

Wilhelm Knelangen

Getrennt marschieren, vereint schlagen? NATO, EU und die Bekämpfung des Terrorismus

1. Der konstitutive Charakter der Terrorismus-Debatte

Die politische Debatte über die Bedeutung des transnationalen Terrorismus für die Sicherheit der westlichen Staatengemeinschaft hat nicht erst mit dem 11. September 2001 begonnen.¹ Bereits seit Mitte der 1990-er Jahre hatte die US-amerikanische Regierung dafür geworben, mit der Terrorismusbekämpfung ein neues Handlungsfeld für die NATO zu eröffnen. Die meisten europäischen Mitgliedstaaten hatten diesem Vorschlag jedoch kritisch gegenübergestanden, befürchteten sie doch zum einen, die Allianz würde dadurch über Gebühr zu einem Werkzeugkasten für die sicherheitspolitischen Interessen der USA werden. Zum anderen waren sie der Ansicht, dass die NATO als Militärorganisation nicht über die geeigneten Mittel verfüge, um das mehrdimensionale Problemfeld des Terrorismus angemessen zu bearbeiten.² Der schließlich in dem Strategischen Konzept von 1999 gefundene Kompromiss, wonach die Sicherheitsinteressen des Bündnisses auch „von anderen Risiken umfassender Natur berührt werden“ und „Akte des Terrorismus“ als eines dieser Risiken benannt wurden, vermochte die grundsätzlichen Unterschiede in den Sichtweisen und Präferenzen zwischen den USA und den europäischen Partnern nur mühsam zu überdecken.

Obwohl Übereinstimmung in der grundsätzlichen Einschätzung herrschte, dass es sich beim Terrorismus um eine ernst zu nehmende Gefahr für die Sicherheit der westlichen Staaten handelt, blieb die Prioritätensetzung auf beiden Seiten unterschiedlich. Dennoch sprach zunächst nicht viel dafür, dass der von der US-amerikanischen Regierung in der Folge der Anschläge

1 Siehe nur den Debattenbeitrag Hoffmann, Bruce: Is Europe Soft on Terrorism? In: Foreign Policy (115) 1999, S. 62-76. Eine Analyse des Gegenstandes „Terrorismus“ kann hier nicht vorgenommen werden, vgl. aber aus jüngerer Zeit die Überblicksdarstellungen Martin, Gus: Understanding Terrorism. Challenges, Perspectives, and Issues, Thousand Oaks u.a. 2003; Lutz, James M./Lutz, Brenda J.: Global Terrorism, London u.a. 2004.

2 Vgl. Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: Die Zukunft der NATO. Transatlantische Sicherheit im Wandel, Opladen 2000, S. 94-98; Theiler, Olaf: Die NATO im Umbruch. Bündnisreform im Spannungsfeld konkurrierender Nationalinteressen, Baden-Baden 2003, S. 244-256.

von New York und Washington proklamierte „Krieg gegen den Terrorismus“ geeignet sein würde, die Grundfesten der transatlantischen Partnerschaft zu erschüttern.³ Im Kontext des Irak-Krieges erfuhr die NATO ein bis dahin nicht gekanntes Zerwürfnis, das die Grundlagen des Bündnisses zu unterminieren drohte.⁴ Aber auch die europäischen Staaten waren von einer einheitlichen Position weit entfernt. Im Gegenteil: Die Europäische Union war in bislang unbekannter Weise gespalten und – allen globalen Ambitionen zum Trotz – handlungsunfähig.⁵

Die Auseinandersetzung entzündete sich dabei an den unterschiedlichen Strategien zur Lösung des Irak-Problems, das von der Bush-Administration explizit in den Kontext der Terrorismusbekämpfung gestellt worden war. Während die amerikanische Regierung sich für einen offensiven, im Zweifel auch präventiven Ansatz mit einer glaubwürdigen militärischen Komponente aussprach, beharrte eine Gruppe von europäischen Staaten auf dem Vorrang der Diplomatie und ziviler Mittel sowie die Legitimation von Gewalt durch den UN-Sicherheitsrat. Dennoch war die Irak-Debatte nur eine Facette einer grundlegenden Debatte über die Bekämpfung des Terrorismus, deren Ausgang sich für die Zukunft der transatlantischen Sicherheitspolitik als konstitutiv erweisen dürfte. Dafür sprechen drei, freilich eng miteinander verknüpfte, Gründe.

- Zum einen ist davon auszugehen, dass der transnationale Terrorismus in absehbarer Zukunft die zentrale Herausforderung für die Sicherheitspolitik (nicht nur) der westlichen Staatengemeinschaft bleiben wird. Die Debatte über die „Transformation“ der NATO und die Schaffung militärischer Strukturen der EU nimmt nicht zufällig wesentlich auf den Wandel der Bedrohungslage durch das Problemfeld Terrorismus Bezug. Wenn es nicht gelingt, in diesem Feld zu einer gemeinsamen Perspektive zu gelangen, dann dürfte die mangelnde Einigkeit weit über den Terrorismusbereich hinaus strahlen.
- Erschwerend kommt zum zweiten hinzu, dass die inhaltliche Kontroverse von einer ordnungspolitischen Debatte überlagert wird. Denn gerade vor dem Hintergrund der terroristischen Gefahr haben die USA ihren

3 Vgl. Gordon, Philip H./Shapiro, Jeremy: *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York u.a. 2004.

4 Vgl. Daalder, Ivo: *The End of Atlanticism*, in: *Survival* (45) 2003, S. 147-165; Varwick, Johannes: *Die Nordatlantikorganisation und der amerikanische „War on Terrorism“ – Transformation in die Bedeutungslosigkeit oder Neuanfang?* In: Pradetto, August (Hrsg.): *Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001*, Frankfurt am Main u.a. 2004, S. 201-226.

5 Vgl. Dembinski, Matthias/Wagner, Wolfgang: *Europäische Kollateralschäden: Zur Zukunft der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach dem Irak-Krieg*, in: *APuZ* (31-32) 2003, S. 31-38; Knelangen, Wilhelm: *Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns*, in: Pradetto, August (Hrsg.): *Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001*, Frankfurt am Main u.a. 2004, S. 175-200.

Anspruch auf unumschränkte Handlungsfreiheit in vitalen sicherheitspolitischen Fragen kategorisch (neu) formuliert. Man muss nicht die Option der militärischen Präventivschläge bemühen, um das Spannungsverhältnis dieses Anspruchs mit den Anforderungen multilateraler Kooperation und den Verpflichtungen des Völkerrechts zu markieren. Wenn über die Leistungsfähigkeit und die Legitimität internationaler Organisationen grundsätzlicher Dissens herrscht, dann hat das unmittelbare Konsequenzen für die atlantischen Sicherheitsstrukturen.⁶

- Damit ist bereits der dritte Grund angesprochen, findet die Terrorismus-Debatte doch im Angesicht einer grundlegenden Reformdiskussion in der NATO und des Aufbaus militärischer Strukturen in der EU statt. Einerseits beeinflussen die Ergebnisse der Reform die Handlungsmöglichkeiten in der Terrorismusbekämpfung, andererseits speist sich die Reformdebatte wesentlich aus der neuen Bedrohungslage. Wie sich NATO und EU in der Terrorismusfrage positionieren, hat daher unmittelbare Auswirkungen auf die Qualität der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen.

2. NATO und EU in der Terrorismusbekämpfung

Die Untersuchung der Frage, wie NATO und EU auf die Herausforderung des Terrorismus nach dem 11. September 2001 reagiert haben, muss den unterschiedlichen Charakter der beiden Organisationen berücksichtigen. Bei der NATO handelt es sich um ein politisches Staatenbündnis mit einem militärischen Aufgabenschwerpunkt, der allerdings in den vergangenen Jahren über den Verteidigungsbereich hinaus erweitert worden ist.⁷ Die EU ist hingegen ein ausgewachsenes politisches System, das in der gesamten Breite der Politikfelder über mehr oder minder große Kompetenzen verfügt. Während sie bis Beginn der 1990-er Jahre vor allem einen ökonomischen Schwerpunkt aufwies, beansprucht die Union seitdem die Rolle eines außen- und sicherheitspolitischen Akteurs mit einer – wenn auch im Aufbau begriffenen – militärischen Struktur.⁸

6 Vgl. Haglund, David G.: Trouble in Pax Atlantica? The United States, Europe, and the Future of Multilateralism, in: Foot, Rosemary u.a. (Hrsg.): US Hegemony and International Organizations, Oxford 2002, S. 215-238.

7 Vgl. Fitschen, Patrick/Irlenkaeuser, Jan C.: Gut gerüstet für die Zukunft. Die neue NATO – eine multifunktionale Sicherheitsagentur, in: Internationale Politik (6) 2004, S. 25-32.

8 Zu der widersprüchlichen Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik siehe Ehrhart, Hans-Georg (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden, Baden-Baden 2004; Meier-Walser, Reinhard C. (Hrsg.): Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik, Neuried 2004.

2.1. Zwischen demonstrativen Gesten und praktischer Marginalisierung

Die Anschläge von New York und Washington stellten diesen Anspruch einmal mehr auf die Probe. Die unmittelbaren Reaktionen boten dabei durchaus Anlass zum Optimismus. Nicht nur in der Verurteilung der Anschläge und der Erklärung von Solidarität, sondern auch in der politischen Einschätzung waren sich die Mitgliedstaaten weitgehend einig.⁹ Das zentrale Anliegen der EU bestand zunächst in der Bildung einer möglichst breiten Koalition gegen den Terrorismus „unter der Ägide der Vereinten Nationen“, die neben den USA, Russland und der EU auch die „arabischen und muslimischen Partner“ umfassen sollte.¹⁰ Auf der Grundlage einer prinzipiellen Übereinstimmung von Deutschland, Frankreich und Großbritannien signalisierte die EU damit, sich ohne größere Abstriche der Strategie der Vereinigten Staaten anzuschließen. Die Union beließ es jedoch nicht bei der Bekundung von Solidarität, sondern verabschiedete auf dem Sondergipfel am 21. September 2001 einen politikfeldübergreifenden „Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“.¹¹ Neben Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und zur Verbesserung der Luftsicherheit erklärte der Aktionsplan die Notwendigkeit eines stärkeren Engagements der EU in der Weltpolitik.¹² Einen besonderen Stellenwert nahm jedoch die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit ein.¹³ Dabei fanden zahlreiche Projekte Eingang in den Plan, die zwar lediglich einen mittelbaren Bezug zur Bekämpfung des Terrorismus aufweisen, vom Europäischen Rat und dem Rat der Innen- und Justizminister jedoch aufgenommen wurden, um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Mit anfänglichem Erfolg: In erstaunlich kurzer Zeit gelang in den zuständigen Gremien eine politische Einigung, die ohne den Handlungs-

9 Vgl. im Einzelnen Knelangen: Die Ambitionen Europas, a.a.O., S. 178-181.

10 Vgl. den Boer, Monica/Monar, Jörg: Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism as a Security Actor, in: *Journal of Common Market Studies, Annual Review* (40) 2002, S. 11-28, hier S. 12. Die Zitate stammen aus den Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Sondertagung des Europäischen Rates von Brüssel am 21.9.2001 (Rats-Dokument SN 140/01).

11 Vgl. Rats-Dokument SN 3926/6/01 REV 6.

12 Tatsächlich haben Mitgliedstaaten und EU erhebliche diplomatische Anstrengungen unternommen, um in Abstimmung mit der US-Regierung moderate islamische Staaten in die Anti-Terror-Koalition einzubinden. Vgl. im Einzelnen: Europäische Kommission: Überblick über die Maßnahmen als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen (KOM [2001] 661 endg.).

13 Vgl. dazu Monar, Jörg: Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus. Handlungsgrundlagen, Fortschritte und Defizite, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit*, Wiesbaden 2004, S. 136-172; Venemann, Nicola: Country Report on the European Union, in: Walter, Christian u.a. (Hrsg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?* Berlin u.a. 2004, S. 217-256.

druck nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung möglich gewesen wäre. Dazu gehörte neben der Gründung der staatsanwaltschaftlichen Koordinierungsstelle Eurojust¹⁴ und der Aufforderung, bereits vor mehreren Jahren beschlossene Übereinkommen (Auslieferung, Rechtshilfe) rasch zu ratifizieren, insbesondere die Einführung eines Europäischen Haftbefehls.¹⁵ Mit einem „Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung“ haben sich die Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Definition terroristischer Straftaten sowie auf Mindesthöchststrafen für das Anführen einer terroristischen Vereinigung geeinigt.¹⁶ In Umsetzung der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates sind zudem Rechtsakte zur Bekämpfung der finanziellen Grundlagen des Terrorismus beschlossen worden.¹⁷ Schließlich sah der Aktionsplan eine Vertiefung der operativen Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und Geheimdiensten vor.¹⁸

Auch die Gremien der NATO sprachen den USA unverzüglich ihre Solidarität aus.¹⁹ Zugleich griffen die Mitgliedstaaten auf das eindeutigste Instrument zurück, das einem Militärbündnis zur Verfügung steht. Am 12. September 2001 stellte der Nordatlantikrat den Bündnisfall gemäß Art. 5 des NATO-Vertrags fest.²⁰ Die Erwartung, angesichts dieser Entscheidung würden die USA in ihrem weiteren Vorgehen auf die Strukturen des Bündnisses zurückgreifen, ging freilich fehl. In allen zentralen politischen und militärischen Fragen hat die US-Regierung nicht auf die formalen Entscheidungswege der Allianz, sondern auf bi- und multilaterale Absprachen mit ausgewählten Staaten gesetzt. Die Maßnahmen, die der Nordatlantikrat am 4. Oktober 2001 zur Konkretisierung des Artikel-5-Beschlusses festlegte, be-

14 Vgl. Beschluss des Rates vom 28.2.2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. L 63 vom 6.3.2002) sowie Knelangen, Wilhelm: Eurojust, in: Lange, Hans-Jürgen: Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2005 (i.E.).

15 Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 190 vom 18.7.2002). Mit dem Rahmenbeschluss soll es ermöglicht werden, bei 32 Straftatbeständen im Grundsatz auf ein förmliches Auslieferungsverfahren zu verzichten und eine direkte Übergabe an die Behörde desjenigen Staates vorzunehmen, der den Haftbefehl ausgestellt hat.

16 Vgl. Rahmenbeschluss des Rates vom 13.6.2002 (ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3).

17 Vgl. Verordnung des Rates vom 27.12.2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (ABl. L 344 vom 28.12.2001, S. 70).

18 In diesem Kontext gewann auch die transatlantische Kooperation an Bedeutung. Hatte es bis dahin Vorbehalte gegenüber einer systematischen Einbeziehung US-amerikanischer Vertreter in den Gremien des dritten Pfeilers der EU gegeben, so wurden nun regelmäßige Kontakte auf politischer wie auf fachlicher Seite institutionalisiert, vgl. Monar: Die EU und die Herausforderung, a.a.O., S. 157-160.

19 Vgl. im Einzelnen Varwick: Nordatlantikorganisation, a.a.O., S. 207f.

20 Der Beschluss erfolgte unter dem Vorbehalt, dass der Angriff tatsächlich von außen geführt wurde. Eine entsprechende Feststellung traf der Nordatlantikrat am 2.10.2001. Zu den Hintergründen der Entscheidung siehe Bensahel, Nora: The Counterterror Coalitions. Cooperation with Europe, NATO, and the European Union, Santa Monica u.a. 2003, S. 5-7.

schränkten sich denn auch auf „mehr oder weniger sekundäre militärische Hilfsleistungen und symbolische politische Solidaritätserklärungen“²¹. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich u.a. zum Schutz von US-amerikanischen Einrichtungen, zur Gewährung von Überflugrechten und zu ungehindertem Zugang zu Häfen und Flughäfen.²² Der Rat beschloss zudem, einen Teil der ständigen NATO-Flottenverbände zur Überwachung des Seeverkehrs in das östliche Mittelmeer zu verlegen (Aktion „Active Endeavour“) und den USA multinationale AWACS-Systeme zur Überwachung ihres Luftraumes zur Verfügung zu stellen (Aktion „Eagle Assist“). Der entscheidende Grund für das Missverhältnis zwischen der demonstrativen Geste der Feststellung des Bündnisfalles und der bescheidenen operativen Rolle der NATO wird darin zu suchen sein, dass aus Sicht der USA die bescheidenen militärischen Fähigkeiten der europäischen Partner die Nachteile einer Beschlussfassung im Konsens (und damit einer eingeschränkten Handlungsfreiheit) bei weitem nicht rechtfertigten.

Dass das Bündnis bei der Vorbereitung und den Kriegshandlungen in Afghanistan außen vor blieb, ist auf Seiten der europäischen Mitgliedstaaten zum Teil mit Verbitterung wahrgenommen worden. Die EU selbst trat bei der Aktion „Enduring Freedom“, die am 7. Oktober 2001 begann, nicht als Akteur in Erscheinung. Der Europäische Rat hatte bereits anlässlich des Sondergipfels am 21. September anerkannt, dass die Beteiligung an einem militärischen Schlag eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten sei. Die politische Unterstützung des Afghanistan-Einsatzes stand gleichwohl außer Frage, zumal sich zahlreiche NATO/EU-Mitgliedstaaten mit Truppen beteiligten. Beim Kampf gegen die Taliban sind die USA neben den Kräften der afghanischen „Nordallianz“ vor allem von britischen Soldaten, aber beispielsweise auch von Spezialeinheiten aus Dänemark, Frankreich, Norwegen oder der Türkei unterstützt worden.²³

2.2. Programmatische Erklärungen und die Irak-Krise

Zur Frage einer Beteiligung an der „International Security Assistance Force“ (ISAF)²⁴ stellte der Europäische Rat von Laeken am 14./15. Dezember 2001

21 So Varwick: Nordatlantikorganisation, a.a.O., S. 208.

22 Vgl. zu den Maßnahmen die Presseerklärung von NATO-Generalsekretär Lord Robertson vom 4.10.2001 (www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm).

23 Siehe dazu ausführlich Lansford, Tom: All for One: Terrorism, NATO and the United States, Aldershot 2002, S. 108-131. Eine Aufstellung der militärischen Beiträge zur Operation „Enduring Freedom“ findet sich bei Bensahel, Counterterror Coalitions, a.a.O., S. 55-63.

24 Die ISAF stützt sich auf die Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates und hatte zunächst den Auftrag, afghanische und internationale Einrichtungen in der Region Kabul zu sichern. Mittlerweile ist das Mandat auf einzelne afghanische Provinzen ausgeweitet worden.

wiederum die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten heraus. Dass mit Ausnahme Luxemburgs und Irlands alle Mitgliedstaaten sowie vier Beitrittskandidaten militärische Beiträge für die ISAF stellten, wurde damit ausdrücklich nicht dazu genutzt, der EU dabei auch nur eine symbolische Rolle einzuräumen.²⁵ Ob militärische Beiträge zur Terrorismusbekämpfung überhaupt zum Spektrum möglicher Handlungsfelder der EU-Verteidigungspolitik gehören sollen, ist erst im Frühjahr 2002 auf Initiative der spanischen Präsidentschaft diskutiert worden. Die außenpolitischen Maßnahmen des im September 2001 beschlossenen Aktionsplanes hatten sich noch auf diplomatische Aktivitäten beschränkt. Um nach den Erfahrungen des Afghanistan-Krieges ein starkes Signal auszusenden, schlug die spanische Regierung vor, neben die Petersberg-Aufgaben auch die Bekämpfung des Terrorismus als Handlungsfeld im EU-Vertrag zu verankern. Der Vorschlag stieß allerdings überwiegend auf Skepsis, teilweise mit Verweis auf die Schwerfälligkeit eines Vertragsänderungsverfahrens, teilweise aufgrund von Zweifeln an der militärischen Leistungsfähigkeit der EU-Militärstrukturen.²⁶

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich aber auf dem Gipfel von Sevilla im Juni 2002 auf eine Erklärung, in der sie den Terrorismus als „eine beispiellose Herausforderung für Europa und für die Welt“ charakterisierten und festhielten, die GASP „einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ könne eine wichtige Rolle bei der Abwehr dieser Bedrohung spielen.²⁷ Noch bevor aus dieser Perspektive ein strategischer Ansatz der EU hätte werden können, zeigte allerdings die Irak-Krise, wie wenig Substanz sich hinter dieser Formel verbarg. Denn in dem Maße, in dem die US-amerikanische Außenpolitik den Irak fokussierte, büßte die EU ihre koordinierende Rolle, die sie im Winter 2001/02 noch leidlich hatte behaupten können, vollends ein.

Die Diskussion, die zu schweren Verwerfungen zwischen den USA und mehreren europäischen Staaten führte, hatte dabei einen Doppelcharakter. Auf der einen Seite ging es um das Irak-Problem, um die Einhaltung der UN-Resolutionen durch das Hussein-Regime, um die Existenz von Massenvernichtungswaffen und um die angemessenen Instrumente zur Lösung der Kri-

25 Immerhin hatte der Laekener Gipfel mit Blick auf das 1999 beschlossene „headline goal“ trotz nach wie vor bestehender Defizite festgestellt, die Union sei „nunmehr“ zur Durchführung von Operationen zur Krisenbewältigung in der Lage. Vgl. Erklärung zur Einsatzbereitschaft auf dem Gebiet der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Anlage II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken am 14./15.12.2001 (Rats-Dokument SN 300/1/01 REV 1), S. 28.

26 Vgl. Ortega, Martin: Über Petersberg hinaus: Welche militärischen Missionen für die EU, in: Gnesotto, Nicole (Hrsg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Paris 2004, S. 87-104, hier S. 90f.

27 Erklärung des Europäischen Rates über den Beitrag der GASP, einschließlich der ESVP, zur Bekämpfung des Terrorismus, Rz. 3 (Anlage V der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla am 21./22.6.2002).

se.²⁸ Auf der anderen Seite wies die Debatte jedoch weit über das Irak-Problem hinaus. Denn es ging zugleich um die Rollenverteilung im transatlantischen Verhältnis und auf internationaler Ebene, um die Grundsätze des Multilateralismus und des Völkerrechts und um die Funktion militärischer Macht in der Weltpolitik – kurz: um divergierende Weltordnungsvorstellungen.²⁹ Während des Afghanistan-Krieges waren die unterschiedlichen Perspektiven noch nicht zum Ausbruch gekommen, weil die Europäer sich einreden konnten, es sei gelungen, die USA in den Rahmen der UNO „einzubinden“. Die Widersprüche manifestierten sich erst im Fall des Iraks, der seit dem Frühjahr 2002 immer stärker in das Visier der amerikanischen Regierung geriet. Die europäischen Partner in NATO und EU reagierten uneinheitlich. Schon im März 2002 erklärte der britische Premierminister Blair, sein Land sei auch ohne Sicherheitsratsmandat bereit, an der Seite der USA in eine militärische Auseinandersetzung mit dem Irak zu gehen.³⁰ Damit war ein Pol in der Debatte markiert, dem sich die meisten Mitglieder zunächst nicht anschlossen. Der deutsche Bundeskanzler Schröder schloss im Sommer 2002 eine Beteiligung deutscher Soldaten an einem Irak-Krieg in jedem Fall, also unabhängig von der Frage eines Sicherheitsratsbeschlusses, aus. Der französische Präsident Chirac wiederum befand sich zunächst zwischen beiden Polen, wenn er sich gegen ein militärisches Vorgehen aussprach, solange es Möglichkeiten zur friedlichen Beilegung der Krise gebe.³¹ Auch im weiteren Verlauf der Debatte blieb die EU von einer gemeinsamen Position weit entfernt.

Diese Einschränkung vorausgeschickt, kristallisierten sich an der Irak-Debatte deutliche Meinungsverschiedenheiten zwischen „den“ Europäern und „den“ Amerikanern heraus. Schon der Einordnung des Iraks in die Bekämpfung des internationalen Terrorismus begegnete die Europäische Union mit Skepsis, wenn darauf hingewiesen wurde, dass zwischen einer irakischen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und den terroristischen Anschlägen keine direkte Verbindungslinie zu ziehen sei. Andererseits wurde die Befürchtung formuliert, dass die Androhung und Anwendung eines militärischen Vorgehens gegen den Irak die Bemühungen der Staatengemeinschaft im Anti-Terror-Kampf eventuell unterminierte – sei es durch ein Aus-

28 Vgl. statt vieler die instruktiven Aufrisse von Gordon, Philip H.: Iraq: The Transatlantic Debate. ISS Occasional Papers No. 39; Ortega, Martin: Iraq: A European Point of View. ISS Occasional Papers 40.

29 Die Beiträge zu diesen Fragen sind nicht mehr überschaubar, deswegen sei lediglich verwiesen auf Menzel, Ulrich: Amerika: Die neue Hegemonie der USA und die Krise des Multilateralismus, in: Ders.: Paradoxien der neuen Weltordnung, Frankfurt am Main 2004, S. 93-151.

30 Vgl. Ortega, Martin: Iraq: A European Point of View, a.a.O., S. 8.

31 Vgl. im Einzelnen zu den Positionen der Staaten die Berichte in Pradetto, August (Hrsg.): Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002, Hamburg 2003 (Studien zur internationalen Politik 1/2003).

einanderbrechen der Koalition, sei es durch Solidarisierungsprozesse, vor allem in arabischen Gesellschaften, sei es durch nur schwer zu kontrollierende Entwicklungen im Nahen Osten. Insoweit bestand ein Unterschied in einer stärkeren argumentativen Trennung der Problemkreise Terrorismus und Massenvernichtungswaffen. Weitergehend befürchteten die europäischen Regierungen, die amerikanische Strategie könne das System der internationalen Verträge und des Völkerrechts gefährden, das nach dem zweiten Weltkrieg aufgebaut worden war. Der Anspruch auf Handlungsfreiheit und unilaterale Maßnahmen wurde kritisch beäugt, vor allem beim Einsatz militärischer Gewalt. Wo Kriegshandlungen generell der Legitimation durch den UNO-Sicherheitsrat bedürften, um der Willkür einzelner Staaten einen Riegel vorzuschieben, gelte dies erst recht für präventive militärische Einsätze.³²

Dass die akute Irak-Debatte nicht von den übergeordneten Fragestellungen zu trennen war, zeigte sich auch auf dem NATO-Gipfel in Prag am 21. November 2002. Neben der Erweiterung des Bündnisses sollte es primär um die Leitfrage gehen, welche Schlussfolgerungen für Struktur und Auftrag der NATO aus der neuen Bedrohungslage zu ziehen seien. Überschattet wurden diese Debatten jedoch von der Forderung der US-Regierung an ihre europäischen Partner, den amerikanischen Irak-Kurs politisch zu unterstützen. Die Mitglieder vermochten sich jedoch nur auf einen Minimalkonsens zu einigen, wenn sie ihre „uneingeschränkte Unterstützung für die Implementierung der Resolution 1441“ erklärten, die der Sicherheitsrat zuvor beschlossen hatte.³³ In den strittigen Fragen der Handlungskonsequenzen lagen die Positionen weit auseinander.

Die USA drängten ihre Partner auf dem Prager Gipfel einmal mehr, die eigenen Verteidigungsanstrengungen im Lichte der neuen Bedrohungslage zu verstärken und der NATO eine offensivere Rolle bei der Terrorismusbekämpfung zu eröffnen. Im Lichte der Erfahrungen des Afghanistan-Krieges, vor allem aber angesichts der aufziehenden Irak-Krise war die Reaktion der europäischen Mitglieder auf diese Forderungen zurückhaltend. Andererseits war das Bemühen erkennbar, einer drohenden Marginalisierung der NATO durch eine Annäherung an die US-amerikanischen Positionen vorzubeugen, zumal die Europäer keine substanziellen Alternativen vorbringen konnten. Angesichts dessen waren die Resultate des Prager Gipfels ambivalent, weil sich trotz einzelner Reformschritte hinter zahlreichen Formelkompromissen manifeste Meinungsverschiedenheiten über die künftige Rolle der NATO verbargen. So entschärften die Mitgliedstaaten in der Schlusserklärung des Gipfels die langjährigen Streitfragen des territorialen Aktionsradius und der

32 Vgl. zur amerikanischen Sicherheitsstrategie den Beitrag von Sven Bernhard Gareis in diesem Band. Zum Konzept der Präventivschläge siehe Reiter, Erich: Präventivkriegführung nach der neuen US-Sicherheitsstrategie, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (41) 2003, S. 183-188.

33 Vgl. Prager Gipfelerklärung zur Frage des Iraks vom 21.11.2002.

Auftragsweiterung um die Terrorismusbekämpfung.³⁴ Zugleich beschloss der Gipfel eine Änderung der Kommandostruktur und ein strukturiertes Programm zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten („Prague Capabilities Program“, PCP). Dieses Programm ist wiederum verknüpft mit dem Projekt einer NATO Response Force (NRF), die als eine schnell verlegbare und mit modernsten Waffensystemen ausgerüstete Truppe den Anschluss der europäischen Armeen an die technologisch weit vorausgeeilte US-Armee herstellen soll.

Eine inhaltliche Fokussierung fanden diese Maßnahmen mit dem „Militärischen Konzept zur Verteidigung gegen den Terrorismus“, das die Verteidigungsminister im Dezember 2001 in Auftrag gegeben hatten und das im Laufe des Jahres 2002 unter der Ägide des Militärausschusses erarbeitet worden war. Die Gemeinsamkeiten der Mitglieder reichten offenbar nur aus, um Bereiche zu identifizieren, in denen die Allianz bei gegebenem politischen Konsens potenziell einen militärischen Beitrag leisten könnte. Das sei zum einen im Bereich der Verteidigung gegen terroristische Angriffe auf Truppen, Menschenleben und Eigentum der Fall (antiterrorism). Im Bereich des Folgenmanagements (consequence management) geht es um die militärische Flankierung ziviler Maßnahmen, etwa durch die Bereitstellung von Spezialfähigkeiten. Um eine offensive Bekämpfung von Terrornetzwerken und beherbergenden Staaten geht es im Bereich des counterterrorism, wobei für die NATO sowohl eine führende als auch eine unterstützende Rolle denkbar seien. Als vierten Bereich nennt das Konzept schließlich allgemein die militärische Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten, den Staaten des Partnerschaftsprogramms oder anderen internationalen Organisationen wie OSZE, EU oder UNO.³⁵ Zugleich stellt das Konzept fest, dass die militärischen Fähigkeiten der Mitglieder verbessert werden müssten, um der NATO eine glaubwürdige Rolle zu ermöglichen. Es sei nötig, die nachrichtendienstliche Aufklärung zu verbessern sowie eine schnelle Verlegungsfähigkeit, hohe Einsatzbereitschaft und moderne Ausrüstung der Truppen zu gewährleisten. Damit wird der enge Bezug der Reformmaßnahmen des Prager Gipfels (PCP, NRF) zur Terrorismusbekämpfung deutlich, denn die Ziele des Militärischen Konzeptes lassen sich nur erreichen, wenn die grundlegen-

34 In der Gipfelerklärung heißt es, die Mitglieder hätten ein umfassendes Maßnahmenpaket gebilligt, „um unsere Fähigkeit zu stärken, den Herausforderungen für die Sicherheit unserer Streitkräfte, unserer Bevölkerung und unseres Territoriums zu begegnen, aus welcher Richtung diese Herausforderungen auch kommen mögen“ (Hervorhebung WK), vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag, am 21.11.2002, Rz. 3 (www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm).

35 In Ergänzung zum Militärischen Konzept hat der Prager Gipfel einen „Partnership Action Plan Against Terrorism“ (PAP-T) verabschiedet, der gegenseitigen Informationsaustausch, strukturierte Reformen und eine Verbesserung der militärischen Fähigkeiten vorsieht. Siehe dazu Hess, Michael: The EACP/PfP as an Instrument to Combat Global Terrorism, in: *Connections* (3) 2003, S. 99-108.

deren Reformen gelingen. Wenngleich mit dem Papier eine erste Vermessung des Raumes vorgenommen wird, in dem die NATO bei der Terrorismusbekämpfung militärisch handeln kann, so bleiben doch entscheidende Fragen offen. Zwar gehörte es nicht zum Auftrag des Militärausschusses, die Reichweite der politischen Gemeinsamkeiten im Terrorbereich auszuloten. Doch entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass das Konzept zu einem Zeitpunkt beschlossen wurde, als über die völkerrechtlichen, aber auch über die sachlichen Voraussetzungen einer Militäraktion im Rahmen des „Krieges gegen den Terrorismus“ offener Streit ausbrach.

2.3. Der Irak-Krieg und das Zerwürfnis des Westens

Wegen der offenkundigen innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten spielte die EU im internationalen Tauziehen um das angemessene Vorgehen gegen den Irak im Winter 2002/03 keine Rolle. Der Riss wurde zunächst noch dadurch überdeckt, dass im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 8. November 2002 die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1441 gelang und der irakische Diktator angesichts der militärischen Drohkulisse einer Wiedereinreise der Inspektoren zustimmte.³⁶ Je mehr sich jedoch die Debatte auf die Frage zuspitzte, wie lange und mit welchen Konsequenzen das Engagement der Waffeninspektoren weiter gehen könne, desto offenkundiger wurde die Spaltung. Der anlässlich der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags im Januar 2003 unternommene Versuch Deutschlands und Frankreichs, die Meinungsführerschaft der EU zu übernehmen, schlug fehl und trug wesentlich zum Zustandekommen jenes „Briefes der Acht“ bei, der von den Staatsoberhäuptern bzw. Regierungschefs der EU-Mitglieder Spanien, Großbritannien, Portugal, Italien und Dänemark sowie der künftigen Mitgliedstaaten Polen, Ungarn und Tschechien unterzeichnet wurde und am 30. Januar 2003 in mehreren europäischen Tageszeitungen erschien. Die Unterzeichner warnten davor, dass das transatlantische Verhältnis der anhaltenden Bedrohung der Weltsicherheit durch das irakische Regime zum Opfer falle. Die Resolution 1441 sei die „letzte Chance“ des Iraks zur friedlichen Abrüstung. Am 5. Februar 2003 schlossen sich zehn mittel- und osteuropäische Staaten der Stoßrichtung des Aufrufes an. Die Außenminister von Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, der Slowakei und Slowenien erklärten ihre Unterstützung für die USA

36 Zu den Positionen der Sicherheitsratsmitglieder und zur Entstehung der Resolution siehe Fröhlich, Manuel: Die „letzte Chance“: Das diplomatische Ringen um UN-Resolution 1441, in: Behr, Hartmut/Kaim, Markus (Hrsg.): Der Irak-Konflikt. Aktuelle Analysen, Jena 2003, S. 35-42.

und riefen dazu auf, die transatlantische Gemeinschaft müsse zusammenstehen.³⁷

Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten-
gruppen um die USA und Großbritannien einerseits und um Deutschland und
Frankreich andererseits schlugen sich auch im Bündnis nieder. Den Anlass
stellte eine Anfrage der amerikanischen Regierung aus dem Januar 2003
nach Unterstützungsleistungen dar. Die USA baten zur Vorbereitung des
Irak-Krieges um eine Beteiligung von NATO-Verbänden an der Kontrolle
des Seeverkehrs, um die Einbeziehung der AWACS-Systeme, um einen ver-
stärkten Schutz von US-Basen und um den Schutz der Türkei durch Luftab-
wehr.³⁸ Als es im Februar 2003 im NATO-Rat um die Unterstützung der Tür-
kei ging, herrschte zwar Einigkeit darüber, dass ein Angriff der Türkei den
Bündnisfall auslösen würde. Zugleich weigerten sich aber die Regierungen
Deutschlands, Frankreichs und Belgiens, auch nur der Aufnahme ent-
sprechender Planungen zuzustimmen, weil ein solcher Beschluss als Aner-
kenntnis verstanden würde, dass der Krieg gegen den Irak unvermeidlich sei.
Erst nach schwierigen Debatten und erheblichem politischen Druck gelang
schließlich im Verteidigungsplanungsausschuss, dem Frankreich nicht ange-
hört, am 16. Februar 2003 ein Kompromiss. So konsequent die Position der
drei Regierungen auch gewesen sein mag, das Signal war verheerend: Selbst
in der ureigenen Aufgabe der Unterstützung der NATO-Mitglieder bei äuße-
rer Bedrohung war das Bündnis nicht mehr uneingeschränkt handlungsfähig.
Nicht wenigen Beobachtern war damit offensichtlich, dass die Nordatlantik-
organisation keine gemeinsame politische Grundlage mehr besitzt.³⁹ Nach ei-
nem beispiellosen Tauziehen zwischen den USA und Großbritannien einer-
seits und einer Gruppe um Deutschland, Frankreich und Russland begannen
am 20. März 2003 die Kampfhandlungen im Irak. Neben Großbritannien be-
teiligten sich zahlreiche NATO- und EU-Mitglieder an den Kampfhandlun-
gen und an der militärischen Absicherung des Wiederaufbaus.⁴⁰

2.4. Eine europäische Variante der Terrorismusbekämpfung?

Dass die NATO-Mitgliedstaaten trotz der Irak-Krise noch zu begrenzten Ak-
tionen fähig sind, bewies sich noch während der Kampfhandlungen, als der
Nordatlantikrat am 16. April 2003 beschloss, im August die Führung der

37 Damit hatten sich ohne Ausnahme alle künftigen EU-Mitglieder Mittel- und Osteuropas auf die amerikanisch-britische Seite geschlagen. Die beiden Erklärungen sind abgedruckt in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (3) 2003, S. 373f.

38 Vgl. Bensahel: *Counterterror Coalitions*, a.a.O., S. 20.

39 Vgl. Toje, Asle: *The first casualty in the war against terror. The fall of NATO and Europe's reluctant coming of age*, in: *European Security* (2) 2003, S. 63-76.

40 Dazu gehör(t)en u.a. Spanien, Polen, die Niederlande, Ungarn, Italien und Dänemark (aktueller Stand unter: www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_orbat_coalition.htm).

ISAF von Deutschland und den Niederlanden zu übernehmen. Dennoch fand der offene Schlagabtausch seine Fortsetzung in den Gremien der Allianz. Denn wenn sich auch nach dem Ende der Kampfhandlungen rasch die Einsicht durchsetzte, dass an einem Scheitern der Stabilisierung auch jene kein Interesse haben können, die sich dem Krieg entgegengestellt hatten, gingen die Meinungsverschiedenheiten weiter, wenn es um den Wiederaufbau des Iraks ging. Die amerikanische Forderung nach einer Beteiligung der NATO an einer Stabilisierungstruppe wurde von den Regierungen Deutschlands und Frankreichs wiederholt mit dem Argument zurückgewiesen, eine offene Präsenz des Bündnisses sei kein hilfreicher Beitrag zur Stabilisierung des Iraks. Zustimmung erhielt im Mai 2003 lediglich der Antrag Polens, die polnischen Truppen bei der Führung der gemischtnationalen Division in den Bereichen Planung, Nachrichten und Logistik zu unterstützen.⁴¹ Auf bilateraler Basis beteiligten sich wiederum zahlreiche NATO- und EU-Mitglieder an der militärischen Flankierung des Wiederaufbaus.

Als der provisorische irakische Ministerpräsident Allawi die NATO-Staaten im Juni 2004 um Hilfe bei der Ausbildung von Sicherheitskräften bat, kam der NATO-Rat zwar zu einer Einigung. Deutschland, Frankreich, Belgien und Spanien erklärten jedoch zugleich, ihren Beitrag nicht auf irakischem Territorium durchführen zu wollen. Die Entscheidung Deutschlands, keine Offiziere in die internationalen NATO-Militärstäbe zur Koordinierung der Ausbildungsmaßnahmen in den Irak zu entsenden, ist von amerikanischer Seite scharf kritisiert worden.⁴² Man mag dies für eine Fortsetzung der Schamützel des Winters 2002/03 halten, man mag auch die Berechtigung der deutschen Position unterstreichen – für die Allianz ist der anhaltende Streit um den Wiederaufbau des Irak problematisch. Denn je länger, desto deutlicher wird, dass die Irak-Krise Vertrauens- und Loyalitätsmuster in Frage gestellt hat, die traditionell als robust gelten konnten. Weil man in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Vertrauensebene von der Sachebene nicht trennen kann, steht zu befürchten, dass – bei allen Schwierigkeiten im Detail – die über Jahrzehnte vergleichsweise hohe Geschlossenheit und Kohärenz der NATO als Wertegemeinschaft irreparablen Schaden genommen hat. Damit würde aber eine entscheidende Voraussetzung einer erfolgreichen Politik der Terrorismusbekämpfung fehlen.

Vor diesem Hintergrund sind die Entwicklungen in der Europäischen Union umso bemerkenswerter. Nachdem die Union im Februar und März 2003 einen außen- und sicherheitspolitischen Offenbarungseid leisten musste, hat nunmehr ein Neubeginn und eine dynamische Weiterentwicklung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Strukturen der EU stattgefunden. Der von den Regierungen Belgiens, Frankreichs, Deutschlands und Luxem-

41 Vgl. Kerski, Basil: Zwischen Desinteresse und Misstrauen: Zur Krise in den deutsch-polnischen Beziehungen, in: Internationale Politik (4) 2004, S.31-40.

42 Vgl. FAZ vom 11.12.2004.

burgs am 29. April 2003 vorgelegte Plan zu einer europäischen Verteidigungsunion war zunächst entlang der Konfliktlinien der Irak-Auseinandersetzung interpretiert worden. Insbesondere der Vorschlag zur Einrichtung eines autonomen Hauptquartiers zur Durchführung von EU-Operationen ohne Rückgriff auf NATO-Strukturen war zunächst als Pfadwechsel zu einer Verdoppelung von Strukturen und einer Abkehr von der NATO kritisiert worden. Dennoch stimmte die ursprünglich skeptische britische Regierung im Herbst 2003 der Schaffung einer EU-Zelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE und einer kleinen zivil-militärischen Planungsgruppe im EU-Militärbereich zu.⁴³

Als Reaktion auf die offenkundige Sprachlosigkeit der EU in der Irak-Frage gelang im Dezember 2003 die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie. In der Einschätzung der Bedrohungslage unterscheidet sich das Papier nicht wesentlich von seinem amerikanischen Pendant.⁴⁴ Akzentunterschiede gibt es gleichwohl beim Bekenntnis zu den Vereinten Nationen und beim Plädoyer für eine multilaterale Form der internationalen Konfliktbearbeitung. Zugleich unterstreichen die Europäer ihre Skepsis gegenüber militärischen Instrumenten zur Terrorismusbekämpfung und der Idee eines „Krieges gegen den Terrorismus“, wenn das Papier von einer „Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln“ spricht, die zur Bekämpfung dieser Herausforderung erforderlich sei.⁴⁵ Trotz der Leerstellen, die die Sicherheitsstrategie aufweist, ist damit erstmals eine Einigung auf eine strategische Grundlage für die europäische Sicherheitspolitik im Allgemeinen und die Terrorismusbekämpfung im Besonderen vorgelegt worden. Diese Entwicklung, die noch wenige Monate zuvor kaum denkbar gewesen wäre, wird durch die Verabschiedung einer Beistandsklausel in der Europäischen Verfassung unterstrichen, wonach die Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs eines Staats „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten“⁴⁶.

Zu einem weiteren Ausbau des institutionellen Apparates der EU im Bereich der Terrorismusbekämpfung hat der Terroranschlag von Madrid am 11. März 2004 beigetragen. Der Europäische Rat forderte in seiner „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ die Entwicklung einer langfristigen EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung und beanspruchte für die EU eine stärkere Rolle in den globalen Bemühungen in diesem Bereich. Die Staats- und Regierungschefs formulierten sieben strategische Ziele:

43 Siehe dazu den Beitrag von Matthias Dembinski in diesem Band.

44 Zu dieser Frage siehe die Beiträge von Sven Bernhard Gareis und Henning Riecke in diesem Band.

45 Europäische Sicherheitsstrategie, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf, S. 7.

46 Art. 40 (7) der Europäischen Verfassung. Eine konkrete Festlegung auf die Maßnahmen erfolgt damit freilich nicht.

- Vertiefung des internationalen Konsenses und Verstärkung der internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus;
- Eindämmung des Zugangs von Terroristen zu finanziellen und anderen wirtschaftlichen Ressourcen;
- Maximierung der Kapazitäten innerhalb der EU-Instanzen und Mitgliedstaaten zur Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Terroristen und zur Verhinderung terroristischer Anschläge;
- Gewährleistung der Sicherheit des internationalen Verkehrs und wirksamer Grenzkontrollsysteme;
- Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Folgen eines Terroranschlags;
- Untersuchung der Faktoren, die der Unterstützung und dem Anwachsen terroristischer Kreise Vorschub leisten;
- Ausrichtung der Maßnahmen der EU im Bereich der auswärtigen Beziehungen auf prioritäre Drittländer, in denen die Kapazitäten bzw. die Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung gestärkt werden müssen.⁴⁷

Die politische Wertigkeit des Themas unterstrich der Europäische Rat im März 2004 mit der Ernennung von Gij de Vries zum Terrorismus-Koordinator. Wie notwendig eine stärkere Koordinierung der Politiken der EU ist, zeigt ein Blick auf die schwerfällige Umsetzung des Aktionsplans von 2001. Von zwölf Rechtsetzungsprojekten, die die EU in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit aufgelegt hatte, hat Deutschland im Dezember 2004 als „bester“ Mitgliedstaat acht, Italien zwei und Griechenland vier umgesetzt.⁴⁸ Die grundsätzlichen Strukturprobleme der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit bleiben offenkundig auch in dem besonders sensiblen Terrorismusbereich virulent.

3. Bilanz und Perspektiven

Sowohl NATO als auch EU haben auf die neue Bedrohungslage reagiert und versucht, politische Antworten zu formulieren. Im Fall der NATO hat die Terrorismusdebatte wesentlich dazu beigetragen, den Prozess der Transformation des Bündnisses zu forcieren und zu konturieren. Die militärischen

⁴⁷ Vgl. Europäischer Rat: Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, Brüssel, 25.3.2004. Im Juni 2004 beschloss der Europäische Rat vor diesem Hintergrund eine Neuauflage des Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus (Rats-Dokument 16090/04), dessen Fortschritte in einem halbjährlichen Review-Verfahren evaluiert werden sollen. Mittlerweile liegen vier Mitteilungen der Kommission vor, in der sie die Leitlinien für die Umsetzung des Aktionsplans in den Bereichen Prävention, Informationsaustausch, kritische Infrastruktur und Abwehrbereitschaft darlegt (vgl. KOM [2004] 698 endg. – 702 endg.).

⁴⁸ Vgl. Berliner Zeitung vom 4.12.2004.

Projekte der NRF wie auch die Projekte zur Abwehr von Massenvernichtungswaffen speisen sich wesentlich aus dieser Diskussion. In den zivilen Bereichen ist die NATO jedoch nach wie vor wenig profiliert. Die Europäische Union hingegen hat sich trotz der schweren Krise von 2002/03 in beachtlicher Weise zum ernst zu nehmenden Akteur im Bereich der Terrorismusbekämpfung entwickelt, wobei auch hier Schwerpunkte erkennbar sind. Insbesondere in der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit haben die Anschläge des 11. September 2001 als Katalysator gewirkt. Trotz der nach wie vor bestehenden Implementationsprobleme ist die Union hier zu einem globalen Ansprechpartner geworden, etwa auch für die zuständigen Stellen in den USA, die zunehmend auf der Ebene USA-EU kooperieren. Mit ambitionierten Zielen hat die EU auch ihr außen-, sicherheits- und verteidigungspolitisches Profil geschärft, beispielsweise durch die Sicherheitsstrategie und die neue Dynamik in der Herausbildung militärischer Strukturen. Wie tragfähig dieser Prozess ist, bleibt jedoch abzuwarten. Angesichts der nach wie vor unterschiedlichen Interessen in grundlegenden strategischen Fragen – das hat zuletzt die Irak-Krise gezeigt – ist jedenfalls einstweilen Skepsis über die globale Reichweite des Akteurs EU angebracht.

Wenngleich es mittlerweile eingespielte Konsultations- und Informationsmechanismen auf politischer und militärischer Ebene zwischen NATO und EU gibt, so sind die Kooperationsbeziehungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung wenig ausgeprägt. Das hat mehrere Gründe. Zum einen wachen einige Mitgliedstaaten sehr empfindlich darauf, dass die Aufgaben zwischen NATO und EU getrennt voneinander bleiben. Insbesondere soll verhindert werden, dass die NATO in EU-Domänen Handlungsfähigkeit entwickeln kann. Frankreich weigert sich beispielsweise hartnäckig gegen eine Befassung der NATO mit den Aufgabenbereichen der zivilmilitärischen Zusammenarbeit oder des Folgenmanagements.⁴⁹ Es sind jedoch nicht allein die Abgrenzungsbemühungen, die die Kooperation behindern. Hinzu kommt das Problem des Geheimnisschutzes, das offenkundig in einem sensiblen Feld wie der Terrorismusbekämpfung von herausragender Bedeutung ist. Insbesondere im Zusammenhang mit der Osterweiterung beider Organisationen haben die Zweifel an der „Zuverlässigkeit“ der Verhandlungspartner zugenommen, so dass der Weg in die bilaterale Zusammenarbeit vorgezeichnet ist. Schließlich kommt ein Faktor ins Spiel, der auf die Blockadepolitik der Türkei gegenüber Zypern zurückzuführen ist. Auf der Grundlage des „Berlin-plus“-Abkommens weigert sich die Türkei, Verhandlungen mit der EU zuzulassen, an denen auch Zypern und Malta beteiligt sind. Konsequenz dieser Weigerung ist die Tatsache, dass beide Staaten eingeladen werden, wenn der Nordatlantikrat mit seinen counterparts des Sicherheitspolitischen Komitees der EU zusammenkommt. Im Ergebnis ruht die Kooperation zwischen beiden Organisationen dadurch.

49 Vgl. Bensahel: Counterterror Coalitions, a.a.O., S. 32.

Die festzustellende Dynamik beim Ausbau der EU-Strukturen verweist auf ein Problem, das der Entwicklung einer gemeinsamen transatlantischen Perspektive im Bereich der Terrorismusbekämpfung einstweilen Grenzen setzt. Wenngleich sich die NATO- und EU-Mitgliedstaaten in der grundsätzlichen Bedrohungseinschätzung weitgehend einig sein mögen, so bestehen doch erhebliche Unterschiede bei der Frage, mit welchem Ansatz dem Terrorismus am wirksamsten begegnet werden kann. Namentlich die amerikanische Idee des „Krieges gegen den Terrorismus“ stößt zusehends auch bei jenen Regierungen auf Skepsis, die den Irak-Krieg politisch unterstützt und militärisch mitgetragen haben. Nun wäre es sicherlich falsch, die amerikanische Position auf einen rein militärischen Ansatz zu reduzieren, denn die „National Security Strategy“ bezieht beispielsweise ausdrücklich zivile, entwicklungspolitische und wirtschaftspolitische Maßnahmen in das außenpolitische Portfolio ein.⁵⁰ Mit Blick auf die europäischen Sichtweisen ist jedoch festzustellen, dass das „Mischungsverhältnis“ hier ein anderes ist. Der europäische Ansatz legt einen besonderen Fokus auf die Dimension der Strafverfolgung, auf den kulturellen Dialog und ist gegenüber militärischen Mitteln eher skeptisch. Zudem legt die EU besonderen Wert auf multilaterale Formen der Konfliktbearbeitung und die Achtung völkerrechtlicher Standards. Dieser eher „weiche“ Ansatz wird von den USA als naiv und den realen Problemen ausweichend kritisiert. Auch NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer bescheinigt den Europäern eine „Wahrnehmungslücke“ und empfiehlt, sich dem amerikanischen Ansatz anzuschließen.⁵¹ Für die Handlungsfähigkeit der NATO wäre das zweifelsohne ein Gewinn. Es deutet aber nichts darauf hin, dass bei den Europäern dazu eine Bereitschaft bestünde. Die Aussichten auf eine substantielle gemeinsame transatlantische Aktionseinheit sind deshalb nicht groß.

Damit mag erklärt werden, warum die europäischen Staaten sich trotz des Tiefpunkts der Irak-Krise relativ rasch auf neue Projekte verständigen konnten. Zugleich ist aber auch offensichtlich, dass die EU-Mitglieder, die auch der NATO angehören, es im Militärbündnis nicht auf einen Bruch ankommen lassen. Es ist vielmehr das Bemühen erkennbar, den Anschluss an die militärisch-technologische Entwicklung an die USA nicht völlig zu verlieren. Mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung führt das zu der eigenartigen Situation, dass mit dem „Militärischen Konzept“ und den NRF- und PCP-Projekten Möglichkeitsräume beschrieben und ausgestaltet werden, ohne dass derzeit ein Konsens darüber bestehen würde, wie diese Instrumente künftig einzusetzen wären. Daran wird deutlich, dass die Europäer auf die strategische Option der NATO nicht verzichten wollen. Aus gutem Grund: Die militärischen Möglichkeiten der Europäer sind nach wie vor sehr be-

50 Vgl. Krause, Joachim/Irlenkaeuser, Jan/Schreer, Benjamin: Wohin gehen die USA? Die neue Nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration, in: APuZ (48) 2002, S. 40-46.

51 Vgl. International Herald Tribune vom 12.12.2004.

grenzt. Fraglich ist eher, wie stark das Interesse der USA an dem Bündnis bleibt. Denn mit der Irak-Krise hat eine wesentliche Ressource der Allianz einen möglicherweise irreparablen Schaden genommen: das Vertrauen und die gegenseitige Loyalität.