des RCC, da sie relativ aktiv in deren Politik eingeschaltet ist. Die EU-Kommission wird zusammen mit dem bisherigen Sekretariat des Stabilitätspakts die institutionelle Umformung zu bewältigen haben. Die deutsche EU-Präsidentschaft wird dabei eng mit der kroatischen SEECP-Präsidentschaft zusammenarbeiten müssen, um die noch bestehende Zurückhaltung (wegen der Übernahme personeller und vor allem auch finanzieller Lasten) in der Region zu überwinden. Darüber hinaus wird von der EU-Präsidentschaft erwartet, dass sie eine engere Arbeitsbeziehung zwischen dem RCC und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU herstellt und sich fernerhin bemüht, die übrigen (Nicht-EU-)»Geber« weiterhin in der Folgeinstitution des Stabilitätspakts engagiert zu halten.

**Kosovo:** Spätestens im ersten Vierteljahr 2007 wird wohl entweder im Einvernehmen zwischen Belgrad und Pristina eine Statuslösung gefunden – was allerdings sehr unwahrscheinlich ist – oder ein Prozess in Gang kommen, bei dem man über die Kontaktgruppe, den UN-Sicherheitsrat und schließlich die UN-Generalversammlung versuchen wird, eine von außen bestimmte Lösung durchzusetzen. Deutschland hat in dieser Zeit nicht nur die EU-Präsidentschaft inne, sondern ist auch in der Kontaktgruppe als Einzelstaat neben der EU mitbestimmend und wird daher mit doppeltem Gewicht mitsprechen. Vor allem aber werden die ersten Umsetzungs- bzw. Implementierungsschritte des Statuswandels ins erste Halbjahr 2007 fallen, die EU soll dann weitere Aufgabenbereiche von UNMIK übernehmen. Schwierige Begleiterscheinungen (Demonstrationen, politische Turbulenzen in Serbien, Auswirkungen auf die innenpolitische Situation in der Republika Srpska und in Nord-Montenegro) sind zu erwarten.

**Serbien:** Die Selbständigkeitserklärung Montenegros wird in Serbien als weitere Amputation empfunden. Der serbische Staat ist damit auch endgültig von seinem direkten Meereszugang abgeschnitten. Hinzu kommt der voraussehbare Verlust des Kosovo. Neue Probleme zeichnen sich schon ab: So werden vermutlich im albanisch besiedelten Südserbien (Preševotale), in der Vojvodina und im Sandžak Forderungen nach einer erheblich erweiterten Autonomie laut werden. Umgekehrt wird die serbische Bevölkerung in der Republika Srpska in Bosnien und Herzegowina und im Norden Montenegros verstärkt mit Unterstützungsforderungen an Belgrad herantreten, die die Radikalen und die Sozialistische Partei Serbiens unweigerlich für ihre Zwecke instrumentalisieren werden. Organisierte Massendemonstrationen mit Zusammenstößen zwischen gemäßigten und radikalen Kräften sowie mit der Polizei könnten bis zur Auflösung staatlicher Strukturen führen.

Sollte es in Serbien noch vor Jahresende Neuwahlen geben, dann dürften hieraus die radikalen, nationalistischen Kräfte gestärkt hervorgehen.

In diesem Falle würde die deutsche Präsidentschaft vor der schwierigen Aufgabe stehen, ein angeschlagenes, zutiefst verunsichertes, aber gleichzeitig mit gewohntem Trotz (»Inat«) nationalistisch agierendes Serbien in der EU-Diskussion zu halten. Deutschland sollte dabei als EU-Präsident vor allem versuchen, unpolitische Bereiche anzusprechen, wie die wirtschaftliche Kooperation, wo es ohnedies in Serbien eine traditionell starke Stellung einnimmt. Eine verstärkte Unterstützung der Arbeit politischer Stiftungen, die versuchen, die Bürgergesellschaft in Serbien zu stärken, ist ebenso zu empfehlen wie die Ausweitung von Stipendienangeboten und Austauschmöglichkeiten für serbische Jugendliche und Studierende.

**Bosnien und Herzegowina:** Nach den Wahlen im Oktober 2006 werden eine schwierige Regierungsbildung und eine Verhärtung der politischen Positionen erwartet. Nachfolgend müssen aber die überfälligen institutionellen Reformen, insbesondere solche, die den Zentralstaat stärken sollen, vorangetrieben werden, um Bosnien-Herzegowina EU-fähig werden zu lassen. Die EU wird dabei in Zusammenarbeit mit den USA die treibende Kraft sein müssen, insbesondere weil sie zum 1. Juli 2007 die alleinige Führung des Protektorats übernehmen wird.

### **Troika**

Finnland hat in seinem Agenda-Vorschlag bereits im ersten Absatz betont, dass die westlichen Balkanländer während der finnischen Präsidentschaft eine zentrale Rolle in den Außenbeziehungen der EU spielen werden. Helsinki ging damals noch davon aus, dass in die finnische Präsidentschaftszeit die Schlussphase des Kosovo-Statusprozesses und die Entscheidungen über die künftigen Kosovo-Verpflichtungen der EU fallen würden. Beides ist inzwischen eher fraglich geworden, denn eine Verschiebung des Schlusstermins und damit die Zuständigkeit Deutschlands vor allem bei der Umsetzung des Statusbeschlusses werden immer wahrscheinlicher. In jedem Fall aber wird Deutschland mit Finnland in Bezug auf die Vorbereitung der Kosovo-Angelegenheit eng zusammenarbeiten müssen.

Auch bei der Überführung des Stabilitätspakts in den RCC wird eine enge Koordination mit den Finnen erfolgen können, weil Kommissar Rehn in die Vorarbeiten bereits intensiv involviert war.

Inwieweit Portugal als Präsidentschaftsnachfolger nahtlos an die finnisch-deutsche Balkanpolitik anknüpfen wird, ist heute noch nicht abzusehen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die außenpolitischen Prioritäten Portugals nicht im Balkan liegen werden, was das Erfordernis, dass sich Deutschland während seiner Präsidentschaft auf die Weichenstellungen im Balkan konzentriert, umso dringlicher macht.

*Franz-Lothar Altmann*

## Eine europäische Perspektive für Kosovo

Die Schlüsselphase der Verhandlungen über den zukünftigen Status Kosovos wird vermutlich in die Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fallen. Auch wenn für den Frühherbst 2006 ein richtungweisender Vorschlag des UNO-Beauftragten für die Statusverhandlungen, Martti Ahtisaari, angekündigt wurde, ist mit einem schnellen Abschluss der seit Anfang 2006 geführten Wiener Gespräche nicht zu rechnen. Die Positionen der albanischen und serbischen Seite sind unvereinbar, wie auf der ersten Konferenz über den zukünftigen Status der Provinz am 24. Juli 2006 unter Teilnahme der Spitzenpolitiker aus Belgrad und Pristina zu erkennen war. Zugleich liegen die Meinungen Washingtons und Moskaus in dieser Frage weit auseinander. Vor diesem Hintergrund bereiten sich die internationalen Friedenskräfte in Kosovo darauf vor, dass die Zuspitzung der Statusverhandlungen von zunehmenden Spannungen in der Region begleitet sein könnte, bis hin zu Unruhen und Gewaltausbrüchen.

Die serbische Führung hat wiederholt betont, dass sie eine Unabhängigkeit Kosovos (»Weder unter Drohungen noch für Belohnungen«) keinesfalls dulden wird. Würde Kosovo gegen den Willen Belgrads selbständig, werden Nationalisten und Separatisten in Bosnien-Herzegowina und den albanisch dominierten Gebieten in der Republik Mazedonien dies als Ermutigung empfinden. Auf der anderen Seite beharren albanische Vertreter darauf, dass sie, ohne Rücksicht auf die Folgen, einzig in die Unabhängigkeit einwilligen werden. Für sie ist bereits der Verzicht auf die Forderung nach Vereinigung aller albanisch besiedelten Gebiete in der Region Ausdruck der eigenen weitreichenden Kompromissbereitschaft.

### Die europäische Perspektive Kosovos

Dessen ungeachtet hat sich die Europäische Union verpflichtet, nach Schaffung der Voraussetzungen für einen neuen Status Kosovos und nach Abzug der UNO, als »treibende Kraft« im Rahmen einer künftigen internationalen Präsenz zu agieren. Die selbstgestellten Aufgaben der EU wurden in einem gemeinsamen Bericht des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, und des Erweiterungskommissars Olli Rehn am 17. Juni 2006 beim Treffen der EU-Außenminister erläutert. Schwerpunkte würden neben wirtschaftlichen und fiskalischen Fragen die Umsetzung der Statusregelung und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit sein. Überdies werde die »internationale Präsenz« in einem »beschränkten Ausmaß« auch in der Lage sein müssen zu intervenieren, um die Verwirklichung der Statusregelung durchzusetzen. Diese Aufgaben werden nachhaltiges diplomatisches Engagement fordern und die politischen, militärischen und finanziellen Ressourcen

der EU und der einzelnen EU-Mitgliedstaaten beanspruchen. In Zukunft wird die EU somit nicht weniger, sondern mehr Verantwortung für die Stabilität und Entwicklung der gesamten Westbalkanregion tragen.

Damit die EU dabei langfristig Erfolg hat, muss sie eine entsprechend günstige Ausgangslage schaffen. Dazu müsste sie im Rahmen der GASP intensiver als bisher Einfluss auf den Verlauf der Kosovo-Verhandlungen nehmen. Schon zu Beginn der Wiener Gespräche stellte sich der Eindruck ein, als würde deren politischer Rahmen vor allem von den USA abgesteckt. Zugleich ging Russland immer mehr auf Gegenkurs zu der von den USA festgelegten Route der Kosovo-Verhandlungen. Will die EU tatsächlich zur »treibenden Kraft« der Konflikttransformation in Kosovo *nach* der Regelung des zukünftigen Status werden, müsste sie ihre Ansichten soweit wie möglich in dem Verhandlungsprozess geltend machen, *bevor* die Entscheidungen gefällt werden.

Grundsätzlich kann die EU einzig an einer Statusregelung interessiert sein, die keine der betroffenen Seiten als Verlierer dastehen lässt. Nur wenn Albaner und Serben die Regelung gemeinsam mittragen, besteht Aussicht, dass sie Bestand hat. Allein unter dieser Vorbedingung kann es der EU gelingen, tatsächlich als Triebkraft der langfristigen Konflikttransformation in diesem Teil Südosteuropas zu wirken. Andernfalls droht sich die Spirale der ethnopolitischen Konflikte und Gewaltausbrüche weiterzudrehen.

Der Rat der Europäischen Union hat sich am 7. Oktober 2005 für eine nachhaltige Lösung der Kosovo-Frage ausgesprochen, die sowohl Belgrad als auch Pristina in die Lage versetzt, auf dem Weg der Annäherung an die EU voranzukommen. Allerdings ist derzeit kein präziser Plan in Sicht, wie und wann die Westbalkanstaaten tatsächlich der EU beitreten könnten. Weder ist ein Zeitrahmen vorgegeben, innerhalb dessen die Westbalkanstaaten die Kopenhagener Kriterien und andere Bedingungen erfüllen müssen – obwohl vor allem die Vorgabe eines genauen Termins (wie im Falle Rumäniens und Bulgariens) als entscheidender Ansporn für schnelle und einschneidende Reformen wirkt –, noch ist ersichtlich, wie die Westbalkanstaaten neu errichtete Erweiterungshürden (zum Beispiel die französische Verfassungsänderung 2005, die jeweils eine Volksabstimmung über den Beitritt weiterer EU-Mitglieder vorsieht) überwinden können sollen. Zumindest innerhalb einiger »alter« EU-Staaten verfestigt sich der Widerstand gegen neue Erweiterungsrounden.

Nach Ansicht albanischer und serbischer Vertreter allerdings ist eine Mitgliedschaft in der EU die einzige politische und ökonomische Entwicklungschance für Kosovo und die Region. Anknüpfend an diese Haltung müssten Solana und Rehn in ihren zukünftigen gemeinsamen Berichten über die Westbalkan- und Kosovopolitik der EU den Aspekt der Konditionalität unmissverständlich herausstellen. Wirtschaftliche Hilfe und die weitere Annäherung an die EU sollten schon während der finnischen EU-Präsidentschaft an die Kompromissbereitschaft gekoppelt werden, die beide Seiten in den Wiener Verhandlungen zeigen. Die EU sollte zudem von der UNO keine weiteren Verpflichtungen in Kosovo übernehmen,

wenn die Regelung des zukünftigen Status nicht von beiden Seiten mitgetragen wird.

### **Russlands Interesse an der Kosovo-Frage**

Die USA streben eine Regelung für Kosovo auf der Grundlage einer vor allem von der EU beaufsichtigten Unabhängigkeit an, und dies noch im Jahr 2006. Dagegen lehnt Moskau eine derartige Fristvorgabe ab und verlangt, dass »universelle« Regeln angewandt werden: Sollte Kosovo selbständig werden, dann müsste dieselbe Option für die (unter russischem Einfluss stehenden) abtrünnigen Gebiete in den ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken offenstehen (Südostetien und Abchasien in Georgien, die armenische Enklave Nagorno-Karabach in Aserbaidschan sowie Transnistrien in Moldova).

Russlands Präsident Vladimir Putin scheint dem serbischen Ministerpräsidenten Vojislav Koštunica bei einem Treffen im Juni zugesichert zu haben, dass Moskau im UNO-Sicherheitsrat keine Belgrad aufgezwungene Lösung für Kosovo zulassen wird. Seit diesem Treffen hat sich die Haltung Serbiens merklich verhärtet.

Nach dem G-8-Gipfeltreffen in St. Petersburg Mitte Juli 2006 rief Präsident Putin im Namen der Teilnehmer die albanische und serbische Seite dazu auf, sich kompromissbereit zu zeigen. Ein Kompromiss für Kosovo heißt aus der Sicht Moskaus und Belgrads im Klartext: keine formelle Unabhängigkeit der Provinz, sondern weitestmögliche Selbstverwaltung. Gleichzeitig beharrte Putin auf der »vollen Kontrolle« des UNO-Sicherheitsrates über den weiteren Verlauf der Kosovo-Verhandlungen. Dies bedeutet, dass die Statusregelung nur im Wege einer neuen Kosovo-Resolution verbindlich getroffen werden sollte, und eine solche Resolution erfordert die Zustimmung Russlands und Chinas. In der weiterhin geltenden UN-Resolution 1244 aus dem Jahr 1999 wird die völkerrechtliche Zugehörigkeit der Provinz zu Belgrad bestätigt.

### **Deutschland als vertrauenswürdiger Makler**

Die politischen Voraussetzungen für eine Kosovo-Regelung sind auf drei Ebenen zu schaffen:

- ▶ in den Kontakten mit Pristina und Belgrad;
- ▶ im Spannungsfeld zwischen Washington und Moskau;
- ▶ innerhalb der EU, um das politische Engagement und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu sichern, weiterhin militärische Risiken zu tragen und die wirtschaftliche Hilfe für den Westlichen Balkan zu finanzieren.

Zweifelloos wird Deutschland im Verlauf der bevorstehenden EU- und G-8-Präsidentschaft gefordert sein, auf allen drei Handlungsebenen nach Wegen aus der Krise zu suchen. Deutschland gehört zu den aktivsten Mitgliedern der sogenannten Balkan-Kontaktgruppe (neben den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und Italien). Während London die Kosovo-Frage im Fahrwasser Washingtons behandelt, haben Paris und Rom

dieser Frage offenbar wegen innenpolitischer Beanspruchung bislang nur eingeschränkte Aufmerksamkeit gewidmet. Berlin wird dagegen während seiner EU-Präsidentschaft und darüber hinaus einer der wichtigsten internationalen politischen Dreh- und Angelpunkte für Fragen der Kosovo-Regelung sein. Helsinki, Lissabon und Ljubljana, die zuvor bzw. nachfolgend die Ratspräsidentschaft innehaben, stimmen sich in Sachen Kosovo intensiv mit Berlin ab.

Die deutsche Bundesregierung wird auf der »Mikroebene« der Suche nach einer Lösung der Statusfrage von Belgrad und Pristina als vertrauenswürdiger Gesprächspartner anerkannt. Für die Akteure der »Makroebene«, Washington und Moskau, gehört Berlin ebenso zu den bevorzugten Partnern. Mehr denn je zuvor in der seit 15 Jahren andauernden postjugoslawischen Krise kann Deutschland die Rolle des unvoreingenommenen Maklers für die Regelung der Probleme dieser Region spielen.

Es besteht durchaus die Gefahr, dass die UNO-Vermittler keinen Weg finden, um die Kosovo-Verhandlungen zu einem einvernehmlichen Abschluss zu führen. Scheitern die Gespräche, drohen im Westbalkan Anfang 2007 wieder ernsthafte Auseinandersetzungen und in der Folge chaotische Zustände. In diesem Fall könnten insbesondere die USA zusehends geneigt sein, eine rasche Lösung ohne Rücksicht auf die politischen Kosten in Europa durchzusetzen. Als Präsidentschaft der EU und der G 8 würde Deutschland vor einer Situation stehen, die an die Krise im Jahr 1999 erinnert. Deutschland war zu jener Zeit Vorsitzender der G 8, als im Verlauf der Nato-Intervention gegen Serbien erhebliche Spannungen mit Moskau und innerhalb der westlichen Allianz auftraten.

Der Stabilitätspakt für den Westbalkan wurde damals ebenso wie die Bemühungen um eine engere Anbindung der Region an die EU maßgeblich von Deutschland gefördert. Ziel war es, eine wirkliche Perspektive für die Region zu eröffnen. Ähnlich ist auch 2006/2007 das einzige realistische Mittel, um die Region langfristig zu stabilisieren, die Gewährung einer klaren und zeitlich fest umrissenen EU-Beitrittsperspektive. Konkret bedarf es eines Zeitplans für den EU-Beitritt der Westbalkanländer, der vor allem an die Umsetzung der Kopenhagener Kriterien gekoppelt ist und der schon unter der deutschen EU-Präsidentschaft angenommen werden sollte. Dadurch würde eine konkrete Alternative jenseits von Nationalismus und Separatismus geboten. Die Suche nach einer einvernehmlichen Kosovo-Regelung wäre unter diesem Vorzeichen erheblich erleichtert. Ob alle EU-Staaten bereit sind, derart eindeutige Verpflichtungen zu übernehmen, ist allerdings ungewiss.

*Dušan Reljić*



## Eindämmung der Eskalationsgefahr in Transnistrien

Mit dem Beitritt Rumäniens 2007 wird die Republik Moldova zum unmittelbaren Nachbarn der Europäischen Union (EU). Nicht zuletzt dank des verstärkten Engagements der EU haben sich die Rahmenbedingungen für eine Lösung des ungelösten Territorialkonflikts zwischen der Republik Moldau und der abtrünnigen Dnjestrrepublik dem ersten Anschein nach verbessert. Im vergangenen Jahr eröffnete die EU eine Vertretung in der Hauptstadt Chişinău und ernannte einen Ständigen Vertreter, der sich der Beilegung des Transnistrienkonflikts widmen soll. Die EU startete zudem die Beobachtermission EUBAM an der ukrainischen Grenze zu Transnistrien und erhielt neben den USA den Status eines Beobachters bei den Verhandlungen über Transnistrien. Die »orangene Revolution« in der Ukraine weckte Erwartungen, dass sich die Ukraine in diesen Verhandlungen dauerhaft kooperativ verhält. In der Republik Moldau war bei den allgemeinen Wahlen im März 2005 die regierende Partei des moldauischen Staatspräsidenten Vladimir Woronin bestätigt worden, die mit Unterstützung einer breiten Parlamentsmehrheit ihren pro-europäischen Kurs fortsetzen konnte.

Paradoxerweise haben sich aber trotz dieser Entwicklungen die Chancen für eine rasche, einvernehmliche Lösung des Transnistrienkonflikts nicht erhöht. Fortschritte gab es weder beim Rückzug der russischen Truppen und des militärischen Geräts aus der offiziell nicht anerkannten Dnjestrrepublik noch bei der Wiederherstellung der territorialen Integrität der Republik Moldova. Der Vorschlag der moldauischen Regierung, die russischen durch internationale Friedenssicherungskräfte zu ersetzen, wurde sowohl von Moskau wie von seiten der Dnjestrrepublik zurückgewiesen.

### Die Politik Russlands im Transnistrienkonflikt

Gestützt auf die stark gestiegenen Einkünfte aus seinen Erdgasverkäufen betreibt Russland seit einiger Zeit eine zunehmend selbstbewusste, die Konfrontation nicht scheuende Interessenpolitik. Die siegreichen »Revolutionen« in Georgien und in der Ukraine und nicht zuletzt der abrupte pro-westliche Politikwandel in der Republik Moldau wurden in Moskau als Etappen eines Vordringens von EU und Nato in eine ausdrücklich von Russland beanspruchte Einflussosphäre gewertet. Das verstärkte Engagement der EU in der Republik Moldau fügte sich in dieses Wahrnehmungsmuster. Russlands Politik ist daher bis heute darauf gerichtet, Einfluss in der Republik Moldau zu behalten, die wirtschaftliche Interessensphäre auszudehnen und letztendlich wieder eigene Truppen auf dem gesamten Territorium Moldovas zu stationieren. Dabei erfüllte die abtrünnige Dnjestrrepublik eine zentrale Funktion: Die in Transnistrien stationierten

russischen Truppen lassen sich als politisches und militärisches Druckmittel im Dienste der Bemühungen einsetzen, die Außen- und Innenpolitik Moldovas mitzusteuern und vor allem deren Annäherung an EU und Nato zu verhindern. Verhandlungslösungen, die einen Verzicht auf dieses Faustpfand bedeutet hätten, war die russische Führung nie bereit zu akzeptieren.

Die führende Elite der abtrünnigen Dnjestrrepublik ist ebensowenig an einer Lösung des Transnistrienkonflikts interessiert, die den Gesamtstaat Moldova stärken und der Europäisierungspolitik Chişinău dienen würde. Ihr Streben gilt dem Ausbau der eigenen Machtposition, die ihr die Fortsetzung einträglicher illegaler Geschäfte in einem undemokratischen Zwangsregime unter russischem Schutz ermöglicht.

Die relative Ruhe in Transnistrien ist trügerisch. Denn Moskau betreibt unvermindert eine Politik der wirtschaftlichen und politischen Destabilisierung. Das Kalkül des Kremls scheint zu sein, mit dieser Politik das Vertrauen der Bevölkerung Moldovas in die eigene Regierung und in deren Europäisierungspolitik zu unterminieren, um letztendlich einen Macht- oder Politikwechsel in der Republik Moldau herbeizuführen. Sollte dieser Ansatz auf einer niedrigen Eskalationsstufe nicht von Erfolg gekrönt sein, könnte Russland seine Destabilisierungsversuche noch forcieren und eine Strategie des »Auftauens« oder gar »Aufheizens« des jahrelang eingefrorenen Konflikts in Transnistrien ins Auge fassen.

### **Verschlechterung des Status quo oder Konflikteskalation?**

Anfang August unterbreitete Moldovas Präsident Woronin dem russischen Präsidenten Putin einen *last-minute*-Plan zur friedlichen Regelung des Konflikts, der die Beendigung der Friedensmission und den Abzug der russischen Peacekeepingtruppen aus Transnistrien vorsah. Im Gegenzug versprach Woronin weitgehende Autonomie für Transnistrien sowie Festschreibung der permanenten Neutralität Moldovas, was einem Verzicht auf einen Nato-Beitritt nahekäme. Die Chancen, dass Russland diesen Vorschlag annimmt, scheinen jedoch eher gering.

Die Bundesregierung sollte sich auf zwei mögliche negative Entwicklungen während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft einstellen: auf eine humanitäre Notlage in der Republik Moldova, die eintreten könnte, wenn die russische Regierung ihren wirtschaftlichen Druck (Ansetzung höherer Gaspreise, Stopp der Ausfuhr moldauischer Weine etc.) aufrechterhält oder gar steigert, und/oder auf eine Eskalation des Konflikts.

Der Kreml könnte die Lage in der Republik Moldau durch den Einsatz militärischer Mittel eskalieren lassen, wenn er zu dem Schluss gelangen sollte, dass die Republik Moldau durch politische und wirtschaftliche Erpressung nicht mehr gezwungen werden kann, sich in den russischen Hegemonialbereich einzufügen. Zum ändern könnte Moskau versucht sein, durch einen Gewaltkonflikt an der Ostgrenze der EU den Preis für die russischerseits perzipierte Einmischung der EU und Nato in seine Einfluss-sphäre nach oben zu treiben.

Die Führung der abtrünnigen Dnjestrrepublik ist nach 1992 erneut im Begriff, Schritte in Richtung einer Eskalation zu unternehmen. Für den 17. September plant die Führung in Tiraspol ein Referendum, bei dem über die Unabhängigkeit der Dnjestrrepublik und ihren Anschluss an Russland abgestimmt werden soll. Zwar sind Drohungen mit der Abspaltung von der Republik Moldau so alt wie die abtrünnige Republik selbst. Diesmal jedoch unterstützt Russland den Sezessionsanspruch offen. Zur Zeit werden nicht nur in Transnistrien, sondern auch von russischen Politikern Referenzmodelle für eine Eigenständigkeit Transnistriens diskutiert. Das *türkische Modell*, von Vladimir Putin im Februar 2006 öffentlich ins Gespräch gebracht, bedeutete die Analogie zur Anerkennung der Unabhängigkeit Nordzyperns durch die Türkei. Seit dem Austritt Montenegros aus dem Staatenverbund mit Serbien in der Folge eines Referendums wird immer häufiger das *Montenegro-Modell* angeführt. Mit dem *Kosovo-Modell* wird auf die Möglichkeit verwiesen, die Sezession einer nicht-staatlichen Entität völkerrechtlich zu legitimieren. Neuerdings ist auch ein *historisches Argument* zugunsten des Sezessionsrechts Transnistriens zu hören. Die Dnjestrrepublik, so wird argumentiert, habe ihre Unabhängigkeit bereits am 2. September 1990 erklärt und sich damit nicht von der erst später unabhängig gewordenen Republik Moldau, sondern von der damals noch existierenden Sowjetunion abgespalten.

Sollte sich Transnistrien tatsächlich abspalten, stünde Moldova vor einer schicksalhaften Entscheidung: entweder Hinnahme des Territorialverlustes, Fortsetzung der Annäherung an die EU und der Modernisierungspolitik – oder Wiedervereinigung mit der abtrünnigen Dnjestrrepublik im Zuge der Rückkehr in den russischen Machtbereich und Verzicht auf eine Modernisierungs- und Europäisierungspolitik. Sollte die moldauische Regierung – was unwahrscheinlich ist – militärische Gewalt einsetzen, um die Führung in Tiraspol an einer Abspaltung zu hindern, wären die Erfolgsaussichten gering. Denn die Streitkräfte der Republik Moldau sind denen der Dnjestrrepublik, die wie schon 1992 mit russischer Schützenhilfe rechnen könnten, klar unterlegen. Eine militärische Niederlage würde ebenfalls die Eingliederung der gesamten Republik Moldau in die russische Interessensphäre zur Folge haben.

### **Überlegungen für die deutsche EU-Präsidentschaft**

Welche Option die Regierung in Chişinău auch immer wählen würde, die EU muss darauf vorbereitet sein, eine klare Position zu beziehen und in gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Maßnahmen umzusetzen.

Im Falle eines Versorgungsnotstands sollte die EU in der Lage sein, kurzfristig konkrete Hilfsmaßnahmen in die Wege zu leiten, um die Versorgung der Bevölkerung in Moldova mit Elektrizität und Erdgas sowie möglicherweise mit Lebensmitteln sicherzustellen. Darüber hinaus sollte die EU Moldova bei dem Bemühen unterstützen, sich sobald wie möglich aus der Abhängigkeit von Energielieferungen aus Russland und Transnistrien ebenso wie von Exporten nach Russland zu lösen. Die EU sollte der Bevöl-

kerung Moldovas durch konkrete Maßnahmen – beispielsweise die Liberalisierung des Marktzugangs für moldauische Agrarprodukte oder eine erleichterte Visaerteilung – den Eindruck vermitteln, dass die Vorteile der von der Regierung in Chişinău verfolgten Europäisierungspolitik die damit verbundenen Risiken und Nachteile aufwiegen. Demgegenüber lockt Russland mit dem freien Verkehr von Arbeit, Kapital und Waren, einer einvernehmlichen Schuldenregelung, der doppelten Staatsbürgerschaft und der visumfreien Einreise in sein Staatsgebiet.

Sollte es aber zu einer gewaltsamen Eskalation des Konflikts in Transnistrien kommen, ist wohl allen beteiligten Akteuren bewusst, dass die EU nicht militärisch eingreifen kann oder wird. Vordringliches Bestreben der EU sollte es daher sein, alle diplomatischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Russland von der Unterstützung einer Sezession der Dnjestrrepublik abzuraten. Die Anerkennung einer abgespaltenen Dnjestrrepublik durch die EU sollte mit aller Deutlichkeit ausgeschlossen werden.

Würde sich Transnistrien dennoch von der Republik Moldau abspalten, kann eine Destabilisierung der Rest-Republik nur verhindert werden, wenn die EU Moldova die daraus resultierenden Vorteile deutlich vor Augen führt: Die Republik Moldau könnte ohne Transnistrien die Kontrolle auf ihrem Territorium effektiver gewährleisten, ihre Grenzen besser gegen harte und weiche Sicherheitsrisiken verteidigen und den Demokratisierungs- und Reformprozess erfolgreicher vorantreiben. Nur eine klare, wenn auch zeitlich nicht genauer fixierte Perspektive eines EU-Beitritts könnte Bevölkerung und Führung Moldovas, deren Staatsraison nicht ethnisch, sondern territorial definiert ist, über den Verlust der Ostgebiete hinweghelfen, die sie de facto längst nicht mehr unter Kontrolle hat.

Losgelöst von der Frage einer möglichen Eskalation des Konflikts um Transnistrien sollte die deutsche Ratspräsidentschaft grundsätzliche Überlegungen über Stand und Perspektiven der Europäischen Nachbarschaftspolitik in dieser Region anstellen. Die Republik Moldova ist von ihrer geographischen Lage und historischen Tradition her ein Staat Südosteuropas, der auf seinem Territorium zudem unter einem Konflikt leidet, der ähnlich gelagert ist wie die Konflikte auf dem Balkan. Daher wäre es nur logisch, mit Moldova ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abzuschließen, wie dies mit den Staaten des Westlichen Balkans bereits geschehen ist. Am Ende des dadurch eingeleiteten Prozesses könnte – und sei es auch nur implizit und im Analogieschluss – die Integrationsperspektive stehen. Auch sollte Moldova großzügiger als bisher die Möglichkeit geboten werden, den Schwerpunkt ihrer regionalen Kooperation nach Südosteuropa zu verlegen. In Moldova könnten mit dem Einsatz vergleichsweise geringer EU-Mittel schnelle Fortschritte auf dem Weg der Europäisierung erzielt werden – eine Investition, die sich letzten Endes auf den Prozess der Annäherung der Ukraine (und möglicherweise auch von Belarus) an die EU günstig auswirken würde.

*Anneli Ute Gabanyi*

## Eine multilaterale Sicherheitsarchitektur für den Persischen Golf

Der akute Streit um das iranische Atomprogramm zeigt am deutlichsten, wie groß der sicherheitspolitische Handlungsbedarf in der Region des Persischen Golfes ist. Der EU-Dreiergruppe ist es nicht gelungen, für ihre Verhandlungsposition nennenswerte golf-arabische Unterstützung zu bekommen, obschon gerade die Staaten des Golfkooperationsrats (GKR) den iranischen Hegemonialanspruch fürchten. Ein atomwaffenfähiger Iran könnte Saudi-Arabien als regionale Führungsmacht ebenfalls zu atomarer Rüstung motivieren. Auch im Irak bringt die Nicht-Einbindung des Iran gravierende Probleme mit sich: Die Einflussnahme Teherans führt zur direkten Konfrontation mit den USA. Die Hegemonialstellung der USA im arabischen Teil des Golfs – im Irak sind rund 130 000 US-Soldaten präsent, 20 000 in Kuwait, 12 000 in den GKR-Stützpunkten) – ist ihrerseits problematisch. Auf der Basis bilateraler Verteidigungsabkommen bürgen sie für die Sicherheit der GKR-Staaten – ein Arrangement, das paradoxerweise die Stabilität dieser für die globale Rohstoffversorgung so wichtigen Staaten gefährdet: Große Bevölkerungsteile stehen der US-Präsenz ablehnend gegenüber und sehen ihre Regime durch deren militärische Abhängigkeit vom Westen zusätzlich delegitimiert. Aus dem Irakkonflikt und der Perception der US-Politik und der mit ihnen verbündeten Regime resultieren weitere Sicherheitsrisiken: Radikal-islamistische Gruppierungen verzeichnen anhaltenden Zulauf, konfessionalistische Agenden erhalten Auftrieb.

Die EU ist grundsätzlich an Ressourcensicherheit, nachhaltiger Terrorismusbekämpfung und der Einhegung regionaler Konflikte interessiert; sie sollte nicht länger zögern, diese Interessen aktiver wahrzunehmen.

### Asymmetrien, Antagonismen und Bedrohungswahrnehmungen

Die Sicherheitslage im Persischen Golf ist prekär; dies liegt im wesentlichen in zwei Faktoren begründet.

Erstens ist die Region von asymmetrischen Machtkonstellationen geprägt: Zwei Anrainer beanspruchen den Status einer regionalen Hegemonialmacht (Iran und Saudi-Arabien). Gegenüber *Iran* hegen diejenigen arabischen Golfstaaten, die über größere schiitische Bevölkerungsteile verfügen, den (durchaus berechtigten) Verdacht, dass Teile des iranischen Establishments die golf-arabischen Schiiten politisch aufwiegeln. Zudem haben sie wenig Vertrauen in den Kooperationswillen Irans. Die Weigerung Teherans, die iranische Besatzung dreier emiratischer Inseln multilateral zu verhandeln oder dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen, trägt zum Misstrauen bei. *Saudi-Arabien*, das ebenfalls den Status einer Führungsmacht innerhalb der Golfregion und darüber hinaus beansprucht, setzt mehr auf Diplomatie und kaum auf militärisches Drohpotential. Die

fünf kleinen Golfstaaten (Bahrain, Katar, Kuwait, der Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate) sind militärische Fliegengewichte, die sich jedoch – dank ihrer Bündnisse mit den USA – von saudischer Bevormundung emanzipieren konnten. Der Irak, der in der Vergangenheit am aggressivsten auftrat (Irakrieg 1980–88, Überfall auf Kuwait 1990), kann mittelfristig keinen Hegemonialstatus mehr beanspruchen. Der Jemen schließlich ist isoliert: Obwohl kein Golfanrainer, hat er wie seine nördlichen Nachbarn mit dem Problem des militanten Islamismus zu kämpfen. Schließlich müssen die USA aufgrund ihrer Involvierung faktisch als Regionalmacht begriffen werden.

In der Region gibt es zudem, zweitens, keine (und seien es auch nur rudimentär institutionalisierte) Foren, die den Irak, den Iran, die GKR-Staaten und eventuell den Jemen an einem Tisch zusammenführen. Entsprechend besteht auch kein kooperativer *code of conduct*, von regionalen Konfliktregelungsmechanismen ganz zu schweigen. Dabei ist die Region nicht generell unterstrukturiert: Mit den bilateralen US-Bindungen der GKR-Staaten wurden äußerst starre Sicherheitsstrukturen geschaffen, die diesen Staaten indes jedes Gefühl für eigene Handlungsoptionen genommen haben.

Die sicherheitspolitischen Defizite der Golfregion liegen auf der Hand. Bestehende bilaterale Abkommen – sowohl mit externen Staaten (den USA, Großbritannien und/oder Frankreich oder Syrien im Falle Irans) als auch zwischen Staaten der Region (Iran mit einzelnen GKR-Staaten) – haben die Sicherheit am Persischen Golf bislang nicht erhöht. Deshalb muss ein Forum geschaffen werden, das die konkurrierenden Staaten in die Lage versetzt, ihre Probleme zu artikulieren und idealerweise zu regeln.

### **Die EU sollte den Stimmungswandel in der Region nutzen**

Der Zeitpunkt für einen sicherheitspolitischen subregionalen Vorstoß scheint günstig: Die Bedrohungswahrnehmung der Akteure ist zwar unterschiedlich (die arabischen Anrainer sehen sich vom irakischen Bürgerkrieg und dem iranischen Atomprogramm, die Iraner von amerikanischer Einkreisung bedroht), aber für alle so intensiv, dass zumindest die GKR-Staaten begonnen haben, sich mit subregionalen sicherheitspolitischen Lösungen zu befassen: Während des GKR-Gipfels von Abu Dhabi im Dezember 2005 wurde erstmals darüber diskutiert, eine massenvernichtungswaffenfreie Golfregion zu schaffen – ohne den bislang gängigen Konnex mit Israel herzustellen. Im Abschlussdokument des Gipfels taucht dieser Konnex allerdings wieder auf, was indes der Intervention des Generalsekretärs der Arabischen Liga geschuldet ist. Dennoch: Eine Öffnung gegenüber einem subregionalen Ansatz ist feststellbar.

Die EU wird weniger als Konfliktpartei wahrgenommen als die USA. Dies gilt insbesondere für den Iran, dessen Einbindung in eine multilaterale Sicherheitsstruktur die Hauptherausforderung darstellt. Zum GKR unterhält die EU seit langem gute Beziehungen, die mit Abschluss des Freihandelsabkommens noch vertieft werden. Auch die wechselnden iraki-

schen Regierungen haben mehrfach eine aktivere europäische Rolle gefordert. Eine solche hat der Europäische Rat 2004 grundsätzlich mit der »Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East« beschlossen. Da die EU Expertise im Aufbau subregionaler Strukturen (Beispiel Balkanstabilitätspakt) vorweisen kann, ist sie ein besonders glaubwürdiger Initiator für ein multilaterales Forum.

Alle Golfanrainer sehen es als dringlich an, die Präsenz der US-Truppen zu vermindern, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen: die arabischen Regime aus innenpolitischen, die Iraner aus genuin sicherheitspolitischen. Während die EU eine solche Truppenreduzierung als potentielles Ergebnis einer regionalen Sicherheitsstruktur hervorheben sollte, ist dieses Projekt doch ohne die US-Regierung nicht zu verwirklichen. Die EU muss hier klarstellen, dass ihre Bemühungen komplementär zu geltenden bilateralen Abkommen der GKR-Staaten mit den USA zu verstehen sind. Ähnliches gilt für die durch die Nato 2004 beschlossene Istanbul-Initiative (ICI), die eine Sicherheitskooperation vage in Aussicht stellt.

In diesem Sinne sollte die deutsche Präsidentschaft die Golf-Sicherheitsstruktur auf die EU-Agenda setzen und parallel dazu Gespräche mit der US-Regierung führen: Besonders hervorzuheben wäre die damit verbundene Möglichkeit, dass die USA durch die indirekten Kontakte wieder zu einem produktiveren Verhältnis mit Iran finden.

Die deutsche Präsidentschaft ist hier besonders gut positioniert. Im Verhältnis zu den anderen EU-Staaten verfügt Deutschland über enge Beziehungen zu Iran, und bereits die letzte Bundesregierung hat die Golfregion zu einem außenpolitischen Schwerpunkt erklärt. Außenminister Steinmeier hat deren Bedeutung auch für die neue Regierung bekräftigt. Das Interesse der Golfstaaten an engeren Beziehungen zu Deutschland ist durch diese bislang eher deklaratorische Politik stark angeregt worden. Als Motor der Sicherheitsinitiative aufzutreten wäre für Deutschland eine ideale Möglichkeit, diesem Interesse zu entsprechen.

### **Asean Regional Forum (ARF) als Modell**

Als Modell eines multilateralen Forums könnte das ARF dienen: Anders als der KSZE-Prozess, der zwischen festgefühten Blöcken verhandelt wurde, umfasst das ARF Staaten, die in asymmetrische und langwierige Konflikte verstrickt sind (darunter China, Nord- und Südkorea), neben Staaten, die geographisch außerhalb der Region liegen, aber als Akteure dort aktiv sind (EU und USA). Wie in der Golfregion finden sich im ARF Staaten mit verschiedenartigen politischen Systemen. Das ARF wurde erweiterungsoffen konzipiert und arbeitet in verschiedenen Länderkonstellationen an unterschiedlichen Themenkomplexen. Da die Mitglieder kaum Souveränität abgeben, beruhen ihre Übereinkünfte auf Konsensfindung. Was eher graduelle Fortschritte als spektakuläre Durchbrüche erlaubt.

Dieses Modell scheint für die Golfregion angemessen: Zu themenorientierten Arbeitsgruppen kann der Jemen problemlos eingebunden werden. Gleiches gilt für eine (zunächst) themenbezogene Ausweitung auf andere

Staaten der Arabischen Liga, zu denen einige Golfstaaten bereits enge sicherheitspolitische Bindungen pflegen (zum Beispiel Jordanien). Der größte Vorteil des ARF-Modells liegt jedoch in der Möglichkeit, externe Akteure mit ausgeprägten Interessen in der Region bzw. solche mit Blockadepotential als Mitglieder und Mediatoren zu integrieren: die USA, die EU (eher als einzelne EU-Mitgliedstaaten), Russland und China.

Wie im ARF sollte zunächst an Themen gearbeitet werden, die allen Beteiligten Vorteile versprechen. Zwischen einzelnen Staaten der Golfregion in den letzten Jahren geschlossene bilaterale Abkommen zeigen das Spektrum auf: Demarkierung von Land- und Seegrenzen, Fragen der inneren Sicherheit im Horizont transnationaler Risiken, die infolge des verzögerten Staatsaufbaus im Irak besonders dringlich wurden (Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Drogenhandel und illegaler Migration). Mit diesen Aspekten beginnend sollte das Forum allmählich zu ›harten‹ sicherheitspolitischen Themenfeldern übergehen.

### **Konkrete Schritte**

Die EU sollte nach Sondierungsgesprächen mit den USA, mit den Regierungen der beteiligten Regionalstaaten und den externen Partnern in einer Implementierungsphase stufenweise die Grundlagen für das regionale Forum schaffen. Erstens sollte die EU auf Arbeitsebene zu multilateralen Treffen über eines der ›weichen‹ Themenfelder anregen. Externe Akteure sollten dabei im Hintergrund agieren, so dass den Initiativen aus der Region größtmögliches Gewicht zufällt. Zweitens sollte eine Verstetigung dieser Treffen angestrebt werden, um sie schließlich auf Ministeriebene zu institutionalisieren. Drittens sollte mit vertrauensbildenden Maßnahmen begonnen werden; zunächst mit solchen, die Transparenz erhöhen (zum Beispiel Arbeitsbesuche von Militäarakademieoffizieren, Einladungen zu Manöverbeobachtungen, Teilnahme am UN Conventional Arms-Register), um dann zu kooperativen Maßnahmen überzugehen (zum Beispiel gemeinsame Polizei-Einsätze gegen Schmuggler; letztlich auch gemeinsame Patrouillen und Manöver). Viertens sollten die Staaten sich auf kooperative Ansätze der Konfliktregulierung verpflichten. Zur Überwachung sollte der Prozess eine gewisse Institutionalisierung erfahren, etwa durch Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats.

Mögen die heutigen Realitäten den Aufbau eines solchen multilateralen Sicherheitsforums noch in weiter Ferne erscheinen lassen, sollte doch eines klar sein: Es besteht keine Alternative, die der dauernden Wiederkehr von Konflikten mit erheblichem weltpolitischem Eskalationspotential nachhaltiger vorbeugen könnte.

*Katja Niethammer / Guido Steinberg*



## Eine politische Strategie für Zentralasien

Mit der geostrategischen Aufwertung Zentralasiens seit dem Herbst 2001 hat auch die EU ihre Beziehungen zu den Staaten der Region ausgebaut. Im Oktober 2002 ergänzte die Kommission die bereits bestehenden bilateralen Abkommen mit Kasachstan, Kirgizstan, Usbekistan sowie Tadjikistan (ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Turkmenistan wurde im Mai 1998 zwar unterzeichnet, aber bisher nicht ratifiziert) um eine Strategie für die Gesamtregion. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Ziele der Zusammenarbeit zwischen der EU und den zentralasiatischen Partnern, die das Strategiepapier benennt – die Förderung von Stabilität und Sicherheit in der Region, die Eliminierung der Quellen für soziale und politische Spannungen, die Verbesserung des Handels- und Investitionsklimas als Voraussetzungen für die Festigung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen –, einen länderübergreifenden Ansatz und eine stärkere Integration der zentralasiatischen Staaten in internationale Organisationen erfordern. Um die Wirkung und Sichtbarkeit der im Rahmen der Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS) geleisteten Unterstützung durch die EU zu erhöhen, wurden die dafür bereitgestellten Mittel von jährlich 25 Millionen auf 50 Millionen Euro aufgestockt.

Ein weiteres Zeichen für die gewachsene Bedeutung, die die EU den Beziehungen zu den Staaten Zentralasiens beimisst, war die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Zentralasien im Juli 2005. Die EU unterstrich damit ihren Willen, eine aktivere Rolle in der Region zu übernehmen, den politischen Dialog mit den relevanten Akteuren zu vertiefen und ihr Engagement politisch stärker zu koordinieren. Vor diesem Hintergrund ist der Vorsatz, die zum Ende des Jahres 2006 auslaufende Zentralasienstrategie während der deutschen Ratspräsidentschaft fortzuschreiben und politisch zu fundieren, ein deutliches Signal dafür, dass die EU den eingeschlagenen Kurs fortführen und die internationale Politik in Zentralasien stärker mitgestalten will.

### Schwierige Partner

Die EU steht damit vor einer heiklen Aufgabe. Von Demokratie und Marktwirtschaft, deren Pflege das überwölbende Ziel der Zusammenarbeit bildet, sind die Staaten Zentralasiens nach wie vor weit entfernt – und die Voraussetzungen dafür sind denkbar ungünstig: Die militärstrategische Aufwertung der Region im Gefolge des Krieges gegen den Terrorismus bot den regierenden Eliten einen willkommenen Vorwand, das staatliche Gewaltmonopol konsequent für ihren eigenen Machterhalt zu instrumen-

talisieren. Mit den »Farbrevolutionen« verstärkten sich die autoritären Tendenzen und kulminierten in dem Massaker von Andijan im Mai 2005.

Mittlerweile ist nicht mehr zu übersehen, dass die Prämisse des europäischen Engagements in der Region von den zentralasiatischen Partnern nicht oder nur sehr eingeschränkt geteilt wird, gefährdet doch die Forderung nach Demokratie und Marktwirtschaft deren Herrschaftspositionen. Entsprechend werden erhebliche Anstrengungen darauf verwendet, die Herausbildung demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen im Namen der »nationalen Sicherheit« bzw. des Antiterrorkampfes zu blockieren. Unterstützt werden die regionalen Machthaber dabei von Russland, das seinen Einfluss in der Region in den vergangenen Jahren wiederbeleben und festigen konnte. Kernstück der erneuerten strategischen Partnerschaften mit Moskau sind der Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation – bilateral und im Rahmen der einschlägigen regionalen Formate, der Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) – und der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere auf dem Energiesektor. Über seine Staatsunternehmen kontrolliert Russland mittlerweile das Gros der zentralasiatischen Infrastruktur für den Export von Öl, Gas und Elektrizität und damit weitgehend die Energieexporte der Zentralasien.

Dies beunruhigt vor allem die USA, die ihrerseits beträchtliche diplomatische Anstrengungen unternehmen, ihre sicherheits- und energiepolitischen Beziehungen mit den Staaten der Region zu intensivieren und Russlands Einfluss in Zentralasien einzudämmen. Die damit einhergehende Wiederbelebung geopolitischer Deutungsmuster hat dazu geführt, dass die EU aus den Reihen ihrer Mitgliedstaaten zunehmend mit der Forderung konfrontiert wird, europäische Interessen in Zentralasien gezielter als bisher zu verfolgen. Dies würde implizieren, dass sich die EU ihrerseits als geopolitischer Akteur in der Region positioniert.

### **Geopolitische Fehlkalkulationen**

Solche Forderungen speisen sich vor allem aus der Sorge um die Energiesicherheit in Europa und aus dem damit zusammenhängenden Unbehagen an der Abhängigkeit von Russland als dem auch auf lange Sicht wichtigsten Energielieferanten der Europäer. Berücksichtigt man jedoch die Interdependenzen im postsowjetischen Raum, dann muss die Hoffnung gedämpft werden, die europäische Energieabhängigkeit von Russland durch eine stärkere energiepolitische Kooperation mit einzelnen zentralasiatischen Staaten mindern zu können. Russland ist seinerseits auf die zentralasiatischen Energiereserven angewiesen, um seinen Lieferverpflichtungen gegenüber den Europäern nachkommen zu können, und wird daher seine energiepolitischen Interessen in Zentralasien verteidigen. Umgekehrt ist für die zentralasiatischen Staaten, die durch ein komplexes Beziehungsgeflecht mit Russland verbunden sind, ein gedeihliches Verhältnis zu ihrem mächtigen Nachbarn allein aus innenpolitischen Gründen von vitalem Interesse.

Angesichts dessen darf von bilateralen Kooperationen bzw. energiepolitischen Partnerschaften mit einzelnen zentralasiatischen Staaten nicht zu viel erwartet werden. Erfahrungsgemäß sind sie oft kurzfristigen taktischen Kalkülen geschuldet und daher nicht notwendigerweise von Dauer. Darüber hinaus sollte man sich über die Gefahr im klaren sein, dass das bilaterale Werben um die Gunst der zentralasiatischen Energielieferanten dort für innenpolitische Zwecke instrumentalisiert wird und die übergreifenden Ziele der Zusammenarbeit dadurch kompromittiert werden: Zumindest in der Vergangenheit hat die außen- und sicherheitspolitische Aufwertung der zentralasiatischen Staaten repressive Tendenzen verstärkt und damit soziale und politische Spannungen geschürt. Dies hat sich negativ auf das Handels- und Investitionsklima ausgewirkt und die bestehenden Entwicklungshindernisse verfestigt.

### **Interdependenz als Chance**

Anstatt ihr Handeln geopolitisch auszurichten, damit die Konkurrenz um die Rohstoffe Zentralasiens zu verstärken und so ungewollt an der Destabilisierung der Region mitzuwirken, sollte die EU die bestehenden Interdependenzen anerkennen und sich auf ihre Kernkompetenzen besinnen: die Wahrung der eigenen Interessen durch kooperative, auf den Aufbau stabiler Bündnisse gerichtete Diplomatie. Die Energiesicherheit der Europäer wird durch wechselseitige Abhängigkeiten keineswegs gefährdet. Diese sind für die Energiesicherheit Europas vielmehr von Vorteil, da sie die beteiligten Akteure zur Zusammenarbeit zwingen. Dass sie dies oft nur widerwillig tun, sollte man mit Gelassenheit nehmen. Umso mehr aber sollte die Zentralasienpolitik der EU darauf gerichtet sein, bei den beteiligten Akteuren den Blick dafür zu schärfen, dass kooperative Ansätze auf Dauer profitabler sind als eine nach ebenso kurzfristigen wie ungewissen Vorteilen strebende Wettbewerbspolitik, die potentielle Synergien verschenkt.

Ein solcher Politikansatz erfordert allerdings einen langen Atem, und er verlangt Einigkeit über die Spielregeln. Eine politische Strategie für Zentralasien wird bei der Aushandlung dieser Regeln ansetzen müssen. So sollte die EU den Wunsch der zentralasiatischen Staaten nach einem verbesserten Zugang zum EU-Markt und nach einer Intensivierung der Handelsbeziehungen zum Anlass nehmen, den politischen Dialog zu vertiefen und den bisher dominierenden bilateralen Ansatz durch ein multilaterales Vorgehen zu ergänzen. Dabei sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, die wichtigsten externen Akteure in der Region – allen voran Russland, aber auch China, Indien und Japan – in den Politikdialog einzubeziehen und diesen auf ordnungspolitische Fragen auszuweiten. Dabei kann man sich die globalen Ambitionen dieser Staaten zunutze machen. Russland, China, Indien und Japan haben wiederholt signalisiert, dass sie von der internationalen Gemeinschaft als weltpolitische Akteure wahrgenommen werden möchten, die fähig sind, Verantwortung für Fragen der globalen Sicherheit und Steuerung zu übernehmen – und die dazu auch bereit sind.

Als thematische Anknüpfungspunkte für den Politikdialog bieten sich jene Bereiche an, in denen eine hohe Konvergenz der Interessen besteht, nämlich Wirtschaft, Handel und Energiesicherheit. Diese Bereiche eröffnen auch Chancen für eine Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in der Region und für eine stärkere Integration der Staaten Zentralasiens in internationale Organisationen. Gleichzeitig sollte das geteilte Interesse an diesen Themen als Vehikel für eine Vertiefung des Austauschs über die Wertegrundlage der EU-Partnerschaften genutzt werden, deren wesentliche Elemente die Achtung der Demokratie, der Menschenrechte und der Herrschaft des Rechts bilden. Die EU sollte sich nicht dazu hinreißen lassen, diese für die Qualität ihrer Außenbeziehungen zentralen Elemente aus Opportunitätsgründen preiszugeben – und sie kann sich das auch nicht leisten, wenn sie ihre Glaubwürdigkeit gegenüber ihren Partnern und gegenüber der eigenen Öffentlichkeit nicht verlieren will. Dazu ist es allerdings unerlässlich, dass die EU überzeugend als multilateraler Akteur auftritt, als eine Wirtschafts- und Wertegemeinschaft, deren Mitgliedstaaten mit einer Stimme sprechen.

Von entscheidender Bedeutung für die Qualität und Wirksamkeit des Politikdialogs wird die Art und Weise sein, wie er geführt wird. Anstatt bei den Demokratiedefiziten der Partner anzusetzen, sollten Funktionsweise, Ziele und Aktivitäten der EU thematisiert werden. Das System EU mit seinen Institutionen, Entscheidungs- und Kontrollmechanismen, von denen die Europäer selbst in der Regel nur rudimentäre Kenntnisse besitzen, ist für die meisten ihrer Partner eine Black Box, und diese Undurchschaubarkeit hält sie auf Distanz. Es empfiehlt sich daher, den Politikdialog auch als eine Art vergleichender Institutionenkunde zu konzipieren und ihn damit zu entideologisieren. Darüber hinaus sollten Ressourcen für eine breiter angelegte Informationskampagne über die EU und ihre Programme in Zentralasien bereitgestellt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland eignet sich in idealer Weise dafür, in einem solchen erweiterten Politikdialog die Rolle des Moderators und Mediators zu übernehmen. Sie ist als einziges EU-Mitglied in allen fünf zentralasiatischen Staaten diplomatisch vertreten und unterhält zu ihnen vertrauensvolle Beziehungen. Als Vertreterin Finnlands im zweiten Halbjahr 2006 und voraussichtlich Portugals im zweiten Halbjahr 2007 hat die Bundesrepublik nun bis Ende 2007 praktisch die lokale EU-Ratspräsidentschaft inne. Damit kommt Deutschland die Aufgabe zu, die Aktivitäten und das Auftreten der EU in Zentralasien in diesem Zeitraum zu koordinieren. Dies ist eine Chance, die für eine Aufwertung und Systematisierung des politischen Dialogs mit den zentralasiatischen Partnern genutzt werden kann und muss.

*Andrea Schmitz*

## **Die Beziehungen zu großen Mächten**



## Die Integration des Atlantischen Wirtschaftsraums

Der bilaterale Gipfeldialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, 2004 neu belebt, könnte ohne verstärkte Anstrengungen erneut von administrativen Widerständen zerrieben werden und in Unverbindlichkeit versanden. Das gilt erst recht, wenn die gegenseitigen europäisch-amerikanischen Schuldvorwürfe, die den Abbruch der Verhandlungen in der WTO-Doha-Runde begleiten, auf die bilaterale Wirtschaftsdiplomatie durchschlagen. Der deutschen EU-Präsidentschaft fällt unter diesen Umständen besondere Verantwortung bei der Vorbereitung des nächsten bilateralen Gipfeltreffens mit den USA im Juni 2007 zu. Vor dem Hintergrund der zuletzt deutlich verbesserten europäisch- und vor allem deutsch-amerikanischen Beziehungen sowie der Wirtschaftsbelebung in Deutschland und der Eurozone besteht die seit langem beste Chance, eine neue, umfassende Initiative zu vertiefter, institutionell fundierter atlantischer Integration anzustoßen. Dies würde auch die WTO in ihrer gegenwärtigen Krise nicht schwächen, sondern könnte im Gegenteil die Führungsrolle von EU und USA in der WTO stärken.

### Grenzen des bisherigen Integrationsdialogs zwischen EU und USA

Die ursprünglich mit dem Gipfeldialog verbundene Absicht war es, den europäisch-amerikanischen Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes neben der Nordatlantischen Allianz eine zusätzliche institutionelle Basis zu geben, mit Schwerpunkt auf Wirtschaftsfragen als wichtigstem Kompetenzfeld der EU. Leitlinien hierfür wurden in der New Transatlantic Agenda (NTA) von 1995 festgelegt.

Der mit der NTA in konkrete Bahnen gelenkte bilaterale Verhandlungsprozess, der auch von Unternehmensseite durch den Transatlantic Business Dialogue mit detaillierten Vorschlägen unterstützt wurde, trug jedoch nur wenig zum Abbau politischer und administrativer Beschränkungen in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bei. Im Jahr 2002 kam er schließlich unter dem Einfluss der sich verschlechternden Beziehungen im Zusammenhang mit der Irakkrise praktisch zum Erliegen.

Als EU und USA sich im Juni 2004 auf ihrem Gipfeltreffen im irischen Schloss Dromoland auf einen neuen Anlauf einigten, wurde angesichts dieser Erfahrungen beschlossen, den bilateralen Integrationsdialog nicht durch Vertiefung, sondern durch Ausweitung auf neue Felder vorsichtig wiederzubeleben. Doch auch der neue Anlauf droht auf administrativer Ebene steckenzubleiben, solange ihm nicht mit dem Gewicht der politischen Führer beider Seiten eine ambitioniertere Perspektive gegeben wird. Die »Transatlantic Economic Integration and Growth Initiative«, wichtigstes Dokument des Gipfeltreffens von 2005, und das auf ihr beru-

hende Arbeitsprogramm von November 2005 initiierten zwar eine Vielzahl von Einzeldialogen. Es fehlen jedoch jene Verbindlichkeit und Ergebnisorientierung, die ein klares, auf Gipfelebene vereinbartes Ziel vermitteln würde: ein umfassendes Abkommen über eine transatlantische Wirtschaftsintegration.

### **Ein Abkommen für den Atlantischen Wirtschaftsraum**

Die Europäische Union hat Erfahrung im Aushandeln umfassender Integrationsabkommen mit dritten Ländern. Ein Abkommen über die Schaffung des Atlantischen Wirtschaftsraumes (Atlantic Economic Area) würde angesichts der Größe des erfassten Marktes und der besonderen wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse in der Beziehung zwischen EU und USA zwar ganz neue Herausforderungen stellen. Doch lassen die Erfahrungen der bilateralen Verhandlungen mit den USA es als durchaus möglich erscheinen.

Solche Verhandlungen waren aus Sicht der EU immer dann erfolgreich, wenn Brüssel sie aus einer Position relativer Stärke führen konnte. Das galt etwa für die beiden Abkommen von 1991 und 1998 zur Wettbewerbspolitik oder für das Abkommen von 2004 über Satellitennavigationssysteme, mit dem die Koexistenz des europäischen Galileo-Systems und des amerikanischen GPS geregelt wurde. Es dürfte ebenfalls gelten für die Beilegung des Airbus-Boeing-Konflikts um Subventionen im Zivilflugzeugbau sowie für die noch immer nicht abgeschlossenen Verhandlungen über ein Abkommen zur Liberalisierung des Luftverkehrs im Atlantischen Wirtschaftsraum durch Schaffung einer »Open Aviation Area«.

Aus amerikanischer wie auch EU-Sicht haben sektorale Abkommen eindeutige Vorteile gegenüber umfassenden Abkommen. Mit ihnen können dort Zugeständnisse erreicht werden, wo das Interesse an Marktzugang oder an berechenbaren Rahmenbedingungen für die eigene Wirtschaft besonders ausgeprägt ist. Und Felder, auf denen das Interesse überwiegt, ausländischen Anbietern und Investoren einen verbesserten Marktzugang zu verwehren, können aus Verhandlungen ausgeklammert werden. Doch die Erfahrung der bisherigen GATT-Runden zeigt, dass der Schlüssel zum Erfolg letztlich in umfassenden Abkommen liegt, mit ihren vielfältigen Möglichkeiten der Kompensation verschiedener Zugeständnisse. Angesichts der differenzierten Interessenlagen kann sich auch die inländische protektionistische Opposition schwerer organisieren als bei »single-issue«-Verhandlungen.

Die EU hat bislang darauf verzichtet, die einzelnen Verhandlungsfelder zu einem Gesamtpaket zu verknüpfen, und damit im bilateralen Dialog Hebelwirkung verspielt. Sie sollte ihre vorhandenen Stärken in einem umfassenden Verhandlungsansatz zur Geltung bringen statt den Weg des vermeintlich geringsten Widerstandes von Einzelabkommen zu gehen.

Aber auch jenseits verhandlungstaktischer Überlegungen spricht viel dafür, der europäisch-amerikanischen Integrationspolitik die Perspektive eines umfassenden transatlantischen Abkommens zu geben. Zwar ist der



dicht verflochtene Atlantische Wirtschaftsraum noch immer die wichtigste interregionale Wirtschaftsbeziehung, wie die gerade im politischen Raum viel zitierten amerikanischen Studien von Daniel Hamilton und Joseph Quinlan (u.a. *Partners in Prosperity*, Washington 2004) zeigen. In den letzten Jahren aber stagnieren die atlantischen Wirtschaftsbeziehungen auf hohem Niveau, die Wachstumsdynamik hat sich im Handel wie bei Direktinvestitionen sowohl für die USA wie für die EU von der transatlantischen Ebene auf die eigene Integrationsosphäre (Nafta bzw. Osteuropa) und auf China verlagert. Der Handel der USA mit China etwa betrug 1990 noch 10%, 2005 bereits fast 60% des Handels mit der EU. Für die EU gilt gleiches: Ihr Chinahandel kam 1990 ebenfalls auf 10%, 2005 auf über 50% des Handels mit den USA. Ein weiterer Abbau regulativer Handels- und Investitionshemmnisse und eine schrittweise Annäherung des ordnungspolitisch-regulativen Umfelds im Atlantischen Wirtschaftsraum könnten im globalen Wettbewerb die Standortbedingungen für Investitionen und Beschäftigung auf beiden Seiten des Atlantiks verbessern und den Wirtschaftsbeziehungen neue Impulse geben.

Angesichts der Gewichtsverschiebungen infolge des Aufstiegs neuer Handelsmächte und angesichts der ohnehin fortschreitenden Regionalisierung der Weltwirtschaft würde auch auf multilateraler Ebene ein regionales Integrationsabkommen für den Atlantischen Wirtschaftsraum das Gewicht der atlantischen Partner eher wieder erhöhen statt die WTO zu schwächen. Denn die Nachteile der vielfältigen, einander überlappenden regionalen Freihandelsabkommen, etwa der administrative Aufwand und ihre oft sehr asymmetrische Kosten-Nutzen-Verteilung, werden gerade den Entwicklungs- und Schwellenländern zunehmend deutlich. Zudem: So wie der EU-Binnenmarkt dem multilateralen Abbau regulativer Schranken im Güter- und Dienstleistungshandel neue Perspektiven eröffnete, so kann die vertiefte Integration des Atlantischen Wirtschaftsraums dazu beitragen, auch auf WTO-Ebene der weltweiten Öffnung der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte neue Impulse zu verleihen.

Eine Wiederaufnahme der multilateralen Verhandlungen im Rahmen der WTO-Doha-Runde, wie sie spätestens nach den amerikanischen Kongresswahlen im November 2006 dringend anzustreben ist, würde somit keineswegs konterkariert. Gerade die unabweisliche Einbeziehung des Agrarhandels in eine umfassende atlantische Integrationsinitiative wäre im Gegenteil ein starkes Signal europäisch-amerikanischer Führungsbereitschaft an die Adresse der übrigen großen WTO-Akteure.

### **Chance und Verantwortung für die deutsche EU-Präsidentschaft**

Der Vorschlag eines umfassenden Integrationsabkommens für den Atlantischen Wirtschaftsraum wäre noch im Jahr 2005, als der in Dromoland neu angestoßene bilaterale Prozess erste Früchte zu tragen begann, abwegig erschienen. Für 2007 aber bietet sich Deutschland durch die EU-Präsidentschaft eine Chance, EU-intern und anlässlich des bilateralen Gipfels von Washington im Juni 2007 zumindest die Diskussion über eine

ambitioniertere integrationspolitische Agenda im Verhältnis zwischen EU und USA anzustoßen. Denn die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen haben sich zugunsten Europas verändert.

Die Haltung der US-Regierung zur atlantischen Integrationspolitik reflektierte nicht zuletzt die bislang überwiegend negative Wahrnehmung Europas vor allem in regierungsnahen amerikanischen Think Tanks. Wachstumsschwäche, technologischer und Produktivitätsrückstand, dazu das demographische Menetekel einer alternden Bevölkerung ließen Europa aus dieser Sicht auch als integrationspolitischen Verhandlungspartner eher unattraktiv erscheinen.

Diese negative Einschätzung Europas wird jedoch allmählich korrigiert. Grund dafür ist nicht nur die sich abzeichnende gegenläufige Entwicklung einer Belebung des wirtschaftlichen Wachstums in Europa, namentlich Deutschland, einerseits und einer Konjunkturabschwächung in den USA andererseits. Auch die enorm anwachsenden globalen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen, bei deren Bewältigung sich die EU als unverzichtbarer Partner der USA erweist, tragen zur veränderten Wahrnehmung Europas bei.

Auf der anderen Seite hat nicht zuletzt das vorläufige Scheitern der Doha-Runde die Kosten deutlicher sichtbar werden lassen, die ein erneutes Versanden der atlantischen Integrationspolitik mit sich brächte:

- ▶ anhaltende Rivalität um regionale ökonomische Einflussphären durch bilaterale und regionale wirtschaftliche Integrationsabkommen;
- ▶ eine Politik der Abwälzung ökonomischer Lasten auf den anderen in wirtschaftlichen Krisen, etwa durch verstärkten Protektionismus;
- ▶ ein immer neues Durchschlagen der unterschweligen strategischen Rivalität in den transatlantischen Beziehungen auf den Umgang mit Wirtschaftskonflikten, wie sich dies in den letzten Jahren zeigte.

Die amerikanisch-europäischen Beziehungen unterlagen seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes manchen politischen Konjunkturschwankungen. Sie befinden sich jetzt erneut in einer Aufschwungphase. Diese sollte genutzt werden, um dem europäisch-amerikanischen integrationspolitischen Dialog eine weniger konjunkturanfällige institutionelle Perspektive zu geben. Vom bilateralen Gipfel 2007 sollte insofern ein neuer, starker atlantischer Integrationsimpuls ausgehen. Der deutschen EU-Präsidentschaft kommt hierbei besondere Verantwortung zu. Nicht nur hat die EU als Verhandlungspartner auf Gipfebene für die politische Elite Washingtons traditionell höheres Gewicht, wenn sie durch eines der großen Mitgliedsländer repräsentiert wird. Auch innerhalb der EU ist Deutschland derzeit gut positioniert, um die widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten in der Perspektive einer ambitionierteren transatlantischen Integrationsagenda zusammenzuführen.

*Jens van Scherpenberg*

## Schwierige Partnerschaft mit Russland

Im November 2007 läuft das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) aus, das seit 1997 den rechtlichen Rahmen der Beziehungen zwischen der EU und Russland absteckt. Im Januar 2007 sollen die offiziellen Verhandlungen über ein Folgeabkommen beginnen. Folglich fällt die deutsche Ratspräsidentschaft mit einer wichtigen Phase in den Beziehungen zwischen Russland und der EU zusammen.

Diese Beziehungen haben sich in den vergangenen zehn Jahren rasant intensiviert und vor dem Hintergrund des Wandels in der russischen Innen- und Außenpolitik, der Entwicklungen im postsowjetischen Raum und der Bedeutungszunahme der EU in dieser Region grundlegend verändert. Die EU und Russland stehen nun vor der komplexen Aufgabe, die gewandelten Beziehungen auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen und damit zur Stabilisierung der gesamten Region beizutragen, die auch 15 Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion von Fragmentierung, Krisen und Konflikten gekennzeichnet ist.

### Was hat sich geändert in den Beziehungen zwischen Russland und der EU?

Die politischen Beziehungen zwischen der EU und Russland sind seit 1997 stetig intensiviert worden. Neben den offiziellen Begegnungen aus Anlass der zweimal jährlich stattfindenden Russland-EU-Gipfel gibt es unzählige institutionalisierte Gesprächsformate und informelle Kontakte auf allen diplomatischen Ebenen. Mittlerweile geht die Kooperation über die wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit hinaus und erstreckt sich zusätzlich auf die Bereiche Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres.

Auch die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der EU und Russland hat immer weiter zugenommen. Russland ist zu einem der wichtigsten Energielieferanten der EU geworden. Allerdings bergen die Handelsbeziehungen prekäre Asymmetrien. So macht der Anteil Russlands am gesamten EU-Außenhandel circa 5 Prozent aus, während das Land umgekehrt 50 Prozent seines Außenhandels mit EU-Staaten abwickelt. Direktinvestitionen aus EU-Staaten, die einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der maroden russischen Industrie und Infrastruktur leisten könnten, hat es bisher ebenfalls nur in geringem Umfang gegeben. Gleichzeitig zeichnet sich eine Abkehr von der bisherigen Struktur der Entwicklungszusammenarbeit zwischen der EU und Russland ab. Der im PKA angelegte Regel-, Norm- und Modelltransfer aus der EU nach Russland wurde vor allem in Gestalt technischer Hilfe unter anderem in den Bereichen Infrastruktur, Rechtssysteme und öffentliche Verwaltung umgesetzt (das entsprechende

EU-Programm läuft unter der Bezeichnung Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, TACIS). Seit 2003/04 ist ein deutlicher Rückgang der Hilfgelder aus dem TACIS-Programm zu verzeichnen. Russland möchte sich nicht mehr als Empfänger von Entwicklungshilfe sehen und den Einfluss externer Akteure auf interne Entwicklungen so weit wie möglich einschränken. Auch auf EU-Seite wird vermehrt die Frage gestellt, warum einem Staat, der mittlerweile über bedeutende finanzielle Reserven verfügt, im Rahmen technischer Hilfsprogramme Gelder zur Verfügung gestellt werden sollen. Während also die Handelsbeziehungen immer enger werden und dabei asymmetrisch bleiben, wird das Modernisierungspotential der EU-Russland-Beziehungen kaum genutzt.

Seit Beginn der ersten Amtszeit Präsident Putins haben sich auch die Determinanten der russischen Innen- und Außenpolitik verändert. Im Inneren war die Politik der Putinschen Administration gekennzeichnet durch Rezentralisierungsmaßnahmen, die nach der Wiederwahl des Präsidenten 2004 in Demokratieabbau umschlugen. Das Jahr 2007 wird bereits unter dem Vorzeichen der Duma- und Präsidentschaftswahlen (Dezember 2007 bzw. März 2008) stehen, die genannten Tendenzen werden sich deshalb möglicherweise noch verstärken. Die Haltung der russischen Regierung gegenüber der technischen Kooperation unter TACIS ist dabei nur ein Ausdruck dieses Trends zur Distanzierung; ein weiteres Beispiel ist die Ablehnung externer Vermittlungsangebote im Tschetschenienkonflikt.

Gleichzeitig hat die Putin-Administration eine Reihe von Reformen (im Bereich des Steuerrechts, der öffentlichen Verwaltung, der Sozialsysteme, des Wohnungsbaus etc.) angestoßen, die noch in den neunziger Jahren unter den Bedingungen der staatlichen Zerfallstendenzen kaum denkbar gewesen wären. Durch die zunehmende Entkoppelung der russischen Reformpolitik und der technischen Hilfe verliert die EU an Einfluss auf diese Entwicklungen. In jüngster Zeit jedoch stagnieren die Reformprozesse, was ebenfalls dem anstehenden Wechsel im Amt des Präsidenten, aber auch institutionellen Widerständen gegen ihre Umsetzung geschuldet ist. Hinzu kommt, dass bislang zu wenig Investitionen getätigt werden, um mit Hilfe der Einnahmen aus den Energieexporten die nachhaltige Entwicklung anderer Wirtschaftssektoren zu fördern. Sollte sich dies nicht ändern, wächst die Gefahr, dass Russland sich tatsächlich zu einer Art nördlichem Petrostaat entwickelt.

Die beschriebenen innenpolitischen Entwicklungen korrespondieren mit einem Wandel der Außenpolitik. Russland bemüht sich um eine »Rückkehr« in den Kreis der international anerkannten Großmächte. Die Bilanz der schwankenden Aktivitäten Moskaus im Nahostkonflikt, im Atomstreit mit Nordkorea und Iran, in den Verhandlungen um den WTO-Beitritt und während der G-8-Präsidentschaft zeigt dabei sowohl die Potentiale der russischen Außenpolitik als auch die Grenzen ihrer globalen Wirksamkeit auf.

Ein weiterer zentraler Bestandteil der neuen russischen »Großmacht-politik« ist die Wahrung einer dominanten Position im postsowjetischen Raum. Diese Region erfuhr im Zuge der EU-Osterweiterung, die erhebliche

Auswirkungen auf politische und gesellschaftliche Prozesse östlich der neuen EU-Grenzen hatte, eine spürbare Polarisierung zwischen der EU und Russland. Nach den Farbrevolutionen haben die Ukraine und Georgien – mit Unterstützung Moldovas – die Annäherung an die EU (und die Abkehr von Russland) zur außenpolitischen Maxime erklärt. Alle drei Staaten streben danach, ihre Beziehungen zur EU (wie auch zur Nato) zu stärken und zu vertiefen. Die russische Politik reagiert darauf äußerst sensibel. Angesichts des politischen Einflussverlusts im Westen der GUS konzentriert sie sich seit 2005 auf die kooperationswilligeren zentralasiatischen Staaten. In den Beziehungen zu den westlichen GUS-Staaten und Georgien instrumentalisiert sie bestehende Abhängigkeiten (Energie, ungelöste Konflikte), um Druck auszuüben, hat jedoch von dem Bemühen, diese Staaten politisch zu integrieren, zumindest vorübergehend abgesehen – hier bleibt freilich abzuwarten, wie sich die Beziehungen zur Ukraine unter dem neuen Premierminister Janukowitsch entwickeln. Die EU wird sowohl in Russland wie auch in den anderen GUS-Staaten als bedeutsamer geopolitischer Akteur wahrgenommen – und in den regionalen Beziehungen instrumentalisiert. Aus russischer Perspektive ist sie damit zur wichtigsten Konkurrentin um Einfluss im postsowjetischen Raum herangewachsen. Diese Integrationskonkurrenz erhöht das Konfliktpotential in der Region und zwischen der EU und Russland.

### **Empfehlungen für die Teampräsidentschaft Deutschland–Portugal–Slowenien**

Die bevorstehende Abfolge von der Eröffnung der Verhandlungen über das PKA bis zu den russischen Wahlen im Dezember 2007 und März 2008 legt es nahe, dass Deutschland, Portugal und Slowenien über eine koordinierte Strategie für ihre Präsidentschaften nachdenken. Dies würde auch die dringend gebotene Kohärenz der EU-Politik gegenüber Russland fördern. Die Eröffnung dieses Reigens durch Deutschland hat zwei Vorteile: Zum einen gehört Deutschland zu jenen EU-Mitgliedern, die die Beziehungen zu Russland entscheidend mitgeprägt haben und ein besonders enges bilaterales Verhältnis mit dem östlichen Nachbarn unterhalten. Zum zweiten übernimmt Deutschland im Januar 2007 die G-8-Präsidentschaft von Russland, wodurch sich zusätzliche Dialogmöglichkeiten ergeben. Diese Potentiale sollten genutzt werden, um die Verhandlungen mit Russland gemeinsam in konstruktive Bahnen zu lenken. Dafür lassen sich auf der Basis der vorangegangenen Analyse folgende Empfehlungen formulieren:

**Normativität reduzieren:** Die von der EU geprägte Normativität und Konditionalität des PKA hat nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt und ist gegenüber dem Russland von heute nicht aufrechtzuerhalten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollte deshalb auf hochgeschraubte normative Zielsetzungen verzichtet werden – auch deshalb, weil faktischer Pragmatismus, wie er die EU-Politik in vielen Fällen kennzeichnet, diese normativen Zielsetzungen selbst unterläuft und diskreditiert. Eine knapp

gehaltene gemeinsame Erklärung könnte die Partnerschaft Russlands und der EU und die Fortführung des politischen Dialogs festschreiben. In sektoralen Abkommen könnten dann auf der Basis der Road Maps zu den Vier Räumen (1. Wirtschaft; 2. Freiheit, Sicherheit, Justiz; 3. Äußere Sicherheit; 4. Forschung, Bildung, Kultur) die Details der Beziehungen verhandelt werden. Dies bedeutet keinen Verzicht auf Wertedebatten, die auf konkrete Politikfelder bezogen fortgeführt werden könnten. Der politische Dialog sollte weiter genutzt werden, um prekäre Entwicklungen in der russischen Innenpolitik oder in Tschetschenien zu thematisieren.

**Politik im postsowjetischen Raum multilateralisieren:** Die EU kann kein Interesse an ihrer Instrumentalisierung als geopolitischer Faktor und an der weiteren Polarisierung des postsowjetischen Raums haben. Deshalb sollte sie den Akzent ihrer Politik in der Region von den bilateralen Instrumenten (Europäische Nachbarschaftspolitik, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Vier Gemeinsame Räume etc.) zu stärker multilateralen bzw. regionalen Ansätzen verschieben. Diese Idee ist zwar in allen Dokumenten bereits enthalten, wird bis dato aber nicht realisiert. Denkbar wäre hier beispielsweise die stärkere Koordination wirtschaftlicher Kooperation (bis hin zu Freihandelszonen, die mit allen westlichen GUS-Staaten außer Belarus sowie Russland angestrebt werden), die Stärkung subregionaler Organisationen (unter – kritischer – Berücksichtigung russischer Integrationsinitiativen, die bislang von EU-Seite ignoriert werden) und ein stärkeres Engagement zur Beilegung der ungelösten Konflikte (in Moldova/Transnistrien, Georgien und Aserbaidshan) unter gezielter Einbeziehung – und Verpflichtung – Russlands.

Das PKA verlängert sich, wird es nicht von einer Seite gekündigt, automatisch jeweils um ein Jahr. Ein tiefgehendes Zerwürfnis zwischen Russland und der EU über die Vertragsfrage ist unwahrscheinlich, da die engen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Interdependenzen Kooperation zu einer Notwendigkeit machen. Umso wichtiger allerdings ist es, dass beide Seiten nach konstruktiven Lösungen für ihre Konflikte und Probleme suchen. Sie tragen dabei die Verantwortung nicht nur für die bilateralen Beziehungen, sondern für Sicherheit und Stabilität des postsowjetischen Raums und damit ganz Europas.

*Sabine Fischer*

## Neubestimmung des Verhältnisses zu Japan

Voraussichtlich am 8. Juni 2007 wird Deutschland den 16. EU-Japan-Gipfel ausrichten. Das Treffen wird unmittelbar im Anschluss an den G-8-Gipfel (6.–8. Juni) von Heiligendamm stattfinden und – nach Köln 1999 – bereits das zweite bilaterale Gipfeltreffen auf deutschem Boden sein. Teilnehmen am EU-Japan-Gipfel werden auch der Präsident der Europäischen Kommission, die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik und der Hohe Vertreter für Europas Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Kanzlerin Angela Merkel wird in ihrer Eigenschaft als EU-Ratspräsidentin den japanischen Ministerpräsidenten empfangen. Das wird nicht mehr Koizumi sein, denn die Zeit seiner Regierung, die vor allem für den außen- und sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel der letzten Jahre verantwortlich zeichnet, geht im September 2006 zu Ende. Der Mitte September 2006 neu zu wählende Vorsitzende der Liberaldemokratischen Partei (LDP), der dann neuer Regierungschef sein wird, dürfte ebenso wie die Mehrheit seiner Partner zur Beibehaltung der eingeschlagenen Richtung – US-orientierte Außen- und Sicherheitspolitik, Stärkung des politischen Gewichts in der Allianz mit den USA – keine Alternative sehen.

Der EU-Japan-Gipfel gehört nicht zu den besonders schwierigen oder politisch heiklen Terminen der deutschen EU-Präsidentschaft. Die europäisch-japanischen Beziehungen gelten gemeinhin als problemlos. Die Kehrseite der Medaille ist der immer wieder beklagte Mangel an Verbindlichkeit und strategischem Fokus. Insofern könnte es zu einer wichtigen Aufgabe der deutschen EU-Präsidentschaft werden, den europäisch-japanischen Beziehungen mehr Substanz und Richtung zu verleihen. Von einer engeren Kooperation in der internationalen Politik und einer Vertiefung der Handels- und Technologiebeziehungen würden beide Seiten profitieren. Da Japan zunehmend auch in der Außen- und Sicherheitspolitik als »Wertepartner« der EU in Ostasien und darüber hinaus wahrgenommen wird, bieten sich für die kommende deutsche EU-Präsidentschaft gute Möglichkeiten, sowohl den EU-Japan- als auch den deutsch-japanischen Dialog weiter zu vertiefen. Der kommende Gipfel könnte damit einen Kontrapunkt zu der von manchen Partnern als chinalastig bewerteten Ausrichtung deutscher und europäischer Asienpolitik der letzten Jahre setzen. Er könnte ein wirkungsvolles Signal an Peking übermitteln, dass der alte Kontinent in seiner interregionalen Zusammenarbeit mit Asien tragfähige Alternativen hat.

Soll der Gipfel Erfolg haben, bedarf es allerdings eines realistischen Blicks auf die Chancen und die Grenzen der europäisch-japanischen Zusammenarbeit. Die Chancen der Kooperation liegen in den zahlreichen Gemeinsamkeiten beider Partner und den daraus resultierenden Interes-

senidentitäten. So teilen Europa und Japan gemeinsame Werte: Die Prinzipien von Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Respekt vor Menschenrechten sind in den Gesellschaften tief verankert und gelten als bestimmende Grundlagen von Staat und Politik. Im Sinne dieser Prinzipien treten beide, Europa und Japan, in der Außen- und Sicherheitspolitik für wirksame Maßnahmen der Friedenssicherung, Abrüstung und Proliferationskontrolle ein. Auch kooperieren sie bei der Eindämmung der neuen sicherheitspolitischen Bedrohungen und fördern aktiv den Wiederaufbau in Krisengebieten wie Afghanistan und dem Nahen Osten. Als weltweit größte Geberländer verfolgen sie eine nachhaltig ausgerichtete Entwicklungspolitik. Wirtschafts- und sozialpolitisch stehen Japan und die Industrieländer Europas vor ähnlich gelagerten Aufgaben, darunter insbesondere die Bewältigung der Globalisierung, die Förderung neuer zukunftsweisender Technologien, die Gestaltung des demographischen Wandels und die Sicherung der Rohstoff- und Energieversorgung.

Die Grenzen der Kooperation resultieren aus den Unterschieden im außen- und sicherheitspolitischen Umfeld Europas und Ostasiens. In den Bereichen Sicherheit, Außenpolitik und Wirtschaft gelten die Prioritäten Europas und Japans naturgemäß zuerst der eigenen Region und darüber hinaus der Beziehung zu Amerika. Das japanisch-europäische Verhältnis ist für beide Seiten demgegenüber nachrangig.

Insbesondere für das in Ostasien zusehends isolierte Japan hat das Verhältnis zu den USA eine fast schon existentielle Bedeutung bekommen – aufgrund der sicherheitspolitischen Abhängigkeit, aber auch wegen der engen wirtschaftlichen und technologischen Bindungen. Die Bereitschaft zur Führung einer eigenständigen Außen- und Sicherheitspolitik in der unmittelbaren Nachbarschaft ist daher vergleichsweise gering. Bei Fragen internationaler Ordnungspolitik fühlt sich Japan einerseits eng an die USA gebunden und ist andererseits infolge historisch bedingter Spannungen mit den Nachbarstaaten in der Region meist isoliert, was seine Handlungsspielräume zusätzlich einschränkt. Angesichts dieser Restriktionen ist Europa für Japan vor allem in den weichen Politikfeldern Wirtschaft, nachhaltige Entwicklung, Umwelt und Sozialpolitik von Interesse.

Umgekehrt ist die EU für Japan ein schwieriger Partner. Das politische Zusammenwirken und die Konsensfindung zwischen Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten sind für Japan nur schwer nachzuvollziehen. Die aus japanischer Sicht komplexen multilateralen Abstimmungsprozesse innerhalb der EU sind ohne Entsprechung in Japans politischen Entscheidungsprozessen und führen bei EU-Japan-Verhandlungen nicht selten zu Reibungsverlusten.

Selbst wenn man diese Begrenzungen in Rechnung stellt, bleibt zu konstatieren, dass die Potentiale für die Kooperation zwischen Europa und Japan noch längst nicht ausgeschöpft sind. Bereits im Jahr 1991 hatten die EU und Japan in der Gemeinsamen Den Haager Erklärung ihre Beziehungen unter Verweis auf die gemeinsamen Ziele und Werte auf eine systematische Grundlage des Dialogs und der Zusammenarbeit gestellt. Zehn Jahre



später gingen die Partner noch einen Schritt weiter und verabschiedeten einen Aktionsplan: Konkrete Maßnahmen der Zusammenarbeit wurden unter anderem in den Feldern Außen- und Sicherheitspolitik, Handel, Wirtschaft und Finanzen, Sozialpolitik, Technologie, Kulturaustausch und menschliche Begegnungen vereinbart. Dieser Aktionsplan, der in der gegenwärtigen »Dekade der Japanisch-Europäischen Zusammenarbeit« (so als Motto auf dem EU-Japan-Gipfel 2000 formuliert) laufend implementiert, angepasst und fortgeschrieben wird, gibt den formellen und inhaltlichen Rahmen der EU-Japan-Gipfel vor.

Es sind vor allem außenpolitische Themen, die einen Dialog der EU mit Japan sinnvoll erscheinen lassen und das Profil Europas in Japan schärfen. So sollten beispielsweise wirtschaftliche Maßnahmen für Nordkorea diskutiert werden, um Ergebnisse aus den Sechsländergesprächen positiv zu beeinflussen bzw. an ihrer Implementierung beteiligt zu sein. Denn Japans »neue Sicherheitspolitik« (»neu« im Sinne von deutlich am nationalen Interesse ausgerichtet und unter erstmaliger Einbeziehung einer militärischen Komponente) hat zwar Japans Position gegenüber der verbliebenen Supermacht USA gestärkt, hatte aber auch eine wachsende Isolation in der Region zur Folge. Nur die starke An- und Einbindung der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte in die Allianz mit den USA bietet aus Sicht Tokyos die Möglichkeit, die Kritik der Nachbarstaaten (insbesondere Südkoreas und jene der Volksrepublik China) an Japans neuer Sicherheitspolitik in erträglichen Grenzen zu halten. Ein sicherheits- bzw. streitkräftepolitischer Alleingang wäre nicht nur außenpolitisch kontraproduktiv, er ließe sich auch innenpolitisch nicht durchsetzen.

Energiapolitisch ist Japan in hohem Maße abhängig vom Ölimport aus der Nahostregion, rechnet sich aber im Gegensatz zu der EU weniger Chancen aus, bei der Gestaltung der westlichen Nahostpolitik ein Wort mitzureden. In der nordkoreanischen Nuklearkrise ist Japan zwar Teilnehmer an den Sechsergesprächen (neben China, Russland, den USA, Nord- und Südkorea), hat aber aufgrund seiner engen Anbindung an die USA und wegen der anhaltenden historisch bedingten politischen Spannungen mit China und Korea wenig Möglichkeiten, die Gesprächsrunde aktiv mitzugestalten. Angesichts der politischen Isolation Japans in der eigenen Region verspricht insofern der Dialog mit der EU das Interesse Tokyos an einem Erfolg des Gipfels und an sichtbar guten europäisch-japanischen Beziehungen zu fördern.

Im sicherheitspolitischen Bereich anzusprechen bzw. anzustreben wären insbesondere die Fortsetzung bzw. Ausweitung des japanischen Engagements (technisch, finanziell, eventuell auch logistisch durch japanische Streitkräfte) in Afghanistan, möglicherweise parallel dazu ein wirtschaftliches EU-Engagement in Nordkorea. Des Weiteren sollte im wirtschaftlichen Bereich die gegenseitige Verpflichtung auf WTO-Kompatibilität in der Handelspolitik besonders betont werden. Die ökonomischen Interessen der EU dürfen durch die bilateralen Freihandelsabkommen Japans in der asiatisch-pazifischen Region keinen Schaden nehmen.

Als weitere, langfristig ins Auge zu fassende Dialogthemen wären eine europäisch-japanische Koordination bei der Verzahnung von Entwicklungshilfe und friedenserhaltenden Maßnahmen (etwa auf dem afrikanischen Kontinent) und der bilaterale Investitionsverkehr zu nennen. Eine Initiative zur Stärkung der immateriellen Eigentumsrechte in den Schwellenländern Asiens und die Zusammenarbeit in der Hochtechnologie liegen auf der Hand und dürften leicht abzustimmen sein.

Eine Unterstützung europäischer Positionen in der Nahostpolitik oder etwa Japans Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof lassen aufgrund der engen Anbindung Japans an die USA möglicherweise weniger Engagement in Tokyo erwarten. Dennoch könnte beides von EU-Seite der Vollständigkeit halber zumindest Erwähnung finden.

Bei der Umsetzung dieser Agenda kann Deutschland eine konstruktive Rolle spielen. Japan hat sich wie Deutschland aus historischer Verantwortung stets darum bemüht, alle zivilen Möglichkeiten der Krisen- und Konfliktbewältigung zu erkunden und auszuschöpfen. Dass diese Möglichkeiten für sie Priorität genießen, haben beide Länder ein halbes Jahrhundert lang glaubhaft demonstriert. Vor diesem Hintergrund bietet die kommende deutsche EU-Präsidentschaft ein ideales Zeitfenster, um sowohl den EU-Japan-Dialog aktiv zu gestalten als auch in dessen Fahrwasser den deutsch-japanischen Dialog zu revitalisieren.

*Hanns Günther Hilpert / Markus Tidten*

## Mehr Kohärenz in den Beziehungen zu China

Ziel der EU gegenüber China sollte es sein, das Land weiterhin bei der Bewältigung seiner gewaltigen inneren Transformationsaufgaben zu unterstützen und gleichzeitig dafür zu gewinnen, entsprechend seiner internationalen Stellung globale Verantwortung zu übernehmen. Eine Politik des Engagements bietet dafür nach wie vor die besten Aussichten. Dabei sind aber eigene, zum Beispiel wirtschaftliche Interessen stärker deutlich und geltend zu machen als bisher.

Seit 2005 ist in den Beziehungen zwischen der EU und China eine gewisse Ernüchterung eingetreten. Auf europäischer Seite hat dies zum einen mit wirtschaftlichen Reibungspunkten zu tun, zum anderen mit dem Eindruck, China bewege sich womöglich doch nicht ganz so automatisch in Richtung mehr Rechtsstaatlichkeit und Freiheitsrechte, wie man dies erhofft hatte. Zudem wird die Art und Weise, wie Chinas außenpolitisches Handeln durch seinen wachsenden Energie- und Rohstoffbedarf bestimmt wird, nicht nur als merkantilistisch kritisiert. Sie hat auch den Vorwurf aufkommen lassen, China unterminiere die Bemühungen des politischen Westens, wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit an bestimmte Bedingungen und Standards zu knüpfen.

Die Ernüchterung findet sich spiegelbildlich auf chinesischer Seite wieder: Chinesische Medien berichten über als ungerecht empfundene Antidumpingpraktiken und Importquoten im Handelsaustausch der EU mit China. Vor allem aber haben die europäische Verfassungskrise, geringes Wirtschaftswachstum und soziale Unruhen in Europa vorläufig jede Erwartung zunichte gemacht, die EU werde als politisches Schwergewicht der globalen Vormachtstellung der USA Grenzen setzen. Die Nichtaufhebung des Waffenembargos aus dem Jahr 1989 wird im wesentlichen als Kapitulation vor amerikanischen Widerständen interpretiert, zum Teil sogar als Versuch, die transatlantischen Beziehungen auf dem Rücken Chinas zu reparieren. Zudem ist die Sorge aufgekommen, dass anstehende Wahlen und der politische Generationswechsel in einigen großen EU-Mitgliedstaaten eine kritischere Haltung in der europäischen Chinapolitik zur Folge haben könnten.

Angesichts der enorm gewachsenen Wirtschaftsbeziehungen und der breit gefächerten Kooperation, die mittlerweile zwischen EU und China besteht, können diese Entwicklungen aber auch als normale und heilsame Entzauberung interpretiert werden. Die EU, größter Handelspartner Chinas vor den USA und Japan, ist zugleich ein bedeutender Investor und Lieferant von Technologie. Umgekehrt nimmt China unter den Handelspartnern der EU den zweiten Platz ein. Ungeachtet dessen würde es beiden Seiten schwerfallen zu erklären, inwiefern ihre Partnerschaft das Attribut »strategisch« verdient, das sie seit 2003 offiziell benutzen.

## EU-intern: Zeit für eine kritische Bilanz

Um dem Eindruck einer Krise oder Schwäche der EU entgegenzuwirken, ist besonders auf Koordination, Kohärenz und Kontinuität zu achten. In China wird genau beobachtet und analysiert, inwieweit EU-Mitgliedstaaten nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch miteinander konkurrieren und sich als Folge dessen auseinanderdividieren lassen. Größere Kohärenz der europäischen Position setzt voraus, dass Diskussion und Abstimmung über China- bzw. Asienthemen verstärkt *innerhalb* der EU-Mitgliedstaaten und *vorausschauend* erfolgen.

Zur längerfristigen Verbesserung der Kohärenz und Kontinuität in der europäischen Chinapolitik würde es beitragen, mit der Erstellung eines »Aufgabenkataloges« der Troika/Präsidentschaft zu beginnen. Dieser sollte die jeweiligen Ziele und Vorhaben für die Präsidentschaft kurz umreißen. Die am Ende einer Präsidentschaft zu ziehende Bilanz sollte nicht nur erfassen, welche der Vorhaben umgesetzt wurden, sondern auch, welche nicht und aus welchen Gründen. Zudem könnten in einem solchen Katalog notwendige Follow-ups und *best practices* festgehalten werden. Der Katalog würde den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gegeben und vor allem innerhalb der Troika jeweils an die nächste Präsidentschaft weitergereicht.

Während in den letzten Jahren für Handel und wirtschaftliche Kooperation ein Kompendium von *speaking points* – eine Zusammenstellung zu Sachständen, gemeinsamen Positionen der EU und Argumenten gegenüber der chinesischen Seite – erstellt wurde und laufend aktualisiert wird, ist Analoges für die Außen- und Sicherheitspolitik praktisch nicht vorhanden. Gerade für kleinere Mitgliedstaaten der EU, deren personelle außenpolitische Kapazität begrenzt ist, wäre es wichtig und hilfreich, auf eine solche Informationsbasis zugreifen zu können. Sie erleichtert auch die rasche Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen (Demarchen).

Obwohl zur Zeit innerhalb der EU keine Einigkeit über die Aufhebung des *Waffenembargos* besteht, sollte man diese Frage unter den Mitgliedstaaten weiter diskutieren. China wird an der Forderung nach Beendigung des Embargos festhalten und kann sich dabei auf den Beschluss des EU-Gipfels vom Dezember 2004 beziehen. Möglicherweise wird China mit der Ratifizierung der UN-Konvention über zivile und politische Rechte eine der von der EU genannten Bedingungen für eine Aufhebung erfüllen. In diesem Fall sollten die EU-Mitgliedstaaten zumindest eine intern abgestimmte Reaktion parat haben. Gleichzeitig könnte Deutschland seine Präsidentschaft nutzen, um die endgültige Verabschiedung des überarbeiteten Verhaltenskodex für Waffenexporte (*code of conduct*) und der Übergangsregelungen für Post-Embargo-Staaten auf EU-Ebene voranzutreiben. Frankreich hält derzeit noch an einem Junktim zwischen neuem Kodex und Aufhebung des Embargos gegen China fest. Der Kodex würde aber von vornherein erheblich geschwächt, wenn er den Anschein einer *Lex Sinica* erweckt, einzig gedacht zur Ablösung des Embargos.

Noch vor Jahresende (nach dem EU-China-Gipfel in Helsinki Anfang September) wird die Kommission voraussichtlich zwei neue China-Papiere

vorliegen. Das eine wird sich mit den wirtschaftlichen, das andere mit den politischen Aspekten der Partnerschaft befassen. Im Rahmen dieser Bilanz sollte von Troika-Seite auch eine Evaluierung der mittlerweile 21 »sektoralen Dialoge« eingefordert werden. Das Spektrum der Themen reicht von Zollfragen über Landwirtschaft bis zu Makroökonomie, und zweifellos sind die Dialoge von unterschiedlicher Qualität und Substanz. Jedoch existiert dazu bislang nur eine wenig aussagekräftige Übersicht. Ziel der Evaluierung wären eine Straffung und die Identifizierung von politischem Handlungsbedarf dort, wo verstärkte Zusammenarbeit wünschenswert ist. Eine ähnliche Bestandsaufnahme und Bewertung wäre auch für die Entwicklungskooperation mit China angezeigt, deren Notwendigkeit in einigen Mitgliedstaaten der EU wie beispielsweise in Deutschland ohnehin bereits in Frage gestellt wird. Bislang sind nationale und EU-finanzierte Entwicklungsprojekte in keiner Weise aufeinander abgestimmt. Ziel wäre auch hier, bis zur portugiesischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 zu besserer Koordinierung und klareren Schwerpunkten zu kommen.

Schließlich sollte und könnte unter deutscher Präsidentschaft auch etwas für die Sichtbarkeit der EU bzw. Europas in China getan werden – dies ist eines der nicht erreichten Ziele des China-Strategiepapiers der Kommission aus dem Jahr 2003. Ein kleiner Effekt wäre bereits dadurch zu erzielen, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die ein »nationales Kulturjahr« oder Kulturwochen in China planen – wie demnächst Spanien und Deutschland –, auf Plakaten, bei Einladungen usw. konsequent das EU-Logo zusätzlich zu ihrem nationalen benutzen.

## Die Agenda mit China

Die Prioritäten in den Beziehungen zwischen EU und China sind auf beiden Seiten nicht unbedingt identisch. Während aus EU-Sicht bilateral vor allem Handelsdefizit, geistiges Eigentum (Intellectual Property Rights, IPR) und Menschenrechte als zentrale Probleme und die Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen im Vordergrund stehen, sind aus chinesischer Perspektive die Gewährung des Marktwirtschaftsstatus und die Aufhebung des Waffenembargos von entscheidender Bedeutung.

Wenn tatsächlich beim EU-China-Gipfel in Helsinki Verhandlungen über ein neues *Rahmenabkommen* zwischen EU und China angekündigt werden, müssten diese unter deutscher Präsidentschaft substantiell vorangebracht werden. Auf chinesischer Seite sprechen allerdings nicht nur inhaltliche Bedenken gegen EU-Standardklauseln, sondern auch institutionelle Hürden gegen rasche Fortschritte: Nach dem bisher geltenden Rahmenpapier von 1985 ist das chinesische Handelsministerium zuständig für die Beziehungen zur EU. Mit einem neuen Abkommen würden deutlich mehr Kompetenzen an das Außenministerium übertragen.

In puncto IPR hat der EU-Handelskommissar im Juni 2006 eine klare Botschaft an die chinesische Seite übermittelt und die Wichtigkeit ihres Schutzes unterstrichen. Die chinesische Führung hat ein IPR-Konzept ver-

abschiedet, dessen Implementierung von europäischer bzw. westlicher Seite immer wieder eingefordert werden muss. Ein »IPR-Tag« in China könnte das Thema – ohnehin als Schwerpunkt der deutschen G-8-Präsidentschaft vorgesehen – öffentlichkeitswirksam unterstreichen.

Die Gewährung des *Marktwirtschaftsstatus* (Market Economy Status, MES) wird von der EU-Kommission als »technische« Frage der Erfüllung bestimmter Standards behandelt. Bereits Mitte 2004 benannte der EU-Handelskommissar entsprechend vier Bereiche, in denen China sich bewegen müsse: staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, Eigentums- und Insolvenzrecht, Corporate Governance (insbesondere Buchführungsstandards) und Finanzsektor. China sieht dagegen in der Gewährung des Marktwirtschaftsstatus im wesentlichen eine *politische* Entscheidung und führt als Argument dafür an, dass Russland dieser Status zugebilligt wurde, obwohl dessen Ökonomie bei weitem nicht so offen sei wie die chinesische. Eine Entpolitisierung und Entemotionalisierung des Themas wird insofern schwierig sein. In jedem Fall wäre es hilfreich, China einen detaillierten Katalog mit Bedingungen für die Gewährung des Marktwirtschaftsstatus an die Hand zu geben. Die Troika bzw. die deutsche Präsidentschaft könnte hierzu entsprechende politische Impulse geben.

Rahmenabkommen und Marktwirtschaftsstatus werden der Partnerschaft zwischen EU und China jedoch nicht jene *strategische* Ausrichtung geben, die von beiden Seiten erklärtermaßen gewünscht wird. Dafür wären jenseits der zwischenstaatlichen Ebene regionale und globale Ordnungsfragen sowie Nichtverbreitung als zentrale Themenbereiche in den Blick zu nehmen. Hier gilt es zunächst auszuloten, inwieweit die Interessen übereinstimmen und sich dann vielleicht auch Möglichkeiten für gemeinsames Handeln eröffnen. Selbst wenn Interessen und Ziele der EU und Chinas übereinstimmen, heißt das noch nicht, dass auch Einigkeit über die einzusetzenden Mittel und Instrumente besteht. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Frage der nuklearen Bewaffnung des Iran.

EU und China verstehen unter »Stabilität«, »Demokratie« oder »Multilateralismus« nicht unbedingt dasselbe. Um ein besseres gegenseitiges Verständnis herzustellen, sollte ein längerfristig angelegter Austausch über Interessen und Standards bei der Umsetzung dieser Prinzipien angestoßen werden, für den zunächst beispielsweise Afrika, Zentralasien und Peacekeeping in Frage kommen – Regionen und Themen also, in denen beide Seiten engagiert sind. Ein solcher Austausch wie auch die verstärkte Einbeziehung Chinas in die G 8 sollten zumindest Missverständnisse und falsche Erwartungen vermeiden helfen.

*Gudrun Wacker*

## Nuklearkooperation mit Indien

Die amerikanisch-indische Vereinbarung vom März 2006 über die künftige Zusammenarbeit bei der zivilen Nutzung der Kernenergie wirft für Europa vielfältige Fragen auf, hinsichtlich der eigenen Politik der Nichtverbreitung von ABC-Waffen wie auch der europäischen Indien-Politik. Mit dem Abkommen wollen die USA die Lieferung von Kernkraftwerken und anderer ziviler Nukleartechnologie an Indien, das derzeit von jeglicher Nuklearkooperation ausgeschlossen ist, unter bestimmten Bedingungen ermöglichen. Eine der Voraussetzungen ist, dass Indien zunächst ein Safeguards-Abkommen über die künftige Durchführung von Inspektionen mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) schließt. Weiterhin muss der US-Kongress dem Abkommen zustimmen, wobei es nicht um das Ob, sondern nur um das Wie und Wann der geplanten Zusammenarbeit geht. Im dritten Schritt müsste die »Gruppe der nuklearen Lieferländer« (NSG) einstimmig einwilligen, dass Indien Sonderregelungen gewährt werden.

Da alle EU-Staaten Mitglieder der NSG sind, wird es Deutschland voraussichtlich unter seiner EU-Ratspräsidentschaft zufallen, diesen Prozess zu koordinieren. Das ist insofern nicht unproblematisch, als Frankreich und Großbritannien den amerikanischen Überlegungen aufgeschlossen gegenüberstehen, während andere EU-Staaten durch die Ausnahmeregelungen für Indien negative Auswirkungen auf den nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) fürchten.

### Was bedeutet die Nuklearkooperation mit Indien für das nukleare Nichtverbreitungsregime?

Deutschland hat sich im Einklang mit der europäischen Strategie zur Nichtverbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen traditionell für die Stärkung und auch Universalisierung multilateraler Rüstungskontrollregime eingesetzt. Deren Eckpfeiler ist der NVV, dem außer Israel, Pakistan und Indien alle Staaten der Welt angehören. Die geplante Nuklearkooperation zwischen Indien und den USA würde zu einer Quasi-Anerkennung Indiens als Kernwaffenmacht und damit zu einer Aufgabe des bisherigen Ziels der Universalisierung des NVV führen.

Diejenigen 183 Staaten, die gemäß NVV dauerhaft auf Kernwaffen verzichteten, gingen davon aus, dass lediglich den fünf im Vertrag anerkannten Nuklearmächten USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und China ein vorübergehender Kernwaffenbesitz zugestanden würde. Selbst diese fünf, so der Grundgedanke des NVV, sollten sich ihrer Atomwaffen jedoch eines Tages völlig entledigen. Keinesfalls wollten die Nichtkernwaffenstaaten weitere Atommächte wie Indien außerhalb des Regimes akzeptieren. Indien ist nicht einmal dem amerikanischen Begehren nach

Beendigung seiner Produktion spaltbaren Materials für Waffenzwecke nachgekommen. Kritiker der amerikanisch-indischen Vereinbarung befürchten daher, dass Delhi importiertes spaltbares Material für die Verwendung in Kernkraftwerken nutzen könnte, um die eigenen Kapazitäten vermehrt für die Produktion von Spaltmaterial einzusetzen, das militärischen Zwecken dienen soll. Neu-Delhi werde es durch die geplante zivile nukleare Zusammenarbeit also leichter gemacht, noch mehr Atomwaffen zu bauen. Derzeit beläuft sich der indische Bestand auf etwa 200 Kernwaffen. Die Nichtkernwaffenstaaten hatten zudem die gegenseitige Förderung der zivilen Nutzung der Kernenergie als Preis für ihren Atomwaffenverzicht angesehen. Mit dem Abkommen soll nun Indien als Nuklearmacht außerhalb des NVV der Zugang zu ziviler Kerntechnologie erleichtert werden.

Um der Verbreitung von Kernwaffen einen weiteren Riegel vorzuschieben, haben die USA ansonsten weitere Begrenzungen des Zugangs zu ziviler Nukleartechnik vorgeschlagen. Künftig sollen demnach nur noch diejenigen Staaten die Urananreicherung und Wiederaufbereitung betreiben dürfen, die schon jetzt über diese Technologie verfügen. Aus der Sicht vieler Nichtkernwaffenstaaten ergibt sich somit der Eindruck einer doppelten Diskriminierung: Sie sollen selbst auf Kernwaffen und Teile des nuklearen Brennstoffkreislaufs verzichten, während Indien Kernwaffen besitzen darf *und* sein ziviles Nuklearprogramm gefördert wird. Als Folge dieser Diskussion und des Abkommens mit Indien wird sich die Krise des NVV, die sich in der gescheiterten Überprüfungskonferenz 2005 bereits deutlich zeigte, noch verschärfen. Mit Vertragsaustritten ist zwar vorerst nicht zu rechnen, in der Wahrnehmung vieler Nichtkernwaffenstaaten wird die Bindekraft der nuklearen Nichtverbreitungsnorm aber weiter abnehmen. Dies könnte einem schleichenden Erosionsprozess des NVV Vorschub leisten. Sämtliche Bemühungen um eine Stärkung des Abkommens dürften ins Stocken geraten. Dazu gehört die möglichst umfassende Umsetzung des IAEO-Zusatzprotokolls. Die damit verknüpften begrenzten Eingriffe in nationale Souveränitätsrechte dürften für viele Vertragsstaaten nun erst recht nicht mehr akzeptabel sein. Ohne die Implementierung moderner Verifikationsregeln kann jedoch nicht sichergestellt werden, dass die Nichtkernwaffenstaaten auf nukleare Waffenoptionen tatsächlich verzichten.

### **Argumente für eine Nuklearkooperation mit Indien**

Auch in der Vergangenheit ist es nicht immer gelungen, nukleare Nichtverbreitungspolitik widerspruchsfrei zu gestalten. Israels Atomwaffenbesitz außerhalb des NVV ist beispielsweise von westlichen Regierungen selten kritisiert worden. Und die bisherige europäische Nichtverbreitungspolitik Indien gegenüber war seit langer Zeit aussichtslos. Denn man konnte nicht damit rechnen, dass Neu-Delhi als Nichtkernwaffenstaat dem NVV beitreten würde.

Ein wichtiges Argument für eine Nuklearkooperation mit Indien ist, dass Neu-Delhi dadurch wenigstens schrittweise an das Nichtverbreitungs-



regime herangeführt wird. Nach derzeitigem Stand könnte die IAEA ab dem Jahr 2014 in 14 von 22 indischen Atomanlagen Inspektionen durchführen. Allerdings dürfte die IAEA als zivil deklarierte kerntechnische Einrichtungen in Indien kaum kontrollieren. Der IAEA-Haushalt ist begrenzt, so dass man die zur Verfügung stehenden Mittel nicht für Inspektionen in einem Land ausgeben will, das ohnehin bereits über Kernwaffen verfügt. Außerdem wird laut den amerikanischen Vorschlägen von Indien unter anderem eine Fortsetzung seines Moratoriums für Kernwaffentests und die aktive Mitarbeit in anderen Nichtverbreitungsregimen verlangt, bei denen es um die Angleichung und Durchsetzung von Exportkontrollen geht.

Für eine nukleare Zusammenarbeit mit Indien spricht auch das strategische Interesse der EU, Indien in möglichst vielen Bereichen als Partner zu gewinnen. Seit den Reformen 1991 nimmt Indien eine neue internationale Rolle ein, die nicht zuletzt auch in den verbesserten Beziehungen zu den USA und China zum Ausdruck kommt. Präsident Bush hat sich dafür ausgesprochen, Indien als aufstrebende Weltmacht des 21. Jahrhunderts zu unterstützen. Das indisch-amerikanische Nuklearabkommen ist nur ein Teil der Initiative »Next Steps for Strategic Partnership«, mit der seit 2004 die bilateralen Beziehungen systematisch ausgebaut werden. Indiens wirtschaftliche Beziehungen zu China haben sich vor allem in den letzten beiden Jahren in einem Maße intensiviert, dass die Volksrepublik heute nach den USA der zweitwichtigste Handelspartner Indiens ist. Im Zuge dieses bilateralen Wirtschaftsaufschwungs hat die EU ihre traditionelle Spitzenposition im Handel mit Indien eingebüßt. Mittlerweile ist Ostasien mit China, Japan, Südkorea und der Asean für Indien die wichtigste Handelsregion.

Indien und die EU haben mit ihren bilateralen Gipfeltreffen seit 2000, der Vereinbarung über eine Strategische Partnerschaft 2004 und dem daraus abgeleiteten gemeinsamen Aktionsplan 2005 ihre Beziehungen zuletzt deutlich intensiviert. Die Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie trägt dazu bei, die chronischen Energieengpässe Indiens zu überwinden und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern, was im Interesse der EU ist. Indien gilt neben China als einer der Wachstumsmotoren der Weltwirtschaft. Auf internationaler Ebene teilen Indien und die EU gemeinsame Werte, etwa die Förderung von Demokratie. Bei der Bekämpfung des Terrorismus verfolgen beide die gleichen sicherheitspolitischen Interessen. Schließlich hat Indien große Potentiale in Bereichen wie der Bio- und Nanotechnologie, die für die künftige Entwicklung der EU von strategischem Interesse sind. Indien ist am ITER- und am Galileo-Projekt der EU beteiligt. Es ist auch als *global player* für die EU von Bedeutung, da es in internationalen Organisationen wie den UN und der WTO zunehmend als Führungsmacht und Wortführer der Entwicklungsländer auftritt. Diese Eigenschaften machen Indien wie kaum ein anderes Land im südlichen Asien zu einem strategischen Partner der EU.

Trotz dieser positiven Entwicklungen droht die EU langfristig Einfluss auf Indien einzubüßen. Gerade im akademischen und wissenschaftlichen Sektor zeigt sich, dass Indien sehr viel stärker auf die USA ausgerichtet ist,

was nicht zuletzt eine Folge der amerikanischen Einwanderungspolitik und der rasant gestiegenen Zahl indischer Studenten in den USA ist. Zwar hat die EU neue Mittel für den Austausch von Wissenschaftlern und Studenten bereitgestellt, doch abgesehen von oft wenig attraktiven Angeboten stehen einer erfolgreichen Umsetzung der einschlägigen Programme bürokratische Hindernisse in den Mitgliedstaaten im Weg.

### **Perspektiven einer Nuklearkooperation mit Indien**

An einer Neuorientierung der Nuklearbeziehungen mit Indien führt auch für Europa kein Weg vorbei, zumal es wichtige EU-Mitglieder wie Frankreich und Großbritannien gibt, die auf jeden Fall Nukleargeschäfte mit Neu-Delhi eingehen wollen. Durch eine Nuklearkooperation, wie sie derzeit von den USA anvisiert wird, würde Indien schrittweise an das nukleare Nichtverbreitungsregime herangeführt statt dauerhaft außen vor gehalten zu werden. Schließlich erscheint es ratsam, die zusehends an Bedeutung zulegende Macht Indien auf möglichst vielen politischen Ebenen als Partner zu gewinnen. Dies betrifft langfristig auch die internationale Nichtverbreitungspolitik.

Vor diesem Hintergrund sollte Neu-Delhi verdeutlicht werden, dass die konkrete Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Atomtechnologie nur reibungslos funktionieren wird, wenn sich Indien bereit zeigt, Verantwortung für den internationalen Frieden und die Sicherheit zu übernehmen. Dies gilt auch etwa für die pro-aktive Unterstützung jeglicher internationaler Maßnahmen, die die Verbreitung von ABC-Waffen verhindern sollen. Eine solche sicherheitspolitische Kooperation wird nicht zuletzt den Weg ebnen für ein weiteres gemeinsames Vorgehen in Krisen- und Konfliktregionen, die für Indien und die EU von Bedeutung sind, wie zum Beispiel Afghanistan und Sri Lanka.

Vermutlich wird auf Deutschland während seiner EU-Ratspräsidentschaft die Aufgabe zukommen, den Prozess innerhalb der EU in einer Weise zu steuern, dass Europa in der NSG geeint handelt. Ziel muss es dabei sein, die europäische Anerkennung der von den USA promovierten Sonderrolle Indiens deutlich davon abhängig zu machen, dass Delhi in der internationalen Nichtverbreitungspolitik als verantwortungsbewusster Partner agiert. Indikatoren dafür sind unter anderem die weitere indische Unterstützung der internationalen Bemühungen um eine Lösung der Krise um das Atomprogramm Irans oder Indiens aktive Teilnahme an wichtigen Nichtverbreitungsvorhaben wie der »Proliferation Security Initiative«.

*Oliver Thränert / Christian Wagner*

# **Globale Herausforderungen**



## Herausforderung politischer Islam

Die politische Entwicklung der nächsten Jahre wird in der gesamten islamischen Welt stark durch islamistische Bewegungen geprägt sein. Moderate Islamisten – also solche, die einen gewaltfreien und pragmatischen Ansatz vertreten, die im politischen System mitarbeiten wollen und deshalb demokratische Prozeduren einfordern – sind bereits in vielen Staaten der Region neben den heutigen Entscheidungsträgern die wichtigsten Akteure oder werden es künftig sein. Sie können sich in der Regel auf eine breite soziale Basis und religiöse Netzwerke stützen, sie besitzen die Fähigkeit, populäre Botschaften glaubwürdig zu formulieren, und sie drängen auf politische Beteiligung in den bestehenden Systemen. Damit dürften sie zumindest langfristig einen größeren Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung haben als radikale oder terroristische Gruppierungen. Vor allem aber verfügen sie über ein größeres Mobilisierungspotential als alle anderen Oppositionsgruppen; oft sind sie überhaupt die einzig effektiv organisierte Alternative zu autoritären Regimen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben bislang im wesentlichen die Interpretation der autoritären Machthaber in der Region akzeptiert, dass sie allein als zuverlässige Partner für den Westen in Frage kommen. Kontakte zu islamistischen Akteuren sind deshalb, aber auch wegen unterschiedlicher Wertvorstellungen und aufgrund von Sprachbarrieren, von europäischer Seite aus nur zögerlich etabliert worden. Dabei ist eines klar: Demokratisierung in nahöstlichen bzw. islamischen Gesellschaften wird nicht möglich sein, wenn Bewegungen ausgegrenzt werden, die großen Rückhalt in der Bevölkerung haben. Wenn wir Europäer also nach wie vor ein Interesse an politischer Öffnung und größerer Partizipation in der Region haben, sollten wir die politische Einbindung moderater Islamisten unterstützen.

Allerdings ist es aufgrund der äußerst unterschiedlichen Ausgangssituation in den Ländern der Region – und zwar sowohl was den jeweiligen politischen und gesellschaftlichen Rahmen als auch was die tatsächliche Partizipation von Islamisten im politischen System und ihre Agenden und Organisationsformen betrifft – unmöglich, allgemeine Handlungsempfehlungen auszusprechen. Eine Orientierung für die EU-Präsidentschaft kann die Unterscheidung zwischen Islamisten an der Macht (zum Beispiel Iran, Türkei), Islamisten auf der europäischen Liste terroristischer Organisationen (zum Beispiel Hamas) und moderaten Islamisten in der Opposition bzw. in Regierungsmitverantwortung (zum Beispiel Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko) bieten. Der Umgang mit Islamisten an der Macht stellt sich insofern als unproblematisch dar, als es sich hier – in der Regel zumindest – um normale Beziehungen zwischen Staaten handelt, bei denen Sachfragen im Vordergrund stehen, nicht der Islamismus der Machthaber.

## **Islamisten auf der europäischen Terroristenliste**

Momentan ist kaum abzusehen, ob die Hamas sich in den palästinensischen Gebieten als effektive Regierung etablieren kann, welche Strömung in ihr mittelfristig den Ton angeben wird und wie sich die militärische Eskalation in Gaza und im Libanon im Sommer 2006 auswirken wird. Auf jeden Fall aber wird spätestens unter der deutschen Präsidentschaft die Entscheidung zu überdenken sein, die nach dem Wahlsieg der Hamas vorschnell getroffen worden ist, nämlich die palästinensische Regierung zu isolieren und sie von finanziellen Ressourcen abzuschneiden. Dies gilt auch dann, wenn die Hamas sich den Forderungen der internationalen Gemeinschaft nicht beugt. Dabei sollte deutlich unterschieden werden zwischen Dialog und Kooperation. Einen Dialog sollten die Europäer auf jeden Fall und ohne Vorbedingungen führen, wenn dies unseren Interessen dient, also etwa um auf die Entscheidungsfindung in der Bewegung Einfluss nehmen oder bei Waffenstillstandsverhandlungen vermitteln zu können. Kooperation und finanzielle Unterstützung hingegen können erst dann gewährt werden, wenn die politische Entscheidung möglich geworden ist, die Hamas bzw. ihren politischen Flügel von der Terroristenliste zu nehmen. Dieser Entschluss sollte ganz überwiegend vom tatsächlichen, nicht vom deklaratorischen Verhalten der Hamas abhängig gemacht werden.

Zudem sollte auf jeden Fall gelten: Ergebnisse von Wahlen, umso mehr von solchen, auf die die EU gedrängt hat, sollte diese auch anerkennen und die gewählten Regierungen nicht unterminieren. Denn ein solches Verhalten raubt Europa die letzte Glaubwürdigkeit in Bezug auf Demokratieförderung und trägt, wie im Falle der Hamas deutlich geworden sein dürfte, nicht zur Bewältigung der konkreten Herausforderungen bei.

## **Islamisten in der Opposition oder in Regierungsmitverantwortung**

Es ist höchste Zeit, den Wandel innerhalb vieler moderater islamistischer Bewegungen in der Region zur Kenntnis zu nehmen. Für viele von ihnen hat die Schaffung eines theokratischen Staates keine Priorität mehr, sondern sie wollen friedlich um Machtbeteiligung konkurrieren und innerhalb existierender Institutionen arbeiten, um eine graduelle politische Öffnung zu erreichen. Es ist bemerkenswert, dass sich diese Akteure oft für Demokratie, Menschenrechte und politische Partizipation starkmachen, anstatt sie als westliche Werte abzulehnen. Viele der Gruppierungen verfolgen eine Reformagenda, die sich in weiten Teilen mit der unseren deckt. Ihre Prioritäten liegen bei guter Regierungsführung, dem Kampf gegen Korruption und für Transparenz, der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Häufig wollen sie Parlament und Justiz tatsächlich zu unabhängigen Kontrollinstanzen machen – und sie nicht etwa einer höhergestellten religiösen Instanz unterwerfen.

Dennoch wäre es naiv anzunehmen, die genannte Prioritätensetzung bedeute automatisch, dass diese Gruppierungen auch demokratische Wertvorstellungen verträten, die sich mit unseren deckten. Unklar bleibt vielmehr oftmals, welchen Stellenwert das islamische Recht (*Sharia*) im Vergleich zu anderen Rechtsquellen haben soll, inwieweit der politische und gesellschaftliche Pluralismus durch einen islamischen Referenzrahmen beschränkt wird, ob zum Beispiel auch politische Rechte und Freiheiten gewährt würden, wenn diese der vorherrschenden Interpretation des Islam widersprechen, und inwieweit Frauen und religiöse bzw. konfessionelle Minderheiten Gleichbehandlung erfahren.

Oft rührt diese mangelnde Klarheit daher, dass die Diskussion in den Bewegungen und Parteien alles andere als abgeschlossen ist. In vielen Fällen ist derzeit unklar, in welche Richtung sich Positionen und Agenden entwickeln werden. Dabei wäre es falsch, einen quasi natürlichen Trend in Richtung liberaler Einstellungen zu unterstellen, und es wäre kontrafaktisch anzunehmen, dass politische Inklusion alleine schon zu liberaleren Positionen führen würde – die Einbindung von Islamisten in Bahrain, Ägypten und Jordanien zumindest bezeugt das Gegenteil. Wichtig scheint vielmehr auch zu sein, wie stark der politische Wettbewerb ist, mit dem die Islamisten konfrontiert sind, in welchem Maße sie zu Kompromissen gezwungen sind und darüber hinaus wie sie sich organisiert haben, ob zum Beispiel soziale Bewegung, Partei und bewaffneter Flügel voneinander getrennt sind.

### **Herausforderungen für die deutsche EU-Präsidentschaft**

Die europäischen Bemühungen um einen partnerschaftlichen Ansatz der Demokratieförderung, wie er bislang etwa im Rahmen der Euromediterranen Partnerschaft verfolgt worden ist, sollten verstärkt werden – auch wenn sie bislang wenig Erfolg gezeitigt haben und Bescheidenheit in Bezug auf unsere Einflussmöglichkeiten angebracht ist. Dass die EU in Zukunft auch Islamisten in diese Bemühungen einbeziehen will, hat sie 2004 in ihrem Grundsatzpapier zur »Strategischen Partnerschaft für den Mittelmeerraum und den Nahen Osten« erstmals implizit deutlich gemacht. Finnland hat sich interessiert gezeigt, das Thema während seines EU-Vorsitzes aufzugreifen. An der deutschen Präsidentschaft wird es dann sein, einerseits europäische Koordinationsmöglichkeiten auszuloten, andererseits mit gutem Beispiel voranzugehen. Im Sinne der Nachhaltigkeit sollte hier besonders eng mit der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft kooperiert werden.

Deutschland sollte innerhalb der EU einen Konsens darüber herzustellen versuchen, dass es im Interesse der Demokratieförderung ist, Druck auf die entsprechenden Regierungen in der arabischen Welt auszuüben, damit diese Regime repressive und die Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verletzende Ansätze gegenüber moderaten Islamisten aufgeben und diesen, ebenso wie anderen Oppositionskräften, Zugang zum politischen Raum gewähren. Das heißt nicht, dass die EU auf mög-

lichst frühe Wahlen drängen soll, sondern zunächst auf eine Gesetzgebung und eine politische Praxis, die zivilgesellschaftliches Engagement und politische Parteienbildung überhaupt zulassen.

Wo allerdings Parlamentswahlen stattfinden und ein islamistischer Wahlsieg nicht unwahrscheinlich ist, wie zum Beispiel in Marokko im Herbst 2007, ist es sinnvoll, schon im Vorfeld ein klares Interesse an freien und fairen Wahlen zu signalisieren. Forderungen von Islamisten nach internationalen Wahlbeobachtern sollten von der deutschen EU-Präsidentschaft im Rahmen der Troika aufgegriffen werden. Solche Gesten haben auch hohen symbolischen Wert: Sie erhöhen die bisher geringe Glaubwürdigkeit des europäischen Demokratisierungsdiskurses, sie demonstrieren, dass die EU keine anti-islamistischen Vorurteile hegt, und sie schaffen eine Grundlage für pragmatische Beziehungen zu künftigen islamistischen Regierungen. In diesem Zusammenhang sollte Deutschland auch auf seinen Vorschlag zurückkommen, im Rahmen der Euromediterranen Partnerschaft ein System gegenseitiger Wahlbeobachtung nach dem OSZE-Modell zu etablieren.

Daneben verfügt Deutschland mit dem seit 2002 im Auswärtigen Amt angesiedelten »Islamdialog« über ein ausbaufähiges staatliches Instrument für eine sinnvolle Auseinandersetzung auch mit Islamisten. Im Zusammenhang mit dem Karikaturenstreit sind allerdings dessen Grenzen deutlich geworden: Es reicht nicht, einen unpolitischen Kultur- und Religionsdialog zu führen. Vielmehr geht es darum, sowohl Interessen als auch Vorurteile offensiv zu thematisieren und Dialogkanäle zu institutionalisieren. Hier bietet es sich für die deutsche EU-Präsidentschaft an, auf den bisher gemachten Erfahrungen aufzubauen und die Vernetzung von Islambeauftragten und europäischen Dialogforen voranzutreiben. Dies kann im Rahmen einer größeren Konferenz geschehen, mit dem sich Signale in die islamische Welt senden lassen.

Die deutsche Präsidentschaft sollte auch positive Zeichen auf der zivilgesellschaftlichen Ebene setzen und islamistische Gruppierungen in Trainings-, Dialog- und Austauschprogramme einbeziehen, bei denen es zum Beispiel um eine Effektivierung der Parlamentsarbeit, um Frauenförderung oder Menschenrechte geht. Dabei versteht sich von selbst, dass weiterhin mit säkularen Akteuren kooperiert werden sollte, um ein möglichst pluralistisches politisches Spektrum zu fördern und den Dialog zwischen Islamisten und säkularen Akteuren zu unterstützen. Deutschland befindet sich diesbezüglich im europäischen Vergleich in einer guten Ausgangssituation. Seine politischen Stiftungen sind erfahrungsgemäß in einer günstigen Position, um Dialogforen anzubieten, in denen sich verschiedene gesellschaftliche Kräfte zusammenfinden, etwa um über Reformprioritäten und -ziele zu debattieren. Solche Foren brauchen allerdings eine zumindest implizite Unterstützung durch die Politik.

*Muriel Asseburg / Johannes Reissner / Isabelle Werenfels*



## Sichere Energieversorgung – Herausforderung im 21. Jahrhundert

Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2007 soll ein Aktionsplan für die Sicherung der Energieversorgung Europas verabschiedet werden; Kommission und Rat sind aufgefordert, bis dahin Vorschläge auszuarbeiten. Die deutsche EU-Präsidentschaft fällt somit in die entscheidende Phase der Ausarbeitung und Verabschiedung dieses Dokuments – in Anbetracht der Tatsache, dass Deutschland zur selben Zeit auch den G-8-Vorsitz innehat, bietet dies eine einmalige Chance zur Formulierung einer strategischen Energiepolitik, die auch über den europäischen Rahmen hinausweist und insbesondere die globale Vernetzung im Ölmarkt berücksichtigt.

Energieversorgungssicherheit als (Außen-) Politikum ist wieder sehr markant in den Vordergrund der internationalen Agenda gerückt. Die den Produzentenländern aus der sich verschärfenden Konkurrenz der Verbraucherländer um die verbleibenden Ressourcen zugewachsene Machtfülle hat zu einer Politisierung des Gutes Energie geführt, und es scheint sich abzuzeichnen, dass Produzentenländer Energie zunehmend als Machtwährung im internationalen System nutzen.

Diese Entwicklungen betreffen in besonderem Maße Öl und Gas. Denn beide Energieträger besitzen für Verbraucherländer strategische Bedeutung und haben heute zusammen einen Anteil von gut 60% am europäischen Primärenergieverbrauch: Öl ist der nahezu ausschließliche Energieträger im weltweiten Verkehrs-/Transportwesen und somit eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren eines neuralgischen Sektors unserer Volkswirtschaften. Gas wiederum ist leitungsgelassen, was den Verbraucher in eine Situation der nahezu vollkommenen, da kurzfristig alternativlosen Abhängigkeit von der einmal verlegten Pipeline-Infrastruktur, von der Zuverlässigkeit des Lieferanten, der Bereitwilligkeit und Stabilität der Transitstaaten und letztlich von der Sicherung dieser Infrastruktur gegen terroristische Angriffe bringt.

Die Gegenüberstellung macht deutlich, dass die Risiken der Versorgung mit Öl und Gas verschiedenartig sind und somit auch die Antworten auf die mit beiden verbundenen internationalen Herausforderungen unterschiedlich sein müssen. Gas, nur auf regionalen Teilmärkten gehandelt und ohne Marktpreis im regulären Sinne, verlangt Europa im wesentlichen regionale, Öl hingegen, auf einem weltweiten hochintegrierten Markt gehandelt, globale Lösungsstrategien ab.

Insbesondere in Bezug auf Erdgas ist es in der aktuellen Situation erforderlich, dass sich die EU-Mitgliedstaaten der Rolle einer gemeinsamen Energieaußenpolitik in der EU bewusst werden. Denn Europa ist heute mit Abstand der weltgrößte Gas-Importmarkt und wird dies auch in Zukunft bleiben. Übereinstimmend sagen Prognosen für 2030 voraus, dass Westeuropa zweieinhalbmal soviel Gas importieren wird wie die USA, China

und Indien zusammen. Diese Spitzenposition macht den europäischen Markt verwundbar und verweist zugleich auf die große Rolle, die einer gemeinsamen Formulierung eigener Energieinteressen zuwächst – gegenüber Produzenten, Transitstaaten sowie neuen und alten Verbrauchernationen.

Europa ist insofern geographisch hochprivilegiert, als sich circa drei Viertel der Welt-Gasreserven in einem Umkreis von weniger als 4000 Kilometern befinden – eine Distanz, die sich mit dem Bau von Pipelines zu ökonomisch vertretbaren Kosten überbrücken lässt (dies ist für die anderen großen Gasverbraucher der Welt, Asien und Nordamerika, keineswegs der Fall). Es lohnt sich insofern, Möglichkeiten zu erkunden, wie dieser geographische Vorteil in einen energiepolitischen umgemünzt werden kann. Energieversorgungssicherheit ist ein Lehrbuchbeispiel für ein öffentliches Gut, das der ordnungspolitischen Rahmensetzung bedarf. Diese Rahmensetzung geht notwendigerweise über den Horizont des Nationalstaates hinaus – strategische Energiepolitik ist daher eine originäre Aufgabe internationaler Kooperation.

### **Sicherheit der Gasversorgung – Empfehlungen für eine EU-Energiepolitik**

Zentrale Ziele sollten sein:

- ▶ Schaffung eines gemeinsamen integrierten und liberalisierten Marktes,
- ▶ Stärkung transnationaler Infrastruktur,
- ▶ Vermeidung einer auf nationalen Prioritäten basierenden Politisierung des Gutes Energie,
- ▶ Schaffung strategischer Gasvorräte und eines EU-Krisenmechanismus,
- ▶ Erlass von Regelungen für internationale Streitschlichtung bzw. institutionalisierte Konfliktlösung,
- ▶ Diversifizierung der Bezugsquellen.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass letztlich der offene, transparente, fungible und diversifizierte Marktmechanismus das höchste Maß an ausfallsicherer Versorgung garantiert (beispielhaft ist die hohe Integration des Weltölmarktes; ihr ist es zu verdanken, dass im Jahre 2002 der Totalausfall des drittgrößten Exporteurs, Venezuela, ohne weltweite katastrophale Versorgungsstörungen ausgeglichen werden konnte). Um ähnliches im Gassektor zu erreichen, müssen die europäischen Teilmärkte tiefer integriert und muss eine Infrastruktur geschaffen werden, die tatsächliche Handelsströme und Wettbewerb über Ländergrenzen hinweg ermöglicht. Hier fehlen innerhalb der EU deutlich Kapazitäten von transnationalen Interkonnektoren auf dem Gasmarkt, deren aktive Förderung Ziel der Energiepolitik sein sollte.

Zudem sollte der zu bildende Markt nicht von nationalen Prioritäten der Mitgliedstaaten bestimmt, gelenkt oder blockiert werden, die Marktkräfte sollten sich vielmehr frei entfalten können. Leider hat sich insbesondere letzteres als schwierig erwiesen, was sich auch in der äußerst unterschiedlichen Umsetzung der Liberalisierungsrichtlinien niederschlägt

(schriftliche Abmahnungen wurden allein 2006 an 17 Mitgliedsländer versandt). Nicht zuletzt haben auch die staatlichen Interventionen Frankreichs und Spaniens gegen ausländische Übernahmen deutliche mentale Vorbehalte gegen die Idee eines freien Marktes erkennen lassen. Die Regierung in Deutschland hingegen hat dem Einkauf zweier ausländischer (Staats-) Konzerne, Electricité de France und Vattenfall, in den deutschen Markt keinen Widerstand entgegengesetzt. Deutschland sollte in diesem Kontext deutlich machen, dass zur Wiederherstellung eines *level-playing field* in Europa zunächst eine gleichmäßige Umsetzung aller Energiemarkt-Direktiven und die Unterlassung nationalstaatlicher Interventionen erforderlich sind.

Um kurzfristige Lieferausfälle ausgleichen und so insbesondere im Winter krisenartige Versorgungsengpässe vermeiden zu können, ist die Bildung strategischer Vorräte notwendig. Ähnlich den Vorschriften für Öl innerhalb der Internationalen Energie-Agentur (IEA) sollten Richtlinien für nationale Mindestgasvorräte in allen Mitgliedsländern angestrebt werden. Zusätzlich sollte innerhalb der EU ein Krisenmechanismus entwickelt werden, der gemeinsame europäische Handlungsregeln für die solidarische und subsidiäre Ausschüttung der Gasvorräte im Krisenfall festlegt (auch hier kann der IEA-Mechanismus als Vorbild dienen).

Energieaußenpolitik sollte insbesondere auf verbindliche Ordnungsrahmen für die Energiebeziehungen zu wichtigen Produzenten und Transitstaaten hinwirken, um die Entfaltung der Marktkräfte oder zumindest institutionalisierte, verrechtlichte Beziehungen der Akteure untereinander möglich zu machen. Hierfür ist die Energie-Charta ein hervorragendes Mittel. Leider ist dieses Vertragswerk aber insbesondere von Russland und das dazugehörige Transitprotokoll auch von zentralen Transitländern wie der Ukraine nicht ratifiziert worden. Gleichwohl sollte die EU in ihrer Diskussion mit Russland die Charta und ihr Transitprotokoll nochmals zur Sprache bringen. Sollte aber, wie sich abzeichnet, der Widerstand gegen die Charta tatsächlich zu groß sein, könnte von der umfassenden Bezeichnung »Energy Charter Treaty« abgewichen und nur an einem ihrer Bestandteile, dem international relevantesten, festgehalten werden: an den Regelungen zur internationalen Streitschlichtung. Diese Regelungen könnten in ein neues Vertragswerk einfließen, das sich ausschließlich mit ihnen befasst. Relevante Teile könnten aber auch in das bis 2007 mit Russland neu zu verhandelnde Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufgenommen werden.

Westeuropas Gasimporte stammen zur Zeit zu 82 Prozent aus nur zwei Quellen: Russland und Algerien. Die EU sollte angesichts dessen Pläne für Pipeline-Trassen und Flüssiggasterminals aktiv unterstützen, die ihr die Einfuhr zusätzlicher Gaskontingente aus anderen Herkunftsregionen ermöglichen. Hier stehen Europa, wie eingangs erwähnt, eine Vielzahl von leitungsgebundenen Optionen zur Verfügung – von Nordafrika über mögliche Anbindungen kaspischer Vorkommen bis zu Quellen aus dem Mittleren Osten. Nicht zu vergessen ist nichtleitungsgebundenes Flüssiggas aus anderen Weltteilen. Eine EU-weite Diskussion über europäische Interessen

in Bezug auf diese Optionen sollte angestoßen werden, die dann im Rahmen einer gemeinsamen Energieaußenpolitik international ausgewählt und umgesetzt werden könnten.

### **Sicherheit der Ölversorgung**

Zur Sicherung der auf Öl gestützten Energieversorgung stehen der EU deutlich weniger Optionen offen. Die EU-25 hält nur noch einen Anteil am Weltölmarkt von gut achtzehn Prozent, und die hohe Konzentration der Reserven in einer absehbar instabilen Weltregion ist verantwortlich dafür, dass Versorgungsalternativen rar sind. Insbesondere aber sagen Prognosen übereinstimmend voraus, dass die Weltölproduktion außerhalb der Gebiete der ehemaligen Sowjetunion und der OPEC ihren Förderhöhepunkt bereits überschritten hat. Folglich ist heute, anders als noch in den siebziger Jahren, nicht mit neuem Produktionspotential im Rest der Welt zu rechnen. Die steigende Abhängigkeit von den genannten Regionen ist demnach unausweichlich – mit allen damit verbundenen ökonomischen und politischen Konsequenzen. Als Ausweg bleibt für Verbraucherländer nur die Verringerung der Ölimporte. Hier zeichnet sich ab, dass die technologisch realisierbare Verflüssigung von Biomasse (*Biomass to Liquid* [BTL], die sogenannte zweite Generation von Biokraftstoffen) zu volkswirtschaftlich akzeptablen Kosten auch innerhalb Europas mittelfristig eine Lösung bietet. Ein Einstieg in den Ausstieg aus der Nutzung von Mineralöl ist somit eine realistische Option. Unter deutscher EU-Präsidentschaft sollte daher ein zielorientierter Plan zur Förderung dieser Technologie initiiert werden. Ein solcher Vorstoß bietet sich insbesondere an, da er auch im Rahmen der G 7/8 ein hohes Konsenspotential hat (dank transatlantischer Agrarlobbies) und auf diesem Wege eine deutliche Beruhigung auf dem Weltölmarkt bewirkt werden könnte. Der im Rahmen von Deutschlands paralleler G-8-Präsidentschaft in Heiligendamm stattfindende G-8-Gipfel Anfang Juni 2007 bietet hierfür eine einmalige Chance.

*Enno Harks*

## Galileo und GMES – Schrittmacher der EU-Raumfahrtpolitik

In der ersten Jahreshälfte 2007 bedarf die europäische Raumfahrt entscheidender Impulse. Das europäische Satellitensystem Galileo, das zur exakten geographischen Ortsbestimmung und Navigation im Boden-, See- und Luftverkehr dient, wird dann vor dem Abschluss seiner Erprobungsphase stehen und soll unmittelbar danach den Dauerbetrieb aufnehmen. Zudem wird ab 2007 das EU-Forschungsrahmenprogramm zum ersten Mal Sicherheits- und Weltraumforschung miteinander verbinden. Im darauffolgenden Jahr soll schließlich das europäische satellitengestützte System der Globalen Überwachung für Umwelt und Sicherheit (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) seine volle Einsatzkapazität und Leistungsfähigkeit erreichen.

Während die EU mit ihrer Weltraumpolitik auch wirtschaftliche und wissenschaftliche Ziele verfolgt, gilt Raumfahrt inzwischen längst als eine strategische Ressource der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Demnach halten es Europäischer Rat und Kommission für notwendig, dass die EU über eigene Satellitensysteme der Aufklärung, Gebietsüberwachung, Kommunikation und Navigation verfügt, um die Ziele der ESVP erreichen zu können.

### Anforderungen der ESVP an die Weltraumtechnik

Der Bedarf an Satellitentechnik als einem Unterstützungsmittel der ESVP ergibt sich nach Art und Umfang unmittelbar aus den Bedrohungen, gegen die sich die Europäische Sicherheitsstrategie hauptsächlich richtet: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationale Kriminalität und Verfall der staatlichen Autorität in Bürgerkriegsregionen vor allem der Dritten Welt. Sie stellen Aufgaben der zivilen wie der militärischen, der inneren und der internationalen Sicherheit sowie der Krisenbewältigung und Katastrophenhilfe in allen Teilen der Welt.

Die Konzeptionen von Galileo und GMES setzen voraus, dass – angesichts der globalen Aufgaben der ESVP – europäische Kriseneinsatzkräfte über satellitengestützte Navigations- und Aufklärungsmittel verfügen müssen, um in Bezug auf Krisenfrühwarnung und Einsatzplanung möglichst unabhängig von den jeweils herrschenden geographischen, zeitlichen und klimatischen Bedingungen handeln zu können. Darüber hinaus erscheint es der EU erforderlich, »autonom« über eigene geeignete Satellitensysteme verfügen zu können und damit gegebenenfalls auf Partner wie die Nato oder die USA und deren hochentwickelte Weltraumtechnik nicht angewiesen zu sein. In jüngster Zeit mehrten sich zudem die Forderungen, die EU dürfe Galileo und GMES nicht, wie ursprünglich geplant, auf rein zivile Sicherheitsaufgaben einschränken und somit den

offenkundigen zivil-militärischen »dual-use«-Charakter dieser Systeme ignorieren. Vielmehr müsse die EU im eigenen Interesse auch den Gebrauch ihrer Satelliten im Rahmen militärischer Aufträge zulassen, an denen sie selbst beteiligt sei.

Weitere wichtige Anforderungen an eine weltraumgestützte ESVP liegen im Bereich der industriellen Fähigkeiten und der Wirtschaftskraft der EU. Nach Überzeugung der Kommission bietet Europa als Wirtschaftsraum nach den USA die besten ökonomischen und technischen Voraussetzungen für eine leistungsfähige Raumfahrt. Sie sieht sich in dieser Auffassung durch die jahrzehntelangen Erfolge der Europäischen Weltraumorganisation (European Space Agency, ESA) bestätigt, die weltweit zu einem der führenden Entwickler, Hersteller und Vermarkter von Raketen- und Satellitentechnik aufgestiegen ist. 2003 haben EU und ESA vertraglich eine enge Zusammenarbeit vereinbart. Sie soll zu neuen Weltraumprojekten führen, die Schätzungen der Kommission zufolge eine Verdoppelung der jährlichen finanziellen Aufwendungen für die Raumfahrt in der Gemeinschaft erfordern werden. Ein Teil der Kosten soll durch die Vermarktung weltraumgestützter »dual-use«-Dienstleistungen der Kommunikation, Ortung und Bildaufklärung wieder ausgeglichen werden.

### **Europas Wille zur Weltraummacht**

Die Autonomie der EU als einer Weltraummacht beruht nicht nur auf ausreichenden industriellen Kapazitäten, sondern auch auf dem Willen und Entschluss der EU, sich den politischen Herausforderungen der angestrebten Rolle zu stellen. Hierzu bedarf es allerdings vieler zusätzlicher Regelungen, die noch zu treffen sind oder von den zuständigen EU-Gremien nur zögerlich getroffen und umgesetzt werden, obgleich sie vordringlich sind, um die Nutzungspotentiale der Raumfahrt zugunsten der ESVP im vollen angestrebten Umfang auszuschöpfen. Zu den zentralen Aufgaben der kommenden deutschen Ratspräsidentschaft zählt es, die Entwicklung geeigneter politischer Leitlinien für den operativen Gebrauch der gemeinsamen Satellitensysteme anzuregen und hierüber Konsens im Europäischen Rat herbeizuführen.

So wirft vor allem die von der EU gewünschte uneingeschränkte Verfügungsgewalt über eigene Satellitensysteme grundsätzliche, zum Teil noch ungelöste Fragen auf. Da die EU selbst keine Infrastruktur für den Bau von Raketen bzw. den Betrieb von Satelliten, Bodenstationen oder Kontrollzentren besitzt, ist sie zur Verwirklichung ihrer Weltraumvorhaben stets auf Nicht-EU-Partner angewiesen, an erster Stelle auf die ESA. Galileo und GMES sind bereits aus der strategischen EU-ESA-Partnerschaft hervorgegangen, in der die Entscheidungs- und Nutzungsverhältnisse klar zugunsten der EU von den rein technischen Entwicklungsaufgaben der ESA getrennt sind. Ebenso klare Vorgaben für eine funktionierende Arbeitsteilung bestehen im Hinblick auf den Bau und die Nutzung von Träger raketen. Durch das Kooperationsabkommen mit der ESA erhält die EU den

praktisch uneingeschränkter Zugriff auf das Raketenprogramm der ESA (ARIANE V, VEGA).

Deutlich anders und keineswegs immer zugunsten der EU als eines unabhängigen Akteurs liegen die Verhältnisse in Bezug auf die angestrebten weiteren Weltraumkapazitäten zur operativen Unterstützung der ESVP. Ganz oben auf der Prioritätenliste stehen Systeme der Radar- und optischen Bildaufzeichnung mit globaler Reichweite. Sie dienen der Aufklärung, Frühwarnung und der Überwachung in Echtzeit als Ergänzung zu GMES, der Satellitenkommunikation sowie der Funkaufklärung. Beim Entwurf bzw. bei der Nutzung solcher Systeme ist die EU auf die Zusammenarbeit einzelner ihrer Mitgliedsländer angewiesen, die diese Technologien – oft zu militärischen Zwecken – derzeit entwickeln oder bereits einsetzen. In Frage kommen insbesondere die Satelliten bzw. Satellitensysteme HELIOS II (optisch, Frankreich/Belgien/Spanien), ORFEO (optisch/Radar, Frankreich/Italien), SAR LUPE und TERRA SAR (beide Radar, beide Deutschland), SKYNET V und SYRACUSE III (beide militärische Kommunikation, Großbritannien bzw. Frankreich). Problematisch ist, dass die EU hierbei lediglich als Mitbenutzer, aber nicht als Auftraggeber in Erscheinung tritt und damit Zugriff auf Systeme hat, die nicht für den ESVP-Bedarf maßgeschneidert sind. Haupthindernis einer wirksamen Nutzung durch die EU ist die häufig beklagte starke Fragmentierung der Systeme, die von den einzelnen Mitgliedsländern zur Verfügung gestellt werden können. Im allgemeinen unterliegen die Konstruktion, die Betriebsabläufe (Datenverarbeitung!) und die Beschaffung dieser Systeme unterschiedlichen technischen Anforderungen (Normen, Standards) und staatlich regulierten Märkten und sind daher nur begrenzt interoperabel. Die gemeinsame Verarbeitung von Informationen aus unterschiedlichen Quellen mehrerer Mitgliedsländer durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), den Militärausschuss (EUMC) und den Militärstab der EU (EUMS), insbesondere aber durch die jeweiligen »Operational Headquarters« (OHQ) der Einsatzgruppen, kann sich dadurch unnötig kompliziert gestalten, erheblich verzögern oder zu einem falschen Lagebild führen. Ähnliche Einschränkungen des EU-Zugriffs auf Satellitensysteme, die die Gemeinschaft nicht selbst betreibt, werden in der Zusammenarbeit zwischen den militärischen Stäben der EU und der Nato sichtbar (Berlin Plus, 2002).

Der Europäische Weltraumrat (Organisation der EU-ESA-Zusammenarbeit) hat das Problem erkannt. Er fordert die europäischen Länder auf, ihre Raumfahrtprojekte in einem frühen Planungsstadium dem Weltraumrat darzulegen, um sie rechtzeitig und möglichst breit auf den EU-Bedarf abstimmen zu können. Das Problem verlangt aber nach tiefer greifenden Lösungen, die den Charakter von Richtlinien der EU-Politik haben und sich daher auf Beschlüsse oder Empfehlungen des Europäischen Rates stützen sollten: Die Industrie der EU-Mitgliedsländer muss systematisch und auf breiter Basis dazu übergehen, Produkte und Dienstleistungen im Weltraumsektor stärker zu standardisieren und interoperabel auszugestalten, damit sie über die Landesverteidigung hinaus auch

unmittelbar für ESVP-Aufgaben eingesetzt werden können. Hierzu sind Industriepolitik sowie Forschung und Entwicklung in Europa verstärkt an gemeinsamen sicherheitspolitischen Zielen, an Kriterien der ESVP sowie an den spezifischen Anforderungen der EU-Raumfahrt auszurichten.

Der Aufbau geeigneter militärischer Fähigkeiten für das internationale Krisen- und Konfliktmanagement ist seit Jahren ein fester Bestandteil der ESVP. Ungeachtet ihrer strategischen Bedeutung bleiben die möglichen militärischen Verwendungen der EU-Raumfahrt hingegen oft ungeklärt oder sind umstritten. So gelten etwa Galileo und GMES bis heute weithin als »zivile Systeme unter ziviler Kontrolle« mit der Folge, dass die EU trotz des ausgeprägten »dual-use«-Charakters beider Systeme kaum angemessene Vorkehrungen für ihre militärische Verwendung trifft.

Inzwischen mehren sich jedoch die Stimmen aus vielen EU-Gremien wie etwa dem Panel of Experts on Space and Security (SPASEC) und aus der Raumfahrtindustrie, die fordern, man dürfe an der zunehmend problematischen Unterscheidung zwischen ziviler und militärischer Sicherheit nicht um jeden Preis und gegen besseres Wissen festhalten. Vielmehr müssten europäische Sicherheit und Verteidigung realistischerweise als Aufgaben verstanden werden, die im Anwendungsfall sowohl den humanitären »Petersberg«-Einsatz als auch die militärische Konfliktlösung gleichzeitig erfordern. Zwei Überlegungen kommen damit ins Spiel. Erstens verfügt die EU mit Galileo und GMES über Systeme, die militärisch nicht zu nutzen unsinnig wäre angesichts der Tatsache, dass die Union diesen Nutzungsbedarf für ihre Streitkräfte selbst festgestellt hat und überdies auch noch für »strategisch« hält. Zweitens ist es inkonsequent, vorhandene Mehrzweck-Potentiale der Raumfahrt ohne zwingenden Grund nicht auszuschöpfen. Die sicherheitspolitische Effizienz und die Kostenwirksamkeit europäischer Satellitenprogramme werden dadurch erheblich und zudem auf eine völlig sachfremde Weise vermindert.

Die kommende deutsche Ratspräsidentschaft kann sowohl unter inhaltlichen wie zeitlichen Gesichtspunkten die Lösung dieser Fragen wesentlich vorantreiben. Zum einen fällt es in die Zuständigkeit des Europäischen Rates, bestehende Richtlinien seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausdrücklich auf die EU-Weltraumpolitik und ihre »strategischen« Aufgaben auszudehnen; dies betrifft etwa die beschleunigte Deregulierung der Märkte für Luft- und Raumfahrtgeräte, um deren Fragmentierung entgegenzuwirken und um die Standardisierung und Interoperabilität der Systeme zu fördern, oder die gezielte Öffnung von »dual-use«-Satellitensystemen für den Streitkräftebedarf. Zum anderen sind die erforderlichen Richtungsentscheidungen dringlich, da sich die ESVP sehr viel rascher entwickelt als die europäischen Raumfahrtpläne und sich die EU mit der Verknüpfung beider selbst unter Zeitdruck setzt.

*Gebhard Geiger*



# Abkürzungen

ABC	Atomar, Biologisch, Chemisch
Asean	Association of South-East Asian Nations
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EG	Europäische Gemeinschaft
ESA	European Space Agency
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUBAM	European Union Border Mission to Moldova and Ukraine
EUFOR	European Union Force
EUMC	European Union Military Committee
EUMS	European Union Military Staff
EUPM	European Union Police Mission
EUV	EU-Vertrag
FAO	Food and Agriculture Organisation
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GKR	Golfkooperationsrat
GMES	Global Monitoring for Environment and Security
GPS	Global Positioning System
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IAEO	International Atomic Energy Organization
IEA	Internationale Energie-Agentur
IPR	Intellectual Property Rights
KFOR	Kosovo Force
MES	Market Economy Status
Nafta	North American Free Trade Agreement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NRF	Nato Response Force
NSG	Nuclear Suppliers Group
NVV	(nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHR	Office of the High Representative
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RAA	Rat Auswärtige Angelegenheiten und Außenbeziehungen
RCC	Regional Cooperation Council
SEECF	Southeast European Cooperation Process
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WTO	World Trade Organization