

Denkwürdigkeiten



Journal der
Politisch-
Militärischen
Gesellschaft

Nr. 19
Dezember
2004

Herausgegeben vom Vorstand
der Politisch-Militärischen Gesell-
schaft e.V. in Berlin

ISSN 1436-3070

LEADOFF

Liebe Mitglieder,

Europäische Außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit befinden sich seit der Verabschiedung der von Javier Solana entworfenen Sicherheitsstrategie in einem spürbaren "Hoch". Die zügigen Fortschritte beispielsweise im "Battle Group Konzept" der Europäischen Union unterstreichen, dass der von Solana angestrebte "effektive Multilateralismus" weitaus mehr ist, als die üblichen "sound bites" mit ihren sehr kurzen Halbwertzeiten. Zugleich werden die Überlegungen zur Kooperation von NATO und EU zunehmend konkreter. Die Beiträge dieser Ausgabe reflektieren diese Entwicklung und weitaus mehr.

Ich wünsche Ihnen und Ihren Familien ein frohes Weihnachtsfest und ein gutes Jahr 2005.

Ralph Thiele ist Gründungsvorsitzender der pmg

In dieser Ausgabe

1 Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes

von Dr. Claas Knoop

4 Die Europäische Nachbarschaftspolitik

von Sascha Müller-Kraenner

8 The Transatlantic Link in a Global World – NATO, the European Union and the Defence of Common Values

By Manuel Larrotcha Parada

THEMEN

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Die spöttische Frage des früheren US-Außenministers, Henry Kissinger, welche Telefonnummer er wählen könne, wenn er mit "den Europäern" sprechen wolle, wurde bei den Diskussionen des Verfassungskonvent und in der nachfolgenden Regierungskonferenz über die Verbesserung und Stärkung des außenpolitischen Profils der EU häufig zitiert. Zur Überraschung vieler, wohl auch der meisten Akteure in diesen Gremien, ist es gelungen, auf diese Frage eine Antwort zu finden, die – unter der Voraussetzung, dass der Verfassungsvertrag (VV) in Kraft tritt – die Gestaltung und das Erscheinungsbild der Außenbeziehungen der EU auf eine neue Grundlage stellen wird.

Die Einführung eines Außenministers der EU, der zugleich auch Vizepräsident der Europäischen Kommission ist, wird in der Denkschrift der Bundesregierung zum Verfassungsvertrag zu Recht als der "voraussichtlich entscheidende Schritt hin zu einer wirklichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" der EU gewertet. Die Zusammenführung von bisher 3 unterschiedlichen Funktionen (Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Kommissar für Außenbeziehungen und wechselnder Vorsitz im Außenrat) in einer Person ist ein wesentlicher Integrationsfortschritt, der die Chancen erheblich verbessern kann, dass der selbst gestellte Anspruch der EU "ein globaler Akteur" im 21. Jahrhundert sein zu wollen (so die vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommene Europäische Sicherheitsstrategie) auch in die Praxis umgesetzt werden kann.

Der Hohe Beauftragte für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Generalsekretär des Rates, Javier Solana, der auf einem Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs am 29. Juni 2004 in Brüssel als künftiger Europäischer Außenminister benannt wurde (Amtsantritt mit Inkrafttreten des VV), hat kürzlich

in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin "Der Spiegel" (Nr. 44/2004) in deutlichen Worten auf das erhebliche Potential aufmerksam gemacht, das der Verfassungsvertrag für Aufgaben und Befugnisse des künftigen Amtsträgers bereit hält.

Damit er sein Amt effektiv ausüben kann, muss der Europäische Außenminister über die notwendigen personellen, sachlichen und auch finanziellen Ressourcen verfügen können. Der Aufbau eines dem Außenminister unterstellten Auswärtigen Dienstes der EU war deshalb von Anfang an fester Bestandteil deutscher Politik und Initiativen (Außenminister Fischer als deutscher Vertreter der Bundesregierung im Konvent) in den einschlägigen Beratungen des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz. Dass es gelungen ist, dieses Ziel in Art. III 296 primärrechtlich zu verankern, hat selbst optimistische Begleiter des Beratungsprozesses überrascht.

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der sich personell aus den "einschlägigen Abteilungen" des Generalsekretariats des Rates, der Europäischen Kommission sowie aus dem abgeordneten Personal der nationalen diplomatischen Dienste rekrutieren soll, kann nach erfolgter Unterzeichnung des VV in Rom (29. Oktober 2004) unmittelbar beginnen.

Wie immer die Vorarbeiten in den kommenden Wochen und Monaten organisiert werden (Einzelheiten hierzu stehen noch nicht fest): der Aufbau des EAD stellt in jedem Fall eine ungewöhnliche Herausforderung an die Kommission, das Generalsekretariat, seinen Generalsekretär (den künftigen Europäischen Außenminister!) und vor allem auch für die nationalen diplomatischen Dienste dar, die sich auf einschneidende Veränderungen in ihren personalwirtschaftlichen Planungen, ihren inneren Strukturen und nicht zuletzt in ihrem traditionellen Rollenverständnis einstellen müssen. Der zeitliche Rahmen für die notwendigen Vorarbeiten zum Aufbau des EAD soll so ausgerichtet werden, dass der Außenminister

mit Abschluss der Ratifizierungsverfahren zum Verfassungsvertrag in den Mitgliedstaaten (Ende Oktober 2006?) den Entwurf für ein praxistaugliches Instrumentarium zur Verfügung hat. Die formelle Beschlussfassung für die Einrichtung des EAD ist nach dem VV ohnehin erst nach Amtsantritt des Außenministers mit Zustimmung der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen.

Es bleibt also ausreichend Zeit für alle beteiligten Akteure sich auf Struktur und Funktionsweise des Dienstes zu verständigen.

Die Struktur des künftigen EAD wirft eine Reihe von komplizierten rechtlichen, organisatorischen und zum Teil auch politisch sensiblen Fragen auf. Ausgangspunkt für alle Überlegungen zum Aufbau des Dienstes muss ein funktionaler Ansatz sein, d.h. der EAD muss so aufgebaut werden, dass der Europäische Außenminister die ihm nach dem VV zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse so effizient wie möglich wahrnehmen kann. Dieser funktionale Ansatz lässt sich schlüssig aus dem Wortlaut des Art. III 296 Abs. 3 ableiten (... "bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Außenminister der Union auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst").¹

Um Effektivität und Funktionsfähigkeit des künftigen Dienstes sicherzustellen, sind eine Reihe von unterschiedlichen Modellen denkbar, die sich letztlich alle in einem "trial and error"-Prozess in der Praxis bewähren und erforderlichenfalls im Laufe der Jahre angepasst werden müssen. Ohne dass damit die bevorstehende Debatte der Akteure für den Aufbau des Dienstes vorweggenommen werden kann, soll im Folgenden thesenartig versucht werden, einige Diskussionsbeiträge dafür zu liefern:

1. Die Zuordnung des dem Europäischen Außenminister direkt unterstellten und zuarbeitenden Personals aus Kommission und Generalsekretariat muss behut-

sam vorgenommen werden. Als Vizepräsident der Kommission ist der Außenminister gemäß Art. I 28 Abs. 4 "mit den Beziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt er den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten". Diese Formulierung lässt reichlich Raum für Interpretationen: was ist unter den "übrigen Aspekten des auswärtigen Handelns der Union" konkret zu verstehen? Es gibt praktisch keinen Politikbereich, der nicht auch Aspekte der Außenbeziehungen der EU mit umfasst (z.B. in den Bereichen Justiz/Inneres, Umwelt oder in der Wirtschafts- und Finanzpolitik). Man wird deshalb diese Bestimmung im Hinblick auf die Zuordnung von Zuständigkeiten für den Europäischen Außenminister/Vizepräsidenten der Kommission vernünftigerweise nur in einem engeren Sinne interpretieren und anwenden können. Hierfür spricht auch die Formulierung in Art. I 26 Abs. 1, wonach der Kommission die Außenvertretung der EU obliegt, mit Ausnahme der GASP und "den übrigen in der Verfassung vorgesehen Fällen". Zu den Außenbeziehungen in diesem engeren Sinne zählt gewiss die sogenannte "RELEX-Familie", also die Arbeitsbereiche, die derzeit von den Generaldirektionen in der Kommission für Außenbeziehungen, Entwicklung und Erweiterung abgedeckt werden. Die Zuordnung der Bereiche Entwicklung und Erweiterung könnte auch so organisiert werden, dass – jedenfalls in einer Übergangsphase nach Inkrafttreten des VV – die Portfolios der zuständigen Kommissare weiter bestehen könnten, mit speziellen Regelungen für die Wahrnehmung der Koordinierungsbefugnisse des Außenministers.

Der Außenhandelsbereich (Generaldirektion Handel) ließe sich theoretisch zwar auch der RELEX-Familie zuordnen. In der Praxis dürfte die Außen-

¹ Alle Artikelnennungen beziehen sich auf den am 29.10.2004 in Rom unterzeichneten Verfassungsvertrag

handelskompetenz – wie in den meisten Mitgliedstaaten – auch künftig separat wahrgenommen werden.

Auf Seiten des Generalsekretariats des Rates könnte die Zuordnung als Kernbestand die Generaldirektion E (Außenbeziehungen), die Strategie-, Planungs- und Frühwarninheit und das Lagezentrum umfassen. Möglicherweise kämen auch der Militärstab, das EU-Institut für Strategische Studien (Paris), das EU-Satellitenzentrum in Torrejon und die kürzlich gegründete Europäische Verteidigungsagentur im Interesse einer Bündelung der Aufgabenbereiche in Frage. Einzelheiten zu diesen Fragen bedürfen noch gründlicher Überlegungen und Diskussionen.

2. Die Delegationen der Europäischen Union in Drittstaaten müssen der Weisungsbefugnis des Europäischen Außenministers unterstehen. Hierauf hat Solana in dem schon angeführten Spiegel-Gespräch ausdrücklich hingewiesen. Wie immer die politischen Entscheidungen zur Struktur des EAD auch ausfallen mögen: für die Führung der EU-Delegationen in Drittländern, die dem Außenminister unterstehen (Art. III 328) sind klare Regeln für das Weisungsrecht des Außenministers unabdingbar. Es muss sichergestellt werden, dass es für die Weisungserteilung an die Delegationen eine klare und eindeutige "Chain of Command" gibt. Nur so kann die Kohärenz des außenpolitischen Handelns der EU, für die der Außenminister als Vorsitzender des Außenministerrates politisch verantwortlich ist (Art. I 24 Abs. 3), gewährleistet werden. Soweit es sich dabei um Fragen handelt, die nicht dem GASP/GSVP-Bereich zuzuordnen sind, muss sich der Außenminister entsprechend Art. I 28 im Hinblick auf die Weisungsgebung allerdings mit den für Fachfragen zuständigen Kommissaren zuvor abstimmen (z.B. für den Handelsbereich!). Dafür müssen kommissionsintern effektive Koordinierungsverfahren entwickelt werden, die der Kommissions-

präsident entsprechend seiner Leitlinienkompetenz und Organisationsgewalt gemäß Art. I 27 Abs. 3 festlegen kann. Der Umfang der Weisungsbefugnis des Außenministers sollte in den Geschäftsordnungen von Rat und Kommission klar umrissen und verankert werden.

Die Umwandlung der bisherigen Kommissionsdelegationen in EU-Delegationen wird deren Aufgabenspektrum erheblich erweitern (vor allem um GASP-Aspekte) und ihre Rolle gegenüber den jeweiligen Gastländern in einschneidender Weise neu bestimmen: wo bisher bis zu drei Akteure auftreten (Hoher Vertreter des Rates, wechselnde Präsidentschaft, Kommissionsvertreter) wird es künftig eine Stimme der EU geben, die EU-Positionen gegenüber dem Gastland vertreten wird.

3. Die effektive Wahrnehmung der Aufgaben des Europäischen Außenministers erfordert Antworten auf eine Reihe von wichtigen organisatorischen Fragen. Dazu zählen insbesondere:

- soll der Außenminister auch dann den Ratsvorsitz haben, wenn entwicklungspolitische oder (im Rahmen der GSVP) verteidigungspolitische Themen erörtert werden?
- welche Konsequenzen ergeben sich aus der Vorsitzrolle des EAM für die vorbereitenden Gremien, insbesondere für die relevanten Arbeitsgruppen des Rates?
- wer übernimmt die klassischen Funktionen des Sekretariats auf Ebene des Rates und seiner Gremien: Generalsekretariat oder EAD?
- über welche Arbeitsstrukturen muss der Außenminister verfügen können, damit er insbesondere seine Koordinierungs- und Vorsitzfunktion ausüben kann, die ihm nach dem Verfassungsvertrag zugewiesen werden?
- angesichts der zu erwartenden zeitlichen Inanspruchnahme des Außenministers durch seine Rolle als Vorsitzender des Außenministerrates, als Vizepräsident der Kommission und als Vertreter

der Union nach Außen müsste auch die Frage geklärt werden, ob ihm ein oder mehrere Stellvertreter zur Seite gestellt werden.

Überzeugende Antworten auf diesen Fragenkatalog, der nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sind für die Funktionsfähigkeit des Dienstes von wesentlicher Bedeutung.

4. Zur Vermeidung von Überschneidungen mit existierenden Strukturen sollte der EAD von vorne herein als ein einheitlicher Dienst mit einem klar definierten Personalbestand und einer funktional abgeleiteten Organisationsstruktur konzipiert werden. Da es unter den Mitgliedstaaten und der Kommission derzeit weder einen Konsens gibt, die Gesamtheit des auswärtigen Handelns der EU in die Gemeinschaftsmethode zu überführen, noch den künftigen EAD als eine überwiegende Domäne des Rates zu begreifen, sollte zumindest vorerst formal am status quo der institutionellen Anbindung der dem Europäischen Außenminister zugeordneten Dienststellen in Generalsekretariat und Kommission und seines Personals festgehalten werden. Für den Aufbau des EAD müssen von Anfang an die dienstrechtlichen Voraussetzungen angelegt sein. Für ihn sollte grundsätzlich – wie für die anderen EU-Einrichtungen – das EU-Beamtenstatut gelten, das seit Mai 2004 in reformierter Fassung in Kraft ist. Für die im EAD arbeitenden Beamten von Kommission und Generalsekretariat würde sich dienstrechtlich nichts ändern: sie blieben Kommissions- bzw. Ratssekretariatsbeamte mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten und wären für einen befristeten Zeitraum in den EAD abgeordnet oder versetzt. Nationale Beamte könnten von ihrer Heimatbehörde beurlaubt werden und als sogenannte Zeitbeamte (agents temporaires) mit befristeten Verträgen im EAD eingesetzt und genauso wie Beamte von Kommission und Generalsekretariat besoldet werden. Sie hätten die gleichen

Rechte und Pflichten wie EU-Beamte (im Gegensatz zu den sogenannten entsandten Nationalen Experten, die einen anderen Rechtsstatus haben).

5. Von besonderer politischer Bedeutung wird die Rekrutierungspolitik für den EAD sein. Im Zuge der Zusammenführung funktional vergleichbarer Arbeitseinheiten, des Abbaus von Parallelstrukturen in Kommission und Generalsekretariat und des Ausbaus "außenamtstypischer Einheiten" (z.B. Arbeitseinheiten, die nach dem Regionalprinzip eingerichtet werden), sollte die Rekrutierung mittelfristig vereinheitlicht werden. Ob dies letztlich dazu führen könnte, eine "Europäische Diplomatische Akademie" zur Nachwuchsausbildung ins Leben zu rufen, bleibt abzuwarten.

Unverzichtbar für das gute Funktionieren des EAD wird die fortlaufende enge Verzahnung mit den übrigen EU-Institutionen und den nationalen diplomatischen Diensten sein. Daher erscheint ein umfassendes Rotationsprinzip aus für Beamte aus dem Generalsekretariat und der Kommission sowohl zwischen In- und Ausland als auch im Inland wünschenswert.

6. Die Zahl der für den EAD vorgesehenen Beamten muss sich aus der funktionalen Zuordnung der dem Außenminister direkt unterstellten Arbeitseinheiten ergeben. Solana selbst hat in dem oben schon angeführten Spiegelgespräch eine Zahl von 7.000 ("am Ende des recht langen Aufbauprozesses") als realistisch angesehen. Man wird davon ausgehen können, dass die nationalen auswärtigen Dienste der Mitgliedstaaten darauf dringen werden, dass zwischen den Mitarbeitern des EAD, die sich aus den EU-Institutionen rekrutieren (Generalsekretariat, Kommission) und jenen, die aus den Mitgliedstaaten kommen, ein ausgewogenes Verhältnis besteht.

7. Die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers und der Aufbau eines EAD wird zu tiefgreifenden Veränderungen der nationalen auswärtigen

Dienste führen: nationale Außenpolitik wird – noch viel mehr als bisher – innerhalb eines europäischen Rahmens erfolgen. Das Auswärtige Amt und andere Außenministerien von Mitgliedstaaten treffen schon jetzt Vorbereitungen, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einzustellen. So ist z.B. die Organisationsstruktur des Auswärtigen Amtes mit seinen verschiedenen Abteilungen konsequent auf eine "Europäisierung" des deutschen Auswärtigen Dienstes ausgerichtet worden, d.h. u.a.: Stärkung der europapolitischen Fachkompetenz in allen Abteilungen, strategische Personalplanung mit Blick auf den EAD bei Rekrutierung, Aus- und Fortbildung.

Die Perspektive eines EAD ist nicht nur für große Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien interessant, sondern gerade auch für mittelgroße und kleinere Mitgliedstaaten, die mit ihren eigenen Diensten weltweit nur eingeschränkt präsent sein können, über den EAD aber eine Chance erhalten, im europäischen Rahmen global vertreten zu sein.

Mittel- bis längerfristig erscheint es durchaus vorstellbar, dass die Mitgliedstaaten eines Tages in bestimmten Drittländern, denen gegenüber eine Interessenidentität feststeht, ganz auf nationale Auslandsvertretungen verzichten könnten (nicht zuletzt aus fiskalischen Überlegungen!) und ihre Interessenwahrnehmung durch die EU-Delegation erfolgt.

Die Verwirklichung dieses Zieles, das im Interesse der "Selbstbehauptung Europas" (im Sinne der Thesen von Helmut Schmidt) im 21. Jahrhundert liegt, erfordert angesichts großer objektiver und subjektiver Hindernisse auf diesem Wege Beharrlichkeit und Weitblick aller Akteure.

Dr. Claas Knoop, Brüssel

Der Verfasser ist Gesandter an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

THEMEN

Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Mit der Ost- und Süderweiterung 2004 stößt Europa geografisch und kulturell an neue Grenzen. Zu den neuen Nachbarn der Europäischen Union gehören erstmals mehrheitlich nicht-europäische Länder. Außerhalb der Grenzen der EU wird die Erweiterung eine Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Teilen der Welt zur Folge haben.

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) möchte die Europäische Union nach der Erweiterungsrunde 2004 die Beziehungen zu ihren neuen Nachbarn und ihre eigenen geostrategischen Interessen neu definieren. Außerdem soll den Nachbarn der EU ein Angebot zur Kooperation unterhalb der Schwelle des EU-Beitritts gemacht werden. Die Nachbarschaftspolitik strebt ein System gestaffelter Kooperations- und Assoziationsverträge an.

In dem vorgegebenen politischen Rahmen ist allerdings eine Reihe von Widersprüchen angelegt. Sollen europäische und nicht-europäische Nachbarn gleich behandelt werden? Kann die EU mit Demokratien und autoritären Regimes auf gleiche Weise kooperieren? Ist Russland ein Nachbar unter Vielen oder soll es im Rahmen einer strategischen Partnerschaft eine Sonderstellung erhalten?

Kern der Nachbarschaftspolitik ist die wirtschaftliche Integration mit dem EU-Binnenmarkt. Aber auch in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder bei umwelt- und energiepolitischen Fragen soll die Kooperation verstärkt werden.

1. Was ist die Europäische Nachbarschaftspolitik?

Mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)² möchte die

² Auf der Nachbarschaftswebseite der Kommission sind alle wichtigen Dokumente zu fin-

Europäische Union nach der Erweiterungsrunde 2004 die Beziehungen zu ihren neuen Nachbarn und ihre eigenen geostrategischen Interessen neu definieren. Mit ihrer Mitteilung "Größeres Europa – Nachbarschaft" legte die Europäische Kommission im März 2003 einen neuen Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn vor. Die strategischen Ziele der ENP wurden in einer Mitteilung der Kommission vom 12. Mai 2004 festgelegt. Auch die vom Europäischen Rat im Dezember 2003 gebilligte Europäische Sicherheitsstrategie konzentriert sich vorrangig auf eine Reihe von Bedrohungen, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft zur EU auftun, sowie auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarländern, um diese Sicherheitsrisiken zu bewältigen.

Allen Nachbarn der EU³, die keine unmittelbare Erweiterungsperspektive haben, soll im Rahmen von gemeinsam vereinbarten Aktionsplänen⁴ ermöglicht werden, an unterschiedlichen Aktivitäten und Programmen der EU teilzunehmen und von einer Reihe von Finanzierungsinstrumenten zu profitieren. Dabei strebt die EU an, die Nachbarländer individuell zu behandeln und die Beziehungen im gegenseitigen Einverständnis und basierend auf dem jeweiligen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungsstand weiterzuentwickeln.

Mit Belarus strebt die EU wegen des dort herrschenden autoritären Regimes zurzeit kein gemeinsames Aktionsprogramm an. Mit Li-

den:

http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

³ Die Staaten Südosteuropas und die Türkei fallen nicht unter die ENP, da die EU ihnen allen eine Beitrittsperspektive zubilligt. Es verbleiben folgende Staaten: Belarus, Moldau, Ukraine, Russland, Algerien, Ägypten, Israel, Palästina, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien. Im Juni 2004 wurden auch Armenien, Aserbeidschan, Georgien in die ENP aufgenommen.

⁴ Bisher wurden Aktionspläne mit Moldau, Ukraine, Marokko, Jordanien, Tunesien und Palästina ausgearbeitet und müssen vom Europäischen Rat und den nationalen Regierungen der Nachbarländer noch gebilligt werden. Der Aktionsplan mit Israel ist weitgehend fertig gestellt.

byen hat die EU momentan überhaupt keine vertraglichen Beziehungen. Seitdem die politische Isolierung Libyens beendet wurde, strebt die EU die Einbeziehung des Landes in den Barcelona Prozess und mittelfristig die Verhandlung eines Assoziations- und Nachbarschaftsabkommens an.

Eine regionale Cluster-Bildung, also beispielsweise gemeinsame Ansätze für alle Staaten Osteuropas oder des Nahen Ostens, soll nicht vorgenommen werden. Praktisch wird es aber weiterhin so sein, dass Fragen des regionalen Ausgleichs und der Gleichbehandlung eine wichtige Rolle spielen. Das gilt beispielsweise für den Vergleich zwischen der Ukraine und Moldau, aber auch für sozioökonomisch so unterschiedliche aber politisch miteinander verkoppelte Länder wie Israel und Palästina.

Die regionalen Kooperationen innerhalb des Barcelona Abkommens, des Europarates, sowie weiterer regionaler Initiativen wie des Baltic Sea Council, der Central European Initiative und der Black Sea Economic Cooperation bleiben bestehen und sollen das System der bilateralen Nachbarschaftsverträge ergänzen. Im Rahmen des Barcelona Abkommens geht es vor allem darum, die regionale Sicherheitskooperation weiterzuentwickeln.

Unausgesprochen geht es natürlich auch darum, den Nachbarn zu bedeuten, dass weitere Anträge auf EU-Mitgliedschaft momentan keinen Erfolg haben werden. Den osteuropäischen Nachbarn gegenüber wird allerdings signalisiert, dass sie eine möglicherweise langfristige EU Perspektive durch erfolgreiche Umsetzung der Aktionsprogramme verbessern können. Auch wenn die Aktionsprogramme von Land zu Land sehr unterschiedlich ausgebildet sein werden, so lassen sich prinzipiell alle Elemente der Beitrittsvorbereitung in sie hineinpacken. Auf Grundlage der Aktionsprogramme sowie teilweise bestehender Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen könnten zukünftig neue Nachbarschaftsabkommen als

vertragliche Grundlage mit der EU und ihren Partnern geschlossen werden.

Die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrikas arbeiten schon innerhalb des Barcelona-Abkommens mit der EU zusammen. Die ursprünglich vor allem auf wirtschaftliche Kooperation gegründete Zusammenarbeit wurde in den vergangenen Jahren um eine stärkere Kooperation in den Bereichen Sicherheit, Grenzkontrolle und Migration erweitert. Der Barcelona Prozess ist außerdem der europäische Hauptbeitrag zu der von der G8 Staaten angebotenen Unterstützung bei der Transformation des "Weiteren Nahen Ostens" in Richtung Demokratie, Entwicklung und gemeinsame Sicherheit. Der Barcelona Prozess wird durch das MEDA Programm finanziell gefördert.

Mit den meisten Staaten Osteuropas gibt es Partnerschafts- und Kooperations- bzw. Assoziationsabkommen. Gemeinsame Projekte sowie Projekte Dritter in der Region werden durch das TACIS Programm gefördert.

Bis die neue mittelfristige Finanzplanung der EU 2007 in Kraft tritt, soll auf Grundlage bestehender Förderinstrumente wie TACIS für Osteuropa und MEDA für den Mittelmeerraum, sowie einiger kleinerer Programme, ein neues Nachbarschaftsinstrument geschaffen werden. Inwieweit das Nachbarschaftsinstrument bestehende Programme ergänzt, aufstockt oder integriert ist noch unklar. Bis dahin sollen die vorhandenen Programme in so genannten Nachbarschaftsprogrammen aufeinander abgestimmt werden.

2. Europa der 35 oder Privilegierte Partnerschaft?

Die gegenseitige politische und wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen der EU und ihren Nachbarn ist bereits Realität. Auch wenn weitere Staaten der EU beitreten werden, so wird doch heute deutlich, dass das Instrument des EU-Beitritts als Allzweckwaffe zur Krisenbewältigung und ökonomischen Integration an seine Gren-

zen stößt. Andere, abgestufte, Formen der Integration und Kooperation müssen die Erweiterung ergänzen.

Mit der Euro-Mediterranen Zusammenarbeit sowie zahlreichen Kooperations- und Assoziationsabkommen mit osteuropäischen Staaten besteht bereits ein heterogenes System der Kooperation mit Europas Nachbarn. Die neue EU Nachbarschaftsstrategie versucht dieses System von institutionellen Regelungen, Instrumenten der politischen Zusammenarbeit und finanziellen Mechanismen zu vereinheitlichen.

Dabei stellen sich u.a. folgende Fragen:

Sind die Instrumente der Nachbarschaftspolitik eine Vorstufe zu weiteren Integrationsschritten bis hin zur Vollmitgliedschaft?

Ist unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft eine Teilmitgliedschaft, bzw ein gemeinsamer institutioneller Rahmen (zB Beitritt zum Binnenmarkt; Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion; Teilhabe an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) denkbar?

Unterhalb der Schwelle zum EU-Beitritt wird momentan in Zusammenhang mit der Türkei und Israel das Konzept der Privilegierten Partnerschaft diskutiert. CDU/CSU wollen der Türkei unter dieser Überschrift die Teilnahme im Binnenmarkt, der GASP sowie eine Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz anbieten, also eine EU Mitgliedschaft minus Politische Union. Für Israel brachte EU-Kommissar Verheugen eine Privilegierte Partnerschaft basierend auf den Vier Freiheiten ins Gespräch.

Mit Russland möchte die EU eine Strategische Partnerschaft entwickeln, die – abhängig vom der Entwicklung der russischen Wirtschaft und Demokratie – zahlreiche Elemente einer Privilegierten Partnerschaft enthalten könnte.

Mit einigen ihrer alten Nachbarn (Norwegen, Island, Liechtenstein⁵), die nicht der EU beitreten

wollten, unterhält die EU den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Der EWR ist ein erweiterter Binnenmarkt. Zahlreiche vom Binnenmarktrecht abgeleitet Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften wurden in den Acquis des EWR übernommen.

Die NATO hat mit ihren beiden Osterweiterungen die Erweiterung der EU zeitlich vorhergenommen. Zum heutigen Zeitpunkt haben die Ukraine und Georgien ihr Interesse an einem NATO Beitritt bekundet. Der vergleichsweise weniger aufwendige NATO Beitritt, für den kein umfassendes Regelwerk wie der Acquis Communautaire umgesetzt werden muss, könnte für einige Nachbarn entweder Vorstufe oder Alternative zu einem EU-Beitritt sein.

Auch die Mitgliedschaft im Europarat könnte für einige Staaten, beispielsweise auch für die nordafrikanischen Nachbarn der EU – so wie heute schon für die Südkaukasus-Staaten – als Zwischenlösung unterhalb der Schwelle des EU-Beitritts geeignet sein.

3. Russland

Die Russische Regierung hat es abgelehnt, mit der EU über einen gemeinsamen Aktionsplan im Rahmen der ENP zu verhandeln. Stattdessen haben die EU und Russland auf ihrem Gipfel 2003 in St. Petersburg beschlossen, im Rahmen ihrer "strategischen Partnerschaft" vier Politikbereiche (die "gemeinsamen Räume": Wirtschaft/Energie; Außen-/ Sicherheitspolitik; Innere Sicherheit/Recht; Bildung/Kultur) weiterzuentwickeln. Die Kooperation ähnelt strukturell der ursprünglich von der Kommission vorgesehenen Partnerschaft im Rahmen der ENP. Auch deren Finanzinstrumente können übernommen werden. Die Umetikettierung zur strategischen Partnerschaft hat offenbar vor allem symbolischen Wert und hebt Russland als besonders wichtige Partner von kleineren Nachbarländern ab. Außerdem strebt Russland, im Gegensatz zu seinen europäischen Nachbarn Ukraine und

Moldau, keine EU-Mitgliedschaft an.

Russland betreibt mit dem geplanten Gemeinsamen Wirtschaftsraum innerhalb der GUS seine eigene Nachbarschaftspolitik. Weißrussland und vor allem die Ukraine sind wichtige Bestandteile dieses Projektes. Für die EU – aber auch für die Ukraine und andere an einem EU-Beitritt interessierte Nachbarn – stellt sich die Frage, ob ein solches System überlappender Integrationsräume langfristig funktioniert.

4. Ukraine, Südlicher Kaukasus, Israel, Marokko

Neben Russland nehmen auch einige weitere Nachbarländer innerhalb der ENP unausgesprochen eine Sonderrolle ein.

Die Ukraine hat erklärt, dass sie mittelfristig den Beitritt zur EU anstrebt. Polen und die Slowakei, zwei der Nachbarn der Ukraine in der EU, unterstützen dieses Anliegen. Auch wenn die ukrainische Regierung mit der EU Kommission einen gemeinsamen Aktionsplan im Rahmen der Nachbarschaftspolitik ausgearbeitet hat und damit diese – so wie implizit die Tatsache, dass ein EU-Beitritt vorerst nicht auf der Tagesordnung steht – akzeptiert, so möchte sie doch nicht in eine Kategorie mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens gesteckt werden. Politisch balanciert die Ukraine momentan zwischen der EU und Russland. Parallel zum ENP Aktionsplan verhandelte die Regierung mit Russland und anderen Partnern in der GUS über einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum. Allerdings sind die Regeln des Wirtschaftsraumes mit denen des EU Binnenmarktes momentan nicht in Übereinstimmung zu bringen. Neben der Mitgliedschaft in der EU, für die es bestenfalls eine langfristige Perspektive gibt, könnte es politisch einfacher sein, der Ukraine die NATO-Mitgliedschaft anzubieten und sie auf diese Weise im Westen zu verankern. Nach den Präsidentschaftswahlen im November 2004 wird besser absehbar sein, wie

⁵ Die Schweiz hat den EWR Vertrag unterschrieben, die Ratifizierung in einer Volksabstimmung jedoch abgelehnt.

die Ukraine ihre Beziehungen zur EU und zu Russland in eine bessere Balance bringt.

Die drei Staaten des Südlichen Kaukasus wurden von der Europäischen Kommission erst nachträglich in die Nachbarschaftsstrategie aufgenommen. Im Südlichen Kaukasus stoßen strategische Großmachtinteressen Russlands und der USA mit denen der Europäischen Union aufeinander. Die Region befindet sich außerdem in unmittelbarer Nachbarschaft des Nahen und Mittleren Ostens und nimmt sowohl politisch als auch kulturell eine Brückenfunktion ein. Die Probleme des Südlichen Kaukasus können ganz offensichtlich nicht getrennt von den politischen Bedingungen im Nördlichen Kaukasus gelöst werden. Für die Gesamtregion hat die EU bisher kein strategisches Konzept. Es ist trotzdem fraglich, ob eine Nachbarschaftsstrategie, die alle drei südlichen Kaukasusrepubliken separat für sich betrachtet, den sicherheitspolitischen Interessen der EU in dieser Region gerecht wird. In den auszuhandelnden Aktionsplänen muss deswegen die Rolle Dritter, sowohl der beiden anderen Nachbarn als auch Russlands, beschrieben und berücksichtigt werden.

Der scheidende EU-Erweiterungskommissar Günther Verheugen hat davon gesprochen, Israel eine privilegierte Partnerschaft mit der EU anzubieten. Kern dieser Beziehung wäre die volle Teilhabe am EU Binnenmarkt und den anderen "vier Freiheiten" (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen). Israel unterscheidet sich von allen anderen Nachbarn der EU durch seinen demokratischen und ökonomischen Entwicklungsgrad. Die Befürworter der privilegierten Partnerschaft versprechen sich außerdem über den Verhandlungsprozess einen stärkeren Einfluss der EU auf die israelische Haltung im Nahost-Friedensprozess. Skeptiker befürchten, dass eine Privilegierung Israels gegenüber seinen Nachbarn zu einem Glaubwürdigkeitsverlust der EU in der Region und zur Diskreditierung des Nachbarschaftskonzepts führen würde.

Vor der Gewährung der vier Freiheiten müssten außerdem eine Reihe sicherheitsrelevanter Probleme (u.a. freie Einreise arabischstämmiger Bürger der Mitgliedstaaten nach Israel; Rüstungsexporte) gelöst werden.

Marokko ist der einzige Nachbar, dessen Beitrittsantrag die EU jemals abgelehnt hat. Begründet wurde die Ablehnung mit der im EU-Vertrag verankerten Regel, dass – und diese Formulierung wurde bisher als "nur" interpretiert – "europäische Staaten" die Mitgliedschaft beantragen können. Mit der möglichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei verliert dieses Argument an Plausibilität. Vorstellbar ist beispielsweise für das Jahr 2030 ein Szenario, in dem Marokko sein Gesellschaftssystem demokratisiert und sein Wirtschaftssystem modernisiert hat. Zu diesem Zeitpunkt wird auch das ethnische Gesicht der EU "nordafrikanischer" sein als heute. Unter diesen Umständen wäre es schwer zu begründen, warum eine Diktatur in Belarus und ein autoritäres System wie in der Ukraine eine europäische Perspektive haben sollen und ein gesellschaftlich modernisiertes Land an der Südküste des Mittelmeeres nicht. Die EU braucht also eine neue Debatte darüber, ob die Mitgliedschaft im EU-Europa geografisch, historisch und kulturell begründet wird oder anhand pragmatischer gesellschaftlicher, ökonomischer und geostrategischer Kriterien.

5. Nachbarschaftspolitik und Europäische Sicherheitsstrategie

Auch die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wird sich vor allem auf die neuen Nachbarn konzentrieren und versuchen, mit ihnen partnerschaftliche Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden. Dabei stellt sich die Frage, ob die bestehenden regionalen und transatlantischen Sicherheitsarrangements ausreichend sind und inwieweit das Instrumentarium der GASP weiterentwickelt werden muss.

Die Europäische Sicherheitsstrategie⁶ nennt die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft der EU als eine ihrer Hauptaufgaben. Dort heißt es: "Selbst im Zeitalter der Globalisierung spielen geografische Aspekte immer noch eine wichtige Rolle. Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal ein Problem."

In Europas Nachbarschaft befinden sich eine Reihe ungelöster Sicherheitskonflikte.

Mit der für 2007 bevorstehenden Aufnahme Rumäniens in die EU rückt auch der ungelöste Konflikt zwischen der Republik Moldau und der faktisch unabhängigen, von Russland unterstützten Provinz Transdnestrien näher an die EU heran. Schon heute besitzen eine Million Bürger Moldaus auch die rumänische Staatsbürgerschaft. Die Moldauer Bevölkerung tritt damit ökonomisch der EU mit bei. Noch ist völlig ungeklärt, was diese Tatsache für die Sicherung der EU-Außengrenze bedeutet.

Die Lösung der zahlreichen territorialen, ethnischen und politischen Konflikte im Kaukasus ist nicht nur die Hauptaufgabe in den Beziehungen zu den drei Republiken im Südlichen Kaukasus sondern wird auch das Verhältnis der EU zu Russland weiter beeinflussen. Am Kaukasus – und vor allem am Tschetschenienkonflikt – lassen sich ungeachtet der Sicherheitsproblematik der Entwicklungsstand der russischen Demokratie und dessen Auswirkungen auf Russlands Politik gegenüber seinen Nachbarn ablesen. Nicht zuletzt wegen der russischen Souveränität über den Nördlichen Kaukasus gibt es bisher keine EU Kaukasuspolitik. Allerdings hat die EU einen Sonderbeauftragten für den Südli-

⁶ A Secure Europe in a Better World; <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

chen Kaukasus ernannt, der bisher aber von Brüssel aus agiert.

Israelisch-Palästinensischer/Arabischer Konflikt. Die ESS führt dazu aus: "Die Lösung des israelisch-arabischen Konfliktes ist für Europa eine strategische Priorität." Die EU unterstützt seit langem eine Zweistaatenlösung zur Beendigung des Konfliktes. Außerdem engagiert sich die EU im Rahmen des Barcelona-Prozesses für eine stärkere regionale Kooperation aller Mittelmeeranrainer, darunter auch der Nachbarn Israels.

Neben der ENP spielt die Annäherung der Nachbarn an die NATO eine wichtige Rolle. Die Ukraine und Georgien streben beide die NATO Mitgliedschaft an. Die Kooperation des nordatlantischen Bündnisses mit den Ländern des Nahen Ostens, Nordafrikas sowie des Golf Kooperationsrates wird sich im Rahmen der Anstrengungen, den Nahen und Mittleren Ostens näher an den Westen heranzuführen verstärken. Wichtig dabei ist es, die Rolle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie diejenige der NATO aufeinander abzustimmen.

6. Umwelt- und Energiepartnerschaft

Der Schutz der Umwelt, die nachhaltige Nutzung von Energieresourcen und die Schaffung funktionierender Verwaltungsstrukturen im Umweltbereich gehören zu den Zielen der ENP. Außerdem soll die regionale Zusammenarbeit im Umweltbereich gestärkt werden. Dazu bieten die umweltpolitischen Regelungen innerhalb des Barcelona-Abkommens, das MEDA Programm für den Mittelmeerraum sowie eine Reihe von Vorhaben innerhalb des TACIS Förderprogramme für Osteuropa Anknüpfungspunkte. Im Entwurf des Aktionsplans mit der Ukraine wird die Kooperation in den Bereichen Kernenergie und nukleare Sicherheit angestrebt. In den bisher ausgehandelten Aktionsplänen stehen umweltpolitische Ziele jedoch nicht im Mittelpunkt.

Die "strategische Energiepartnerschaft" mit den Nachbarn ist eine

der Säulen der ENP. Die EU importiert Energie aus Russland, dem kaspischen Raum, Nordafrika und dem Nahen Osten. Durch andere Nachbarn, beispielsweise die Ukraine und Georgien, gehen wichtige Energietransportwege. Im Kern des strategischen Interesses der EU steht die Sicherung und Diversifizierung ihrer Energieversorgung. Für die weitere Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den Nachbarn ist es allerdings wichtig, dass Investitionen in den Energiesektor sich in eine wirtschaftliche Gesamtstrategie eingliedern, welche die Annäherung der Volkswirtschaften der Nachbarsstaaten an den EU-Binnenmarkt erlaubt. Regionale Sicherheitsinteresse spielen genauso eine Rolle bei der Entwicklung des Energiesektors wie die demokratische Entwicklung und Teilhabe der Bevölkerung. Aus umweltpolitischer Sicht spielen Belange des Klimaschutzes, der Reinhaltung von Luft und Wasser, der Anlagensicherheit und des Naturschutzes die wichtigste Rolle.

So wurde der Bau der Ölpipeline von Baku (Aserbeidschan) über Tiflis (Georgien) nach Ceyhan (Türkei) vom georgischen Umweltministerium vorerst gestoppt, weil ein Nationalpark gefährdet ist. Grenzüberschreitende Naturschutzprojekte, wie zwischen Aserbeidschan und Georgien oder im Mittelmeerraum, schaffen zwischen Staaten, die ansonsten miteinander in Konflikt liegen, eine Kultur der Kooperation und wirken damit auch politisch stabilisierend.

Bestandteil der Aktionspläne soll auch die Förderung von Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien sein. Wichtiger noch ist allerdings, die strategische Energiepartnerschaft mit den Nachbarstaaten nicht nur am Import der fossilen Energieträger Öl und Gas sondern auch an den klimapolitischen Zielen der Union zu orientieren. Neben den finanziellen Instrumenten ist das EU-Emissionshandelssystem der wichtigste Hebel, um die Nachbarländer zu einer nachhaltigeren Nutzung ihrer Energieressourcen zu bewegen. Wenn das Emissionshandelssystem für andere

Mitgliedstaaten des Kioto-Abkommens geöffnet werden sollte, so böten sich darüber enorme Anreize zur Modernisierung der Energieinfrastruktur in den osteuropäischen Ländern.

Sascha Müller-Kraenner, Berlin

Der Verfasser ist Leiter der Referatsgruppe Europa und Nordamerika der Heinrich-Böll-Stiftung. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

THEMEN

The Transatlantic Link in a Global World – NATO, the European Union and the Defence of Common Values

In the first half of the XX century, in the short period of time 1914-1945, Europe had destroyed itself twice. In 1945 Europe was a Continent not only physically ruined but also morally disabled. The "Enlightened Continent", which had played such an outstanding role in Modern and Contemporary History, had at the end of World War II a new opportunity to redeem itself, have a fresh start and lays the foundations for its future development. It was a daunting task of reconstruction and regeneration, but European nations were not on their own: They could count on the friendly and generous support from a young overseas Republic which at the end of the XIX century had become as a first-class actor in the field of international relations.

The United States of America, the "island-continent", American by geography but European by history, tradition and culture, sponsored and nurtured the emergence of a complex web of multilateral institutions (United Nations, NATO, Bretton Woods financial bodies, OCDE, GATT...) to ensure that European peoples would never repeat their recent and tragic experience of confrontation and overall destruction.

Unfortunately, agreement among the allied nations of World War II was going to be short-lived and the struggle for mastery in Europe and beyond would soon lead into the Cold War, bringing along with it the division of the Old Continent. In 1949 the North Atlantic Alliance was created to guarantee the territorial defence of Western European democracies and North America against the threat of the Soviet Union. Only eight years later, in 1957, the European integration process was set in motion with the signature of the Rome Treaty.

NATO succeeded in winning the Cold War without firing a shot, showing that it had achieved its military objectives. Moreover, as a political Organization, the Alliance had played, throughout the Cold War period, a key role, with prominent US leadership, to foster European economic and social development. It was the security umbrella provided by NATO since 1949, together with the Marshall Plan, what allowed the Old Continent to recover from the destruction of World War II and to set in motion its integration process. NATO, then, has a lot to do with the Welfare State we enjoy today in Europe. The European Union has come of age as an actor in international relations and we Europeans should feel still bound by the commitment undertaken by Chancellor Brandt back in 1972 when he expressed gratitude to the United States for its decisive strategic support after World War II and added that Europe could, in return, bring to the transatlantic relationship "a growing ability to be a partner of the United States and to assume our share of responsibility in the world at large".

More than thirty years have gone by since then and today this expectation has materialized. The European Union has, indeed, grown up, and we Europeans still feel ourselves bound by the commitment undertaken by Chancellor Brandt back in 1972. We share with the US so many interests and political views that the transatlantic relationship has become not only desirable or convenient but, by definition, indis-

pensable for both of us. Acting together, NATO and the EU are a formidable force for good in the world. As we build our capabilities and increase coherence, we become more credible actors and better partners. The transatlantic relationship, in all its forms (EU-US, bilateral, NATO-EU), is irreplaceable for all of us. Our link is a strategic partnership for which there is no valid alternative. Winston Churchill once said that even the strongest nation needs allies; the only problem with them is that they tend to develop opinions of their own, and that is certainly the case for Europeans as well as for Americans. We may have different approaches on specific issues, but they do not rule each other out. On the contrary, they prove often to be complementary. That is why the EU and the United States need each other. In some circles we can hear now and then that the time has come for Europe to emancipate from the US, which is somehow a rather demagogic idea which ignores the substantial aspects of the transatlantic link.

NATO and the EU are quite different from each other. Both Institutions have different nature, they are based on different philosophic and political principles, they cover different fields, they use different working methods and different instruments to make and implement their policies. However, if there is enough political will on both sides of the Atlantic, this should not prevent NATO and the EU from interacting in security and defence issues to build a constructive strategic partnership. The NATO-EU relation should not be viewed at all as a "zero sum game" where the gain for one is the loss for the other. Nothing further from the reality. They have similar membership and they face very similar threats and challenges. Therefore, a close interaction will be beneficial for both Organizations as such, and also, in more global terms, beneficial for the euro-atlantic region at large.

The process to build and to nurture this "strategic partnership" must be fully transparent to avoid any misunderstanding or grey ar-

eas. We have managed to agree on a very complex set of permanent arrangements between NATO and the EU ("Berlin Plus") whereby the EU has accepted non-EU Allies to participate in EU led operations while NATO has pledged to provide the EU with assured access to the Alliance assets and capabilities. The United States has clearly indicated that it is in favour of the development of the ESDP and, at the same time, affirms that NATO must remain the primary security institution in Europe. Such a position should not be incompatible with a closer cooperation between the two shores of the Atlantic.

In order to achieve the objectives of the ESDP the EU must develop an autonomous capability to launch and conduct military operations. This does not, however, imply the creation of an European Army. Our Armed Forces belong neither to NATO nor to the European Union, but to the nations. Therefore, in the ESDP framework EU Member States, in the exercise of their own sovereignty, may decide to voluntarily make military capabilities available to the Union for military operations. ESDP does not entail either a commitment of Member States to defend the EU from external threats because the Member States are still in charge of defending, each of them, its own territory. For the 19 EU Member States who participate in the Atlantic Alliance (all EU Members except the four neutrals, Ireland, Sweden, Finland and Austria, plus Malta and Cyprus), this defence against external threats is a NATO responsibility and article 5 of the Washington Treaty is still today the only collective defence guarantee.⁷

⁷ "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or north America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Reaching agreement on permanent arrangements between NATO and the EU took four long years, from the Saint-Malo Declaration (December 1998) and the NATO Washington Summit (April 1999) to the simultaneous decisions adopted by NATO and the EU in December 2002. In any event, the "strategic partnership" between Europe and the USA can go much further than the "Berlin Plus" agreements. That will only happen if the different perceptions which may exist – and indeed they do exist – on security issues do not degenerate into fundamental disagreements on how to defend the shared values which bond us together. The creation of a "systematic security dialogue" between Europe and the USA must go beyond a mere consultation framework. Europe and the USA must be able to make common assessments on threats and risks and act together accordingly.

The experience gathered since 11-S in New York and Washington and 11-M in Madrid shows that in order to successfully tackle the huge common risks and challenges, Europe and the USA should adopt a "transatlantic strategic vision". If European countries and their American allies succeed in creating that interaction between NATO and the EU, they will have taken a huge step in favour of global peace and stability. If we fail to do so or if we adopt too rigid or ambiguous positions, we will have to pay a very high price.

Building such a "strategic partnership", developing such an interaction between NATO and the EU will have to be done taking into account the different historic perspectives on both sides of the Atlantic: The USA, probably the last "military Nation-State" in the Western Hemisphere, and a "post-modern" Europe which has even been sometimes labelled as "anti-war". But that Europe will

have to realise that in order to afford to be "anti-war" it will still need someone to defend it or it will have to generate its own defence capabilities which will have to be fully interoperable with those of the USA.

Indeed, the key element of this "strategic partnership" is the strengthening of the European defence capabilities because it will add credibility to the political project of the EU and it will, at the same time, favour a more balanced NATO. The USA has for years demanded a bigger European role in terms of "burden-sharing" within the Alliance. Europe cannot miss this opportunity. Larger European capabilities will translate into a stronger NATO and will underline the importance of a solid "European pillar" in the Atlantic Alliance. Having said that, if we want the NATO-EU interaction to bear fruit we must be ready, on both sides of the Atlantic, to respect our differences and talk about them because that is the essence of a real "partnership". There always will be differences between Europe and the USA, even among European allies, but that is precisely one of our strong points: to be able to disagree and, at the same time, remain allies.

DIFFERENT PERCEPTIONS, A SOURCE OF STRENGTH

Building a truly strategic partnership across the Atlantic will require, too, to take into account the different perceptions which exist on both sides of the Atlantic. That fact must not be interpreted as a sign of weakness, division or rivalry but a source of strength and determination to jointly defend those common values we cherish so much. This is particularly true when we try to understand the approaches Europe and the USA have to new risks and asymmetric threats, very particularly terrorism, and how to confront them. For years perceptions on this point have been different in Europe and in the USA, although the 11-M massacre in Madrid may make Europeans reconsider their approach. American public opinion after 11-S feels the terror-

ist threat as a clear and present danger. Washington thinks that emerging threats must be countered before they are fully formed and can harm our societies. In spite of its huge power, America feels vulnerable because its main enemy today is not a traditional State, susceptible to be deterred through the classical means, but a vague group of fanatics who don't care about deterrence and who have hijacked a global ideology – Islam – which provides them with an unlimited number of individuals ready to fight a holy war not only against America, but also against any other nation, Muslim or not, which entertains good relations with Washington.

Europeans, for their part, feel the threat, too, but in more vague terms, and without minimizing it, they tend to view it in the larger context of protracted problems such as poverty, regional and ethnic conflicts, climatic change, massive illegal migrations, civil unrest...etc, and therefore European nations have favoured other notions such as the development of the civil society, cooperation, regional integration and multilateralism. This European inclination towards multilateral action is, in a way, logical if we think that multilateralism has been at the heart of European progress and prosperity after World War II and has proven to be a key factor of the continental integration process.

In spite of these different ways to perceive the same reality, Europe and the USA are fully aware that their security in the XXI century will still require a certain degree of common vision, complementarity and interoperability. And not only between Europeans and Americans, but also among European themselves. Sometimes there are allegations that the USA often tries to divide Europeans in order to advance its own agenda in NATO and in Europe in general. What is clear is that Washington does not need to divide us because, unfortunately, too often we do it ourselves.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security"

MILITARY POWER AND LEGITIMACY

Global relevance and military muscle are two features of the American superpower; legitimacy is a notion deeply rooted in European souls. Military power and legitimacy are complementary concepts which can only be successful if they work together as they reinforce each other. Americans tend to emphasize the military factor while Europeans prefer to underline the notion of legitimacy. In this regard, it is fair to mention that the idea of "legitimacy" so dear to Europe could only be developed thanks to the defensive umbrella provided to Europe by US military power during decades after World War II.

This dichotomy, which can be so productive if properly articulated, has led some analysts to suggest the possibility of an "international division of labour" where the USA would perform "hard security" tasks using top military capabilities while Europe would concentrate on "soft security", crisis management, humanitarian aid or peacekeeping. In fact, outstanding personalities, like Egon Bahr – chief architect of the "Ostpolitik" in the time of Chancellor Willy Brandt – have maintained that the European aspiration to gain military respectability in the eyes of the USA is pathetic and futile. Such European desire will only contribute to perpetuate transatlantic tensions and to reinforce the inferiority complex that – according to Bahr – Europe suffers in its relations with America. Bahr has even suggested a redefinition of NATO where the USA would perform as the armed element to ensure peace while Europe would play a complementary role as an important player, too, to maintain that "pax Americana".

With all due respect to Mr. Bahr's opinion, I must say that nothing would be more detrimental for the transatlantic link, whose foundations would be eroded, or for the Alliance itself because we would have "second rate" allies within a partnership which, by definition, must be developed and implemented among equals.

For some years now, the notion of European "emancipation" has been part of the transatlantic debate. I think it is high time to put an end to the false debate between pro-Atlantists and pro-Europeans and approach this subject with common sense: The massive Soviet threat which loomed over Europe for almost fifty years was at the base of the transatlantic relationship and constituted an element of cohesion among allies. That threat is gone, but we have new global risks and challenges, vague and difficult to predict, which represent a clear danger for our own security. NATO is still today our insurance policy to counter those emerging new threats as it remains the key institution to guarantee global security and stability. NATO is successfully adapting itself to the new strategic environment, its objectives have evolved as required by the new situation and the Alliance is ready to guarantee the security and defence of its members, as well as those of a growing number of partners.

Indeed, after the fall of the Berlin Wall and the demise of communism, throughout the 90s a new security environment developed in Europe. NATO adapted to the new circumstances by acting both in the military/practical field (military operations to enforce and keep peace in the Balkans - Bosnia, Kosovo, Macedonia -) and also at the political level by opening itself ("outreach") to the former adversaries of the Soviet bloc in order to foster stability and cooperation. Moreover, in 1991 NATO launched the North Atlantic Cooperation Council (NACC), in 1994 the Mediterranean Dialogue and in 1997 the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC). NATO, which had been a close, secretive Organization focussed for decades on the territorial defence of its members in the face of the formidable Soviet enemy, gradually became an open institution, projecting security and stability and opening its doors to new members (Czech Republic, Poland and Hungary, first, and Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Rumania, Slovakia and Slovenia, later) and to new partners like Russia, the Ukraine and the

countries of the Caucasus and Central Asia.

In this context, NATO has become an extremely useful tool for democratic reform and stabilization in its "near abroad" through the development of new mechanisms such as the Partnership for Peace (PfP), the EAPC, the Permanent Joint Council with Russia (which would evolve into the NATO-Russia Council in 2002) or the Mediterranean Dialogue. At the same time, NATO has made an effort to improve its working practices and its channels of communication with other important multilateral fora like the United Nations, the European Union and the OSCE.

11-S: WORLD WAR III

The 11-S attacks opened a new chapter in World History and in NATO's History, too. Terrorism at a global scale represents an unprecedented threat which includes asymmetric means and is particularly dangerous if associated with the use of weapons of mass destruction (WMD). Some analysts have even talked of the beginning of World War III. Free, open, democratic societies are, indeed, threatened by a third global, totalitarian challenge – militant Islamism. In the XX century, these societies were engaged into a titanic struggle against, first, Nazism and then, Marxism, and they got the upper hand, but the cost in terms of human life loss was enormous. Events in the USA (11-S) and in Spain (11-M) show the seriousness of the situation and the overwhelming challenge our societies are confronted with.

In the post 11-S environment, NATO decided to deepen both military security and political cooperation as it had been doing during the 90s. In fact, the Alliance enhanced its practical role in the field of security and defence by adopting at the Prague Summit (November 2002) a Military Concept for the Defence against Terrorism which is based on two main pillars: First, there are no longer sanctuaries; second, pre-emptive action is ac-

cepted as an alternative to the traditional process of action-reaction. The NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) mission in Afghanistan, under the relevant U.N mandate, is a good example to show that sanctuaries belong to the past. Command of ISAF was initially provided on a voluntary basis by different allies (United Kingdom, Turkey, Germany/Netherlands); later on, for ISAF IV, the operation was put under NATO command. Moreover, after an initial mandate restricted to the Kabul area and focussed on supporting the Afghan Authorities, the United Nations decided to expand the ISAF mandate to cover the whole territory of the country, allowing for an gradual expansion of ISAF activities.

Together with these decisions to intensify security related military operations, after 11-S NATO increased its efforts in the field of stabilization and political cooperation by reinforcing its partnerships through the creation of a new NATO-Russia Council (NRC) at the Rome Summit (May 2002), enhancing the Mediterranean Dialogue at the Prague Summit (November 2002) and launching new initiatives at the Istanbul Summit (June 2004) like the Istanbul Cooperation Initiative (ICI) which is focussed on the security aspects of the wider project of a "Greater Middle East".

The EU, for its part, perceives exactly the same risks and threats and, therefore, has decided to generate its own security and defence capabilities. As NATO has evolved, the EU has gradually assumed responsibilities in security and defence matters, which should logically lead to a growing interaction between the two Organizations. The initial phase of this process has not been easy at all because NATO and the EU have important differences in terms of culture, nature and working methods, but things are smoother now and we have been successful in setting in motion a dynamic to "naturally" transfer NATO missions to the EU. That was the case of NATO Operation "Allied Harmony" in the Former Yugoslav Republic of Ma-

cedonia which was taken over by the EU Operation "Concordia" and that will happen again as the EU assumes responsibility to carry on the NATO SFOR operation in Bosnia in the very near future.

It is clear that the security objectives of the EU will never fully coincide with those of the USA: The USA is a young nation, with an optimistic view of the world, very creative from an intellectual standpoint, and with the desire to expand its values at a global level to reach and maintain a dominant position in world affairs. In contrast with that, Europe appears as an older conglomerate of countries, still suffering from past historic traumas, proud to be beyond the old notion of the "Nation State", a "post-modern" Continent. Unlike the USA, Europe does not seek any longer mastery in world affairs because it probably could not afford it and because it does not harbour aspirations of that nature. It is more than fifty years now that in 1953 an American journalist, Theodore White, described this situation very accurately in his book "Fire in the Ashes": The USA emerged from World War II with a desire to act, to create, to make History. Europe, in contrast, wanted to have a break, to take a breath and to forget its turbulent and bloody past. Today things have changed, wounds associated to two World Wars have healed and Europe feels fine and strong again, ready to accept its fair share of responsibilities in world affairs. There is no denying that the enlargement process of the EU makes sometimes things more difficult, especially when it comes to adopting decisions. Nevertheless, Europe is ready to stay the course and further develop its cooperative relationship with its natural partner on the other side of the Atlantic.

Comparisons are often made between the amounts of resources the USA and the EU dedicate to security, but the comparison seldom takes into account a very basic factor: We are talking about two very similar cultures, but they hold very different views on the use of force and military might. In

fact, Europe and the USA dedicate a similar amount of resources to security and they only differ on the priority criteria to allocate those resources. America puts the emphasis on the military muscle, underlining that if diplomacy is to be effective it needs to be backed by force. Europe, for its part, prefers to give priority to development aid and the fight against poverty, trying to tackle the root causes of instability which may threaten our security. It is true that the USA has put in place and maintained over the years important development aid programmes, but they have often been oriented toward very specific countries and shaped by strategic considerations.

DIFFERENT, COMPLEMENTARY PERSPECTIVES TO FAVOUR SECURITY

We have, then, two different approaches to security which are clearly visible if we try to compare the current American strategic doctrine and the strategic document of the EU, the so-called "Solana Document". Washington has stressed in the last few years, very particularly after 11-S, its traditional position to counter emerging threats through military means and it has, in fact, adopted the controversial concept of "preventive action" ("America will act against emerging threats before they are fully formed...", US National Security Strategy, September 2002) with a military background and based upon the principle of legitimate self-defence. The EU strategic Document, "A secure Europe in a better World" was adopted at the European Council held in Brussels in December 2003 and features a more "nuanced" line of thought. It talks about "preventive engagement" or preventive intervention which includes a wide variety of instruments (political, diplomatic, economic or even military) for crisis management and conflict prevention.

The Solana Document expresses the will of the European Union to assume responsibilities in the field of Foreign and Security Policy. It is the first "Strategic Con-

cept" of the EU and, as such, it represents a major contribution to the progressive development of the European Security and Defence Policy (ESDP). The text describes the new security environment in the global era and identifies the main threats the Union is facing: Terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, ethnic and regional conflicts, failed States, organized crime and trans-national challenges. All these are factors which must fit into a global concept of conflict prevention which takes into account, as a priority, the transatlantic link. The EU paper is, therefore, a programmatic declaration which includes – but does not stress – military capabilities and the development of an industrial/military complex. This EU position reflects the fact that the Union – up to now – has never felt the need to project force abroad and, indeed, most of its Member States (with, perhaps, the exception of France and the United Kingdom) lack this capability.

The EU has today 25 Member States, more than 450 million people and it produces around 25% of the World Gross Product. It is, therefore, a global player and it must assume responsibilities accordingly to maintain international security. To this end, the Union has developed the necessary procedures and permanent structures in the field of civilian capabilities. But the EU will not be able to fully develop its potential as world actor if it does not go ahead and generate the necessary military capabilities to fill the existing shortfalls. It is a huge challenge which will require a lot of political will from the Member States and a clear strategic vision to shape the most appropriate mechanism to make the most of the existing synergies between NATO and the EU in this field.

The process will not be easy and it will call for a great deal of realism, caution, transparency and political wisdom if we are to avoid barren controversies within the EU or within the transatlantic relationship. That is why the relation between NATO and the EU is a complex one, particularly if we take into account that most coun-

tries which "belong" to the EU (political Union) "participate" in NATO (Alliance) and must coordinate, on a daily basis, their positions in both Organizations. Misunderstandings in this complex relationship will happen because the Saint-Malo deal between France and the United Kingdom, which opened the gates for the development of the ESDP, was based on a clear ambiguity: Paris and London do not fully share the same vision on the future of European security and, therefore, any progress we may achieve in this field will always be limited by this fact of life.

THE TRANSATLANTIC LINK, DEFENCE OF DEMOCRATIC VALUES

In any event, it seems clear that both sides of the Atlantic are equally interested in maintaining NATO not only as the cornerstone of our defence and general source of stability but also as the institution where the transatlantic link materialises and as the primary forum for coordination and consultation on a daily basis between the European Continent, including Turkey, and North America. NATO is in a unique position to play this role because it combines the necessary organizational capability with an extraordinary expertise to generate coalitions and carry out operations. It has also its own impressive military planning capability which cannot be matched by any other Organization today and it is, therefore, indispensable in the short/medium term. It is worth mentioning that together with those capabilities, NATO enjoys the necessary moral authority which stems from its founding principles and from its values, freedom, democracy, rule of law, which have always been at the heart of a rock-solid consensus among allies.

It may be argued that the US too often adopts unilateral positions given its military strength and that American people sometimes believe to be, in a way, the chosen nation to lead the International Community. But NATO is the framework in which American

Administrations, even conservative ones, are reminded on a daily basis that they are not alone in that leadership, that they have friends and allies ready to stand firm in the defence of shared values. The same friends and allies that sometimes voice disagreement out of sincerity because they truly wish to go forward together to confront the new challenges of the XXI century.

Our tolerant, open societies must stand ready to defend themselves if challenged by new authoritarian, violent or extremist visionaries. A growing interaction between NATO and the EU, reflected in the daily work at NATO, holds the best guarantee to preserve the transatlantic link as the fundamental insurance policy for the survival of our democratic systems.

Manuel Larrotcha Parada

Manuel Larrotcha Parada, diplomat, is the Political Counsellor at the Spanish Delegation to NATO

IMPRESSUM

Denkwürdigkeiten

Journal der
Politisch-Militärischen
Gesellschaft e.V.

Herausgeber
Der Vorstand der **pmg**

Redaktion
Ralph Thiele (V.i.S.d.P.)
Tel.: 0173-5497942
E-Mail: info@pmg-ev.com
Webseite: www.pmg-ev.com

Die **Denkwürdigkeiten** erscheinen
mehrfach jährlich nach den Ver-
anstaltungen der **pmg**.

