



Parlamentarische Versammlung der NATO

UNTERAUSSCHUSS FÜR DIE TRANSATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN

DAS SICHERHEITSKONZEPT DER EU – IMPLIKATIONEN FÜR NATO UND EU

BERICHTSENTWURF

RUPRECHT POLENZ (DEUTSCHLAND)
BERICHTERSTATTER*

* Das vorliegende Dokument gibt bis zu seiner Verabschiedung durch den Politischen Ausschuss lediglich die Auffassungen des Berichterstatters wieder.

Die Dokumente der Versammlung sind auch im Internet erhältlich: <http://www.nato-pa.int>

INHALT

<u>I. EINLEITUNG</u>	<u>1</u>
<u>II. DIE SICHERHEIT IN EINER SICH WANDELNDEN WELT</u>	<u>1</u>
<u>III. DEN BEDROHUNGEN BEGEGNEN</u>	<u>3</u>
<u>IV. EFFEKTIVE MULTILATERALITÄT UND DAS VÖLKERRECHT</u>	<u>4</u>
<u>V. DER BEITRAG DER NATO ZUM „KRIEG GEGEN DEN TERROR“</u>	<u>5</u>
<u>VI. DER BEITRAG DER EUROPÄISCHEN UNION ZUM KAMPF GEGEN</u> <u>TERRORISTEN</u>	<u>7</u>
<u>VII. DIE WEITERGABE VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN</u>	<u>8</u>
<u>VIII. EINE KONKURRENZ ZWISCHEN NATO UND EU VERMEIDEN</u>	<u>10</u>
<u>IX. VORLÄUFIGE SCHLUSSFOLGRUNGEN - ZUSAMMENFASSUNG</u>	<u>12</u>

I. EINLEITUNG

1. Das Jahr 2003 war für die Vereinten Nationen, die Europäische Union sowie die NATO ein sehr „interessantes“ Jahr. Die Tatsache, dass bestehende Bedrohungen durch die europäischen Mitgliedstaaten nicht auf dieselbe Art und Weise wahrgenommen wurden, trug im vergangenen Jahr auf nachdrückliche Weise zu der transatlantischen Kluft in der Frage des Irak-Kriegs bei. Zahlreiche amerikanische Strategieexperten kritisierten die europäischen Verbündeten der USA nicht nur wegen ihrer weiterhin nicht vorhandenen Bereitschaft, in die erforderlichen Fähigkeiten zu investieren, sondern auch wegen eines Fehlens von strategischem Denken. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) entstand in der Folge vor dem Hintergrund von Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU bezüglich der Irak-Frage. Sie ist als Versuch zu verstehen, in Europa für eine gemeinsame Sichtweise bezüglich der internationalen Sicherheitsprobleme zu sorgen. Die Verabschiedung der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie überhaupt anlässlich des Europäischen Rats in Rom im Dezember 2003 stellt einen erheblichen Schritt in Richtung auf eine besser koordinierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Europas dar.

2. Die unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ verabschiedete ESS ist von erheblicher Bedeutung, da sie für einen Paradigmenwechsel steht: Die EU betrachtet sich nunmehr selbst als einen weltweit tätigen Akteur, der auch bereit ist, als Beitrag zur globalen Sicherheit eine eigene Rolle zu spielen. Noch wichtiger ist die Tatsache, dass die ESS eine gemeinsame Antwort Europas auf die gegenwärtigen Bedrohungen der Sicherheit darstellt. In der Vergangenheit waren die Aktivitäten Europas im Sicherheitsbereich „auf Reaktion ausgelegt und ohne jede Strategie“, wie ein leitender Vertreter des französischen Außenministeriums es im vergangenen Jahr vor dem Unterausschuss formulierte.

3. Obwohl die ESS allgemein begrüßt wurde, sollten ihre möglichen Implikationen für die Allianz nicht übersehen werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die durch die NATO-Verbündeten als solche betrachteten drei wichtigsten Bedrohungen der Sicherheit, d. h. das Problem der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen (MVW) und die Bedrohung durch den Terrorismus und durch „gescheiterte Staaten“ (failed states) . In diesem Zusammenhang wird der vorliegende Bericht kurz die Bezüge zwischen der ESS und dem Strategischen Konzept der NATO einerseits sowie der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA (NSS) andererseits beleuchten, zumal Letztere zu weit greifenden transatlantischen Diskussionen über die Begriffe des präventiven Handelns und der Multilateralität Anlass gegeben hat.

II. DIE SICHERHEIT IN EINER SICH WANDELNDEN WELT

4. Die Europäische Sicherheitsstrategie umfasst drei Komponenten: Die erste bietet eine europäische Analyse des gegenwärtigen Sicherheitsumfelds. Im zweiten Teil nennt die ESS drei strategische Ziele für die Europäische Union, und im dritten und letzten Abschnitt werden die politischen Implikationen für die EU dargelegt.

5. Mit Blick auf das gegenwärtige Sicherheitsumfeld nennt die ESS eingangs die negativen Gesichtspunkte der Globalisierung. Es wird argumentiert, dass Armut, Krankheit, Konkurrenz um knappe Ressourcen sowie die Erwärmung der Erdatmosphäre allesamt negative Auswirkungen auf die Sicherheit der EU-Mitglieder haben könnten. Die ESS äußert einleitend die Auffassung: „Umfassendere Angriffe bzw. Übergriffe gegen/auf Mitgliedstaaten sind gegenwärtig unwahrscheinlich“ und nennt sodann fünf zentrale Bedrohungen, die miteinander verknüpft sind:

- den Terrorismus, der inzwischen ein globales „Ausmaß angenommen hat und enge Verknüpfungen zum religiösen Extremismus aufweist“; Europa, so heißt es in der ESS, „ist sowohl Ziel als auch Aktionsbasis für einen derartigen Terrorismus“;

- die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen, „potenziell die größte Bedrohung für unsere Sicherheit“;
- die regionalen Konflikte sowohl weltweit als auch in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, die ihre Auswirkungen „direkt und auch indirekt auf die Interessen Europas“ haben und die „zum Extremismus, zum Terrorismus und zum Zusammenbruch von Staaten führen können“;
- den Zusammenbruch von Staaten, durch den die „globale Politikgestaltung untergraben und Situationen von regionaler Instabilität verschärft werden“ und der „sich mit offenkundigen Bedrohungen wie dem organisierten Verbrechen oder dem Terrorismus korrelieren lässt“; sowie schließlich
- das organisierte Verbrechen, das Verknüpfungen mit dem Terrorismus aufweist und „oftmals mit schwachen bzw. dem Zusammenbruch geweihten Staaten korreliert ist“; das organisierte Verbrechen hat dergestalt eine „wichtige externe Dimension“ in Form z. B. des „grenzüberschreitenden Handels mit Drogen, Frauen, illegalen Einwanderern und Waffen“.

6. Im Wesentlichen ist die Analyse der Sicherheitsgefahren durch die EU über weite Strecken mit derjenigen vergleichbar, die sich im Strategischen Konzept der NATO sowie in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) der USA findet. Nichtsdestoweniger steht der umfassende Ansatz der ESS in Sicherheitsfragen in einem auffallenden Gegensatz zu dem anlässlich des Washingtoner Gipfels von 1999 verabschiedeten Strategischen Konzept und, wenngleich in etwas geringerem Maße, auch zur im September 2002 verabschiedeten NSS. Wurde der Ansatz der NATO in Sicherheitsfragen nach dem Ende des Kalten Krieges weiter gefasst und definiert, so zeigt sich im strategischen Konzept eine vergleichsweise enge Konzentration auf die Rolle der NATO als Bündnis zur kollektiven Verteidigung. In der Washingtoner Erklärung von 1999 werden die folgenden Funktionen der Allianz als Kernfunktionen bezeichnet: die Schaffung einer Basis für ein stabiles euro-atlantisches Sicherheitsumfeld, die Funktion als Forum für transatlantische Konsultationen, die Aufgaben von Abschreckung und Verteidigung sowie schließlich die Festigung von Sicherheit und Stabilität des euro-atlantischen Raums durch Konfliktverhütung, Partnerschaft, Kooperation und Dialog. Anlässlich des Prager Gipfels von 2002 nannte die NATO den Terrorismus, die Massenvernichtungswaffen sowie die „gescheiterten Staaten“ als die bestimmenden Sicherheitsgefahren des 21. Jahrhunderts. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der NATO verabschiedeten ein Maßnahmenpaket zur Erhöhung der Bereitschaft und der Fähigkeit der NATO, sich dem gesamten Spektrum von Bedrohungen der Sicherheit zu stellen, wozu auch die Entsendung von Streitkräften an jedweden Ort gehört, an dem den genannten Gefahren zu begegnen ist.

7. Das Thema der Bedrohungen und Gefahren beherrscht die gesamte NSS, in der sämtliche Bereiche der Politik im Lichte des Kampfes gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, „Schurken“-Staaten und insbesondere des „Krieges gegen den Terrorismus“ gesehen werden¹. Während die EU über „gescheiterte“ Staaten spricht, finden sich in der Strategie der USA bezüglich dieser Regime eindeutig dezidiertere und explizitere Formulierungen. Im Gegensatz zu den USA scheint die EU keinen derartig engen Zusammenhang zwischen Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und so genannten „Schurken“-Staaten herzustellen. Allerdings erkennt

¹ Hier ist festzuhalten, dass der Begriff „Krieg gegen den Terrorismus“ zwar auf breiter Basis verwendet wird, dass er nichtsdestoweniger jedoch unzutreffend ist. Zbigniew Brzezinski wies zu Recht darauf hin, dass Terrorismus **Vorgehensweise** darstellt, um Menschen umzubringen, und dass das Führen eines „Krieges gegen den Terrorismus“ mit der Feststellung vergleichbar wäre, der Zweite Weltkrieg habe sich nicht gegen die Nazis, sondern gegen den Blitzkrieg gerichtet.

die EU durchaus das beängstigende Szenario als möglich an, bei dem Terroristen Zugang zu Massenvernichtungswaffen erhalten. Auch in der NSS wird die Bedeutung von Umwelt- und Gesundheitsfragen für die Sicherheit anerkannt, und es wird eine aktive Entwicklungsstrategie befürwortet, in der es heißt, die USA und andere entwickelte Länder sollten die „Anzahl der ärmsten Volkswirtschaften der Welt innerhalb eines Jahrzehnts halbieren“ („halve the size ...). In der NSS heißt es: „Nachhaltiges Wachstum und die Verringerung der Armut sind ohne die richtige nationale Politik unmöglich.“ Analog hierzu heißt es in der ESS, schlechte Regierungs- und Führungspraktiken („bad governance“) seien oftmals zentraler Bestandteil regionaler Konflikte und von Armut, und es wird betont, dass „die Sicherheit eine Voraussetzung für jede Entwicklung“ ist. Sowohl in der NSS als auch in der ESS finden sich Bezüge auf die tiefer liegenden Ursachen des Terrorismus. So heißt es in der NSS z. B., „dass die USA gemäßigte und moderne Regierungen unterstützen werden, um sicherzustellen, dass die Bedingungen [...], die den Terrorismus begünstigen, in keinem Lande mehr einen Nährboden finden und dass sie bemüht sein werden, auch die tiefer liegenden Bedingungen zu beeinflussen, die den Terrorismus begünstigen“.

8. Hier ist anzumerken, dass im ersten Entwurf zur ESS die Problematik der Sicherheitsgefahren und insbesondere des Terrorismus und der Massenvernichtungswaffen dezidiert betont worden waren und das Papier damit der NSS deutlich näher kam. Im Vergleich zum Entwurf von Juni 2003 wurde die abschließende und dann auch verabschiedete Fassung der ESS breiter gefasst und im Ton zurückgenommen. Nunmehr werden die Auswirkungen der Globalisierung stärker betont, und der Zusammenbruch von Staaten sowie das organisierte Verbrechen finden sich als separate Elemente in der Auflistung der wichtigsten Bedrohungen wieder. Darüber hinaus hat das Problem regionaler Konflikte als zentrale Bedrohung der Sicherheit ebenfalls in die ESS Eingang gefunden. Eine weitere Änderung gegenüber dem Solana-Entwurf besteht darin, dass die vormals als „die wichtigste Bedrohung“ eingestufte Weitergabe von Massenvernichtungswaffen in der verabschiedeten Version der ESS nunmehr als „potenziell größte Gefahr für unsere Sicherheit“ eingestuft wird.

III. DEN BEDROHUNGEN BEGEGNEN

9. „Um die Sicherheit Europas zu verteidigen und für seine Werte einzutreten“, nennt die ESS drei strategische Ziele. Demzufolge muss die EU 1. „den Bedrohungen begegnen“, 2. „in ihrer Nachbarschaft Sicherheit schaffen und ausbauen“ sowie 3. dazu beitragen, „eine internationale Ordnung auf der Grundlage von tatsächlicher Multilateralität“ zu errichten.

10. Was das erste der genannten Ziele betrifft, so werden in der ESS diejenigen Initiativen aufgeführt, welche die EU bereits ergriffen hat, und darunter insbesondere:

- der Europäische Haftbefehl sowie die Maßnahmen zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus und eine Vereinbarung über die gegenseitige Rechtshilfe mit den USA;
- die traditionellen politischen Ansätze der EU gegen die Weitergabe, wobei das Engagement der EU für nachdrückliche und überprüfbare, multilaterale Vertragssysteme hervorgehoben wird;
- sowie die Interventionen der EU zur Unterstützung bei der Bewältigung von regionalen Konflikten, insbesondere auf dem Balkan, in Afghanistan und in der demokratischen Republik Kongo.

11. In der ESS wird die „Schaffung und Stärkung der Sicherheit in unserer Nachbarschaft“ als ein zweites strategisches Ziel genannt, das nur mit der Schaffung eines „Rings verantwortungsvoll regierter Staaten im Osten und an den Grenzen zum Mittelmeerraum“ erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang findet sich ein ausdrücklicher Bezug auf den „nach wie vor anfälligen

westlichen Balkan², und es wird die Notwendigkeit hervorgehoben, die Vorteile der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit auch auf zukünftige Nachbarn wie die Ukraine, Moldau, Weißrussland und die Länder des südlichen Kaukasus auszudehnen. Darüber hinaus findet sich auch ein Bezug auf den Mittelmeerraum und den Konflikt zwischen Israel und den Arabern.

IV. EFFEKTIVE MULTILATERALITÄT UND DAS VÖLKERRECHT

12. In der ESS werden die Errichtung „eines effektiven multilateralen Systems“ sowie die Entwicklung „einer stärkeren internationalen Gesellschaft, gut funktionierender internationaler Institutionen sowie einer auf Regeln gestützten internationalen Ordnung“ als ein „strategisches Ziel“ bezeichnet. Im Vergleich mit der NSS enthält die ESS ausdrückliche Bezüge auf die VN-Charta und betont stärker das Völkerrecht und die internationalen Institutionen. Im Gegensatz dazu betont die NSS, „dass die Nationale Sicherheitsstrategie der USA sich auf eine eigene, deutlich amerikanische Version des Internationalismus stützen wird“, womit die NSS einen deutlicheren, einzigartigen Charakter zum Ausdruck zu bringen scheint.

13. Wichtig ist es festzuhalten, dass die Sicherheitsstrategie der USA in erheblichen Teilen der internationalen Kooperation gewidmet ist. So wird im Text betont, dass „wir in der heutigen globalisierten Welt die Unterstützung unserer Alliierten und Freunde benötigen“ und „dass die Vereinigten Staaten in der Welt kaum etwas Dauerhaftes zu Wege bringen können, wenn sie nicht auf die nachhaltige Zusammenarbeit der Alliierten und Freunde in Kanada und Europa zählen können“. In der ESS wird die Bedeutung der transatlantischen Verbindungen ebenso hervorgehoben wie die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen den USA und der EU als gleichberechtigte Partner. Es wird das Engagement der EU zugunsten der NATO hervorgehoben, und es heißt in der Strategie, dass eine „ausgewogene“ Partnerschaft zwischen der EU und den USA Eingang in die zukünftige Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) finden soll.

14. Obwohl in der NSS auch diplomatische, wirtschaftliche und andere Instrumente erwähnt werden, um den Bedrohungen für die Sicherheit entgegenzutreten, wird in der Strategie der USA doch die militärische Macht nachdrücklicher betont, und es werden Bereiche genannt, in denen der Aufbau einer amerikanischen Verteidigung sich an das neue Sicherheitsumfeld anpassen soll. Im Vergleich dazu wird in der ESS anerkannt, dass das strategische Umfeld sich inzwischen grundlegend geändert hat und das traditionelle Konzept der Selbstverteidigung nicht länger Gültigkeit besitzt. Daher liegt die erste Verteidigungslinie inzwischen oftmals außerhalb der nationalen Grenzen: „Konfliktverhütung und Prävention gegen Sicherheitsgefahren können gar nicht zu früh einsetzen. [...] Bei keiner der neuen Bedrohungen handelt es sich um rein militärisch begründete Gefahren, und keines dieser Probleme kann auch nur mit rein militärischen Mitteln angegangen werden.“ Die Europäische Strategie erkennt darüber hinaus an, dass die EU mitunter gezwungen sein könnte, Gewalt anzuwenden, um den Bau von Massenvernichtungswaffen zu verhindern, und es wird auch eine Unterstützung für präventive Schläge angedeutet. Damit stellt die EU klar, dass sie sich inzwischen nicht mehr einzig und allein als zivile Macht betrachtet, sondern dass sie auch die Notwendigkeit anerkennt, gelegentlich und erforderlichenfalls militärisch die Muskeln spielen zu lassen. Obwohl die EU den Auffassungen der US-Administration in puncto präventivem Handeln ein wenig näher gerückt ist, bewahrt sie sich doch eine andere Auffassung in Fragen präventiver Maßnahmen. Konkreter gesagt fordert die ESS im Hinblick auf militärische Zwangsmaßnahmen als letztes Mittel ein Mandat seitens des Sicherheitsrats der VN, bevor gemeinsame Maßnahmen ergriffen werden können. Darüber hinaus wird in der abschließenden

² Im Bericht des Unterausschusses über Mittel- und Osteuropa, den Herr Marco Minniti (Italien) vorgelegt hat, werden die Beiträge der EU und der NATO zu der Sicherheit in der genannten Region analysiert.

Version der Sicherheitsstrategie der EU der Komplex der „Vertrauensbildung und der Rüstungskontrollvorkehrungen“ stärker betont.

15. Im Vergleich dazu geht das Sicherheitspapier der USA von der Erwartung aus, dass einige der Feinde der USA sich nicht abschrecken lassen: „Die Abschreckung lediglich auf der Grundlage der Vergeltungsandrohung funktioniert mit einiger Wahrscheinlichkeit gegen die Führer von „Schurken“-Staaten, die eine höhere Risikofreudigkeit aufweisen. [...] Die traditionellen Konzepte der Abschreckung funktionieren nicht gegen einen terroristischen Feind.“ Eine der Schlüsselaussagen der NSS besagt, dass die USA „nicht zögern werden, falls erforderlich auch allein zu handeln, um unser Recht auf Selbstverteidigung auch durch präventive Maßnahmen auszuüben“ Der Wortlaut der NSS-Strategie bedeutet ein stärkeres Abheben auf die militärischen Gesichtspunkte des präventiven Handelns (als letztes Mittel); in der ESS wird präventives Handeln mit einer stärkeren Betonung der nicht-militärischen Instrumentarien hervorgehoben, wozu auch eine breite Palette von wirtschaftlichen und diplomatischen Instrumentarien sowie die Wirtschaftshilfe und der Handel gehören.

V. DER BEITRAG DER NATO ZUM „KRIEG GEGEN DEN TERROR“

16. Welches sind die Implikationen der Europäischen Sicherheitsstrategie für die Bekämpfung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und der international aktiven Terrorgruppen?

Der Kampf gegen Terroristen erfordert tatsächlich die möglichst umfangreiche internationale Kooperation insbesondere in Sachen der gemeinsamen Nutzung von Aufklärungserkenntnissen, bei den Justiz- und Strafverfolgungsbehörden, der Sicherheit der Grenzen und dem Vorgehen gegen die Finanzierungsströme der Terroristen. Die überwältigende Mehrheit sämtlicher Aktivitäten zur Bekämpfung von international aktiven Terroristengruppen ist diplomatischer, wirtschaftlicher und finanzieller Art. Allerdings hat hier auch das Militär seine Aufgaben zu erfüllen, da entweder Terrorgruppen wie Al-Qaida im Spektrum der Gewalt auf immer höherer Ebene operieren, wobei die Grenzen zwischen Terrorismus und Kriegsführung immer stärker verschwimmen, oder weil der Unterschied zwischen der internen und der externen Sicherheit ebenfalls verschwimmt und das Militär sich mitunter mit Problemen beschäftigen muss, mit denen die Polizeistreitkräfte einfach nicht mehr fertig werden.

17. Als ein Bündnis, das ursprünglich zur kollektiven Verteidigung seiner Mitgliedstaaten begründet worden war, hat die NATO keine umfassende Strategie gegen den Terrorismus entwickelt. Allerdings hat das Bündnis im Zuge seiner nach Beendigung des Kalten Krieges einsetzenden Umwandlung und insbesondere nach dem 11. September erhebliche Beiträge zur Bekämpfung der international aktiven Terroristengruppen geleistet und leistet diese auch heute noch. Eine allgemeine Zusammenstellung der Bemühungen der NATO in den Bereichen Militär und Verteidigung ergibt das nachstehende Bild.

18. Kurz nach dem 11. September unterstützte die NATO die USA im Kampf gegen den Terrorismus mit einer Reihe von Maßnahmen einschließlich einer verstärkten Nutzung von Aufklärungsergebnissen, des Zugangs zu Häfen und Flugplätzen sowie pauschal erteilter Überflugsrechte, einer Erhöhung der Sicherheit für US-Basen auf Staatsgebiet der Verbündeten, des Ersatzes von ausgewählten militärischen Ressourcen und Einrichtungen der USA und der Alliierten, nachdem diese aus dem Verantwortungsgebiet der NATO abgezogen worden waren, sowie der Bereitstellung von Unterstützung für Alliierte und andere Staaten, die sich verstärkten Drohungen aufgrund ihrer Unterstützung des Kriegs gegen den Terrorismus ausgesetzt sahen. Die Operation „Eagle Assist“ stellte AWACS-Flugzeuge der NATO zur Verfügung. Großbritannien und Frankreich unterstützten mit weiteren Flugzeugen den Luftfeldzug über Afghanistan, dislozierten Bodentruppen innerhalb des Landes vor dem Sturz des Talibanregimes und entsandten Seestreitkräfte zur Seeüberwachung bzw. zur Sperrung bestimmter Seegebiete in den Indischen Ozean. Andere NATO-Mitglieder entsandten ebenfalls Seestreitkräfte in den Indischen Ozean und

dislozierten Spezialverbände innerhalb von Afghanistan. Darüber hinaus übernahm die NATO im August 2003 die Führung der unter VN-Mandat operierenden internationalen Sicherheitsstreitmacht ISAF in Afghanistan; dies war die erste Mission außerhalb des NATO-Gebiets überhaupt.

19. Im Rahmen der Operation „Active Endeavour“ entsandte die Allianz ihre ständigen Mittelmeerverbände in das östliche Mittelmeer, um dort Entschlossenheit zu demonstrieren und in der Region eine NATO-Präsenz aufzubauen. Diese Mission wurde Anfang März erweitert, als Seestreitkräfte der NATO damit begannen, ausgewählte Handelsschiffe aus NATO-Mitgliedstaaten durch die Straße von Gibraltar zu begleiten. Active Endeavour wurde im März 2004 auf das gesamte Mittelmeergebiet ausgedehnt.

20. Darüber hinaus hat die NATO auch ein neues militärisches Konzept zur Bekämpfung des Terrorismus vereinbart, demzufolge das Bündnis einen präventiven Einsatz von militärischer Gewalt nicht ausschließt. Noch bedeutender ist die Tatsache, dass das Bündnis aus dem Kampf gegen die Terroristen einen der wichtigsten Punkte im Rahmen seiner Partnerschaften gemacht hat. Zu diesen Partnerschaften gehören u. a. der NATO-Russland-Rat (NRC), der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) sowie der Mittelmeerdialog. So vereinbarte der NATO-Russland-Rat z. B. eine geheimdienstliche Prüfung und Bewertung verschiedener Problembereiche und prüft gegenwärtig eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Luftraumkontrolle zur Verhinderung von terroristischen Bedrohungen gegen die zivile Luftfahrt. Darüber hinaus bietet der partnerschaftliche Aktionsplan gegen den Terrorismus einen Rahmen für die Zusammenarbeit der NATO-Partner im Kampf gegen den Terrorismus. Er definiert die Rolle und die Aufgaben der jeweiligen Partner sowie eine Reihe von Instrumenten zur Bekämpfung des Terrorismus und für den Umgang mit dessen Auswirkungen. Die sieben NATO-Partner im Rahmen des Mittelmeerdialogs sind an den Aktivitäten im Rahmen des Planes von Fall zu Fall beteiligt.

21. Die Allianz hat ein Gesuch aus Griechenland zur Bereitstellung von Schutzmaßnahmen gegen den Terrorismus während der Olympischen Spiele sowie einen vergleichbaren Aufruf aus Portugal anlässlich der Fußballeuropameisterschaft positiv beschieden. Darüber hinaus haben die Außenminister der NATO anlässlich ihrer informellen Frühjahrstagung im Jahre 2004 eine Erklärung zum Terrorismus vereinbart. Anlässlich des Gipfels von Istanbul in diesem Jahr beschloss die NATO, ihren Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus zu verstärken. Das erweiterte Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Terrorismus, aufbauend auf den durch die Staats- und Regierungschefs des Bündnisses im November 2002 in Prag vereinbarten Maßnahmen, umfasst u. a. die folgenden Schritte und Vorkehrungen:

- einen verbesserten Austausch von Aufklärungserkenntnissen unter den Bündnispartnern sowie einen intensivierten Austausch von Informationen und Geheimdienstlerkenntnissen auch mit anderen internationalen Organisationen und den Partnern;
- ein verstärktes und rascheres Eingehen auf Gesuche einzelner Staaten um Unterstützung durch die NATO (z. B. durch das euro-atlantische Koordinierungszentrum für Katastrophenfälle und den Einsatz der Mittel und Möglichkeiten der NATO zur Abwehr gegen chemische, biologische, radiologische und nukleare Angriffe und Anschläge) zur Verstärkung des Schutzes gegen terroristische Übergriffe und die entsprechenden Auswirkungen;
- einen weiteren Ausbau der Operation Active Endeavour und ihres Beitrags zur Bekämpfung des Terrorismus;
- eine nachhaltige Unterstützung zu Gunsten der PSI-Initiative (Proliferation Security);
- Untermauerung der anhaltenden Entschlossenheit der Bündnispartner, der Drohung entgegenzutreten, die von einem Missbrauch ziviler Flugzeuge durch Terroristen ausgehen kann;

- die Verstärkung der Fähigkeiten zur Abwehr und Verteidigung gegen terroristische Angriffe; sowie
-
- eine verstärkte Zusammenarbeit mit den NATO Partnern, u. a. durch die Umsetzung des zivilen Katastrophenplans (CEAP) und des Partnerschaftsplans zum Terrorismus (PAPT) sowie mit anderen internationalen und regionalen Organisationen einschließlich der aktiven Weiterführung von Konsultationen und Informationsaustausch mit der EU.

VI. DER BEITRAG DER EUROPÄISCHEN UNION ZUM KAMPF GEGEN TERRORISTEN

22. Um die durch den Terrorismus dargestellte Bedrohung zu bekämpfen, hat die EU eine Reihe von breit angelegten politischen Maßnahmen der Zusammenarbeit vereinbart, die nach dem 11. September eingeführt wurden. Der „Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“ der EU, in dem auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten abgehoben wird, hat den Kampf gegen sämtliche Formen des Terrorismus zu einer Priorität für die gesamte EU erklärt. Die EU hat den Kampf gegen den Terrorismus in sämtliche Teilbereiche der externen Politik der EU eingearbeitet. Sie hat eine Reihe von Initiativen im Hinblick auf die schrittweise Einführung eines integrierten und koordinierten Managements ihrer Außengrenzen eingeleitet. Im Inneren wurde das Strafrecht der 25 EU-Mitglieder so koordiniert ausgerichtet, dass der Terrorismus in der gesamten EU auf die gleiche Art und Weise verfolgt und bestraft wird. Darüber hinaus hat die EU einen europaweit gültigen Fahndungs- und Haftbefehl, neue Auslieferungsverfahren, Vereinbarungen über gemeinsame Datennutzung sowie eine gewichtigere Rolle von Europol, der europäischen Polizeibehörde, eingeführt. Die Anti-Terror-Zelle von Europol soll jetzt bereits einen Informationsaustausch ermöglichen, und schließlich wurde auch Eurojust eine gewichtigere Rolle zugeschrieben, der europäischen Einheit, welche die Ermittlungs- und Fahndungstätigkeit der einzelnen nationalen Strafverfolgungsbehörden koordinieren soll. Darüber hinaus hat die EU die USA in den Bereichen der Zusammenarbeit von Polizei und Strafvollzugsbehörden unterstützt, insbesondere was die Bestimmungen in den Bereichen Auslieferung und polizeiliche Überwachung betrifft. Anlässlich des EU-US-Gipfels im vergangenen Juni vereinbarten beide Seiten eine Zusammenarbeit, mit Hilfe derer der internationale Konsens noch vertieft und internationale Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus durch eine Unterstützung der Vereinten Nationen verstärkt werden sollen. Außerdem vereinbarten bei de Seiten, Daten bezüglich des Diebstahls und Verlusts von Reisepässen auszutauschen, einen regelmäßigen Dialog über die Finanzierung des Terrorismus zu führen, einzelne Bereiche für eine engere Zusammenarbeit im Umgang mit den Konsequenzen von terroristischen Anschlägen und Übergriffen herauszuarbeiten und die bestehenden Unterstützungsprogramme verstärkt auf eine Steigerung der Terrorabwehrfähigkeit und auf ein entsprechendes Engagement in vorrangigen Drittländern abzustellen.

23. Obwohl die EU zur Bekämpfung des Terrorismus einen durchaus relevanten Beitrag leistet, hat sie andererseits anlässlich der Ratssitzung im März auch eine Reihe von Unzulänglichkeiten benannt. So wurde z. B. keines der nach dem 11. September verabschiedeten Instrumente bisher in sämtlichen Mitgliedstaaten der EU umgesetzt. So findet sich zwar ein ausdrücklicher Bezug auf den europäischen Haftbefehl in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS), und doch haben fünf EU-Mitglieder ihn bei sich noch nicht eingeführt, obwohl er dazu gedacht ist, die früheren, mitunter sehr mühsamen Auslieferungsverfahren abzulösen. Darüber hinaus, und die Bombenanschläge vom 11. März 2004 in Madrid haben dies deutlich gemacht, ist die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Behörden im Bereich der gemeinsamen Nutzung von Geheimdiensterkenntnissen und der Bekämpfung des Terrorismus gegenwärtig noch unterentwickelt, und die Europäische Kommission hat die EU-Regierungen auch dafür kritisiert, dass sie die Vereinbarungen nicht umsetzen. Insbesondere beklagte die Kommission den Umstand, dass nur vier Mitgliedstaaten die EU-Konvention zur gegenseitigen Unterstützung (2000) sowie das Zusatzprotokoll (2001) ratifiziert haben und dass drei EU-Mitglieder sich weiterhin weigern, über den Stand der Umsetzung eines

Epoche machenden Rahmenbeschlusses zum Kampf gegen den Terrorismus zu berichten (der direkt im Anschluss an den 11. September gefasst worden war, um sicherzustellen, dass der Begriff terroristischer Verbrechen in der gesamten Europäischen Union auf vergleichbare Weise benutzt wird). Darüber hinaus hat die Kommission beklagt, dass sie von den EU-Mitgliedern im Zusammenhang mit der Geldwäsche und der Verbrechensfinanzierung nicht die erforderlichen Informationen erhält.

24. Darüber hinaus ist der Rahmenbeschluss zur Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams, mit denen gegen grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten vorgegangen werden soll, bisher noch nicht umgesetzt. Analog hierzu ermutigt die Kommission die EU-Regierungen, auch die Entscheidung bezüglich der Einrichtung von Eurojust, die Entscheidung zur Umsetzung spezifischer Maßnahmen für die Zusammenarbeit von Polizei und Vollzugsbehörden im Kampf gegen den Terrorismus, den Rahmenbeschluss zur EU-weiten Umsetzung von Anordnungen zum Einfrieren von Besitzgegenständen bzw. Beweismitteln sowie die bestehende Gesetzgebung zur Sicherheit von Seefahrt und Luftfahrt entsprechend zu beachten.

25. Um die Aktivitäten der EU zu stärken, ernannte der EU-Rat anlässlich seiner Tagung in Brüssel im März dieses Jahres einen Koordinator zur Terrorismusbekämpfung, dem die Koordinierung sämtlicher Ansätze und Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus innerhalb der EU obliegt. Der für die Abwehr des Terrorismus zuständige Koordinator erstattet regelmäßig dem EU-Beauftragten Javier Solana sowie den Mitgliedstaaten über die offizielle EU-Politik und Fortschritte in diesem Bereich Bericht. Allerdings fand ein Vorschlag über die Einrichtung eines europäischen Geheimdienstes im Sinne etwa einer „europäischen CIA“ keine einhellige Zustimmung. Trotz einer intensivierten Zusammenarbeit im Bereich der Terrorabwehr ist die Weitergabe von sensiblen Informationen nach wie vor ein mühsames und mitunter umstrittenes Geschäft zwischen den einzelnen europäischen Regierungen und ihren jeweiligen Sicherheitsdiensten. So besteht z. B. die Befürchtung, die Weitergabe von Informationen im Kreise von 25 Ländern könnte einzelne Operationen und die besonderen Beziehungen zu Nicht-EU-Partnern wie den Vereinigten Staaten gefährden.

26. Analog hierzu unterstützten die Außenminister der EU Ende März 2004 den Entwurf einer Erklärung, in dem die Terrorabwehr als „Schlüsselement des politischen Dialogs“ bezeichnet wird und wo festgestellt wird, Letztere würde in Zukunft zu einem wichtigen Faktor in „sämtlichen relevanten Programmen zur Unterstützung im Ausland“ werden. Demzufolge kann die EU einen Entzug ihrer wirtschaftlichen Unterstützung denjenigen Ländern androhen, die im Kampf gegen den Terrorismus die Erwartungen nicht erfüllen. Als weltweit größter Handelsblock und Lieferant von Entwicklungshilfe gibt die EU sich damit im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik ein zusätzliches schlagkräftiges Instrument zur Bekämpfung des Terrors an die Hand.

VII. DIE WEITERGABE VON MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN⁸

27. Was die Problematik der Weitergabe betrifft, so haben sowohl die NATO als auch die EU schrittweise ihre Aufgaben und Funktionen im Zusammenhang mit der Verhütung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel weiterentwickelt. Die Außenminister der NATO hatten bereits 1994 die Tatsache anerkannt, dass Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel eine direkte militärische Bedrohung für das Staatsgebiet der NATO-Länder, deren Bevölkerung und deren Streitkräfte darstellen können, und demzufolge den „politischen Aktionsrahmen der Allianz zur Verbreitung von Massenvernichtungswaffen präsentiert, in dem als

³ Ihr Berichterstatter ist der Auffassung, dass es sehr sinnvoll wäre, die durch diese drei Waffenkategorien dargestellte Bedrohung differenziert zu betrachten. Schließlich sind die katastrophalen Auswirkungen von Atomwaffen und, wenngleich in etwas geringerem Maße, auch biologischen Waffen wesentlich schwerwiegender als die von chemischen Waffen.

wichtigstes Ziel des Bündnisses und seiner Mitgliedstaaten festgehalten wird die Verbreitung zu verhindern bzw. sie durch diplomatische Schritte rückgängig zu machen. Seit jener Zeit hat das Bündnis sich zunehmend auf die Palette von Abwehrfähigkeiten konzentriert, mit deren Hilfe die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Einsatz verhindert werden kann. Das Zentrum der NATO für Massenvernichtungswaffen, das nach dem Gipfel von Washington im Jahre 1999 eingerichtet wurde, trägt jetzt bereits dazu bei, die Konsultationen zur Nichtverbreitung, zur Rüstungskontrolle und zur Abrüstung zu verbessern, und es unterstützt Verteidigungs- und Abwehrbemühungen, um die Bereitschaft des Bündnisses zu erhöhen, auf die Gefahr von Massenvernichtungswaffen und deren Trägermittel zu reagieren. Natürlich ist die gemeinsame Nutzung von Geheimdiensterkenntnissen ein äußerst heikler und komplizierter Bereich: Selbst auf nationaler Ebene wird die bestehende Bedrohung durch verschiedene Geheimdienste nicht immer gleich beurteilt. Außerdem ist die Einstufung von Geheimdiensterkenntnissen sowie das Handeln diesen Erkenntnissen zufolge immer auch eine Frage der politischen Interpretation. Und die Geheimdienste zeigen sich normalerweise aus den verschiedensten Gründen sehr zurückhaltend, wenn es um die Mitteilung von Einschätzungen und Beurteilungen geht. Ein solcher Austausch von Erkenntnissen hängt sehr weitgehend vom Vertrauen und von der Gegenseitigkeit ab und kann sich nur schrittweise mit der Zeit ergeben.

28. Anlässlich des Gipfels von Prag verabschiedete die NATO eine Reihe von Initiativen einschließlich der fünf NBC-Initiativen zur Abwehr von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen, die sich aus der MVWI-Initiative des Washingtoner Gipfels von 1999 ergeben hatten und dank derer die Fähigkeiten der NATO zur Abwehr von Angriffen mit Massenvernichtungswaffen gesteigert werden. Es handelt sich dabei um das Disease Surveillance System, eine Eingreiftruppe gegen NBC-Angriffe, ein frei stationierbares NBC-Analyselabor, ein NATO-Arsenal und -Lager für Verteidigungsmittel gegen Biologie- und Chemie-Waffen sowie laufende Ausbildungsmaßnahmen zur NBC-Abwehr. In diesem Bereich setzt die NATO weiterhin auf die komplementären Beiträge anderer internationaler Organisationen wie z. B. der Organisation zum Verbot von Chemiewaffen und der Weltgesundheitsorganisation.

29. Obwohl die EU schon seit geraumer Zeit den in Russland laufenden Programmen zur kooperativen Verringerung der Bedrohungen und Gefahren (CTR) ihre finanzielle und technische Unterstützung gibt, hat sie erst im Dezember 2003 eine umfassendere Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vereinbart⁴. Gemeinsam mit der ESS stellt die „EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ die Grundlage für die Reaktion Europas auf die Gefahren der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen dar. So hat die EU zum ersten Mal Schritte über die traditionellen europäischen Ansätze hinaus unternommen, um das Problem der MVW-Weitergabe zu lösen, indem sie die Notwendigkeit anerkannte, in bestimmten Fällen auch auf den Einsatz von Gewalt zurückzugreifen. Die gegen die MVW-Weitergabe gerichtete EU-Strategie, die auch durch den Europäischen Rat im Dezember 2003 verabschiedet wurde, umfasst zwei verschiedene Stufen. In der ersten geht es um eine Stärkung der multilateralen Nichtweitergabeverträge und der Rüstungskontrollvorkehrungen insbesondere im Hinblick auf die Verifizierung sowie längerfristig betrachtet auf den Umgang mit den tiefer liegenden Ursachen der Weitergabe durch das Streben nach politischen Lösungen für Spannungs- und Konfliktsituationen sowie um regionale Vorkehrungen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung. Erst wenn diese Instrumente sich als unwirksam erwiesen haben, können „Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta und dem Völkerrecht“ sozusagen als letztes Mittel ins Auge gefasst werden.

30. Die MVW-Strategie der EU beruht auf den Konzepten von Verantwortung, Prävention und Partnerschaft. So beinhaltet die Strategie auch eine Stärkung der Vereinbarungen, die mit

⁴ 'Grundprinzipien für eine Strategie der EU gegen die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen' sowie einen 'Aktionsplan zur Umsetzung der Grundprinzipien für eine Strategie der EU gegen die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen' waren bereits im Juni 2003 vereinbart worden.

traditionellen Alliierten wie Japan im Hinblick auf die Überwachung der Nichtweitergabe geschlossen wurden. Japan und die EU haben in jüngster Vergangenheit eine gemeinsame Erklärung verabschiedet, in der u. a. die Zusammenarbeit in Fragen von Abrüstung und Nichtweitergabe in Asien unterstützt wird. Die EU empfiehlt insbesondere eine Stärkung der Biowaffenübereinkommens (BWÜ) durch konkrete Bemühungen um die Sicherstellung von „konkreten Ergebnissen“ aus der Arbeit der Expertengruppen. Dies steht in direktem Widerspruch zu der Position der Bush-Administration in Fragen des Vertrages.

31. Einer der wichtigsten Schritte nach vorn ist die Zusage, anstelle von Analysen in den einzelnen Staaten eine gemeinsame, europäische Abschätzung der Bedrohungen und Gefahren zu entwickeln. Zu diesem Zwecke hat die EU ein Lagezentrum eingerichtet, in dem derartige Beurteilungen ausgearbeitet und laufend aktualisiert werden. Geplant ist darüber hinaus auch ein Beobachtungszentrum zur Abrüstung und Nichtweitergabe bei Massenvernichtungswaffen, um damit sicherzustellen, dass der Aktionsplan umgesetzt wird; außerdem sollen dort Informationen und Aufklärungserkenntnisse zusammengestellt, die Verbindung zu internationalen Gremien gehalten und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der MVW-Weitergabe angeregt werden.

VIII. EINE KONKURRENZ ZWISCHEN NATO UND EU VERMEIDEN

32. Ein umfangreicher Teil des EU-Sicherheitspapiers konzentriert sich auf die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen und den internationalen Terrorismus. Dies ist bereits an sich ein wichtiger Umstand, da die Europäer bisher zu keinem Zeitpunkt untereinander und auf EU-Ebene die Frage der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen erörtert haben. Wenngleich die ESS in ihrer Einschätzung der Sicherheitsgefahren eher vergleichbar ist, bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass die Europäer sich in diesen Fragen der Denkweise der Bush-Administration annähern würden. Zwischen den USA und ihren Bündnispartnern bestehen zwei grundsätzliche Unterschiede fort: Erstens fühlen die USA sich seit dem 11. September „im Krieg“, was für die meisten Alliierten nicht gilt. Auch die Bombenanschläge von Madrid haben daran nichts Wesentliches geändert. Und zweitens haben die Europäer im Gegensatz zu den USA den Krieg im Irak nicht als einen Teil des Kampfs gegen Terrorgruppen betrachtet. Daher ist es eher wahrscheinlich, dass die EU einen anderen Mix aus politischen Positionen und Maßnahmen entwickeln wird als Washington, um zu einem ausgewogenen Gebäude aus verschiedenen Komponenten wie der Stärkung internationaler Verträge, der Verbesserung der Inspektions- und Verifikationsmechanismen, der Umsetzung von Sanktionen und dem Einsatz von militärischer Gewalt zu gelangen.

33. Was die Weitergabe von Massenvernichtungswaffen betrifft, so ergeben sich aus der Nichteinhaltung internationaler Verträge, mit denen der Verbreitung gefährlicher Waffen und ihrer Trägermittel begegnet werden soll, sowie aus dem illegalen Handel entscheidende Probleme, wie der Unterausschuss anlässlich seines USA-Besuchs im vergangenen Frühjahr durch VN-Generalsekretär Kofi Annan und Weitergabeexperten erfahren konnte. Den Zugang zu hochangereichertem Uran besonders für Terroristengruppen unmöglich zu machen, ist eine Aufgabe von absolut zentraler Bedeutung. Erreicht werden könnte dies, indem die Anreicherung und die Wiederaufarbeitung von spaltbarem Material unter internationale Aufsicht gestellt werden. Sofern und solange die Terroristen nicht ihr eigenes Nuklearmaterial herstellen können, wären sie darauf angewiesen, waffenfähiges Uran oder Plutonium, das es in den Arsenalen der einzelnen Staaten gibt, zu stehlen bzw. gestohlenes Material zu kaufen. Experten beim Zentrum für Fragen der Nichtweitergabe in Monterey berichteten dem Unterausschuss, internationale Bemühungen müssten wesentlich stärker darauf abgestellt sein, besonders in Russland das nukleare Material unter besseren Sicherheitsvorkehrungen zu lagern, nachdem dieses Land über die größten und anfälligsten Bestände verfügt.

34. Obwohl internationale Programme zur Unterstützung Russlands bei der Sicherung seiner Waffen- und Nuklearbestände und insbesondere die US-geführte Initiative CTR sowie die Partnerschaftsinitiative der G-8 schon zu einer spürbaren Verbesserung der Lage geführt haben, liegt in der Sicherung von Nuklearstandorten nach wie vor ein großes Problem, das wirksamer angegangen werden muss. Fortschritte zur Lösung von Problemen wie der schwierigen Nachverfolgung und Zuordnung, der unzureichenden Sicherheit der Standorte selbst und dem katastrophalen Zustand des physikalischen Schutzes des einschlägigen Materials haben sich bisher als sehr langsam erwiesen. Darüber hinaus besteht die dringende Notwendigkeit, die in Russland unternommenen Anstrengungen auch auf andere Länder der GUS sowie über diese hinaus auszudehnen. Allerdings leidet die Politik der EU in Fragen der Nichtweitergabe unter einem Ungleichgewicht zwischen den Mitteln und Anstrengungen, die im Hinblick auf die Weitergabeproblematik in der russischen Föderation einerseits und in anderen problematischen Staaten andererseits unternommen werden, so wie sie bereits durch die Mitgliedsstaaten der EU, die NATO und die G8 als Prioritäten bezeichnet worden sind. Eine bessere Koordinierung und erheblich aufgestockte finanzielle Mittel sind erforderlich, um diese Probleme anzugehen und auch z. B. weltweit Forschungsreaktoren so umzubauen, dass sie nicht mehr mit hochangereichertem Uran arbeiten.

35. Ähnliche Probleme gilt es auch im Bereich der biologischen Waffen (BW) zu lösen, wo die Probleme anfangs sogar noch schlimmer waren, was zum Teil an der mangelnden Kooperationsbereitschaft in Russland lag. Außerdem erfuhr der Unterausschuss während seines letzten Besuchs in den USA, dass Europa im Bereich der Bekämpfung des BW-Problems einfach „gefehlt“ hat. Die ESS und die zwei Papiere der EU zur Nichtweitergabe können hier Impulse für ein dezidierteres Vorgehen der EU in diesem Bereich liefern. Allerdings bedürfen auch die ESS und der MVW-Aktionsplan gewisser Verbesserungen, da sie keine ausreichenden internen Antworten auf die Weitergabeproblematik geben (wie z. B. Überwachung, Grenzkontrollen und Reaktion auf Angriffe).

36. In der ESS wird nachdrücklich für eine Stärkung der internationalen Verträge im Bereich der Rüstungskontrolle und der Nichtweitergabe argumentiert. Obwohl neuere Entwicklungen erhebliche Lücken im System des Nichtweitergabevertrages (NPT) offen gelegt haben, war dieses System insgesamt doch bemerkenswert erfolgreich. Die zwei wichtigsten Unzulänglichkeiten des NVV-Vertrages liegen einerseits in der nicht umfassenden Mitgliedschaft (so sind Indien, Pakistan und Israel nicht beigetreten) und andererseits darin, dass das System die Intentionen der einzelnen Staaten nicht erkennen lässt. Die Rede von Präsident Bush am 11. Februar war ein konstruktiver Schritt zur Abstellung dieser Mängel. Die durch ihn angekündigten Maßnahmen würden insgesamt dazu beitragen, eine nachdrücklichere, wirksamere und internationalere Politik im Bereich der Nichtweitergabe zu ermöglichen. Allerdings sollte diese Politik sich nicht auf „Schurken“-Staaten und Terroristen beschränken, die nach nuklearen, chemischen und biologischen Waffen streben. Der leichteste Weg zum Erwerb von Nuklearwaffen durch Gruppen, die diese Waffen dann weitergeben könnten, führt einfach zu denjenigen Regierungen, die diese Waffen bereits besitzen. Die US Regierung hat darüber hinaus auch einen Entschließungsentwurf zur Nichtweitergabe in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) eingebracht. Die im Anschluss daran gefasste VNSR-Entschließung 1540, die am 28. April verabschiedet wurde, bedeutet in sofern eine Stärkung des internationalen Rechts zur Nichtweitergabe und der internationalen Zusammenarbeit, als souveräne Staaten hier als verantwortlich für die Schaffung und Umsetzung von Gesetzen bezeichnet werden und von ihnen erwartet wird, dass sie die Schlupflöcher schließen, welche durch MVW-Netze immer wieder auf dem Schwarzmarkt ausgenutzt werden.

37. Die Irak-Krise des vergangenen Jahres hat einen entscheidenden strategischen Disput deutlich gemacht, bei dem es einerseits um die Frage geht, wie unmittelbar die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen ist, und andererseits um die allgemeinere Frage der Angemessenheit der Rüstungskontrollsysteme und der Diplomatie zum präventiven Umgang mit diesen

Bedrohungen. Manche Experten argumentieren, es hätte sich dabei eine Kluft aufgrund von unterschiedlichen Einstellungen zum Einsatz von Gewalt und zur Fähigkeit dieser Regime zur Lösung des MVW-Problems aufgetan. Eines der entscheidenden Probleme liegt dabei in der Bewertung und Abschätzung der Risiken und Gefahren. Die Tatsache, dass z. B. im Irak bisher keinerlei Massenvernichtungswaffen gefunden wurden, hat nicht nur die Glaubwürdigkeit der Regierungen erheblich ausgehöhlt, deren Argumenten zufolge das Regime von Saddam Hussein eine „unmittelbare Bedrohung“ darstellte, sondern auch die Glaubwürdigkeit der Geheimdienste insgesamt. Eine gemeinsame EU-Strategie, die mit der Zeit eine gemeinsame Abschätzung und Einschätzung der Bedrohungen entwickeln würde, könnte zur Wiederherstellung der verlorenen Glaubwürdigkeit von entscheidender Bedeutung sein.

38. Was den Terrorismus betrifft, so unterstützt die NATO den Kampf gegen internationale Terroristengruppen, spielt dabei jedoch keine führende Rolle, da es sich hier nicht in erster Linie um eine militärische Aufgabe handelt. Obwohl die NATO eine Vielzahl von Aktivitäten eingeleitet hat, verfügt sie in diesem Bereich nicht über ein umfassendes Konzept. Es wäre für die Mitgliedstaaten wichtig, (etwas deutlicher) zu definieren, wie genau der Beitrag der NATO zum Kampf gegen den Terrorismus sich gestalten könnte. Die Einigung der Außenminister der NATO auf eine Definition des Begriffs ‚Terrorismus‘ ist ein erster Schritt in diese Richtung. Außerdem könnte der Nordatlantikrat (NAR) effizienter eingesetzt werden, um gemeinsame Ansätze in der Terrorismusbekämpfung zu entwickeln, nachdem die Allianz ja nach wie vor ein zentrales Forum für den Dialog über die transatlantische Sicherheit darstellt.

39. Die volle Umsetzung der Entschlüsse des VN-Sicherheitsrats zum Problem des Terrorismus ist ein wesentliches Thema, insbesondere da nicht alle Mitgliedstaaten der VN bisher die Verpflichtungen des CTC-Ausschusses der VN zur Terrorbekämpfung eingehalten haben. Eine enge diplomatische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten von NATO und EU könnte sich hier als hilfreich erweisen, um die noch zögernden Länder dazu zu drängen, diese Erfordernisse zu beachten. Außerdem könnten (die Mitgliedstaaten von) NATO und EU auch in rechtlichen Fragen zusammenarbeiten, so z. B. in der Frage, wie die internationale Gemeinschaft mit Akteuren außerhalb der Ebene von Staaten und Regierungen umgehen soll.

40. Die ESS könnte dazu beitragen, einen politischen Dialog zwischen NATO und EU in Schlüsselfragen der Massenvernichtungswaffen anzubahnen bzw. zu verbessern; dies gilt insbesondere dort, wo es um den Umgang mit „Schurken“-Staaten und Möglichkeiten zur Stärkung der Nichtverbreitungsverträge sowie um Instrumentarien gegen die Verbreitung wie die Sicherheitsinitiative PSI geht. Analog hierzu könnte die ESS eine bessere Koordinierung der Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorbekämpfung und der Ansätze zur Verhinderung der Weitergabe auf den Weg bringen. So könnte die ESS zu einer Stärkung der „europäischen Säule“ innerhalb der NATO führen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang allerdings der Hinweis, dass eine koordinierte Position Europas keine Benachteiligung der Entscheidungsabläufe innerhalb der NATO in dem Sinne mit sich bringen darf, dass eine durch die EU-Mitgliedstaaten bezogene Position einen Konsens in der NATO blockieren würde. Bedauerlicherweise werden abgesehen von informellen Begegnungen einzelner Mitarbeiter die Konsultation und der Informationsaustausch zwischen NATO und EU sowohl durch die ungelöste Zypernfrage als auch durch die Struktur der gemeinsamen Konferenzen von NATO und EU behindert. Ihr Berichtersteller hofft, dass die EU bald einen Kompromiss finden wird, der eine verbesserte Kooperation und einen verbesserten Informationsaustausch ermöglichen wird.

IX. VORLÄUFIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN - ZUSAMMENFASSUNG

41. Die EU Strategie unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ bietet eine sehr brauchbare Grundlage, von der aus die GASP Europas weiter entwickelt und Überschneidungen sowie Redundanzen in der Politik und in den Fähigkeiten Europas abgebaut

werden können. In dem Maße, da die EU sich inzwischen nicht mehr als eine nur zivile Macht betrachtet, gilt es, die ESS weiter zu entwickeln, um auf die Frage zu antworten, unter welchen Bedingungen die EU den Einsatz militärischer Gewalt zur Erreichung ihrer politischen Ziele erwägen würde, und insbesondere unter welchen Bedingungen sie bereit wäre, auch präventive militärische Maßnahmen zu ergreifen.

42. In der ESS wird zu Recht die Notwendigkeit hervorgehoben, Europa müsse „eine strategische Kultur entwickeln, durch welche eine frühzeitige, rasche und, soweit erforderlich, auch massive Intervention gefördert wird“. Natürlich ist und bleibt die GASP ein auf der Einstimmigkeit fußender Regierungsprozess. Daher spielen die nationalen Regierungen und die nationalen Parlamente weiterhin eine wichtige Rolle bei der Ausformulierung der Außen- und Sicherheitspolitik. Bis in die jüngste Vergangenheit waren strategische Debatten in dem Maße, in dem sie in EU Mitgliedsstaaten stattgefunden haben, vorwiegend einzelstaatlich ausgerichtete Debatten. Obwohl in der ESS für die Entwicklung einer „strategischen Kultur der EU“ argumentiert wird, wird im Hinblick auf dieses Thema darin nur wenig Konkretes gesagt; eine Ausnahme bilden vier Bereiche für anfängliche Maßnahmen, so wie sie durch den Europäischen Rat anlässlich seiner Brüsseler Zusammenkunft im Dezember 2003 benannt wurden:

- „eine effektive Multilateralität mit den Vereinten Nationen als Mittelpunkt“, wofür die gemeinsame Erklärung der EU und der UNO vom 24. September 2003 neue Impulse gegeben hat;
- „der Kampf gegen den Terrorismus“, den die EU in erster Linie als eine Angelegenheit für die Strafverfolgungsbehörden betrachtet;
- „eine Strategie gegenüber der Region des Nahen Ostens“;
- „eine umfassende Politik gegenüber Bosnien und Herzegowina“.

Viele Jahre lang haben die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der NATO diese und andere relevante Fragen der euroatlantischen Sicherheit aufgegriffen und behandelt. Daher kann die Versammlung einen signifikanten Beitrag dazu leisten, eine strategische Debatte zwischen Europa und den USA und insbesondere zwischen der EU und der NATO mit neuem Leben zu erfüllen. In diesem Zusammenhang möchte ihr Berichterstatter anregen, die Interaktionen zwischen der Versammlung und europäischen Institutionen und dabei insbesondere der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat weiter zu vertiefen.

43. Bei der Analyse der möglichen Implikationen der ESS für die NATO und die EU ist es ihrem Berichterstatter sinnvoll erschienen, sich aus „Gründen der Kompatibilität“ auf das strategische Konzept der NATO und auf die NSS zu beziehen. Allerdings erscheint es ihm auch wichtig, auf die Unterschiede zwischen den drei Dokumenten hinzuweisen. Die ESS bemüht sich darzulegen, wie die EU Mitgliedsstaaten, von denen einige Blockfreie sind, ihre gemeinsame Sicherheit voranzubringen planen. Das strategische Konzept ist das grundlegende Dokument zur Darstellung gemeinsamer Bedrohungen einer Organisation, deren zentrale Aufgabe im Bereich der kollektiven Sicherheit ihrer Mitgliedstaaten liegt. Und die NSS legt dar, wie ein souveräner Staat seine eigene Sicherheit sieht. Weder bei der ESS noch bei der NSS oder auch bei dem Strategischen Konzept handelt es sich um unmittelbar „operative“ Dokumente, nachdem in ihnen ja keine detaillierten Aktionspläne geboten werden. In diesen Texten werden vielmehr die prinzipiellen Ziele und die wichtigsten Wege zu diesen Zielen dargelegt. Damit handelt es sich bei ihnen um eine Bündelung von politischen Grundsatzentscheidungen. Bei dem Streit unter den EU Mitgliedern in der Irakfrage ging es ja vorwiegend um die Zustimmung zu einer militärischen Intervention. Ein weiterer, tiefer liegender Problembereich betraf dabei aber auch die Positionierung Europas gegenüber den USA. Die Tatsache, dass die EU Mitglieder sich verhältnismäßig bald nach ihren Meinungsverschiedenheiten über den Irak auf einen Sicherheitskonsens einigen konnten, stellt eine positive Entwicklung dar. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass mit Positionen der EU keinesfalls ein „Gegengewicht“ zu den Vereinigten Staaten geschaffen werden soll, sondern dass diese

Positionen in vollem Umfang mit dem Konsens der NATO Mitglieder vereinbar sind. In diesem Sinne ist es erforderlich, die ESS weiter zu entwickeln, um dadurch möglicherweise zu einer Arbeitsteilung zwischen EU und NATO zu gelangen.

44. Die Verabschiedung der ESS bietet eine Gelegenheit, einen umfassenderen Ansatz in Sicherheitsfragen sowohl im regionalen als auch im inhaltlichen Sinne zu entwickeln. Was das Erstere betrifft, so könnte dies eine transatlantische Kooperation im Hinblick auf die Stabilisierung des Mittelmeerraums und des sogenannten „größeren Nahen Ostens“ und insbesondere in Afghanistan und im Irak verbessern helfen. Was den letzteren Punkt betrifft, so könnte sich hier die Gelegenheit bieten, eine bessere Zusammenarbeit z.B. in der Frage des Umgangs mit „Schurken“-Staaten zu entwickeln. Der Iran ist hier ein vielsagendes Beispiel.

45. Im Bereich der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen stellen die gegenwärtigen, sich aus dem Urananreicherungsprogramm des Iran ergebenden Probleme in gewisser Weise einen Lackmустest für die praktische Funktionsfähigkeit der ESS dar: Es stellt sich die Frage, ob die EU und die NATO Bündnispartner in der Lage sind, sich auf eine realistische und nachhaltige gemeinsame politische Vorgehensweise in diesem Problembereich zu einigen. Nach Auffassung ihres Berichterstatters müssten die Alliierten eine Politik ausarbeiten, mit deren Hilfe die politische Entwicklung des Irans unterstützt werden könnte, wobei allerdings ausdrücklich die Rhetorik eines Regimewechsels vermieden werden müsste, da diese im Iran lediglich zu einem aufflackern von nationalistischen Gefühlen und Reaktionen führen würde. Das Nahziel sollte lauten, den Iran zur Erfüllung seiner im Herbst des Jahres 2003 vor der EU-3 abgegebenen Versprechen zu bewegen; seinerzeit hatte der Iran zugesagt, auf überprüfbare Art und Weise sämtliche Arbeiten an der Urananreicherung und an der Aufarbeitung von Kernbrennstoffen einzustellen. Längerfristig müssten Vereinbarungen im Sinne einer dauerhaften Aufgabe der Urananreicherung und der Arbeit an anderen Aspekten des Brennstoffzyklus erreicht werden, es müsste das Zusatzprotokoll der IAEA ratifiziert, und schließlich müssten weitere Sicherheitsvorkehrungen akzeptiert werden, mit deren Hilfe klare Aussagen über das zivile Wesen des Nuklearprogramms im Lande möglich würden.

46. Dieser Problembereich hat ein weiteres Mal die Unterschiede zwischen den USA und Europa offen gelegt; Europa zögert, die Angelegenheit dem Sicherheitsrat vorzulegen und letztlich auf das Verhängen von Sanktionen hin zu arbeiten. Der Iran hat den fehlenden Konsens zwischen den USA und Europa für sich ausgenutzt, um Verifizierungsbemühungen zu blockieren und die beiden Seiten gegeneinander auszuspielen. So forderte er von den Europäern sehr weitgehende Zugeständnisse, um seine Anreicherungsaktivitäten einzustellen, zumal er bei letzteren lediglich das Ziel einer zivilen Nutzung einräumt. Ein anhaltender Druck seitens der USA sowie die US Präsenz in Afghanistan und im Irak haben dem Iran möglicher Weise keine anderen Reaktionen erlaubt. Wiederholte Hinweise von Hardlinern auf einen möglichen Präventivschlag durch die USA oder Israel, das soeben 500 „Bunker Buster“-Bomben von den USA gekauft hat, mit denen unterirdische Einrichtungen im Iran geknackt werden könnten, scheinen die Unnachgiebigkeit der iranischen Führung noch erhöht zu haben. Der Iran hat auf diese Weise seine in der Vereinbarung zwischen der EU und dem Iran aus dem Herbst 2003 enthaltenen Versprechungen nicht einmal annähernd erfüllt, und er hat darüber hinaus wesentliche Teile seines Nuklearprogramms versteckt. Als Konsequenz hieraus scheinen die Europäer sich in ihrem Standpunkt näher der Position der USA anzunähern.

47. Zusätzlich zu möglichen Sanktionen muss die Internationale Gemeinschaft auch Anreize anbieten und dabei insbesondere die Aussicht auf die Anbahnung von wirtschaftlichen Beziehungen. Chancen und Gelegenheiten für eine mögliche Beeinflussung des Iran ergeben sich insbesondere aus der gegenwärtigen Wirtschaftssituation des Landes, zumal es jetzt für die jüngere Generation eine außerordentlich hohe Anzahl an Arbeitsplätzen zu schaffen gilt und dazu eine deutliche Aufstockung der ausländischen Privatinvestitionen im Lande erforderlich sind. Bisher ist es den Europäern unter der Führung der EU-3 mit Großbritannien, Frankreich und

Deutschland erfolgreich gelungen, im Umgang mit dem Iran mit nur einer Stimme zu sprechen, was als sehr wichtige Entwicklung zu verzeichnen ist. Wenn die Sicht der ESS bezüglich eines funktionierenden Multilateralismus tatsächlich erfolgreich sein soll, dann werden die EU und die NATO Bündnispartner eine Strategie der Eskalation vereinbaren müssen. Europa hat sich für seine Verhandlungen immer wieder auf die so genannte sanfte Gewalt verlassen, wenn der Iran jedoch keine Aussetzung sämtlicher auf Nuklearwaffen bezogener Aktivitäten bis zu der Konferenz des IAEA Vorstands im November zusagen kann, dann müssen die drei entscheiden, ob sie eine härtere Linie verfolgen wollen. Die größte Herausforderung liegt in der Frage, ob sie bereit sind, den Druck auf Teheran zu eskalieren, um damit auf die Nichteinhaltung von Versprechen zu reagieren.

48 Was den Kampf gegen terroristische Gruppen betrifft, so wird eine engere Zusammenarbeit innerhalb der EU, jedoch auch mit Partnern wie den USA und Kanada sowie natürlich den Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung sein. Die Umsetzung der ESS setzt auch eine schnellere Umsetzung von EU Vereinbarungen in nationales Recht sowie weitere Verbesserungen bei der Koordinierung der EU Aktivitäten voraus. So arbeiten die zwei wichtigsten Arbeitsgruppen zum Terrorismus die 'Terrorism Working Group' und die 'Working Party on Terrorism' nur einmal im Jahr in Konferenzen zusammen und funktionieren auch separat voneinander. Außerdem sind sie nicht in den Brüsseler Entscheidungsprozess integriert. Und es fehlt der EU nach wie vor ein Ausschuss, der sich mit der Finanzierung der Terroristen beschäftigen würde. Und schließlich gibt es kein Gremium für die Koordinierung der Aktivitäten verschiedener Ausschüsse, von denen viele nur mit Teilaspekten des Phänomens Terrorismus zu tun haben. Ihr Berichtersteller unterstützt die Anregung, die u. a. durch den Antiterror-Koordinator der EU, Gijs de Vries, unterbreitet wurde und derzufolge die bestehenden Ausschuss-Strukturen gestrafft werden und die ständigen Vertreter der EU Mitgliedsstaaten (COREPER) bevollmächtigt werden sollen, ihre Arbeit effizienter zu koordinieren.

49. Die transatlantische Partnerschaft behält ihre absolut vitale Bedeutung für die Euro-Atlantische Sicherheit. Ihre Zukunft wird in einem nicht geringen Ausmaß dadurch definiert werden, welche aktiven Beiträge Europa zu unserer gemeinsamen Sicherheit leisten können. In diesem Zusammenhang müssen die EU Mitgliedsstaaten sich der Rollen und Aufgaben der NATO und der EU im Zusammenhang mit der Sicherheit Europas klar werden. Da beide Institutionen einem laufenden Wandel unterworfen sind, besteht in zunehmendem Maße die Möglichkeit von Überschneidungen bei Aufgaben und Zuständigkeiten. Beide Organisationen müssen komplementär angelegt sein, und es geht dabei vorwiegend darum, die inhärenten Stärken beider Organisationen bestmöglich zu nutzen. Die NATO verfügt über komparative Vorteile im Bereich von Sicherheit und Verteidigung, während die EU solche Vorteile in allen Bereichen besitzt, die mit der Wirtschaft und insbesondere mit dem Handel und der Entwicklungshilfe zu tun haben. In der ESS-Strategie wird dies auch eingeräumt, allerdings bleibt noch einiges zu tun, um die erforderliche Feinabstimmung bei den Prioritäten und bei den Instrumentarien der EU Mitglieder im Sicherheitsbereich zu bewerkstelligen. Ob die EU allerdings in der Lage sein wird, sich wirklich zu einem weltweit tätigen Anbieter von Sicherheit zu entwickeln und eine wirklich ausgewogene Partnerschaft mit der NATO aufzubauen, wird letztlich von dem politischen Willen ihrer Mitgliedsstaaten und von deren Bereitschaft, die entsprechenden Mittel bereit zu stellen, abhängig sein.
