

## INHALTSVERZEICHNIS

I.	DIE ANSCHLÄGE VOM 11. SEPTEMBER UND IHRE FOLGEN .....	1
II.	NEUE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN .....	2
III.	DIE BEDROHUNG DURCH DEN TERRORISMUS.....	3
IV.	AUSEINANDERSETZUNGEN MIT DEM INTERNATIONALEN TERRORISMUS.....	5
4.1	SCHUTZ DER EIGENEN BEVÖLKERUNG .....	5
4.2	AUSTAUSCH NACHRICHTENDIENSTLICHER INFORMATIONEN.....	6
4.3	KOOPERATION VON POLIZEI UND JUSTIZ.....	7
4.4	MILITÄRISCHE OPERATIONEN .....	7
4.5	URSACHENBEKÄMPFUNG.....	8
4.6	GRUNDSÄTZE BEI DER BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS.....	9
V.	INTERNATIONALE AKTEURE.....	10
VI.	ENTWICKLUNGEN DER BEZIEHUNGEN ZUR RUSSISCHEN FÖDERATION.....	13
VII.	DIE ZUKÜNFTIGE ROLLE DER NATO.....	14
VIII.	ZUR DEBATTE ÜBER DAS VORGEHEN GEGENÜBER DEM IRAK.....	18
IX	SCHLUSSFOLGERUNGEN – DEM PRAGER GIPFEL ENTGEGEN .....	19

## **I. DIE ANSCHLÄGE VOM 11. SEPTEMBER UND IHRE FOLGEN**

1. Die schrecklichen Terroranschläge vom 11. September 2001 haben nicht nur New York und Washington getroffen, sondern sie haben die gesamte freie Welt erschüttert. Der Schock sitzt noch immer tief. Skrupellose Attentäter ermordeten über 3000 unschuldige Zivilisten. Menschen aus über 80 Nationen starben in den Trümmern des World Trade Centers (WTC) in New York. Zugleich richtete sich der Angriff gegen Symbole der Weltmacht USA und der liberalen internationalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

2. Die Reaktion der internationalen Gemeinschaft war eindeutig und unmißverständlich. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verurteilte schon am 12. September in der grundlegenden Resolution 1368 die Anschläge von New York und Washington einmütig, also mit chinesischer und russischer Zustimmung. Er stellte erstmals fest, daß terroristische Anschläge eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen. Der Weltsicherheitsrat hat damit eine Weiterentwicklung des bisherigen Völkerrechts vorgenommen und die Voraussetzungen für ein entschiedenes, auch militärisches Vorgehen gegen den Terrorismus geschaffen, das auf dem Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung beruht.

3. Der NATO-Rat signalisierte den Vereinigten Staaten noch am gleichen Tag die Bereitschaft, erstmals den „Bündnisfall“ nach Artikel 5 des Washingtoner Vertrages zu erklären. Am 4. Oktober 2001 stellt der NATO-Rat fest, daß die Anschläge ihren Ursprung im Ausland hatten, und damit die Voraussetzung für die Erklärung des Bündnisfalles gegeben sei. Über 50 Jahre hatten die USA die Sicherheit in Europa garantiert und alle waren davon ausgegangen, daß im Zweifelsfall die USA den europäischen oder kanadischen Verbündeten beistehen würden. Nun zeigte sich: die transatlantische Solidarität gilt in beide Richtungen.

4. Auf dieser Grundlage gelang es der US-Administration in den Wochen nach dem Anschlag, eine globale Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden, der sich weit über 100 Staaten, neben Rußland und China auch beinahe alle muslimischen Staaten anschlossen. Die Verurteilung der Anschläge durch muslimische Staaten war besonders wichtig, da dies die Argumentation der Attentäter untergrub, angeblich im Interesse des Islams zu handeln.

5. Sobald Hinweise auf die Hintermänner vorlagen, verhängten die USA Finanzsanktionen gegen terroristische Organisationen und ihre Unterstützer. Der UN-Sicherheitsrat legitimierte dieses Vorgehen am 27. September mit Resolution 1373. Die EU-Partner gehörten zu den ersten, welche diese Sanktionen umsetzten. Ein UN-Bericht zog jedoch nach einem Jahr Bilanz und kam zu dem Schluß, daß es in einer Reihe von Staaten Mängel bei der Implementation der Sanktionen gäbe und monierte dabei auch die Praxis der EU.

6. Nachdem das Taliban-Regime mehrere Ultimaten hatte verstreichen lassen, den Drahtzieher der Anschläge, Osama Bin Laden, auszuliefern und die terroristische Infrastruktur im Lande zu zerstören, begannen die USA am 7. Oktober mit der militärischen Operation „Enduring Freedom“. Zunächst handelten hauptsächlich US-Truppen allein. Sie wurden von britischen Verbänden unterstützt und auch eine Reihe anderer Staaten, die aus innenpolitischen Gründen keinen Wert darauf legten, öffentlich genannt zu werden, beteiligten sich schon vor Beginn der eigentlichen Kampfhandlungen mit Sondereinsatzkommandos an den Operationen. Die Beiträge der meisten Verbündeten und Partner beschränkten sich anfänglich auf logistische Unterstützung, die Bereitstellung von Militärbasen und Überflugrechte. Später wurden selektiv bestimmte Kapazitäten anderer Alliierten angefragt.

7. Die effektive Kombination von US-Luftangriffen und Bodenoperationen der von Rußland seit Jahren unterstützten oppositionellen „Nordallianz“ führte unerwartet schnell zum Zusammenbruch des Taliban-Regimes. Damit wurde dem terroristischen Netzwerk Bin Ladens die wichtigste

Operationsbasis entzogen. Der Freudentaumel der Bevölkerung in Afghanistan zeigte, daß die Mehrheit das Ende des tyrannischen Regimes als Befreiung empfindet.

8. Die militärischen Operationen bahnten den Weg für einen politischen Neuanfang in Afghanistan nach 22 Jahren Bürgerkrieg. Einen ersten Schritt bildete das unter UN-Vermittlung und mit deutscher Unterstützung am 5. Dezember 2001 zustande gekommene „Bonn Agreement“. Die wichtigsten politischen Kräfte haben sich dabei auf eine zweijährige Übergangsphase zur Normalisierung des politischen Lebens und die Bildung einer multi-ethnischen, parteiübergreifenden Übergangsregierung unter Hamid Karzai verständigt. Angesichts der zahlreichen Kriegsherren und verbliebener Taliban-Anhänger wird die Übergangsregierung durch die International Security Assistance Force (ISAF) in der Hauptstadt Kabul geschützt. Die ISAF wurde auf der Basis eines UN-Mandates gebildet und stand bis 20. Juni 2002 unter britischer Führung. Seitdem leitet die Türkei die Operation. Deutschland hat im März das taktische Kommando über die in Kabul operierende Multinationale Brigade erhalten und zur Führung einen integrierten, multinationalen Stab gebildet. Deutschland stellt etwa 1.200 der 5.000 Soldaten bei ISAF. Verteidigungsminister Struck signalisierte nach Rücksprache mit seinem niederländischen Kollegen beim Warschauer Verteidigungsministertreffen im September die Bereitschaft, zusammen mit den Niederlanden die Führung von ISAF am 21. Dezember 2002 oder ggf. 1-2 Monate später zu übernehmen. Die Friedenstruppe soll der Stabilisierung der Lage dienen und die Voraussetzungen für den Beginn des Wiederaufbaus schaffen. Eine internationale Geberkonferenz in Tokio hat zur Unterstützung Afghanistans in den nächsten 5 Jahren bereits \$5 Mrd. zugesagt.

9. Eine erste Bilanz der Aktionen der USA und ihrer Verbündeten fällt überwiegend positiv aus. Die internationale Koalition gegen den Terrorismus hielt auch als die Bombardements im muslimischen Fastenmonat Ramadan fortgesetzt wurden. Das militärische Vorgehen gegen das terroristische Netzwerk Al-Qaida und das Taliban-Regime verzeichnete rasche Erfolge, auch wenn sich bis heute immer wieder starke Widerstandsnester zeigen.

10. Nun stellt sich die Frage, wie die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus weiter geht. Wie sehen die nächsten Schritte aus? Wie und von wem soll eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus gestaltet werden? Und wie verhält sich dies zu den sicherheitspolitischen Herausforderungen, mit denen sich die transatlantische Gemeinschaft insgesamt konfrontiert sieht?

## **II. NEUE SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN**

11. Viele sprechen im Zusammenhang mit dem 11. September von einer „Zeitenwende“ in der Sicherheitspolitik. Zwar bestand die neue Bedrohung durch den internationalen Terrorismus schon früher wie die Anschläge auf das WTC 1993 und auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania 1998 zeigen. Im öffentlichen Bewußtsein spielt diese Bedrohung erst seit dem 11. September eine zentrale Rolle und beeinflußt damit auch die sicherheitspolitischen Prioritäten. In den USA als der einzigen verbliebenen Weltmacht wurde der Mythos der „Unverwundbarkeit“ erschüttert – siehe dazu die Ausführungen im Entwurf des Generalberichts des PC im Frühjahr 2001 zur Debatte über die Raketenabwehr. Aber auch den Verbündeten signalisierten die Anschläge, daß die Konflikte nicht nur in Südosteuropa, Nahost, Afrika oder Asien mit Waffen ausgetragen werden, sondern die Gewalt sie auch zu Hause in Europa und Amerika erreicht.

12. Die Anschläge sind ein Beispiel für „asymmetrische Kriegführung“. Für die zahlreichen innerstaatlichen und Regionalkonflikte der 90er Jahre ist das Auftreten nichtstaatlicher Akteure kennzeichnend, zum Beispiel ethnische Gruppen, Guerillabewegungen und lokale Kriegsherren. Diese nichtstaatlichen Akteure fühlen sich nicht an die Regeln des internationalen Verkehrs gebunden. Das betrifft auch die Verpflichtung zur Schonung von Zivilisten bzw. Nichtkombattanten durch das Kriegsvölkerrechts. Terroristen haben vorgeführt, wie selbst die Weltmacht USA „relativ kostengünstig“ attackiert werden kann, während bei einer offenen Konfrontation mit dem US- oder

NATO-Militär wenig Aussicht auf Erfolg bestünde. Diese Operation könnte auch feindlich gesinnten Staaten den Weg weisen, wie sie die militärisch überlegenen Staaten der NATO angreifen bzw. unter Druck setzen können.

13. Die Bedrohung hat ihren Ursprung zwar „im Ausland“. Aber die Attentäter hielten sich zur Planung und Vorbereitung der Anschläge lange Zeit legal in den USA bzw. einigen europäischen Staaten auf. Wie soll man eine Operation einordnen, die wahrscheinlich in Afghanistan ersonnen, in Hamburg geplant und in New York ausgeführt wurde? Dies ist ein erschreckendes Beispiel für die Globalisierung des Terrors! Die Grenzen zwischen „innen und außen“ bzw. innerer und äußerer Sicherheit verwischen sich. Es genügt nicht mehr, sich auf die Stärke seines Militärs zu verlassen. Ohne effektive Maßnahmen der Polizei, Nachrichtendienste und Justiz, der Grenz-, Zoll- Einwanderungs- oder Finanzbehörden besteht kaum eine Chance, sich zu schützen. Verstärkte Kontrollen und Befugnisse der Sicherheitsbehörden im Innern haben jedoch auch ihren Preis – im wörtlichen und übertragenen Sinne. Neben finanziellen Lasten haben solche Maßnahmen Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben, die Ausübung von individuellen Freiheitsrechten, aber auch auf die Offenheit gegenüber dem Ausland, gegenüber anderen Menschen und Kulturen.

14. Auch wenn man bereit ist, diese Lasten zu tragen, kann man allein nicht bestehen. Behörden und Menschen in anderen Ländern müssen ähnlich wachsam sein, um Verschwörungen und Netzwerke frühzeitig aufdecken und zerschlagen zu können. Umfassende internationale Kooperation ist also eine unabdingbare Voraussetzung für Erfolg. Aber selbst dann müssen wir uns eingestehen: absolute Sicherheit kann es nicht – nicht mehr? - geben.

15. Unsere Wirtschaftsweise und unser gesamter Lebensstil beruhen auf weltweiter Verflechtung und Integration. Über die Integration der Finanzmärkte, der Medien und Kommunikationsmittel sind wir ebenso mit dem Rest der Welt verbunden wie durch globale ökologische Veränderungen (z.B. der Klimawandel). Die Globalisierung durchdringt alle Bereiche unseres gesellschaftlichen Lebens – auch im positiven Sinne. Eine Rückkehr zur „splendid Isolation“ ist also nicht möglich, jedenfalls nicht ohne Aufgabe unseres Gesellschaftsmodells. Vielmehr gilt es, den Prozeß der Globalisierung soweit als möglich gemeinsam zu regulieren, um negative Trends in den Griff zu bekommen.

16. Dazu gehört es auch ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung des Terrorismus entwickeln. Es zielt darauf ab, den Terroristen die Mittel und den Nährboden für die Rekrutierung zu entziehen. Dieses Konzept setzt auf Krisenprävention und muss auf politische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit sowie auf Kooperation in Fragen der Sicherheit gegründet sein.

17. Einen umfassenden Rahmen für globales Handeln bieten die UN, die im Bereich der Normsetzung bereits in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt haben. Zur Ermittlung der konkreten Straftäter oder zur Aufdeckung geplanter Anschläge können sie direkt wenig beitragen. Welche internationalen Akteure sind darüber hinaus im Kampf gegen den Terrorismus gefordert?

### **III. DIE BEDROHUNG DURCH DEN TERRORISMUS**

18. Seit 1968 sahen sich die westlichen Industriegesellschaften mit dem Problem des Terrorismus konfrontiert. Was eint bzw. unterscheidet den damaligen und den heutigen Terror und weshalb wird die Bedrohung in der Gegenwart als umfassender betrachtet?

19. Die Unterschiede beginnen mit den Begründungen. Während in den 70er Jahren vorwiegend linksrevolutionäre Bewegungen (RAF in Deutschland, Rote Brigaden in Italien) oder ethnisch-nationalistische Gruppen wie die PLO, ETA, IRA oder PKK aktiv waren, stehen nun weltanschaulich-religiöse Begründungen im Vordergrund. Da die frühere Generation der Terroristen mit ihren Operationen konkrete Ziele wie die politische Anerkennung ihrer Anliegen oder die Befreiung von Gesinnungsgenossen verfolgten, waren die Anschläge geographisch und in ihrem Umfang begrenzt. Um potentielle Sympathisanten nicht zu verschrecken, versuchte man

eine bestimmte Art von Verhältnismäßigkeit zu wahren, indem sich die Anschläge auf Repräsentanten des politischen oder wirtschaftlichen Systems oder staatliche Sicherheitskräfte konzentrierten. In jedem Fall hatten die terroristischen Aktionen ihre spezifischen nationalen Ursachen und Formen. In Spanien wurden der baskischen Provinz weitgehende Autonomierechte eingeräumt. So ist die ETA heute mit ihrem Kurs der Gewalt in der Bevölkerung weitgehend isoliert. In Nordirland wurden Sinn Fein und die Parteien, welche die loyalistischen Paramilitärs vertreten, von der britischen Regierung in All-Parteien-Gespräche einbezogen. Zuvor hatte 1997- nach mehreren gescheiterten Versuchen – ein Waffenstillstand zwischen der IRA und den zentralen loyalistischen paramilitärischen Organisationen zu einer Einstellung terroristischer Anschläge geführt. Diese Gespräche mündeten in dem Karfreitagsabkommen von 1998 über die zukünftigen Regierungsstrukturen Nordirlands. Das Abkommen wurde vom Volk noch im gleichen Jahr durch ein Referendum angenommen. Während die IRA und die wichtigsten loyalistischen Paramilitärs den Waffenstillstand überwiegend achten, fahren republikanische und loyalistische Splittergruppen mit Terroranschlägen fort. Die Türkei dagegen hat die ethnische Minderheit der Kurden noch nicht als Gruppe mit eigener Kultur und Rechten anerkannt. Massive Repressionen gegen die kurdische Zivilbevölkerung, insbesondere Anfang der 90er Jahre im Südosten der Türkei, haben zur Radikalisierung weiter Teile der Kurden beigetragen. Durch die Festnahme des PKK-Führers und den damit verbundenen Kurswechsel Öcalans ist die terroristische Gewalt jedoch auch in der Türkei zurückgegangen. Gerade im Verlauf des letzten Jahres hat die Türkei jedoch Fortschritte bei der Anerkennung der kulturellen Rechte der kurdischen Bevölkerung auf individueller Basis gemacht. Die jüngsten Reformen vom 3. August 2002 weisen in die richtige Richtung. Neben der Abschaffung der Todesstrafe wird das Recht auf Meinungs- und Vereinigungsfreiheit gestärkt. Der Gebrauch der kurdischen Sprache ist hinfort nicht nur im privaten Bereich oder den Medien möglich, sondern private Schulen dürfen auch muttersprachlichen Unterricht erteilen. Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur europäischen Integration und dürfte zur Lösung des zugrundeliegenden Konfliktes beitragen.

20. Im Unterschied dazu zielt der weltanschaulich inspirierte Fanatismus auf die Vernichtung des Gegners und im Falle des terroristischen Netzwerkes Osama Bin Ladens auf die Entfesselung eines weltweiten Kampfes gegen die liberale westliche Welt ab. In der Konsequenz fallen alle früheren Beschränkungen weg. Die Attentäter wollen maximale Zerstörungen bewirken und größtmöglichen Schrecken verbreiten. Sie sind zu Selbstmordanschlägen bereit, während frühere Terroristen einen Großteil ihrer Energie darauf verwandten, ihre Flucht zu organisieren. Bei diesem Tätertyp versagen die klassischen Instrumente der Abschreckung. Ebenso entfällt der Verhandlungsspielraum, den man zum Beispiel bei Geiselnahmen hatte, um das Leben unschuldiger Zivilisten zu schützen. Die Sicherheitsbehörden müssen also neue Strategien entwickeln, damit Planungen schon frühzeitig aufgedeckt und Attentate vereitelt werden können.

21. Die Anschläge der letzten Jahre zeigen zwar, daß Terroristen bei der Wahl der Mittel eher konservativ sind. Sie wollen den erfolgreichen Abschluß der Operation. So erklärt sich die bisherige Präferenz für erprobte und leicht zu kontrollierende Mittel wie Bomben, Schußwaffen oder Flugzeugentführungen. Die Anschläge vom 11. September offenbaren dagegen mit der gleichzeitigen Entführung von vier Maschinen eine bislang unbekannte, komplexe Logistik und technische Präzision. Zugleich hat das Ausmaß der Anschläge die Grenze zu einem Angriff mit Massenvernichtungswaffen verwischt. Vieles deutet darauf hin, daß Terroristen in Zukunft danach streben, sich auch chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Massenvernichtungswaffen zu bedienen. Das Know-how und die Materialien, die zur Herstellung dieser Massenvernichtungswaffen benötigt werden, sind seit der Auflösung der Sowjetunion leichter zugänglich, werden zum Teil sogar über moderne Kommunikationsmittel wie das Internet verbreitet. Der Sarin-Anschlag der Aum-Sekte auf die Tokioter U-Bahn 1995 mit 12 Toten hätte noch viel schlimmere Folgen gehabt, wenn die Attentäter nicht hätten überleben wollen und die Pakete mit dem Kampfstoff nicht allein zurückgelassen hätten. Dieses Attentat markierte zugleich den Ausgangspunkt einer neuartigen Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure. Dokumente und Materialien, die in Afghanistan gefunden wurde, weisen auf Bemühungen Al-Qaidas hin, sich

solche Waffensysteme zu verschaffen. Es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, bis sie die teilweise schwierige Technologie meistern und die Waffen kontrolliert einsetzen können.

22. Die Anschläge in den USA haben uns die mit der internationalen Verflechtung einhergehende Verwundbarkeit unserer Gesellschaft schlagartig vor Augen geführt. Computernetzwerke steuern den Verkehr, die Energie-, Wasserversorgung sowie den Kommunikationsfluß. Die Terroristen machen sich bei ihren Operationen nicht nur die Verletzlichkeit unserer Zivilisation, sondern auch die Bedingungen der Globalisierung zu nutze: Den zivilen Flugverkehr, internationale Finanzmärkte und das Internet. Verstärkte Bemühungen um den Schutz solcher kritischer Infrastrukturen gehören auf die Tagesordnung. Neben technischen Abwehrmaßnahmen gehört dazu auch die Frage, ob eine Dezentralisierung von Strukturen dazu beitragen kann, die Anfälligkeit zu senken.

23. Eine völlig neuartige Dimension stellt die Bildung internationaler Netzwerke dar. Osama Bin Laden ist quasi ein „privater Terrorist“. Er begann mit der Finanzierung des afghanischen Widerstandes gegen die UdSSR. Durch seine besonderen logistischen Kapazitäten und seine charismatische Führung gelang es ihm, Gegensätze zwischen verschiedenen extremistischen Gruppen zu überbrücken und so ein besonders weit verzweigtes Netz aufzubauen. Die schiitische Hizbollah und die palästinensische Hamas sollen über ähnlich umfassende Netze verfügen. Was kennzeichnet diese Strukturen? Es bestehen kleine, unabhängig operierende Zellen von Al-Qaida in über 60 Staaten. Sie verfügen über Verbindungen zu lokalen bzw. nationalen Terrorgruppen, auf deren Hilfe sie bei der Vorbereitung von Anschlägen zurückgreifen können. Als Folge der weltweiten Migration bestehen in Westeuropa und Nordamerika umfangreiche Diaspora-Gemeinden, die als Anlaufpunkte und Umfeld für die Rekrutierung von Helfern und Aktivisten dienen können. Daneben verfügt Al-Qaida aufgrund des gemeinsamen Interesses am Drogen-, Waffen- und Menschenschmuggel über gute Kontakte zur organisierten Kriminalität. Diese Beziehungen helfen nicht nur bei der Finanzierung von Anschlägen, sondern stellen auch ein Potential logistischer Unterstützung dar.

24. Diese weitverzweigten Netze stellen die Strafvollzugsbehörden und Nachrichtendienste vor besondere Herausforderungen. Die einzelnen aktiven Zellen sind schwer zu identifizieren. Es scheint sich dabei weniger um feste Strukturen zu handeln. Die Täter treffen sich oft nur ad hoc für einen bestimmten Anschlag vor Ort, und verschwinden danach wieder in unterschiedliche Richtungen, sofern sie überleben. Es ist eine offene Frage, ob diese dezentralen Strukturen zum Handeln auf einen Befehl von oben angewiesen sind. D.h. selbst wenn es gelingt, die Kommandozentralen in Afghanistan zu zerschlagen und Osama Bin Laden festzunehmen, könnte die Todesmaschinerie weiter funktionieren.

#### **IV. AUSEINANDERSETZUNGEN MIT DEM INTERNATIONALEN TERRORISMUS**

25. US-Präsident Bush hat bereits kurz nach den Anschlägen vom 11. September erklärt, daß es im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eines langen Atems bedürfe und diese Bemühungen nicht ohne Risiken seien. Zugleich betonte er, es bedürfe einer umfassenden Strategie, um dem internationalen Terrorismus das Handwerk zu legen. Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente eines solchen Ansatzes diskutiert.

##### **4.1 SCHUTZ DER EIGENEN BEVÖLKERUNG**

26. Im unmittelbaren Anschluß an die Anschläge standen Maßnahmen zur Steigerung der physischen Sicherheit der eigenen Bevölkerung und wichtiger Regierungsinstitutionen im Vordergrund der Bemühungen. An erster Stelle stand die Sicherung des Flugverkehrs, öffentlicher Gebäude und insbesondere von US-Einrichtungen im Ausland. Es wurden Straßenblockaden errichtet und andere Maßnahmen zum passiven Schutz der Einrichtungen ergriffen, die Zugangsmöglichkeiten wurden eingeschränkt und intensive Personenkontrollen durchgeführt.

Solche sichtbaren Maßnahmen sind erforderlich, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeit ihrer Regierung wiederherzustellen, ihren Schutz zu gewährleisten.

27. Nach dem Ende des Kalten Krieges waren Maßnahmen des Zivilschutzes in den NATO-Staaten vernachlässigt worden. Die Anthrax-Anschläge auf Mitglieder des US-Kongresses im Oktober 2001 und Aktionen von Nachahmern in anderen NATO-Staaten führten plastisch vor Augen, wie wenig man auf den Schutz der Zivilbevölkerung vor B- und C-Waffeneinsätzen vorbereitet ist. Notfallpläne sind ebenso unzureichend wie Kapazitäten zur Frühwarnung oder Identifikation toxischer Substanzen, die Bereitstellung von Impfstoffen und medizinischer Versorgung.

28. Effektiver Schutz erfordert innerstaatlich das Zusammenwirken von föderalen, regionalen und lokalen Behörden, vom Gesundheitswesen über den Katastrophenschutz, Militär, Polizei bis hin zur Wasserversorgung oder dem öffentlichen Verkehr. Dazu ist eine Neuordnung von Kompetenzen nötig. In den USA wird zu diesem Zweck ein Neues „Department for Homeland Defense“ gebildet, das zahlreiche Behörden und über 170.000 Mitarbeiter umfassen soll. Auch in anderen Staaten, zum Beispiel in Deutschland, wurde über die Schaffung eines „Bundessicherheitsamtes“ nachgedacht. Gleichgültig, ob man sich bestehender Institutionen bedient oder Neugründungen vornimmt: Die effektive Koordination dieser großen Zahl unterschiedlicher Akteure stellt eine besondere Herausforderung dar.

## 4.2 AUSTAUSCH NACHRICHTENDIENSTLICHER INFORMATIONEN

29. Den Geheimdiensten kommt eine zentrale Rolle bei der Aufklärung der Struktur, der Akteure, ihres Aufenthaltes und der Pläne von terroristischen Organisationen zu – und dies im In- und Ausland. Das zentrale Anliegen im Kampf gegen den Terrorismus ist es, zukünftige Anschläge zu verhindern bzw. für die Strafverfolgung der Täter zu sorgen. Da Selbstmordattentäter nicht abzuschrecken sind, kommt es hier ganz besonders auf konkrete Informationen über Anschlagplanungen, über Kontakteute und den Aufenthaltsort von Terroristen an.

30. Der Austausch von Daten und Erkenntnissen zwischen Geheimdiensten, Polizei und anderen staatlichen Behörden ist schon innerstaatlich traditionell mit hohen Hürden verbunden. Zum einen neigen die Institutionen dazu, sich wechselseitig abzuschotten und ihren Informationsvorsprung zur Profilierung zu nutzen. Zum anderen bestehen bei den Sicherheitsorganen besondere Hürden für den Datenaustausch, um den Schutz der Privatsphäre zu gewährleisten. Nach dem 11. September hat es in den USA und bei einigen europäischen Verbündeten Gesetzesänderungen gegeben, die unter anderem Aktivitäten der Auslandsdienste im Inland ermöglichen. In einigen Ländern wurden diese außerordentlichen Maßnahmen vorübergehend eingeführt, um nach Ablauf einer Frist zu überprüfen, ob die Ergebnisse zusätzlicher Kompetenzen die Einschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte rechtfertigen. Nach dem 11. September haben die Nachrichtendienste der EU-Staaten sich erstmals im multilateralen Rahmen getroffen und ein gemeinsames Vorgehen diskutiert.

31. Die Kooperation zwischen den Diensten stellt auf internationaler Ebene eine noch größere Herausforderung dar. Im Rahmen der EU fanden nach dem 11. September erstmals Treffen der Geheimdienste statt, bei denen man sich um ein koordiniertes Vorgehen bemühte. Die Vorbehalte gegenüber einer umfassenden Offenlegung von Informationen sind enorm. Es gehört zur Natur der Institution, sich auch von den Diensten der Verbündeten lieber nicht in die Karten sehen zu lassen. Allenfalls werden Informationen bilateral quid pro quo ausgetauscht. Solches Mißtrauen können wir uns jedoch heute nicht mehr leisten. Größere Transparenz ist nötig, damit alle verfügbaren Informationen wie Mosaiksteine zu einem Puzzle zusammengesetzt werden können. Oft sind Rückschlüsse auf Absichten und laufende Operationen terroristischer Organisationen erst dann zu ziehen. Erste Ansätze zu einer verstärkten Kooperation haben seit Herbst 2001 zu einer Reihe teils spektakulärer Festnahmen sowie zur Vereitelung von Anschlagplänen geführt. Den Höhepunkt bildete die Inhaftierung eines der Drahtzieher von Al-Qaida, Ramzi Binalshibh, am 11.

September 2002. Die Festnahme durch pakistanischen Sicherheitskräfte erfolgte nur zwei Tage nachdem der Nachrichtensender Al-Jazira ein im Juni in Karatschi mit ihm geführtes Interview ausstrahlte. Darin sagten Binalshibh und ein weiterer Führer der Organisation, die Anschläge vom 11. September seien ihr Werk, und berichteten im Detail über die Planungen. Damit wurde erstmals eine der Führungspersonen der Organisation dingfest gemacht.

#### **4.3. KOOPERATION VON POLIZEI UND JUSTIZ**

32. Polizei und Justiz spielen im Kampf gegen den Terrorismus eine zentrale Rolle für die Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen und bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Eine der grundlegenden Aufgaben des Staates besteht darin, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Wenn die Erfüllung dieser staatlichen Funktion nicht mehr gesichert erscheint, droht eine Krise der staatlichen Autorität. Diese Erwartung der Bevölkerung ist nicht mehr national zu erfüllen, sondern nur in internationaler Kooperation. Diese Einsicht hat dazu geführt, daß die EU in den letzten Monaten erhebliche Fortschritte bei der Zusammenarbeit in der 2. Säule gemacht hat, insbesondere beim Aufbau von Europol und Eurojust.

33. Eine wirksame Strafverfolgung der Täter und ihrer Hintermänner stärkt das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat. Polizei und Justiz können darüber hinaus maßgeblich zur Verhinderung zukünftiger Anschläge beitragen. Ihnen obliegt es, Terroristen von der Finanzierung durch extremistische islamische Kultur- oder Wohlfahrtsorganisationen, zwielichtige Privatunternehmen oder die organisierte Kriminalität abzuschneiden. Zusammen mit Zoll- und Finanzbehörden können sie internationale Finanzströme offenlegen und Finanztransfers blockieren. Seit vielen Jahren steht die Bekämpfung der organisierten Kriminalität ganz oben auf der Agenda der staatlichen Sicherheitsorgane. Es gibt viele Hinweise auf die Verbindungen der terroristischen Netzwerke zur organisierten Kriminalität bei der Finanzierung von Operationen über Geldwäsche, den Handel mit afghanischem Opium und anderen Drogen sowie bei der Versorgung mit Waffen. Wenn gegen beide Bedrohungen abgestimmt vorgegangen wird, steigt die Chance auf Erfolg.

34. Sofern konkrete Hinweise auf Anschlagsvorbereitungen und die Mitglieder terroristischer Netze vorliegen, ist es Aufgabe von Polizei und Justiz, diese durch Festnahme zu vereiteln. Es ist ein wichtige Frage, inwiefern die Polizei dabei von Erkenntnissen der Geheimdienste profitieren kann, oder diese Informationen mit dem Ziel des Quellenschutzes zurückgehalten werden.

#### **4.4 MILITÄRISCHE OPERATIONEN**

35. Das militärische Vorgehen gegen Al-Qaida und das Taliban-Regime in Afghanistan, welches Al-Qaida in vielen Bereichen unterstützte und in vielen Bereichen mit dem Netz verwoben war, stand in der ersten Phase im Vordergrund internationaler Kooperation. Unmittelbare Ziele der Operationen in Afghanistan waren die Zerstörung terroristischer Ausbildungslager und anderer Infrastruktur sowie das Ausschalten bzw. die Festnahme einer größtmöglichen Zahl von Terroristen.

36. Das Militär erfüllt in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus eine wesentliche Funktion. Dort wo Staaten den internationalen Terrorismus nachweisbar unterstützen, müssen sie wie das Taliban-Regime in Afghanistan mit einem militärischen Angriff rechnen. Ausbildungslager, terroristische Infrastrukturen und zum Kampf bereite Terroristen können nur mit militärischen Mitteln zerschlagen werden. Dazu bedarf es nicht nur der Luftwaffe, sondern auch speziell ausgebildeter und ausgerüsteter Sondereinsatzkommandos. Darüber hinaus verfügt das Militär über besondere Kompetenzen bei der Abwehr von Angriffen mit ABC-Waffen. Bei solchen Anschlägen kann es zivile Behörden bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und der medizinischen Versorgung unterstützen. Insgesamt bleibt festzuhalten: Das Militär leistet einen wichtigen und unverzichtbaren, aber relativ begrenzten Beitrag zur Bewältigung des Problems.

## 4.5 URSACHENBEKÄMPFUNG

37. Die Erfahrung politischer Unterdrückung, ethnischer Verfolgung, religiöser Diskriminierung, von Unterentwicklung, sozialer und wirtschaftlicher Perspektivlosigkeit sowie das Gefühl einer Feindschaft zum Westen bilden einen geistigen Nährboden, welcher den Terroristen immer neue Rekruten und Helfer in die Arme treibt. Es besteht zwar kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesen Erfahrungen und konkretem terroristischem Handeln. Es läßt sich jedoch nicht leugnen, daß sich die Drahtzieher der Anschläge antiwestlicher Gefühle und solcher Erfahrungen bedienen.

38. Gerade die Debatte nach dem 11. September macht die Gefahr deutlich, den Islam mit dem internationalen Terrorismus zu identifizieren. Die Konstruktion eines Gegensatzes zwischen islamischer und christlicher Welt würde sich auf den Kampf gegen den Terrorismus langfristig verheerend auswirken. Fundamentalismus ist in allen Religionen anzutreffen und führt immer wieder zu gewalttätigem terroristischem Handeln. Einen christlichen Hintergrund reklamieren radikale Abtreibungsgegner, die Anschläge auf Ärzte und Kliniken unternommen haben, ebenso wie der Attentäter von Oklahoma City 1995, Timothy Mc Veigh, welcher der radikalen christlichen Sekte der Davidianer nahe stand. Der israelische Ministerpräsident Rabin wurde von einem extremistischen jüdischen Siedler ermordet. In Indien geht die Gewalt nicht nur von muslimischen „Separatisten“ aus, sondern auch von radikalen Hindus, die unter anderem für die Zerstörung von Moscheen verantwortlich sind. Was diese Fundamentalisten eint, ist das Denken in Schwarz-Weiß-Kategorien. Sie wollen den Kampf zwischen den Mächten des Guten und des Bösen heraufbeschwören.

39. Überall jedoch, wo die Welt in „Gut“ und „Böse“ eingeteilt wird, besteht die Gefahr, in fundamentalistisches Denken zu verfallen. Daher ist es wichtig, zu demonstrieren: Der Kampf gegen den Terrorismus ist keine Auseinandersetzung zwischen verschiedenen „Kulturen“ (confrontation of civilisations). Wenn wir uns von Extremisten in eine Konfrontation judeo-christlicher versus islamische Gesellschaften hineindrängen ließen, hätten sie schon halb gewonnen. Keine Religion kann die grausamen Morde und die Verbrechen gegen die Menschlichkeit rechtfertigen. Daß Osama Bin Ladens Berufung auf den Islam einen Mißbrauch der Religion darstellt, hat die Verurteilung der Anschläge durch beinahe alle moslemischen Staaten und religiösen Führer gezeigt. Nur gemeinsam können Vertreter aller Kulturen und Religionen die Errungenschaften der Toleranz und Demokratie gegen die gewalttätige Barbarei verteidigen. Dies setzt eine Intensivierung des Dialog zwischen den Religionen und Kulturen voraus. Der Islam ist in den letzten 50 Jahren auch Teil der westlichen Welt geworden. Millionen gläubige Muslime leben in unseren Gesellschaften. Dennoch gibt es schon im Westen zu wenig Kontakt, Kenntnis und Verständigung zwischen den verschiedenen Glaubensrichtungen und Religionen. Hier ist mehr zu tun. Ebenso sind die Verständigung und der Dialog zwischen unterschiedlich geprägten Kulturkreisen und Regionen zu verstärken.

40. Von zentraler Bedeutung für die Bestimmung des Verhältnisses der westlichen zur muslimischen Welt ist der Nahostkonflikt. Neue Initiativen zur Lösung der Konflikte im Nahen Osten sind dringlicher als jemals zuvor. Die Eskalation der Gewalt seit 2000 und die zunehmende Aussichtslosigkeit gilt es zu stoppen, um über eine Waffenruhe zur Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen zu gelangen. Erst nach einer friedlichen Regelung des israelisch-arabischen Konfliktes kann das Mißtrauen gegenüber dem Westen langfristig abgebaut werden. Wir müssen gemeinsam das von Präsident Bush für 2005 avisierte Ziel erreichen, daß entsprechend den UNSC-Resolutionen 242 und 338 zwei Staaten, Israel und ein demokratisches Palästina, als Nachbarn in sicheren und anerkannten Grenzen leben. Die Initiative Saudi-Arabiens enthält die Zusicherung, dass die arabische Welt dann auch bereit ist, ihre Beziehungen zu Israel in vollem Umfang zu normalisieren. Eine Nahost-Konferenz wird angestrebt. Die Lösung von Sicherheitsfragen scheint nur in Verbindung mit der Wiederaufnahme von Verhandlungen über den Endstatus möglich zu sein.

41. Afghanistan spielte für den internationalen Terrorismus eine besondere Rolle. Das Taliban-Regime ließ den Terroristen in dem weiträumigen, gebirgigen und unübersichtlichen Land freie Hand und unterstützte sie bei der Vorbereitung ihrer internationalen Operationen. Nach dem Zerschlagen des Taliban-Regimes ist es nötig, dem Land eine politische und wirtschaftliche Perspektive zu geben. Afghanistan ist ein Testfall für die Glaubwürdigkeit der Koalition gegen den Terror. Noch immer leisten bis zu 5.000 Kämpfer Al-Qaidas und der Taliban im Land Widerstand. Sie sind auszuschalten. Nur dann kann der Wiederaufbau des Landes dauerhaft erfolgreich verlaufen und die Wurzeln des Terrorismus gekappt werden. Es sind jedoch leichte Fortschritte zu verzeichnen. Mit der Loya Jirgah in Juni 2002 hat erstmals seit Jahren eine afghanische Regierung ein Mandat auf breiter demokratischer Grundlage erhalten. Der Einfluß der Übergangsregierung beschränkt sich bislang weitgehend auf den Raum Kabul, wo die Regierung von ISAF geschützt wird. In den anderen Regionen häufen sich in den letzten Monaten die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen und lokalen Führern, die um die Vormachtstellung ringen. Immer wieder ist es zu Attentaten auf Mitglieder der Übergangsregierung gekommen. Ebenso nehmen die Auseinandersetzungen mit ISAF-Posten zu. Da eine Ausweitung des ISAF-Mandats über Kabul hinaus aufgrund der notwendigen Vergrößerung des Umfangs der Truppe keine Chance hat, ist es wichtig, die Übergangsregierung beim Aufbau einer nationalen Armee zu unterstützen. Ebenso zentral für die Stabilisierung der Übergangsregierung unter Hamid Karzai ist eine zügige Auszahlung der zugesagten Hilfsmittel. Dies wäre ein Beleg für die Glaubwürdigkeit der internationalen Koalition gegen den Terrorismus. Denn dadurch zeigte sich für die afghanische Bevölkerung konkret, daß die Zusammenarbeit mit der internationalen Staatengemeinschaft ihr Leben zum Besseren verändert.

42. Neben diesen unmittelbaren Herausforderungen ist der weltweite Kampf gegen Armut und Unterentwicklung zu verstärken. Soziale Ungleichheit und Diskriminierung bilden ebenso einen Nährboden für Terrorismus wie politische Unterdrückung und ungelöste Konflikte. Höhere Ausgaben für Entwicklungshilfe zur Bewältigung von Hunger, Seuchen und Armut können also auch einen Beitrag zur Prävention leisten. Für die Entwicklung der ärmsten Länder ist ein fairer Zugang zum Weltmarkt besonders wichtig. Hier gibt es in der EU und den USA erhebliche Defizite, zum Beispiel in der Landwirtschaft. Ökologische Krisen wie die Verknappung von Trinkwasser und die Wüstenbildung treffen verschiedenen soziale Gruppen unterschiedlich. Sie werden daher dazu beitragen soziale Konflikte in der Dritten Welt zu verschärfen und wahrscheinlich auch den Gegenstand internationaler Konflikte liefern. Daher ist auch in diesem Bereich präventives Handeln der internationalen Gemeinschaft geboten.

#### **4.6 GRUNDSÄTZE BEI DER BEKÄMPFUNG DES TERRORISMUS**

43. Die Anschläge vom 11. September zielen im Kern darauf ab, die offene, pluralistische Gesellschaft zu zerstören, die auf den Grundsätzen der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Freiheit beruht. Daher muß es das Primat unserer Auseinandersetzung mit dem Terrorismus sein, diese Werte zu achten und zu schützen.

44. Maßnahmen, die den Handlungsspielraum der Terroristen beschränken, bringen es leicht mit sich, daß auch die Rechte unbescholtener Bürger beschnitten werden. Die Anschläge zwingen uns dazu, das Verhältnis der Grundsätze „Offenheit“ und „Kontrolle“ zueinander zu überdenken. Das kann aber nicht heißen, daß die Prinzipien der „offenen Gesellschaft“ einfach zur Disposition gestellt werden. Es ist sicherzustellen, daß der Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und der Privatsphäre, die Bewegungsfreiheit und die Verfahrensrechte von Beschuldigten erhalten bleiben. Das Folterverbot gilt selbstverständlich auch für vermeintliche Terroristen. Sonst besteht die Gefahr, sich mit den skrupellosen Attentätern auf eine Stufe zu stellen.

45. Die Frage nach dem Status der Gefangenen Taliban- und Al-Qaida-Kämpfer konfrontiert die USA mit einem Dilemma. Nach den Genfer Konventionen dürfen Kriegsgefangene nicht verhört werden. Sie sind nur verpflichtet, sich und ihre militärische Einheit zu identifizieren. Die Einstufung als Kriegsgefangene würde eine Befragung nach Kenntnissen über Operationspläne, Strukturen

und Mitglieder der Organisation, die bei der Verhinderung zukünftiger Anschläge helfen könnten, unmöglich machen. Des Weiteren bestünde die Verpflichtung, solche Kombattanten nach dem Ende der Kampfhandlungen in ihr Heimatland zu repatriieren. Formalrechtlich spreche gegen den Status auch, daß das Taliban-Regime nur von 2 bzw. 4 Staaten international anerkannt worden sei. Aus diesem Grund wehren sich die USA gegen diese Qualifikation. Die Art und Weise des militärischen Kampfes legt gleichwohl, zumindest im Hinblick auf die Taliban-Kämpfer, die Anwendung dieses Status nahe. Aufgrund der neuartigen Situation wird darüber nachzudenken sein, ob das Völkerrecht in dieser Frage weiterzuentwickeln ist. Unabhängig von der Frage ihres Status sind alle Gefangenen human zu behandeln und haben im Falle einer Strafverfolgung Anspruch auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht.

## V. INTERNATIONALE AKTEURE

46. Organisationen des internationalen Terrorismus wie Al-Qaida stellen eine Herausforderung für die internationale Staatenwelt dar. Da Geheimdienste über Zellen der Organisation in über 60 Staaten der Erde berichten, kann sich kein Land allein effektiv und dauerhaft vor Anschlägen schützen. Staaten müssen daher global vorgehen, um ein Ausweichen der Terroristen in andere Länder zu verhindern. Die Vereinten Nationen (UN) spielen daher im Kampf gegen den Terrorismus eine zentrale Rolle. Die UN haben in den vergangenen 30 Jahren bereits 12 Konventionen gegen den Terrorismus verabschiedet, zuletzt 1999 zur Finanzierung, die jedoch von vielen UN-Mitgliedern noch nicht ratifiziert wurden. Bereits seit dem Frühjahr 2001 bemüht man sich um die Verabschiedung einer Rahmenkonvention, die bestehende Lücken schließt und einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für gemeinsames Handeln zur Prävention und zur Unterdrückung des Terrorismus setzt. Die noch offenen Fragen zeigen, welche Schwierigkeiten auf dem Weg zum gemeinsamen Vorgehen zu überwinden sind. Die Anwendung der Konvention auf Operationen regulärer Streitkräfte soll ausgeschlossen werden. Davon hängt auch die Einigung auf eine gemeinsame Definition, was Terrorismus darstellt, ab. Dieselbe Handlung - Bombenanschläge, Flugzeugentführungen oder Geiselnahmen – kann je nach der Einschätzung der politischen Motive durch den betreffenden Staat in einen Fall als „Terrorismus“, im anderen Fall als Beitrag zum Guerilla- oder „Freiheitskampf“ eingestuft werden. Wenn man eine sachlich-neutrale Definition wählt, die allein auf bestimmte Handlungen und deren politische Motivation abhebt, könnte dies leicht dazu führen, daß auch international geachtete Gegner von Unrechtsregimen wie Nelson Mandela in Südafrika von der internationalen Gemeinschaft als „Terroristen“ eingestuft würden.

47. Neben der Normsetzung kann die UN bei der Strafverfolgung eine Rolle spielen. Die Erfahrungen mit den ad hoc Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag und für Ruanda in Arusha haben gezeigt, wie wichtig internationale Instanzen sein können, wenn nationale Gerichte nicht dazu fähig oder bereit sind, die Verantwortlichen für massive Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft zu ziehen. Der Internationale Strafgerichtshof (ICC), dessen Statut am 1. Juli in Kraft trat, könnte auch bei der Verfolgung internationaler Terroristen subsidiär zur nationalen Justiz aktiv werden. Wenn Terroristen auf einwandfreier rechtsstaatlicher Grundlage verurteilt werden, stärkt dies weltweit das Bewußtsein von Recht und Gerechtigkeit und hilft die Terroristen zu isolieren. Der ICC könnte dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Um so bedauerlicher ist die Kontroverse zwischen den Verbündeten um den Gerichtshof.

48. Nach den Anschlägen von 11. September hat der UNSC mit den Resolutionen 1368 und 1373 relativ klare Vorgaben für Sanktionen gemacht. Die operative Umsetzung der Maßnahmen obliegt den Mitgliedstaaten. Aber auch eine Reihe internationaler Organisationen können wichtige Beiträge zu einzelnen Fragen leisten. Im Hinblick auf das Kappen der Finanzströme spielen nicht nur die Financial Action Task Force der G-8 und der Währungsfonds (IMF), sondern auch Zusammenschlüsse nichtstaatlicher Akteure wie multinationalen Banken eine wichtige Rolle. Einige Regionalorganisationen, wie der Europarat und die Organisation Amerikanischer Staaten haben sich seit langem um die Kooperation bei der Strafverfolgung von Terroristen bemüht. Wenn es um

die Bekämpfung chronischer Ursachen, wie Armut, wirtschaftlicher Unterentwicklung und sozialer Ungleichheit geht, sind auch die Weltbank und WTO gefragt. Aber wer ist dazu in der Lage diese unterschiedlichen Akteure zu einem koordinierten Vorgehen zu bewegen? Die UN wäre damit derzeit überfordert.

49. Wenn man die Zielsetzung der Attentäter ansieht, stellen die Anschläge einen Angriff auf die „westliche Zivilisation“ und ihren Einfluß in der Welt dar. Drei, miteinander durch eine gemeinsame Werteordnung verbundene Akteure sind prädestiniert, die internationalen Bemühungen voranzutreiben und zu koordinieren: Die USA und Kanada, die EU und die NATO. Die USA haben als unmittelbar Betroffener die Initiative ergriffen und wurden dabei von Kanada unterstützt. Aufgrund der einzigartigen Kombination ihres diplomatischen, militärischen und wirtschaftlichen Potentials haben die USA die Führungsrolle übernommen und innerhalb weniger Wochen eine große internationale Koalition gegen den Terrorismus zustande gebracht. Sie haben es bisher auch übernommen, die Aktivitäten in den verschiedenen internationalen Foren zu koordinieren.

50. Die EU war für alle ihre Mitglieder die zentrale Institution zur Koordination ihrer Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit und zur Durchführung der Finanzsanktionen. In der EU zeichnet sich als Reaktion auf die Anschläge Bewegung ab bei der Vertiefung der Kooperation von Polizei und Justiz. Bei Europol in Den Haag wird eine Abteilung für Terrorismusbekämpfung eingerichtet. Das Inkrafttreten von EUROJUST, die europäische Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Verfolgung von Straftätern, ist auf 2002 vorgezogen worden. Zugleich hat man sich auf einen gemeinsamen EU-Haftbefehl geeinigt, der die Auslieferung von Straftätern drastisch vereinfachen soll. Er soll 2004 eingeführt werden. Eine Reihe von Mitgliedstaaten wollen das Verfahren aber freiwillig schon früher einführen.

51. Die EU hat nach innen erhebliche Aktivitäten entfaltet, ist aber nach außen als Union kaum in Erscheinung getreten. Bilaterales Verhalten, nicht gemeinsames Auftreten waren im Verhältnis zu den USA nach den Anschlägen prägend. Die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik steckt noch immer in den Anfängen. Die institutionellen Strukturen stehen. Die EU verfügt jedoch nur über eingeschränkte einsatzfähige Kapazitäten. Defizite zeigen sich auch in der Abstimmung des außenpolitischen Vorgehens. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie weit die EU in Zukunft den politischen Willen entwickelt, bei ähnlichen Bedrohungen weltweit aktiv zu werden.

52. Die NATO erklärte zum ersten Mal den Bündnisfall nach Art. 5 des Washingtoner Vertrages. Die Verbündeten zeigten damit, daß sie die Anschläge als Angriff auf alle verstanden und bereit waren, gemeinsam zu reagieren. Die USA haben jedoch darauf verzichtet, die NATO als Instrument zu nutzen. Da die USA – anders als viele andere NATO-Partner - allein praktisch alle Funktionen ausüben können, die NATO-Strukturen abdecken, forderte die US-Administration nur spezifische militärische Kapazitäten von der NATO, wie die AWACS-Aufklärungsflugzeuge zur Überwachung des Luftraumes der USA, und einzelnen Mitgliedstaaten an. Bei diesem amerikanischen Vorgehen mag zum einen das Ziel eine Rolle gespielt haben, ein breite Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden, welche auch asiatische, afrikanische und lateinamerikanische Staaten umfaßt. Es hängt aber möglicherweise auch mit Erfahrungen im Kosovo-Konflikt zusammen. Von vielen wird das Buch des NATO-Oberbefehlshabers General Wesley Clark<sup>1</sup> als Beleg dafür gewertet, daß sich der NATO-Rat (NAC) regelmäßig in die Zielplanung eingeschaltet habe und die Effektivität der militärischen Operationen darunter gelitten habe. General Clark hat der Einschätzung zwar widersprochen, daß es eine „Kriegführung per Ausschuß“ („war by committee“) im engeren Sinne gegeben habe, und darauf hingewiesen, daß ein Erfolg ohne den politischen und wirtschaftlichen Druck, den der Konsens der NATO-Partner mit sich brachte, nicht möglich gewesen wäre. Viele halten jedoch an ihrer Skepsis gegenüber der NATO fest, obwohl die NATO bei friedenssichernden Operationen in Südosteuropa, SFOR und

---

<sup>1</sup> Wesley K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York: Public Affairs, 2001.

KFOR, ihre Handlungsfähigkeit mehr als einmal unter Beweis gestellt hat. Task Force Fox bildete die Grundlage für den friedlichen Verlauf der Wahlen in Mazedonien und bietet die Chance für einen Ausgleich zwischen Mehrheit und Minderheit. Zusammen mit der EU ist die NATO die treibende Kraft hinter der Umsetzung des Friedensabkommens von Ohrid. Ohne die internationalen Friedenstruppen könnten morgen wieder Kämpfe ausbrechen. Die EU will die militärische Absicherung in diesem Jahr übernehmen. In Ermangelung dauerhafter Vereinbarungen zwischen NATO und EU, deren Abschluß durch die unterschiedlichen Auffassungen Griechenlands und der Türkei noch immer nicht möglich ist, könnte sich die Übernahme verzögern. Dann sollte die NATO-Mission unbedingt verlängert werden.

53. Auch die europäischen Mitglieder nutzten die multilateralen Strukturen der NATO nicht, wo dies möglich gewesen wäre. Europäische Staaten stellen 16 der 20 an ISAF beteiligten Nationen. Ein integriertes Kommando, wie bei NATO-Einsätzen üblich, kam nicht zustande. Die Verantwortung für den Einsatz verblieb bei den nationalen Kontingenten. Ansätze zur Bildung integrierter Kommandos gab es schon im Rahmen der Multinationalen Brigade in Kabul. Im Zusammenhang mit einer möglichen Übernahme der Führungsfunktion durch das Deutsch - Niederländische Korps wird derzeit darüber nachgedacht, ab Anfang nächsten Jahres stärker auf SHAPE und andere NATO-Kapazitäten zurückzugreifen. Die maßgebliche Beteiligung an einer Operation außerhalb Europas wäre ein Novum für die NATO und könnte signalisieren, daß sie sich zukünftig noch stärker und weltweit bei der Lösung von Regionalkonflikten engagiert. Diese Aufgabe wird auch in der von der Bush-Administration im September vorgelegten neuen Nationalen Sicherheitsstrategie als eine zentrale Herausforderung beschrieben.

54. Der internationale Terrorismus bedroht in besonderer Weise die westliche Staatengemeinschaft. Sie stellt eine neuartige sicherheitspolitische Herausforderung für die Verbündeten in Nordamerika und Europa, die engste Zusammenarbeit erfordert. Während im Bereich der militärischen Zusammenarbeit mit der NATO ein fester Rahmen für gemeinsames Handeln besteht, fehlen bisher entsprechende Kooperationsmechanismen auf dem Feld der inneren Sicherheit. Der Kampf gegen den Terrorismus macht deutlich: Es gibt auch sicherheitspolitische Fragen im transatlantischen Verhältnis jenseits der NATO. Für diese gilt es, zwischen der EU sowie den USA und Kanada ein Forum zu schaffen, welches auch die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen behandelt.

55. Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist eine möglichst umfassende Zusammenarbeit erforderlich. Nicht alle Staaten in der Koalition teilen die Wertvorstellungen von Freiheit und Demokratie. Die Auswahl der Partner folgt funktionalen Kriterien. Pragmatisch gilt es mit den Staaten zu kooperieren, die für die Lösung von Konflikten in einer bestimmten Region – wie Pakistan in Afghanistan – eine besondere Rolle spielen können. Das von US-Verteidigungsminister Rumsfeld proklamierte Prinzip der Partnerwahl „the mission defines the coalition“ ist in dieser Hinsicht durchaus der Sache angemessen. Die Rolle der NATO wird damit aber kaum hinreichend beschrieben. Im Kampf gegen den Terrorismus mag ihr eine geringere Bedeutung zukommen. Dies verringert aber nicht ihre sonstigen Aufgaben bei der Gewährleistung der Sicherheit im euro-atlantischen Raum. Daher muß künftig klarer zwischen der breiten Koalition und dem von einer Wertegemeinschaft getragenen Bündnis unterschieden werden. Auch in der durch ein spezifisches gemeinsames Interesse bedingten Koalition darf eine von den eigenen Werten bestimmte Beurteilung dieser Staaten nicht vollkommen ausgeblendet werden. Wenn Repressionen gegen Oppositionelle wie in China gegen die Tibeter unter dem Deckmantel der Bekämpfung des Terrorismus verstärkt werden, können wir das nicht kritiklos hinnehmen.

## **VI. ENTWICKLUNGEN DER BEZIEHUNGEN ZUR RUSSISCHEN FÖDERATION**

56. Der 11. September bedeutet einen Einschnitt im Verhältnis Russlands zur NATO und zu den USA. Obwohl militärisch eine Großmacht fehlt es Russland an politischem und wirtschaftlichem Gewicht. Putins Ziel ist die Wiedererlangung russischer Größe und Bedeutung in der Weltpolitik. Dies erfordert die Modernisierung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen. Putin hat eingesehen, dass dies nur durch eine Öffnung gegenüber den USA und der EU zu erreichen ist. Den 11. September begriff Putin als „Chance“, das Verhältnis zu den USA und zur NATO neu zu bestimmen und für einen radikalen Richtungswechsel in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik zu nutzen. Diese Wende ist innenpolitisch nicht unumstritten. Um seine pragmatische Entscheidung rechtfertigen zu können, ist Putin darauf angewiesen, praktische Vorteile aus der Beziehung zum Westen zu ziehen.

57. Unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September hat Russland als einer der ersten Staaten den USA seine Solidarität ausgesprochen. In der Ausbreitung des islamistischen Fundamentalismus sieht Russland bereits seit längerer Zeit eine Gefahr. Es war also keine hohe Hürde zu überwinden, um den USA im Kampf gegen den Terrorismus Unterstützung anzubieten. Zugleich ermöglichte dieses Angebot, gegenüber den USA nicht nur die eigene Bedeutung zur Geltung zu bringen, sondern auch die Stärke der USA zu nutzen, um die Bedrohung im Süden des eigenen Landes zu bekämpfen.

58. Die Interessen Russlands und der Allianz in der Bekämpfung des Terrorismus berühren sich. In der Kooperation mit dem Westen hofft Russland, das eigene Vorgehen in Tschetschenien als Kampf gegen den islamistischen Terrorismus rechtfertigen zu können und in diesem Zusammenhang auf mehr Verständnis seitens der Allianz zu stoßen. Trotz aller Berechtigung im Kampf gegen den Terrorismus auch in Tschetschenien, muss festgehalten werden, dass das russische Vorgehen nicht nur ineffektiv, sondern auch gegenüber der tschetschenischen Bevölkerung weder legitim noch verhältnismäßig war und ist. Die notwendige Kooperation mit Russland in der Bekämpfung des terroristischen Fundamentalismus darf nicht dazu führen, Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien durch Russland zu tolerieren.

59. Putins Unterstützung der Nordallianz und die Duldung amerikanischer Militärbasen in zentralasiatischen Staaten sind deutliche Zeichen für eine Annäherung Russlands und der USA. Das russische Interesse an strategischer Zusammenarbeit mit dem Westen führte dazu, dass die einseitige Kündigung des ABM-Vertrages durch Bush und der Aufbau eines Raketenabwehrsystems keine schwere Krise hervorriefen. Stattdessen sagten beide Präsidenten einander zu, ihren Bestand an strategischen Nuklearwaffen in den nächsten zehn Jahren um etwa 6.000 auf 1.700-2.200 Sprengköpfe zu reduzieren. Das am 23. Mai 2002 unterzeichnete Abkommen weist auf Betreiben der USA weniger detaillierte Vorschriften zur Umsetzung dieser Abrüstungsverpflichtungen auf als traditionelle Rüstungskontrollverträge. Es fehlt beispielsweise das Prinzip der Irreversibilität der Reduzierungen. Sprengköpfe können zwischengelagert werden, ohne auf die Obergrenzen angerechnet zu werden. Angerechnet werden sie nur, wenn sie operativ auf Trägersystemen disloziert sind.

60. Parallel dazu fand auch eine Annäherung zwischen Russland und der NATO statt. Schon 1990 hat die NATO erklärt, dass sie Russland nicht mehr als Gegner sieht. Diese Aussage hat Russland bisher mit Skepsis betrachtet. So war es für viele NATO-Kritiker in Russland eine wirkliche Überraschung, als die NATO nach dem 11. September erstmalig den Bündnisfall nach Artikel 5 ausrief, und zwar nicht gegen Russland, sondern gegen das Netzwerk des Terrorismus. Diese Erfahrung hat in Russland ein breites Umdenken in Bezug auf die NATO in Gang gesetzt.

61. In diesem Kontext sieht Russland auch die NATO-Erweiterung als weniger problematisch an. Die Änderung in der russischen Wahrnehmung der NATO bedeutet eine große Chance für die

Allianz und für den Ausbau der Kooperation. In der Rede vor dem Deutschen Bundestag am 25. September 2001 kritisierte Putin, dass die NATO alles allein entscheide und erst im zweiten Schritt die Unterstützung Russlands suche. Der britische Premierminister Blair reagierte darauf mit dem weitgehenden Angebot, künftig auch gemeinsame Entscheidungen zu treffen. Im Dezember 2001 schlug die NATO Russland vor, ein Gremium „zu 20“ solle den „Permanent Joint Council“ (PJC) der „19+1“ ersetzen. Im PJC fanden Konsultationen mit Rußland statt, nachdem sich die 19 NATO-Mitglieder auf eine Position verständigt hatten. Die am 28. Mai 2002 in Rom von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Deklaration sieht vor, „als gleichberechtigte Partner auf Gebieten von gemeinsamem Interesse“ zusammenzuarbeiten mit dem Ziel „Möglichkeiten für gemeinsame Aktionen zu 20“ zu identifizieren und diese anzustreben. Alle Mitglieder können Themen auf die Tagesordnung setzen. Da der Rat auf der Grundlage des Konsensprinzips operiert kann jedes Mitglied eine Beschlußfassung blockieren. Wenn die Konsensfindung häufig von einzelnen Mitgliedern verhindert würde, dürfte dies das Vertrauen in die neue Institution erschüttern. Daher ist es sinnvoll, daß man mit einer kleinen Agenda begonnen hat: dem Kampf gegen den Terrorismus, Krisenmanagement und friedens sichernde Maßnahmen, Non-Proliferation, Rüstungskontrolle, ABC-Abwehr, Zivilschutz gemeinsame militärische Übungen, Luftraumkontrolle oder wissenschaftliche Kooperation. Gerade durch gemeinsame Praxis kann Vertrauen in die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation wachsen. Später könnte die Themenpalette schrittweise ausgeweitet werden.

62. Neben einer zunehmenden sicherheitspolitischen Kooperation gewinnt die ökonomische Zusammenarbeit an Bedeutung. Sie ist ein wesentliches Anliegen Putins, denn sie ist nicht nur wichtig für die Modernisierung Russlands, sondern gibt auch dem russischen sicherheitspolitischen Engagement die notwendige Basis. Auf einen Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation mit den USA und der EU sowie die Aufnahme in die WTO ist Putin angewiesen, um seinen Kurs marktwirtschaftlicher und politischer Reformen erfolgreich fortzusetzen. Ein erstes positives Signal war die Entscheidung der G8, Rußland 2006 als Vollmitglied aufzunehmen. Man geht davon aus, daß Rußland der WTO zu diesem Zeitpunkt bereits angehört.

## **VII. DIE ZUKÜNFTIGE ROLLE DER NATO**

63. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hatten viele die NATO tot gesagt. In den 90er Jahren hat sie jedoch auf neuen Feldern, insbesondere beim Krisenmanagement und bei Friedensmissionen ihre Bedeutung und Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Die NATO-Operationen in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo und Mazedonien sind – trotz aller Probleme – Erfolgsgeschichten. Zuletzt hat die NATO ebenso schnell und entschlossen auf die Terroranschläge reagiert. Da die USA von dem Beistandsangebot der Verbündeten keinen Gebrauch gemacht hat, ist eine Debatte über einen drohenden Bedeutungsverlust der NATO entbrannt. Was liegt dieser Diskussion zugrunde und wie ernst sind die Befürchtungen zu nehmen?

64. Für Amerikaner bedeuten die Anschläge auf New York und Washington eine tiefe Zäsur: Sie markieren das Ende des Mythos von der „Unverwundbarkeit“. Ihnen wurde schmerzlich vor Augen geführt, daß sie nicht länger von zwei Ozeanen geschützt und immun sind gegen Ereignisse in anderen Weltregionen. Aktives außenpolitisches Engagement dient nicht nur der Förderung von Frieden, Freiheit, Demokratie und wirtschaftlicher Wohlfahrt, sondern wird nun mehr und mehr als essentielle Voraussetzung für Sicherheit im eigenen Land angesehen. Gleichzeitig haben die Angriffe das Land geeint. Die Amerikaner sind entschlossener denn je, sich gegen den internationalen Terrorismus zu verteidigen und sich für die Ideale Freiheit und Demokratie einzusetzen. Wo ein multilaterales Vorgehen möglich ist, nimmt man die Chance gerne wahr. Wo dies nicht möglich scheint, ist man entschlossen, die für nötig erachteten Maßnahmen auch allein zu ergreifen. Das schließt militärische Operationen ein. US-Präsident Bush hat in seiner Rede zur Lage der Nation am 29. Januar 2002 deutlich gemacht, daß für die USA derzeit die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und durch unberechenbare Staaten, die über Massenvernichtungswaffen verfügen, absoluten Vorrang hat. Danach bestimmen

die USA die Bedeutung, welche sie sicherheitspolitischen Institutionen und Instrumenten wie der NATO beimessen.

65. Aus Sicht der europäischen Verbündeten ist Terrorismusbekämpfung eine bedeutende sicherheitspolitische Aufgabe, war bisher jedoch bei weitem nicht die wichtigste. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges und des Golfkrieges 1990/91 stand für sie die Sicherheit und Stabilität in Europa im Vordergrund. Damit waren Sicherheitsfragen für sie per se NATO-Angelegenheit. Dies hat sich nach dem 11. September verändert. Instabilität in Afghanistan und Pakistan oder Regionalkonflikte wie der Kaschmir- oder der Nahostkonflikt haben erkennbare Auswirkungen auf die westliche Staatengemeinschaft. Für die Europäer stellt sich die Frage, ob sie bereit sind, sich weltweit zu engagieren und sich dabei der NATO zu bedienen.

66. Die USA haben – wie einzelne andere NATO-Mitglieder - in der Vergangenheit immer wieder bei Konflikten in anderen Regionen der Welt interveniert. Sofern sie sich militärisch engagiert haben, taten sie dies außerhalb des NATO-Rahmens (zum Beispiel in Grenada 1983, Libyen 1986, Panama 1989, Golfkrieg 1990/91 oder Haiti 1994). Während der Verzicht auf die Nutzung der NATO zur Durchführung der Operation in Afghanistan – aus europäischer Sicht – einen Bedeutungsverlust der NATO zu signalisieren scheint, kann man in der US-Praxis auch eine bestimmte Kontinuität sehen.

67. In der aktuellen Diskussion um die Zukunft der NATO besteht die Gefahr, angesichts der Bedrohung durch den Terrorismus, die anderen sicherheitspolitischen Aufgaben der NATO aus dem Blick zu verlieren. Erstens verhindert die integrierte Streitkräftestruktur eine Renationalisierung der Verteidigungspolitik. Das war in Westeuropa wichtig. Heute spielt es für die Beitrittskandidaten in Osteuropa und Südosteuropa eine zentrale Rolle. Die Einbindung trägt zur Stabilisierung der innerstaatlichen Ordnung und der Beziehungen zu den Nachbarstaaten bei. Zweitens hat sie partnerschaftliche Beziehungen zu Rußland, der Ukraine und anderen Staaten im Kaukasus oder Zentralasien aufgebaut. Deren Einbindung hat wesentlich zur Stabilität in Europa beigetragen. Erst vor diesem Hintergrund war die weitgehende Unterstützung Rußlands und der Mitglieder des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates für den Kampf gegen den Terrorismus kurzfristig möglich. Drittens hat sich die NATO in den letzten Jahren zu einem der wichtigsten Akteure beim internationalen Krisenmanagement und bei der Durchführung von Friedensmissionen entwickelt. Neben den USA ist die NATO der einzige sicherheitspolitische Akteur, der weltweit zur Durchsetzung von Völkerrecht und zur Sicherung des Friedens handeln kann. Ob und wo dies geschieht, entscheiden jeweils die Mitglieder. Auch wenn der Schwerpunkt bislang auf Europa lag, sind solche Operationen in Zukunft auch außerhalb, wie in Afghanistan, vorstellbar. Die Voraussetzungen dafür sind bereits mit dem Strategischen Konzept der NATO von 1999 geschaffen worden, das gemeinsames Handeln vorsieht, wenn und wo dies der „Sicherheit des euro-atlantischen Raums“ dient. Da es auch die Bedrohungen durch den Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen anspricht, herrscht bisher im Nordatlantischen Rat Übereinstimmung, daß eine Revision des Strategischen Konzepts nicht notwendig ist.

68. Welche Funktionen kann die NATO darüber hinaus bei der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus übernehmen? Sie kann nur eine begrenzte Rolle spielen, weil die wesentlichen Herausforderungen nicht im militärischen Bereich liegen. Die NATO stellt Kapazitäten und Strukturen bereit, die bei der militärischen Bekämpfung des Terrorismus genutzt werden können. Bedingung für einen Einsatz ist der politische Wille und Konsens der Mitglieder. Die NATO kann eine Reihe von spezifischen Funktionen ausüben.

69. Erstens dürfte die militärische Absicherung bei der Lösung von Regionalkonflikten, welche einen Nährboden für die Entwicklung von Terrorismus bilden können, im Vordergrund stehen. Gerade im Bereich der Abwehr von Angriffen mit ABC-Waffen verfügt das Militär über einen erheblichen Kompetenzvorsprung gegenüber zivilen Behörden. Zweitens spielt sie eine Rolle bei der Koordination von Bemühungen um Non-Proliferation und Raketenabwehr (TMD). Drittens

bietet sich die Zusammenarbeit bei der Zivilverteidigung und dem Katastrophenschutz an. Viertens könnte die NATO als Forum für eine verstärkte Geheimdienstkooperation dienen.

70. Die europäischen Verbündeten müssen sich fragen, ob sie über ausreichende und angemessene Kapazitäten verfügen, um in diesen Fragen im Bündnis aktiv zu werden, wenn ihre Sicherheit von außerhalb Europas bedroht wird.

71. Das militärische Vorgehen in Afghanistan hat die Führungsrolle der USA in der Allianz weiter gestärkt, gerade weil die Operation nicht im Rahmen der NATO stattfand. Der schnelle militärische Erfolg demonstrierte wiederum eindrücklich das überlegene Militärpotential der USA. Es zeigte, wie wenig die USA auf die praktische Unterstützung ihrer Verbündeten angewiesen sind. Die Steigerung des Verteidigungsbudgets um \$ 48 Mrd. auf \$ 389 Mrd. im Jahr 2003 dürfte dafür sorgen, daß sich die „technologische Lücke“ auf absehbare Zeit nicht schließt. Sie könnte sich sogar weiter vertiefen. Dieses Ungleichgewicht belastet das transatlantische Verhältnis und die NATO.

72. Senator Richard Lugar, ein traditioneller NATO-Unterstützer, hat im Januar 2002 davor gewarnt, die USA könnten das Interesse an der Organisation verlieren, wenn diese nicht stärker auf den Kampf gegen den Terrorismus und die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (WMD) ausgerichtet und global aktiv würde. Die Stimmen mehren sich in den USA, die solch einen Schwenk fordern. Eine stärkere Neuausrichtung des Bündnisses auf Aufgaben wie die Terrorismusbekämpfung setzt jedoch nicht nur die Schaffung neuer Instrumente voraus. Sie wirft auch grundlegende politische Fragen auf. \*Der künftige Kampf gegen den Terrorismus wirft unter anderem die Frage auf, ob man auch gegen den erklärten Willen eines Staates auf seinem Territorium gegen eine terroristische Gruppe vorgehen soll. Die NATO hat sich bislang auf die Verteidigung gegen Angriffe und (reaktives) Krisenmanagement beschränkt. Solches Handeln findet eine Grundlage im Völkerrecht. Es dürfte nicht leicht fallen, zur Frage eines präventiven Vorgehens einen Konsens im Bündnis herzustellen.

73. Ebenso stellt sich beim Thema Massenvernichtungswaffen die Frage, wie man mit Staaten umgeht, die mangelnde Kooperationsbereitschaft zeigen? Versucht man sie mit Anreizen, politischen oder wirtschaftlichen Sanktionen zum Einlenken zu bewegen, oder steht auch ein „Entwaffnungsschlag“ durch die NATO zur Disposition? Die USA haben ein solches Vorgehen in der Vergangenheit nicht ausgeschlossen. Sie haben sich den Ersteinsatz von Nuklearwaffen auch bei Angriffen mit B- und C-Waffen vorbehalten. Der Nichtverbreitungsvertrag (NPT) untersagt jedoch den Einsatz von Nuklearwaffen gegen Nicht-Nuklearstaaten. Aus Gründen der Abschreckung mag es sinnvoll sein, einen potentiellen Gegner über die Reaktion im Unklaren zu lassen. Aber wäre es sinnvoll, die Drohung mit einem Präventivschlag gegen B- oder C-Waffenstaaten zur Doktrin der NATO zu erheben?

74. Die in diesem Jahr zu führende Diskussion über neue Aufgaben des Bündnisses bringt also eine Reihe schwieriger Fragen mit sich. Diese haben ein anderes Thema in den Hintergrund gedrängt: Die Erweiterung der NATO. Die niedrigere Priorität auf der Agenda des Bündnisses hat sich bislang nicht zum Nachteil der Aspiranten ausgewirkt. Die Aufnahme der baltischen Staaten ist nach der Annäherung an Rußland im Zuge der Antiterror-Koalition heute kaum mehr umstritten. Eine große Erweiterungsrunde erscheint heute wahrscheinlich. Dafür sprechen das Interesse an der Stabilisierung der Lage in Südosteuropa ebenso wie das Interesse an einer möglichst großen Zahl fester Verbündeter im Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

75. Die Alliierten wollten Auseinandersetzungen wie beim Madrider Gipfel im Juli 1997 zwischen Europäern und Amerikanern vermeiden. Daher war unter den großen NATO-Staaten verabredet worden, sich zunächst untereinander auf einen Konsens zu einigen, bevor man sich in der Öffentlichkeit auf die Aufnahme bestimmter Staaten festlegt. Diesen Überlegungen folgte die Parlamentarische Versammlung der NATO als sie am 28. Mai 2002 auf ihrer Frühjahrstagung in Sofia eine Resolution zur Erweiterung verabschiedete. Sie würdigte die Vorbereitungen

Sloweniens, der Slowakei, Estlands, Lettlands, Litauens, Bulgariens und Rumäniens als besonders weit vorangeschritten und fand anerkennende Wort für die Entwicklung in Kroatien, Mazedonien und Albanien. Auch wenn man sich nicht definitiv auf eine Einladung dieser Kandidaten festlegte, würde offensichtlich eine breite Mehrheit der NATO-Parlamentarier es begrüßen, wenn am Ende alle sieben zuerst genannten Staaten in Prag eine Einladung erhielten.

76. Die Chancen, daß wir uns auf einen Konsens zu bewegen, stehen derzeit gut. Ende August hat das US Senate Foreign Relations Committee einen Bericht vorgelegt, der bei Fortsetzung des Reformkurses und geplanter Modernisierungen ebenfalls die Aufnahme von 7 Kandidaten empfiehlt. Der Vorsitzende des Senatsausschusses, Senator Biden (D-Delaware), hat sich in einer Kolumne in der Los Angeles Times – trotz vom ihm eingeräumter, anfänglicher Bedenken im Hinblick auf den Vorbereitungsstand Bulgariens und Rumäniens - bereits am 1. September dafür ausgesprochen, dieser Empfehlung zu folgen.

77. Seit der Frühjahrstagung haben sich die Aussichten verbessert, daß es gegenüber keinem dieser Kandidaten noch erhebliche Vorbehalte gäbe. Die slowakischen Bürger haben bei den Wahlen am 20./21. September den Reformkurs der Koalitionsregierung unter Führung der SDKU von Ministerpräsident Dzurinda bestätigt und sich klar für die Integration in EU und NATO ausgesprochen. Der ehemalige Ministerpräsident Meciar bzw. seine Partei, die HZDS, wird auch in der Zukunft keine Rolle in der slowakischen Regierung spielen. Bei ihm hätten die Mitgliedsstaaten nicht das nötige Vertrauen in die Zuverlässigkeit ihres Partners gehabt, das die auf Konsens angelegten Entscheidungsverfahren der NATO voraussetzen.

78. Im übrigen möchte ich darauf hinweisen, daß nicht allein die Slowakei in diesem Jahr mit Sorge beobachtet wurde. Auch Slowenien, das noch vor eineinhalb Jahren als einer der wenigen sicheren Kandidat galt, ist auf dem NATO-Außenministertreffen in Reykjavik in die Kritik geraten. Zum einen, weil es sich zu sicher glaubte und zum anderen, weil das Tempo der Streitkräftereform zuletzt zu wünschen übrig ließ. Aber auch weil Regierung und Parlament nicht genug unternahmen, um die öffentliche Meinung von dem Ziel des NATO Beitritts zu überzeugen. Die Unterstützung des NATO-Beitritts ist kontinuierlich auf zuletzt knapp unter 40% gesunken. Das stellt ein Risiko dar. Denn wie sähe es aus, wenn die NATO ein Land zum Beitritt einlädt, und dieses Angebot dann in einem Referendum abgelehnt werden würde?

79. Eine Einladung von 7 neuen Mitgliedern wirft von Neuem die Frage nach der Handlungsfähigkeit der NATO auf. Die Erweiterung vergrößert den Abstand zwischen den Kapazitäten der einzelnen Mitglieder. Manche fürchten daher, daß die Erweiterung die militärische Handlungsfähigkeit der Allianz vermindern und so den Trend zur Umwandlung in ein politisches Organ, das sich kaum mehr von der OSZE unterscheiden würde, verstärken könnte. Um diesem Trend entgegenzuwirken, werden Bemühungen zur Schaffung einer kleinen Zahl zentraler militärischen Kapazitäten ebenso wie eine Straffung der Strukturen und Entscheidungsabläufe diskutiert: Von der Reduktion der Zahl der Koordinationsausschüsse und militärischen Kommandos, über die Änderung des Ablaufes von Ministerratssitzungen bis hin zur Delegation von Managementaufgaben an den Generalsekretär. Das Konsensprinzip dürfte dabei nicht in Frage gestellt werden, aber die Mechanismen zur Herstellung dieser Übereinstimmung müßten verbessert werden.

80. Manche der geplanten Änderungen werfen jedoch weitreichende Fragen auf. Im Zuge der Neuordnung der Verteidigung des US-Territoriums wird in den USA im Oktober 2002 erstmals ein einheitliches Oberkommando (NORTHCOM) geschaffen und andere regionale Zuständigkeiten umverteilt. In der Folge bat der US-Präsident den NATO-Generalsekretär darum, den SACLANT von seinem Aufgaben zu entbinden, damit er sich auf seine Aufgabe als Joint Forces Commander konzentrieren kann. Aus Sicht des Pentagon scheint das ACLANT nicht mehr nötig zu sein und das EUCOM soll den Großteil der Kompetenzen übernehmen. Aus Sicht der europäischen Verbündeten handelt es sich jedoch nicht um irgendein Kommando, sondern um die neben dem SACEUR wichtigste NATO-Kommando-Behörde. Es hätte gravierende Folgen für die NATO, wenn ACLANT aufgelöst oder in seiner Bedeutung erheblich herabgestuft würde. Bislang symbolisiert

SACLANT mit seiner einheitlichen Zuständigkeit für den Atlantik die Verbindung zwischen der Verteidigung Europas und der USA. Seine Auflösung würde die Frage aufwerfen, ob hinter den Überlegungen zur „Heimatverteidigung“ bei den USA der Wunsch nach Autarkie steht, ohne die NATO allein für die Sicherheit des eigenen Territoriums verantwortlich zu sein. Die angedachte Errichtung einer NATO-Behörde zur Planung gemeinsamer Operationen und Streitkräftestrukturen wäre kein vollwertiger Ersatz für ein operatives Kommando. Dem ACLANT unterstehen bisher auch die britischen und amerikanischen Atom-U-Boote, wenn sie der NATO in Krisenzeiten zugeordnet werden. Nicht nur die hohe symbolische Bedeutung, sondern auch die wertvollen Erfahrungen der Zusammenarbeit in integrierten Kommandos, welche die praktische Zusammenarbeit in multinationalen Verbänden befördert, sprechen dafür ACLANT oder ein vergleichbares operatives NATO-Kommando auf US-Territorium zu erhalten.

81. US-Verteidigungsminister Rumsfeld schlug bei der Zusammenkunft der NATO-Verteidigungsminister am 24.-27. September 2002 in Warschau vor, eine neue Schnelle Eingreiftruppe der NATO zu bilden. Im Unterschied zum bereits bestehenden Allied Rapid Reaction Corps (ARRC) der NATO soll die 20.000-21.000 Soldaten umfassende Truppe noch schneller verlegbar und leichter bewaffnet sein. Während das ARRC etwa 90 Tage benötigt, um mit seinen schweren Waffensystemen ins Zielgebiet zu gelangen, soll das neue Kontingent in 7 bis 30 Tagen vor Ort sein und ohne Verstärkung Kampfeinsätze einen Monat lang allein durchhalten können. Der US-amerikanische Vorschlag wurde von vielen als Möglichkeit, die praktischen Kapazitäten der NATO bis zum Jahr 2006 zu stärken, begrüßt. Offen blieb die Frage, in welchem Verhältnis die Truppe zu der im Rahmen des European Headline Goals bis 2003 zu schaffenden Eingreiftruppe der EU stehen würde.

### ***VIII. Zur Debatte über das Vorgehen gegenüber dem Irak***

82. Die aktuelle Debatte um den Irak hat in den vergangenen Monaten viele Kontroversen im transatlantischen Verhältnis ausgelöst. Daher soll die Lage an dieser Stelle noch einmal näher erörtert werden. Bei der Einschätzung des Iraks bestehen keine Zweifel daran, daß es sich bei dem Regime unter Saddam Hussein um eine verabscheuungswürdige Diktatur handelt. Der Irak hat unter seiner Regierung seine Nachbarn Iran und Kuwait überfallen, Israel mit Raketen beschossen und Giftgas gegen den Iran und die eigene kurdische Bevölkerung eingesetzt. Das Regime ist furchtbar für das irakische Volk und eine Bedrohung für die Nachbarn in der Region. Wenn es dem Irak gelingt, weitreichende Massenvernichtungsmittel zu erwerben, oder wenn er terroristischen Gruppierungen B- und C-Waffen zur Verfügung stellt, könnte er auch die Sicherheit der Menschen in Europa und den USA bedrohen.

83. Deshalb wurde seit dem Golfkrieg gegenüber dem Irak eine wirksame Eindämmungspolitik und eine effektive militärische Kontrolle der Flugverbotszonen durchgesetzt sowie ein striktes Sanktionsregime beschlossen. Das Regime in Bagdad darf keine Massenvernichtungsmittel und Trägersysteme besitzen oder produzieren. Trotz bindender Verpflichtungen durch den Sicherheitsrat weigert sich Saddam Hussein, die drängenden Fragen der Staatengemeinschaft nach seinen Massenvernichtungswaffen glaubwürdig und nachprüfbar zu beantworten. Deshalb muss der Druck der Vereinten Nationen auf die Regierung des Irak aufrechterhalten werden.

84. Der UN-Generalsekretär hat sich seit Anfang des Jahres in intensiven Gesprächen darum bemüht, den Irak zur Wiederaufnahme der Waffeninspektionen zu bewegen. Rußland hat den Irak zur Kooperation mit der UN gedrängt und zuletzt sogar ein umfangreiches Handelsabkommen vom Wohlverhalten Bagdads abhängig gemacht. Die Arabische Liga hat den Irak vor einer Isolation – auch im regionalen Kontext – gewarnt und Zugang für UNMOVIC gefordert. Der stärkste Druck ging von der ultimativen Drohung mit militärischen Sanktionen durch US-Präsident Bush in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung am 12. September 2002 aus. Im Zusammenspiel dieser Bemühungen hat der Irak am 16. September zugesagt, die Kooperation mit den UN-Waffeninspektoren bedingungslos wiederaufzunehmen und die einschlägigen UN-Resolutionen umzusetzen. Damit ist die Abrüstung von Massenvernichtungswaffen aber keineswegs gesichert.

Es bedarf fortgesetzten Drucks, um sicherzustellen, daß die UN-Waffeninspektoren freien Zugang zu allen relevanten Anlagen und Dokumenten erhalten, sich im Land frei bewegen können und von ihnen entdeckte Waffen vernichtet werden.

85. Die Meinungen gehen auseinander, wieviel Zeit für solche politischen und diplomatischen Bemühungen verbleibt, und wie den möglichen Bedrohungen durch den Irak zu begegnen ist. Umstritten ist, ob das Regime Saddam Husseins militärisch gestürzt werden soll, um einer militärischen Herausforderung zuvorzukommen, oder ob man sich weiter auf eine Eindämmung und die Durchsetzung der Abrüstungsverpflichtungen konzentrieren soll. Es gibt dazu innerhalb der NATO eine Reihe unterschiedlicher Positionen.

86. Während der Anhörungen im US-Senat Ende Juli/ Anfang August 2002 wurde viele der zentralen Fragen diskutiert, welche auch die Verbündeten der USA bewegen: Gibt es neue und eindeutige Erkenntnisse und Fakten zur Bedrohung durch den Irak, die es rechtfertigen ein so hohes Risiko einzugehen? Sind wirklich alle Möglichkeiten erschöpft, den Irak wirtschaftlich und politisch unter Druck zu setzen? Welche Folgen hätte ein militärisches Eingreifen? Würde der Irak mit Angriffen auf Israel reagieren, um eine Vergeltung mit Nuklearwaffen zu provozieren und den Konflikt so zu eskalieren? Welche Auswirkung hätte es auf den Nahostkonflikt? Könnte es zu einem Zerfall des Irak mit unabsehbaren Konsequenzen für die gesamte Region führen? Könnte der Irak zu einem dauernden Bürgerkriegsgebiet werden, in welchem sich terroristische Organisationen einnisten und sich Massenvernichtungswaffen aneignen könnten? Würde militärisches Eingreifen eine Welle des Aufruhrs in den arabischen Staaten provozieren, die sich gegen den „Westen“ und befreundete Regierungen richtet? Mit neuem Zulauf für Terrorgruppen wäre ebenso zu rechnen wie mit einem Zerbrechen der internationalen Antiterror-Koalition. Wie kann nach dem Sturz Saddams der Zusammenhalt des Landes und eine demokratische Entwicklung sichergestellt werden? Wäre die internationale Gemeinschaft bereit, die Verantwortung zu übernehmen und zur Sicherung von Frieden und Stabilität auf Jahre oder sogar Jahrzehnte Truppen in dem Gebiet zu stationieren und den Wiederaufbau zu finanzieren?

87. Für die NATO bringt die Diskussion über ein militärisches Vorgehen gegenüber dem Irak Probleme mit sich. Die NATO versteht sich zum einen als Wertegemeinschaft und begreift die Rechtsstaatlichkeit neben Demokratie und freier Marktwirtschaft als eine ihrer tragenden Prinzipien. Zum anderen wurde die NATO als Allianz mit kollektiver Territorialverteidigung gegen Aggressionen gegründet. Der Washingtoner Vertrag bindet das Handeln der NATO, insbesondere in Artikel \*5 und 7, an die Grundsätze der UN-Charta\*. \*Seit einigen Wochen ist eine kontroverse Debatte über den amerikanisch-britischen Entwurf einer neuen Resolution des UN-Sicherheitsrates (UNSC) in Gang. Diese fordern ein neues Inspektionsregime und die Androhung militärischer Zwangsmaßnahmen, falls der Irak \* sein Waffenarsenal nicht offenlegt, neuerlich die Arbeit der Inspektoren behindert oder die Abrüstung von Massenvernichtungswaffen verweigert. Dieser Resolutionsentwurf ist auf den Widerstand von Frankreich, Rußland und China gestoßen. Sie wollen keinem einzelnen UN-Mitglied das automatische Recht zur Anwendung militärischen Zwanges erteilen, wenn es eine Verletzungen der UN-Auflagen durch den Irak als gegeben ansieht. Frankreich hat ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen. Eine erste Resolution soll die neuen Bedingungen für die Waffeninspektionen festlegen. Falls der Irak die Auflagen nicht erfüllt, soll der UNSC in einer zweiten Resolution über etwaige Konsequenzen einschließlich militärischer Sanktionen entscheiden.

## **IX. SCHLUSSFOLGERUNGEN – DEM PRAGER GIPFEL ENTGEGEN**

88. Auf dem NATO-Gipfel am 21.-22. November 2002 in Prag stehen ähnlich wie auf der Höhe des Kosovo-Konfliktes 1999 in Washington einschneidende Entscheidungen an. An erster Stelle wird es dabei um die zukünftigen Aufgaben des Allianz gehen und darum, wie sie zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen entgegenwirken kann. Zunächst wird man unter anderem feststellen müssen, daß die zahlreichen Ziele der „Defense

Capabilities Initiative“ von Washington nur zu einem Teil erreicht wurden. In Prag wird man sich daher mit der „NATO Capabilities Initiative“ auf eine kleinere Zahl von Kapazitätszielen verständigen, die alle Mitglieder erfüllen müssen, um in Zukunft zum gemeinsamen Handeln fähig zu sein. Als konkreter Ausdruck der Bemühungen um kurzfristige Handlungsfähigkeit dürfte in Prag die Bildung einer „NATO Response Force“ beschlossen werden.

89. Das aus Sicht der tschechischen Gastgeber wahrscheinlich zentrale Thema bildet die weitere Öffnung der Allianz. Der Gipfel über die 2. Runde der NATO-Erweiterung entscheiden. Am Rande des Treffens der NATO-Verteidigungsminister in Warschau zeigte sich im September, daß sich mittlerweile ein Konsens für die Einladung von sieben Kandidaten in Prag herausgebildet hat. Das Standing Committee der NATO PV ging dabei in seiner Deklaration zur Transformation der NATO vom 6. Oktober 2002 über die Stellungnahme der Frühjahrstagung in Sofia hinaus und empfahl die Aufnahme von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei und Sloweniens. Es gilt damit als sicher, dass es im November zu einer großen, Mitte 2001 noch unvorstellbaren Erweiterungsrunde kommen wird. Um die Handlungsfähigkeit im größeren Kreis zu erhalten, wird man auf dem Gipfel auch über interne Strukturreformen befinden.

90. \*Mit dem außerordentlichen Gipfeltreffen am 28. Mai 2002 hat die Kooperation mit Rußland neue Strukturen erhalten. Der neue NATO-Rußland-Rat zu 20 hat seine Arbeit aufgenommen und die Gespräche verlaufen - beispielsweise zur taktischen Raketenabwehr - bislang vielversprechend. Die gemeinsame Bedrohung durch den Terrorismus hat die Partner näher zusammenrücken lassen. Nun gilt es, Vertrauen durch praktische Kooperation und gemeinsame Operationen von NATO und Rußland zu stärken. Nur mit Rußland läßt sich Sicherheit in Europa und darüber hinaus gewährleisten. Daneben soll die Kooperation mit anderen Partnern nicht zurückstehen. Die Partnerschaft mit der Ukraine soll ebenso vertieft werden wie die Zusammenarbeit im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und die Vorbereitung künftiger Kandidaten durch das Membership Action Programme (MAP).