

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Valentin Schröder

Die EU und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Eine Bestandsaufnahme

FG3-DP 03
Mai 2006
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

I Einleitung 3

II Die EU-Nichtverbreitungsstrategie 3

II.1 Entstehung und bisherige Entwicklung 3

II.2 Kernpunkte der Strategie 4

III Die Nichtverbreitungspolitik der EU 4

III.1 Maßnahmen mit unmittelbarer Außenwirkung 5

III.1.1 Handeln im Rahmen des „effektiven
Multilateralismus“ 5

III.1.2 Systematischer Einbezug der Nichtverbreitung in
die EU-Außenbeziehungen 10

III.1.3 Bilaterale Kooperationen der EU 11

III.1.4 Abrüstungshilfe 12

III.1.5 Zusammenfassung 14

III.2 Maßnahmen mit Innenwirkung 14

III.2.1 Strukturen der Nichtverbreitung auf EU-Ebene 14

III.2.2 Konsolidierung des EU-Exportkontroll-Systems 16

III.2.3 Zusammenfassung 17

IV Schlussbetrachtung 17

V Anhang 19

I Einleitung

„Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (...) stellt für den Frieden und die Sicherheit der Welt eine zunehmende Bedrohung dar.“¹ Mit diesen Worten beginnt die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Nichtverbreitungsstrategie (ENVS), in der sich die EU erstmals systematisch mit dem Problem der Proliferation von Massenvernichtungswaffen auseinandersetzt. Obwohl im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der „Zweiten Säule“ der EU erstellt, beschränken sich die Elemente der ENVS nicht auf die GASP allein. Es wird vielmehr gefordert, „alle verfügbaren Instrumente“ in die Nichtverbreitungsbemühungen der EU einzubeziehen.² Und obwohl die europäischen Bemühungen in letzter Zeit vor allem im Zusammenhang mit der Kontroverse um das iranische Atomprogramm sichtbar geworden sind, umfassen sie keineswegs nur Aktivitäten im Rahmen der klassischen Außenpolitik. So rufen Vorgänge wie die Verabschiedung der aktualisierten und überarbeiteten Fassung von EG-Verordnung Nr.1334/2004 über die Errichtung eines Gemeinschaftsregimes im Bereich der Güter mit doppeltem Verwendungszweck in der Regel kein Echo in der Öffentlichkeit hervor. Als Kern des Exportkontrollsystems der Union ist diese Verordnung aber ein zentrales Element in der Verhinderung der Verbreitung von MVW durch die EU und wurde gerade nicht im Rahmen der GASP, sondern unter dem primär auf den Binnenmarkt gerichteten EG-Vertrag (der „Ersten Säule“) erlassen. Dieses Ausgreifen der Nichtverbreitungsaktivitäten der EU über die konventionelle zwischenstaatliche Politik hinaus spiegelt sich auch in der Vielfalt der beteiligten EU-Akteure wider. Während im Fall Iran EU-Mitgliedstaaten, unterstützt von Javier Solana als Hohem Vertreter für die GASP, mit dem Iran verhandelten, standen bei der Erneuerung der genannten Verordnung Kommission und Rat der EU im Mittelpunkt der Entscheidung. Diese Unterschiedlichkeit von Akteuren und Verfahren bringt für den Betrachter eine gewisse Unübersichtlichkeit der EU-Nichtverbreitungsbemühungen mit sich. Anliegen dieses Diskussionspapiers ist es daher, eine systematische Übersicht über dieses Politikfeld der EU anzubieten.

¹ Rat der EU, *Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, Dok. Nr.15708/03, Brüssel, 12.12.2003, Punkt 1.

² Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Kapitel III, Punkt 29.

Entlang der ENVS sollen hier zum einen die Bemühungen der EU im Bereich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) und deren Trägersysteme dargestellt werden. Zum anderen wird verdeutlicht, welche Bereiche von welchen Akteuren gestaltet werden. Hierfür werden zuerst kurz Entwicklung und Inhalt der ENVS dargestellt. Anschließend werden die Aktivitäten der EU entlang der ENVS untersucht. In einer Schlussbetrachtung werden die Ergebnisse dieser Untersuchung erläutert.

II Die EU-Nichtverbreitungsstrategie

II.1 Entstehung und bisherige Entwicklung

Die militärische Intervention der USA und ihrer Alliierten im Irak im März 2003 war für die GASP in doppelter Hinsicht ein Einschnitt. Zum einen war die EU kollektiv handlungsunfähig, weil ihre Mitgliedstaaten in Befürworter und Gegner des amerikanischen Vorgehens geteilt waren. Die Gegner des amerikanischen Angriffs kritisierten dabei vor allem, dass die USA für ihre Handlungen kein internationales Mandat vorweisen konnten. Zum anderen wiesen die Befürworter (und die USA selbst) dagegen auf die Gefahr hin, die von vermuteten MVW-Beständen des Irak ausgehe und warfen den Gegnern und der EU vor, dieser Bedrohung nicht gerecht werden zu können.³ Vor diesem Hintergrund kam es im Rat der EU zu eingehenden Diskussionen über die Gefahr, die von der Verbreitung von MVW ausgeht, und über Möglichkeiten der EU, im Bereich der Nichtverbreitung handlungsfähiger zu werden. Im Ergebnis dieser Diskussionen beauftragte der Rat im April 2003 Solana mit der parallelen Erstellung einer Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) im Allgemeinen und einer Strategie gegen die Verbreitung von MVW im Speziellen.⁴ Solana präsentierte

³ Vgl. Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, SIPRI Policy Paper No. 10, Stockholm 2005, S. 9.

⁴ Zur ENVS vgl. Rat der EU, 2501. *Tagung des Rates*, Dok. Nr.8220/03 (Presse 105), Luxemburg, 14.4.2003, S. 19; im Mai wurde Solana auf dem Informellen Treffen der EU-Außenminister in Rhodos mit der Erstellung der ESS beauftragt, vgl. Rat der EU, 2518. *Tagung des Rates*, Dok. Nr. 10369/03 (Presse 166), Luxemburg, 16.6.2003, S. 9; zur Parallelität der Erstellung vgl. Alyson J. K. Bailes, *The European Security Strategy* [wie Fn. 3], S. 10.

darauf im Juni 2003 vor dem Europäischen Rat in Thessaloniki eine Reihe von Dokumenten zu Teilaspekten dieser Strategien und erarbeitete dann gemeinsam mit dem Politischen und Sicherheitskomitee des Rates die ENVS.⁵ Sie wurde am 12.12.2003 durch den Europäischen Rat in Brüssel als „entscheidende Komponente“ der ESS angenommen.⁶ In der Strategie ist ein „dynamischer Aktionsplan“ enthalten, der regelmäßig überprüft und aktualisiert werden soll.⁷ Hieraus hat sich ein Überprüfungsprozess entwickelt, der von Annalisa Giannella, der Persönlichen Beauftragten des Hohen Vertreters für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, koordiniert wird.⁸ Seit Juni 2004 verabschiedet der Rat in halbjährlichen Abständen Fortschrittsberichte auf der Grundlage dieses Prozesses. Teil dieser Berichte ist eine jährlich erstellte Prioritätenliste, in der besonders wichtige Vorhaben im Bereich der Nichtverbreitung zusammengefasst werden.⁹

II.2 Kernpunkte der Strategie

Die ENVS ist in eine Einleitung und drei Kapitel gegliedert. In Einleitung und Kapitel I werden die Bedrohung der EU durch MVW festgestellt, die Probleme, die bei der Nichtverbreitung von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen und ihren Trägermitteln bestehen, charakterisiert und auf die Verantwort-

⁵ Vgl. Rat der EU, 2541. *Tagung des Rates*, Dok. Nr. 14500/03 (Presse 321), Brüssel, 17.11.2003, S. 21; im Juni nahm der Rat Grundprinzipien und einen Aktionsplan für die ENVS an, vgl. Rat der EU, *Grundprinzipien*, Dok. Nr.10352/03, Brüssel, 10.6.2003; Rat der EU, *Aktionsplan*, Dok. Nr. 10354/03, Brüssel, 10.6.2003.

⁶ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen*, Dok. Nr. 5381/04, Brüssel, 5.2.2004, S. 22.

⁷ Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Punkt 30.

⁸ Vgl. Oliver Meier, *Between Noble Goals and Sobering Reality: An Interview with EU Nonproliferation Chief Annalisa Giannella*, in: *Arms Control Today*, 35 (September 2005) 7, S. 20.

⁹ Vgl. Council of the EU, *Draft Progress Report on the Implementation of Chapter III of the Strategy (1st Report)*, Dok. Nr. 10448/04, Brüssel, 10.6.2004; Rat der EU, *Halbjährlicher Sachstandsbericht (2. Bericht)*, Dok. Nr. 15246/04, Brüssel, 3.12.2004; Rat der EU, *Sachstandsbericht über die Umsetzung von Kapitel III der Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (3. Bericht)*, Dok. Nr. 9898/05, Brüssel, 8.6.2005; Rat der EU, *Halbjährlicher Sachstandsbericht über die Umsetzung von Kapitel III der Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (4. Bericht)*, Dok. Nr. 5279/06, Brüssel, 12.1.2006.

tung der EU-Staaten für die Nichtverbreitung hingewiesen (Punkte 1-13 der ENVS). In Kapitel II werden Grundsätze für eine EU-Nichtverbreitungspolitik aufgestellt, die sich in vier Prinzipien zusammenfassen lassen. Erstens wird ein „effektiver Multilateralismus“ als Grundstein der Nichtverbreitungspolitik benannt. Dieses Prinzip zielt auf den umfassenden Einsatz und die Stärkung des Systems internationaler Nichtverbreitungsverträge ab (Punkte 14, 16-18)¹⁰ und wird untermauert durch die (für ein EU-Dokument erstmalige) Erwähnung von Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII der VN-Charta, falls diplomatische Bemühungen im Rahmen dieser Abkommen scheitern (Punkt 15). Zweitens soll die Nichtverbreitung systematisch in die EU-Außenbeziehungen aufgenommen werden, um zur Förderung eines stabilen internationalen Umfelds beizutragen (Punkte 20-24). Drittens soll mit „wichtigen Partnern“ eng zusammen gearbeitet werden, einschließlich deren Unterstützung beim Aufbau innerstaatlicher Strukturen (Punkte 25-28). In diesen beiden Prinzipien findet sich das Bemühen wieder, die Bedrohung durch MVW nicht nur in akuten Fällen sondern auch langfristig zu bewältigen. Viertens sollen die Fähigkeiten der EU selbst als Akteur der Nichtverbreitung gestärkt werden (Punkte 14, 18, 19). In Kapitel III wird der schon genannte Aktionsplan erstellt, der diese Prinzipien auf spezifische Bereiche der Nichtverbreitung der EU bezieht (Punkte 29-30). Dieser Aktionsplan ist das erste umfassende Dokument, in dem spezifische Bereiche der EU-Nichtverbreitungspolitik formuliert und Maßnahmen zu deren Stärkung vorgesehen werden. Entlang dieses Aktionsplans werden im Folgenden die Bemühungen der EU im Bereich der Nichtverbreitung untersucht.

III Die Nichtverbreitungspolitik der EU

Die ENVS zielt naturgemäß auf Staaten außerhalb der EU. Die Mittel, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll, lassen sich entlang der Handlungsprinzipien dagegen in zwei Kategorien einteilen.¹¹ Die ersten drei genannten Prinzipien richten sich unmittelbar an Drittstaaten und internationale Organisationen. Entsprechende Maßnahmen sollen also eine unmittelbare Außenwirkung haben. Das vierte Prinzip betrifft da-

¹⁰ Dieses Prinzip ist unmittelbar vor Verabschiedung der ENVS durch den Rat bereits angewendet worden, vgl. Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 2003/805/CFSP*, Dok. Nr.14310/03, Brüssel, 11.11.2003.

¹¹ Vgl. Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Kap. II.

gegen die Verbesserung der Fähigkeiten der EU selbst. Entsprechende Maßnahmen betreffen also nur die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten selbst; sie sollen zunächst nur eine Innenwirkung entfalten und wirken erst indirekt über eine gestärkte Position der EU als Akteur nach außen. In diesem Sinne wird hier zuerst auf die Maßnahmen mit unmittelbarer Außenwirkung und danach auf solche mit Innenwirkung eingegangen.

III.1 Maßnahmen mit unmittelbarer Außenwirkung

Entlang der drei Prinzipien „effektiver Multilateralismus“, systematische Einbindung der Nichtverbreitung in die EU-Außenbeziehungen und enge Zusammenarbeit mit „wichtigen Partnern“ werden im Folgenden die Maßnahmen mit unmittelbarer Außenwirkung dargestellt. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Beteiligung der EU-Institutionen gelegt. Dies ist zum einen die Ratspräsidentschaft, also ein halbjährlich wechselnder Mitgliedstaat, der den Vorsitz im Rat der EU hat und die Positionen der EU im Bereich der GASP vertreten soll. Dabei wird er vom Hohen Vertreter unterstützt. Zum anderen wird die Kommission betrachtet werden. Sie hat im Bereich der GASP zwar nur eine nachrangige Rolle, ist aber durch ihre zentrale Position in der Ersten Säule nicht nur in einigen internationalen Gremien direkt vertreten, sondern hat auch Aufgaben im Bereich der Außenhandels- und Entwicklungspolitik.

III.1.1 Handeln im Rahmen des „effektiven Multilateralismus“

Mit dem „effektiven Multilateralismus“ versucht die EU, möglichst viele Staaten in die Nichtverbreitungsbemühungen einzubeziehen. Das Mittel der Wahl ist dabei zum einen die Konsolidierung und Universalisierung internationaler Verträge. Diese Konsolidierung schließt insbesondere Maßnahmen im Bereich der Verifikation dieser Abkommen ein. Zum anderen will sich die EU für deren Ergänzung um Abkommen über bislang unregelte Bereiche der Nichtverbreitung einsetzen.¹² Die bestehenden Abkommen verfolgen das Anliegen der Nichtverbreitung, zielen aber auch auf die Kontrolle und Abrüstung aktueller Waffenbestände. Für Verhandlungen in diesem Rahmen

¹² Vgl. Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Kapitel III, insbes. Punkte A-1 und A-3.

koordinieren sich die EU-Staaten im Rahmen der GASP. Dafür soll im Rat der EU ein „Gemeinsamer Standpunkt“ (GS) erstellt werden. Dieser GS wird bei den Verhandlungen selbst von der Ratspräsidentschaft vertreten und – idealerweise – von den anderen EU-Staaten kollektiv unterstützt.

Entlang der Arten von MVW lassen sich vier Bereiche identifizieren, für die multilaterale Abkommen bestehen oder geschlossen werden können: atomare, biologische und chemische Kampfstoffe sowie deren Trägermittel (vor allem Raketen, mit denen z. B. Atombomben eingesetzt werden können). In dieser Reihenfolge werden die Aktivitäten der EU hier erläutert.

Atomwaffen

Für die Nichtverbreitung von Atomwaffen gibt es eine ganze Reihe von Abkommen. Der wichtigste von ihnen ist der Nichtverbreitungsvertrag (NVV), der den Besitz solcher Waffen auf fünf Staaten (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) begrenzt und allen anderen Mitgliedern die Entwicklung ziviler Atomtechnik und gegenseitige Unterstützung aller Mitglieder dabei erlaubt. Im Bereich des NVV trifft das Bemühen um ein gemeinsames Vorgehen auf EU-Ebene auf einander diametral gegenüberstehende Positionen der Mitgliedstaaten mit Blick auf ihren Status als Vertragsparteien. Auf der einen Seite stehen Großbritannien und Frankreich als durch den NVV legitimierte Kernwaffeninhaber. Auf der anderen Seite streben vier Staaten (Finnland, Irland, Österreich und Schweden) besonders aktiv die globale Abrüstung von Atomwaffen an.¹³ Zwischen beiden Seiten befinden sich die übrigen Mitgliedstaaten, die alle zwar selbst keine Kernwaffen besitzen, von denen die meisten aber durch ihre Mitgliedschaft in der NATO unter dem atomaren Schutz ihrer NATO-Partner, namentlich der USA, stehen.¹⁴ Dennoch ist es bei den fünfjährlichen Überprüfungskonferenzen zum NVV seit 1995 immer gelungen, bis zu einem bestimmten Grad gemeinsam zu agieren. 1995 führten die EU-Staaten eine erfolgreiche diplomatische Kampagne zur unbefristeten Ver-

¹³ Vgl. Clara Portela, *The Role of the EU in the Nonproliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*, Frankfurt 2004 (HSFK, PRIF-Report No. 65).

¹⁴ Dies sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, die Niederlande, Portugal, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn.

längerung des NVV.¹⁵ Für die Überprüfungs-konferenz 2000 gelang es ihnen, gemeinsame Verhandlungsziele zu formulieren und diese im Vorfeld der Konferenz in einem GS zu fixieren.¹⁶ Dieser beinhaltete Vorschläge im Bereich atomarer Abrüstung, der Verbesserung der Sicherung von Nuklearmaterial und -anlagen sowie nuklearer Sicherheitsgarantien. Diese Vorschläge bildeten die Grundlage für den breiten Konsens aller Teilnehmer am Ende der Konferenz. Bei den Verhandlungen selbst spielte die EU im Zusammenwirken von Präsidentschaft und EU-Staaten eine aktive und konstruktive Rolle.¹⁷ Das Schlussdokument enthielt erstmals eine Auflistung von Maßnahmen zur atomaren Abrüstung in Form der 13 Schritte und gab deutlich die Vorschläge des GS wieder.¹⁸ Für die Überprüfungs-konferenz 2005 kam es ebenfalls zu einem GS.¹⁹ Der Schwerpunkt dort lag auf Forderungen zu Erhalt und Verbesserung der Verifikationsmöglichkeiten zum NVV. Das Anliegen der ENVS, internationale Verträge zu stärken, zeigt sich hier unmittelbar. Der GS enthielt allerdings keine konkreten Angebote an die anderen NVV-Mitglieder, sei es im Bereich der Erleichterung des Zugangs zu ziviler Atomtechnik oder bei spezifischen Abrüstungszusagen der EU-Atom-mächte (wie noch in den 13 Schritten festgehalten). So war der Standpunkt in der Ausformulierung der EU-Position nicht so substantiell, wie dies nach dem GS von 2000 zu erwarten gewesen wäre.²⁰ Im Verlauf der Konferenz

¹⁵ Vgl. Clara Portela, *The EU and the NPT: Testing the New European Nonproliferation Strategy*; in: *Disarmament Diplomacy*, 78/Juli-August 2004; <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd78/78cp.htm>> (eingesehen am 7.3.2006).

¹⁶ Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 2000/297/GASP*, Brüssel, 13.4.2000 (Amtsblatt der EU Nr. L 97), S. 1-3; 1998 war für eine Vorbereitungskonferenz bereits ein allgemein gehaltener GS formuliert worden, vgl. Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 98/289/GASP*, Brüssel, 23.4.1998 (Amtsblatt der EU Nr. L 129), S. 1-2.

¹⁷ Vgl. Burkard Schmitt, *Introduction*, in: Ders. (Hg.): *Effective Non-Proliferation: The European Union and the 2005 NPT Review Conference*, Paris 2005 (EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No. 77), S. 7-8.

¹⁸ Vgl. 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. *Final Document (NPT/CONF.2000/28)*, New York 2000, <<http://disarmament.un.org/wmd/npt/2000FD.pdf>> (eingesehen am 2.3.2006), S. 13f.

¹⁹ Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 2005/329/GASP*, Brüssel, 27.4.2005 (Amtsblatt der EU Nr. L 106), S. 32-35.

²⁰ Vgl. Harald Müller, *Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungs-konferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen*, Frankfurt/Main 2005 (Hessische Stiftung

waren die EU-Staaten dann nicht in der Lage, sich auf eine einheitliche Verhandlungslinie zu einigen. Die Ratspräsidentschaft bewegte sich, zusammen mit einigen EU-Staaten (darunter die Bundesrepublik) entlang der Positionen im GS. Frankreich verfolgte dagegen eine den 13 Schritten entgegengesetzte Richtung, während Irland und Schweden gerade auf deren weitere Stärkung hinarbeiteten. Zahlreiche weitere EU-Staaten bildeten zur Verfolgung von eigenen Zielen Gruppen mit Nicht-EU-Mitgliedern.²¹ Die EU-Staaten waren so mit Blick auf ihr individuelles Verhalten auf der Konferenz weniger vereint, als es der GS zunächst zeigte.²² Weil es auf der Konferenz schließlich zu keinem inhaltlichen Konsens der NVV-Mitglieder kam, konnten auch die Positionen im GS nicht umgesetzt werden.

Neben den Aktivitäten im Rahmen der Überprüfungs-konferenzen setzt sich die EU für die Universalisierung der Mitgliedschaft im IAEO-Zusatzprotokoll von 1997 ein. Diese Regelung erlaubt der IAEO eine weitaus bessere Überprüfung der Einhaltung des NVV durch die Mitgliedstaaten als bisher, bedeutet also eine Stärkung des Verifikationssystems. Neben Demarchen der EU-Staaten an Drittstaaten mit der Aufforderung zum Beitritt hat die EU bislang aber lediglich im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion im Juli 2005 juristische Hilfe bei der Implementierung des Zusatzprotokolls in Höhe von 200.000 Euro angeboten.²³

Über die Frage, ob der Beitritt zum Zusatzprotokoll Voraussetzung für den Zugang eines Staates zu Nuklearmaterial und -technologie werden soll, wird

für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 4/2005), S. 27.

²¹ So orientierte sich Großbritannien an den USA, koordinierten sich Belgien, Italien, Litauen, Niederlande, Rumänien und Spanien zusammen mit Norwegen in der „NATO-7“ und arbeiteten Dänemark, Irland, Österreich, Niederlande, Schweden, und Ungarn mit Australien, Kanada, Neuseeland und Norwegen in der G-10 zusammen; die Zusammenarbeit betraf teils umfassende (NATO-7), teils Teilaspekte (G-10) des NVV; vgl. ebd., S. 26-28.

²² Vgl. Oliver Meier, *The EU at the NPT Review Conference: A Modest Success for the EU's Emerging Policy in Nuclear Non-Proliferation*; in: Marco Overhaus (Hg.), *The EU's Emerging Role in Nuclear Non-Proliferation Policy: Trends and Prospects in the context of the NPT-Review Conference 2005*, ohne Ort 2005, (Foreign Policy in Dialogue, Newsletter No.17/2005), <www.deutsche-aussenpolitik.de> (eingesehen am 2.3.2006), S. 8-14.

²³ Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2005/574/GASP*, Brüssel, 23.7.2005 (Amtsblatt der EU Nr. L 193/44), S. 44-49.

daneben seit einiger Zeit in der Nuclear Suppliers Group (NSG) diskutiert.²⁴ In diesem Gremium sind die meisten Staaten vertreten, in denen Nukleartechnik genutzt wird und ihm gehören auch alle EU-Staaten sowie als Beobachterin die Kommission an. Kern des Verfahrens mit Blick auf die Nichtverbreitung ist die gegenseitige Benachrichtigung der Teilnehmer über Fälle von Exportverweigerungen an Drittstaaten und der freiwillige Verzicht aller Teilnehmer darauf, solche Exporte selbst vorzunehmen (die sog. „Undercutting-Regelung“). Die EU-Staaten sind aber uneins, welche Güter im Einzelnen von einer solchen Regelung betroffen sein sollten. Entsprechende Beratungen im Rat verlaufen seit 2003 ohne Ergebnis.²⁵

Außerdem haben sich die Kommission und EU-Staaten aktiv für eine Erneuerung des Übereinkommens über den physischen Schutz von Kernmaterial (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material - CPPNM) eingesetzt. Dies wurde im Juli 2005 erreicht und alle EU-Staaten haben den geänderten Vertrag bereits ratifiziert. Sie bemühen sich nun durch Demarchen an Drittstaaten um dessen möglichst baldige Universalisierung. Auf dieser technischen Ebene hat die EU im Rahmen der GASP außerdem bislang zwei Gemeinsame Aktionen zur Unterstützung der IAEO durchgeführt.²⁶ Der finanzielle Umfang der dortigen Maßnahmen beträgt 3,3 Mio (2004) bzw. 3,7 Mio Euro (2005).

Schließlich sieht die ENVS Bemühungen um die Ausweitung der nuklearen Nichtverbreitungsabkommen auf bisher unregelte Bereiche vor. Die EU will sich namentlich für das baldige Inkrafttreten des bereits 1997 unterzeichneten Umfassenden Atomteststoppvertrags (CTBT) und für die Erarbeitung eines Vertrags über die Beendigung der Herstellung von spaltbarem Material für Nuklearwaffen (FMCT) einsetzen. Das Inkrafttreten des CTBT hängt von der Ratifizierung durch insgesamt 44 Staaten ab, die in einem Annex dieses Vertrags benannt werden. Die Tätigkeit der EU beschränkt sich bislang auf die Übersendung von Demarchen an Drittstaaten, in denen zum Beitritt bzw. zur Ratifikation aufgefordert wird. Ob die EU diejenigen dieser Staaten, die noch nicht ratifiziert

haben (darunter Iran, Israel, Nordkorea, Indien, Pakistan und die USA), durch mehr als solche Demarchen hierzu bewegen will, ist bislang noch nicht deutlich geworden. Daneben ist im März 2006 eine Gemeinsame Aktion zur Unterstützung des CTBT-Verifikationssystems mit Mitteln in Höhe von 1,1 Mio Euro angenommen worden.²⁷

Biologische und Chemische Waffen

Für die Nichtverbreitung biologischer und chemischer Waffen gibt es ebenfalls internationale Abkommen, das BWÜ und das CWÜ. Dort gibt es unter den EU-Staaten keine Unterschiede im Vertragsstatus und für keinen von ihnen sind der Besitz von B- oder C-Waffen oder entsprechende Programme bekannt.²⁸ Interessensgegensätze aus dem Vertragsstatus heraus gibt es daher nicht.

Die EU bemängelt bei dem BWÜ, im Einklang mit der ENVS, dass es über keinen Verifikationsmechanismus verfügt und bemüht sich seit den 1990er Jahren um die Etablierung eines solchen Systems; zum einen durch die Fixierung der eigenen Position in Gemeinsamen Standpunkten, zum anderen auf der letzten Überprüfungs-konferenz 2001/02.²⁹ Dort kam es zu einer Eröffnungserklärung und zahlreichen Arbeitspapieren, die in den Ratsgremien vorbereitet und durch die Ratspräsidentschaft koordiniert und präsentiert wurden.³⁰ Der Versuch, ein Protokoll zur Verifi-

²⁷ Vgl. Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2006/243/GASP*, Brüssel 14.3.2006 (Amtsblatt der EU Nr. L 88), S. 68-72; die EU hat auch bereits 1999 und 2001 Aufrufe zur Ratifikation verabschiedet, vgl. Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt des Rates 1999/533/GASP*, Brüssel, 4.8.1999 (Amtsblatt der EU Nr. L 204), S. 1-2; Rat der EU, Beschluss des Rates vom 9. April 2001, Brüssel, 10.4.2001 (Amtsblatt der EU Nr. L 99), S. 3.

²⁸ Vgl. Jean Pascal Zanders, *The Chemical and Biological Weapons Threat*, in: Gustav Lindstrom, Burkard Schmitt (Hg.): *Fighting Proliferation: European Perspectives*, Paris 2003 (EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper No.66) S. 59-88.

²⁹ Vgl. Iris Hunger, Oliver Meier, Jan van Aken, *Politische Handlungsmöglichkeiten zur Kontrolle biologischer Waffen*, in: Götz Neuneck, Christian Mölling (Hg.): *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 236-249; Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 96/408/GASP*, Brüssel, 6.7.1996 (Amtsblatt der EU Nr. L 168), S. 3; Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 98/197/GASP*, Brüssel, 12.3.1998 (Amtsblatt der EU Nr. L 75), S. 2-3.; Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 1999/346/GASP*, Brüssel, 28.5.1999 (Amtsblatt der EU Nr. L 133), S. 3-4.

³⁰ Vgl. Ulla Jasper, *The Challenge of Biological Weapons: Proposals for Greater EU Effectiveness*, in: *Disarmament*

²⁴ Vgl. Ian Anthony und Sibylle Bauer, *Transfer Controls*, in: Stockholm Peace Research Institute (Hg.), *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford 2005, S. 699-719.

²⁵ Vgl. Rat der EU, 4. Bericht [wie Fn. 9], S. 10.

²⁶ Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2005/574/GASP* [wie Fn. 23]; Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2004/495/GASP*, Brüssel, 19.5.2004 (Amtsblatt der EU Nr. L 182), S. 46-50.

kation zu vereinbaren, scheiterte jedoch, insbesondere am Widerstand der USA. Dass die EU-Staaten hier gegenüber Washington nicht auf der Aufnahme eines solchen Protokolls bestanden, wird als Zeichen der Nachrangigkeit des Nichtverbreitungsanliegens im Bereich der B-Waffen gegenüber der Sorge um das Verhältnis zu den USA gedeutet.³¹ Die von der belgischen EU-Präsidentschaft als Reaktion auf das Scheitern der Verhandlungen lediglich vorgeschlagene „Liste konkreter Maßnahmen“ als Versuch eines Neuanstoßes blieb 2002 ohne erkennbare Resultate oder systematische Unterstützung durch die anderen EU-Staaten.³² Im Rahmen der ENVS sollten mit Blick auf die für Ende 2006 vorgesehene kommende Überprüfungskonferenz im Rat zunächst weitere Überlegungen zu Verifikationsinstrumenten angestellt und zu dem nach der Konferenz 2002 in Gang gesetzten jährlichen Staatentreffen beigetragen und schließlich ein Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet werden. Eine Expertengruppe hierzu, die bereits in der ENVS vorgesehen war, ist Ende 2005 als EU-Task-Force eingesetzt worden.³³ Im Februar 2006 sind mit Blick auf diese Konferenz eine Gemeinsame Aktion und ein Aktionsplan zum BWÜ verabschiedet worden. Dort werden Workshops zu dessen Universalisierung für rund 500.000 Euro und Implementierungshilfen für Drittstaaten mit rund 280.000 Euro projektiert. In dem Aktionsplan verpflichten sich die EU-Staaten, im Bereich Vertrauensbildender Maßnahmen und bei der Benennung von Experten für die Verifikation mit der UNO zusammenzuarbeiten.³⁴ Der GS zur BWÜ-Konferenz wurde im März 2006 vom Rat verabschiedet. Er nimmt zwar auf die Einführung eines Verifikationsmechanismus Bezug, dies aber nur am Rande einer ganzen Reihe anderer Punkte.³⁵ In der zugehöri-

Diplomacy, 78: Juli/August 2004, S. 5; eine vollständige Sammlung der Konferenzdokumente findet sich unter <www.opbw.org> (eingesehen am 23.1.2006).

³¹ Vgl. Clara Portela, *Europa und die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen*, in: Götz Neuneck, Christian Möller (Hg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 91-101.

³² Vgl. Ulla Jasper, *Challenge* [wie Fn. 30], S. 4.

³³ Vgl. Rat der EU, 4. Bericht [wie Fn. 9], S. 6.

³⁴ Vgl. Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2006/184/GASP*, Brüssel, 7.3.2006 (Amtsblatt der EU Nr. L 65), S. 51-56; Rat der EU, *EU-Aktionsplan zur Bekämpfung von biologischen Waffen und von Toxinwaffen*, in *Ergänzung der Gemeinsamen Aktion der EU zur Unterstützung des BWÜ (2006/C 57/01)*, Brüssel, 9.3.2006 (Amtsblatt der EU Nr. C 57), S. 1-2.

³⁵ Vgl. Rat der EU, *Gemeinsamer Standpunkt 2006/242/GASP*, Brüssel, 25.3.2006 (Amtsblatt der EU

gen Presseerklärung ist anstelle der spezifischen Forderung nach einem rechtsverbindlichen Protokoll zur Verifikation, die in der entsprechenden Presseerklärung zum vorherigen GS enthalten war, nur noch von „universalisation and effective implementation“ im Allgemeinen die Rede.³⁶ Hier spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass die Aussichten für ein solches Protokoll derzeit schlecht sind. Mindestziel der EU im Rahmen der Überprüfungskonferenz dürfte es aber sein, überhaupt eine klare Perspektive für die Weiterentwicklung des BWÜ zu schaffen und die Autorität des Abkommens selbst zu stärken.³⁷

Ziel des CWÜ ist die Vernichtung aller bestehenden C-Waffen und die Verhinderung deren Neuentwicklung. Hierzu ist im CWÜ bereits ein umfassendes Verifikationssystem enthalten. Zur Universalisierung hat die EU bislang zwei Gemeinsame Aktionen verabschiedet.³⁸ Mit diesen wird die OVCW, die CWÜ-Vertragsorganisation, bei der Finanzierung von Workshops für die Erweiterung der Mitgliedschaft finanziert (mit rd. 200.000 Euro in 2005 bzw. 130.000 Euro in 2006) und Drittstaaten wird Unterstützung für die administrative und technische Umsetzung des CWÜ auf einzelstaatlicher Ebene angeboten (1,6 Mio bzw. 1,5 Mio Euro). Die Beiträge der EU im Rahmen der Abrüstung von C-Waffen durch Drittstaaten werden weiter unten in Zusammenhang mit den Bemühungen zur Abrüstungshilfe erläutert.

Ähnlich der NSG gibt es in diesem Bereich die Australische Gruppe (AG) als Zusammenschluss der wichtigsten Erzeugern von Produkten, die für die Herstellung von B- und C-Waffen verwendet werden könnten (sog. „Dual Use-Güter“). Die EU-Staaten und die Kommission sind dort Teilnehmer. Neben dem No-undercut-Prinzip weist die AG als einziges multilaterales Versorgergremium eine Catch-All-Klausel auf. Diese Klausel bedeutet, dass für den Export auch von Gü-

Nr. L 88), S. 65-67.

³⁶ Rat der EU, *Presseerklärung zur 2177. Sitzung des Rates*, Dok. Nr. 8016/99 (Presse 146), Brüssel, 17.5.1999 <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/ACF79.htm> (eingesehen am 7.3.2006); Council of the EU, *Press Release 2718th Council Meeting (Provisional Version)*, Dok. Nr. 7033/06 (Presse 68), Brüssel, 20.3.2006, S. 10.

³⁷ Vgl. Sascha Lange, Oliver Thränert, *Die Zukunft des Biologiewaffenverbotes*, Berlin, in Vorbereitung (SWP, SWP-Studie).

³⁸ Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2004/797/GASP*, Brüssel, 25.11.2004 (Amtsblatt der EU Nr. L 349), S. 63-69; Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2005/913/GASP*, Brüssel, 17.12.2005 (Amtsblatt der EU Nr. L 331), S. 34-41.

tern, die nicht ausdrücklich von den Exportregelungen der AG betroffen sind, eine Genehmigung eingeholt werden muss, falls sie in Staaten exportiert werden sollen, die unter dem Verdacht stehen, MVW produzieren zu wollen. Diese Klausel wäre wahrscheinlich nicht eingerichtet worden, hätte sie nicht bereits für die EU-Staaten als Teil der EU-Dual-Use-Güter-Verordnung existiert.³⁹

Raketen

Im Bereich der Verbreitung von Raketen, die als Trägermittel für MVW eine wichtige Rolle spielen, gibt es bislang kein umfassendes multilaterales Abkommen. Die Mehrheit der Staaten, die Raketen und Raketen-technologie exportieren, nimmt aber an dem Missile Technology Control Regime (MTCR) teil. Die meisten EU-Staaten gehören MTCR an und koordinieren sich dort bereits seit längerem umfassend durch die Ratspräsidentschaft. Auch die Kommission sowie seit 2004 die Persönliche Beauftragte Solanas sind in der Delegation der Ratspräsidentschaft bei Tagungen der MTCR-Teilnehmerstaaten vertreten. Der MTCR-Mechanismus gleicht dem der NSG, eine Exportverweigerung eines Staates ist aber für die anderen Teilnehmer verbindlich. Nach einer entsprechenden Benachrichtigung darf also kein Teilnehmerstaat eine Exportgenehmigung erteilen. Allerdings kann bisher ein Teil der neuen Mitgliedstaaten nicht an MTCR teilnehmen. Dies geht auf die Weigerung Russlands zurück, neue Teilnehmer zu akzeptieren, solange nicht auch Kasachstan eingebunden wird, was wiederum die USA verweigern.⁴⁰ Entsprechende Bemühungen der EU-Staaten auf den MTCR-Tagungen waren bislang vergeblich.

MTCR taugt als Instrument der Nichtverbreitung aber nur begrenzt und die Verbreitung von Raketen konnte nicht dauerhaft verhindert werden.⁴¹ Die EU-Staaten waren daher zentral an der Ausarbeitung des Haager Verhaltenskodex (International Code of Conduct – ICoC) beteiligt, in dem erstmals ein Anlauf

³⁹ Vgl. Ian Anthony, *Supply-Side Measures*; in: Stockholm International Peace Research Institute (Hg.), *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford 2003, S. 727-759.

⁴⁰ Noch nicht teil nehmen bislang Estland, Lettland, Litauen, Malta, die Slowakei, Slowenien und Zypern; die anderen drei neuen EU-Staaten nehmen bereits seit 1993 (Ungarn) bzw. 1998 (Polen und die Tschechische Republik) teil; vgl. Ian Anthony, Sibylle Bauer, *Transfer Controls* [wie Fn. 24], S. 713.

⁴¹ Vgl. Oliver Thränert, *Die Verbreitung von Raketen und Marschflugkörpern: Stand – Tendenzen – Maßnahmen*, Berlin 2005 (SWP, SWP-Studie 15/2005), S. 25.

genommen wurde, ein multilaterales System zum Umgang mit Raketen zu schaffen.⁴² Er zielt darauf ab, Staaten Anreize zu bieten, ihre Raketenprogramme transparent zu gestalten. Dafür sieht er bestimmte Transparenzregelungen vor. Staaten, die diese Regelungen einhalten, soll der Import von Raketen erleichtert werden. Der Kodex wurde 2002 von 90 Staaten verabschiedet. Seither hat die EU jedoch, abgesehen von Demarchen, keine Anläufe zur Universalisierung oder weiteren Vertiefung des ICoC unternommen.

Weitere Maßnahmen

Neben den zwischenstaatlichen Regelungen zur Nichtverbreitung wird in den letzten Jahren verstärkt versucht, nichtstaatliche Akteure, z. B. terroristische Gruppen, daran zu hindern, in den Besitz von MVW zu gelangen.

So haben sich zahlreiche EU-Staaten an der von den USA im März 2003 initiierten Proliferation Security Initiative (PSI) beteiligt, bei der es um die Verhinderung des illegalen Transports von MVW und deren Vorprodukten geht. Auch der Rat der EU hat hierzu im Juni 2004 eine Erklärung abgegeben, in der er sich zu dem Statement of Interdiction Principles, der Grundlagenerklärung der PSI, bekennt und seine Unterstützung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zusagt.⁴³

In einer Reaktion auf die Enthüllungen des Netzwerks um A. Q. Khan, in dem über Jahre illegal Nukleartechnologie geschmuggelt worden war, nahm außerdem der UN-Sicherheitsrat im April 2004 Resolution Nr. 1540 an.⁴⁴ Darin werden alle UN-Mitglieder verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um den unberechtigten Zugang Dritter auf MVW-taugliches Materi-

⁴² Vgl. Christer Ahlström, *Non-Proliferation of Ballistic Missiles: The 2002 Code of Conduct*; in: Stockholm International Peace Research Institute (Hg.), *SIPRI Yearbook 2003*, Oxford 2003, S. 749-759.

⁴³ Vgl. Rat der EU, *Mitteilung an die Presse – 2581. Tagung des Rates am 17. Mai 2004 in Brüssel*, Dok. Nr. 9211/04 (Presse 150), Brüssel, 17.5.2004, S. III f; das Statement of Interdiction Principles wurde im September 2003 von elf Staaten, darunter als EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Polen, Portugal und Spanien verabschiedet, an PSI-Übungen und -Maßnahmen haben sich seither als EU-Staaten auch Lettland, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn beteiligt, vgl. Mark J. Valencia, *The PSI: Making Waves in Asia*, London 2005 (International Institute Strategic Studies, IISS Adelphi Paper 376).

⁴⁴ United Nations Security Council Resolution 1540 vom 28.4.2004.

al auf ihrem Hoheitsgebiet verhindern und hierüber einen Bericht an den Sicherheitsrat zu verfassen. Die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten⁴⁵ traten bei der Erstellung dieser Resolution als Mit-Einbringer auf und die EU-Ratspräsidentschaft gab im unmittelbaren Vorfeld der Annahme eine begrüßende Erklärung für die EU ab.⁴⁶ Die EU-Staaten haben alle bis Ende 2004 den geforderten Bericht abgegeben. Außerdem erstellte die Ratspräsidentschaft unterstützt vom Ratssekretariat und in Zusammenarbeit mit der Kommission einen entsprechenden EU-Bericht, der insbesondere Aspekte in Zusammenhang mit dem Binnenmarkt betrachtet.⁴⁷

III.1.2 Systematischer Einbezug der Nichtverbreitung in die EU-Außenbeziehungen

Wesentlicher Teil der EU-Außenbeziehungen sind die verschiedenen Abkommen, die zwischen der EU und Drittstaaten geschlossen werden.⁴⁸ Die Verhandlungen über solche Abkommen führt die Kommission, die hierzu durch den Rat der EU jeweils ermächtigt werden muss. Sie müssen nach Verhandlungsschluss vom Rat genehmigt werden. Das Europäische Parlament soll dabei konsultiert werden. In Zusammenhang mit der Erarbeitung der ENVS wurde erstmals die Nichtverbreitung als notwendiger Bestandteil solcher Verträge benannt und der Wortlaut einer Nichtverbreitungsklausel für alle Abkommen der EU mit Drittstaaten festgelegt.⁴⁹ Diese Klausel verpflichtet diese Staaten, sich umfassend an den multilateralen Verträgen zur Nichtverbreitung zu beteiligen und wirksame nationale Exportkontrollen aufzubauen. Sie ist Be-

⁴⁵ Zu diesem Zeitpunkt Frankreich, Großbritannien, Spanien und Deutschland; letzteres hatte im April 2004 auch den Vorsitz im Sicherheitsrat.

⁴⁶ Vgl. Council of the EU, *1st Report* [wie Fn. 9], S. 4.

⁴⁷ Permanent Representative of the Netherlands to the United Nations, *European Union Report on the Implementation of the UNSC Resolution 1540*, New York, 15.11.2004 (United Nations, Security Council 1540 Committee, Dok. Nr. S/AC.44/2004/(02)/48).

⁴⁸ Dies sind Handels- und Kooperationsabkommen, Verträge im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der EU-Mittelmeer-Partnerschaft (der „Barcelona-Prozess“) und die EU-Assoziationsabkommen.

⁴⁹ Vgl. Rat der EU, *Vermerk des Generalsekretariats an die Delegationen – Integration der Nichtverbreitungspolitik in die allgemeinen Beziehungen zu Drittländern*, Dok. Nr. 14997/03, Brüssel, 19.11.2003; Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Kapitel III, Punkt B 2.

standteil aller von der EU seit Ende 2003 abgeschlossenen und verhandelten Abkommen.⁵⁰

Politik der EU im Fall Iran

Im Juni 2002 hat der Rat die Kommission mit der Durchführung von Verhandlungen mit dem Iran über den Abschluss eines Handels- und Kooperationsabkommens beauftragt. Im Dezember 2002 wurden diese Verhandlungen aufgenommen, sie ruhen aber seit dem Streit um das iranische Atomprogramm seit Mitte 2003. Im Oktober 2003 nahmen dann Deutschland, Frankreich und Großbritannien (die „EU-3“) Verhandlungen mit dem Iran auf. Die EU-3 versuchten, den Iran davon zu überzeugen, sein Projekt eines geschlossenen Brennstoffkreislaufs aufzugeben und die Einhaltung der iranischen Verpflichtungen aus dem NVV zu sichern. Ein Anreiz für den Iran sollte verbesserte wirtschaftliche Zusammenarbeit, europäische Unterstützung bei dem Aufbau der mit Blick auf die Herstellung von Atombomben unproblematischen Teile seines Atomprogramms und die Unterstützung bei iranischen Bemühungen um eine MVW-freie Zone in Nahost sein. Außerdem ging es den EU-3 um eine Demonstration der Geschlossenheit unmittelbar nach der Irak-Krise.⁵¹ Tatsächlich erreichten die drei Staaten noch im Oktober 2003 eine Einigung. Im Januar 2004 besuchte dann Solana den Iran, um Modalitäten über die Wiederaufnahme von Verhandlungen zum Handelsabkommen zu diskutieren. Nach dem erneuten Aufflammen der Kontroverse im Juni 2004 war er auch in die Verhandlungen der EU-3, die zur „Pariser Übereinkunft“ führten, „unterstützend“ einbezogen.⁵²

⁵⁰ Dies sind die Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit den AKP-Staaten (das „Cotonou-Abkommen“) und Tadschikistan, das Assoziationsabkommen mit Syrien und die ENP-Aktionspläne mit Israel, Jordanien, Marokko, Moldawien, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Tunesien und der Ukraine. Die Kommission befindet sich zurzeit in Verhandlungen mit den MERCOSUR-Staaten, den Staaten des Golf-Kooperationsrats, Ägypten, Brunei, Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand.

⁵¹ Vgl. Oliver Thränert, *Das iranische Atomprogramm*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 48/2005, S. 10-16, hier S. 13; Rat der EU, *Iran – Schlussfolgerungen des Rates*, Dok. No.10608/03, Brüssel, 16.6.2003; Rat der EU, *Iran – Schlussfolgerungen des Rates*, Dok. No.11687/03, Brüssel, 21.7.2003.

⁵² Vgl. Rat der EU, *4. Bericht* [wie Fn. 9], S. 14; die Pariser Übereinkunft spezifizierte die Konditionen unter denen sich EU-3 und Iran im Oktober 2003 geeinigt hatten.

Danach „haben der Hohe Vertreter Solana sowie je nach Verhandlungsgegenstand auch Vertreter der Kommission an verschiedenen Zusammenkünften zur Umsetzung der Pariser Übereinkunft teilgenommen,“⁵³ ebenfalls mit dem Ziel, die Verhandlungen für das Handelsabkommen wieder aufzunehmen. Nachdem der Iran sich Mitte 2005 auch von den Verpflichtungen der Pariser Übereinkunft abwandte, sind konkrete Verhandlungen über ein EU-Iran-Abkommen vorerst erneut hinfällig geworden. Die EU-Institutionen waren hier also nur dann, wenn eine grundsätzliche Einigung erreicht zu sein schien, einbezogen. Die EU-3 als eigentliche Verhandlungsparteien hatten dagegen nur ein informell bestehendes Mandat des Rates, das überdies im September 2005 von einigen EU-Staaten angezweifelt wurde.⁵⁴ Die Verhandlungen mit Iran in den vergangenen drei Jahren sind so im Wesentlichen durch drei EU-Staaten, aber nicht durch die EU als einheitlichem Akteur geführt worden.

III.1.3 Bilaterale Kooperationen der EU

Parallel zu den Bemühungen im Rahmen internationaler Verträge sieht die ENVS eine „enge Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern“ vor.⁵⁵ In diesem Zusammenhang ist es zum einen zu gemeinsamen Erklärungen der EU mit China, Japan, Russland und den USA gekommen, in denen das gemeinsame Vorgehen gegen die Verbreitung von MVW miteinander abgestimmt wird.

⁵³ Rat der EU, 3. Bericht [wie Fn. 9], S. 20.

⁵⁴ Bei diesen Staaten handelte es sich um Italien, Portugal und Spanien, vgl. Sebastian Harnisch, Ruth Linden, *Iran and Nuclear Proliferation – Europe’s Slow Burning Diplomatic Crisis*; in: Marco Overhaus, *The EU’s Emerging Role in Nuclear Non-Proliferation Policy: Trends and Prospects in the Context of the NPT-Review Conference 2005*, Foreign Policy in Dialogue, Newsletter No.17/2005, S. 44-54, <www.deutschaussenpolitik.de> (eingesehen am 2.3.2006); die EU-3 wurden lediglich indirekt, und dies erst *nachdem* die Pariser Übereinkunft geschlossen wurde, in einem EU-Dokument erwähnt, in dem bestätigt wird, „dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten insbesondere durch die Bemühungen Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und des Hohen Vertreters weiterhin aktiv“ im Fall Iran bleiben wollen, vgl. Rat der EU, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Dok. Nr. 14292/1/04 Rev 1, Brüssel, 8.12.2004, S. 10.

⁵⁵ Vgl. Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Kapitel III Teil C.

Zusammenarbeit bei dem Aufbau von Exportkontrollen

Zum anderen soll eine Reihe von Staaten bei der Verbesserung ihrer Ausfuhrkontrollsysteme unterstützt werden. 2006 soll in diesem Zusammenhang mit Ausbildungsprogrammen für chinesische Zollbeamte und Ausfuhrkontrollprojekten mit Russland und der Ukraine begonnen werden. Auch für die Staaten, mit denen die EU Kooperationsabkommen geschlossen hat oder verhandelt, sollen entsprechende Hilfsprogramme aufgelegt werden.⁵⁶ Diese Vorhaben werden sehr unterschiedlich finanziert und koordiniert. Während Russland Mittel aus TACIS⁵⁷ erhalten soll und damit die Kommission zentraler Akteur für die EU ist, sollen die Programme mit China und der Ukraine zunächst aus Mitteln eines Pilotprojekts der Kommission in Zusammenarbeit mit dem deutschen Auswärtigen Amt und dem deutschen BAFA unterstützt werden. Die Implementierung dieser Programme soll von Experten aus den EU-Mitgliedstaaten und der Kommission koordiniert werden.⁵⁸

Die EU bemüht sich im Rahmen bilateraler Verhandlungen ebenfalls um die Heranführung von Indien und Pakistan an die atomare Nichtverbreitung. Beide Staaten verfügen über Atomwaffen und sind nicht Mitglied im NVV. Dies bringt die EU in einen Zwiespalt: die Universalisierungsbemühungen der EU für den NVV sind solange aussichtslos, wie die beiden Staaten nicht auf ihre Atomwaffen verzichten. Solange sie aber Atomwaffen besitzen, verfügen sie auch über Nuklearmaterial und -technologie. Diese wiederum könnte, etwa bei mangelhaften Exportkontrollen, in die Hände Dritter gelangen und damit besteht ein Proliferationsrisiko. Wenn die EU also konsequent auf die Universalisierung internationaler Verträge beharrt und mit den beiden Staaten erst bei deren Beitritt zum NVV zusammenarbeitet, riskiert sie, das Ziel der Nichtverbreitung zu verfehlen. Wenn sie kooperiert, etwa durch Exportkontrollhilfen, verstößt sie gegen das selbst gesetzte Handlungsprinzip des „effektiven Multilateralismus.“ Zurzeit scheint sich die EU auf

⁵⁶ Dies betrifft die Staaten im südlichen Mittelmeer, die AKP-Staaten, die Staaten des Golfkooperationsrats und Syrien; je unter dem Vorbehalt der Einhaltung der Nichtverbreitungsklausel.

⁵⁷ TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) ist das Hilfsprogramm der EU für die GUS-Staaten und u.a. der Verbesserung der Sicherheit im Nuklearbereich gewidmet.

⁵⁸ Vgl. Rat der EU, *Aktualisierte Liste der Prioritäten für eine kohärente Umsetzung der Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, Vermerk Nr. 5279/06, Brüssel, 12.6.2006, S. 28, 49f.

letztere Alternative hin zu bewegen. So ist die Präsidentschaft durch den Rat bereits 2004 damit beauftragt worden, mit Pakistan über die Aufnahme einer gemeinsamen Erklärung zur Nichtverbreitung in das 2001 unterzeichnete Handels- und Kooperationsabkommen zu verhandeln.⁵⁹ Unter dieser Erklärung könnten auch Exportkontrollhilfen angeboten werden. Mit Indien wurde nach dem EU-Indien Gipfel im September 2005 ein Aktionsplan erstellt. Neu-Delhi gilt seit diesem Gipfel auch als strategischer Partner der EU. Der Aktionsplan enthält ebenfalls eine Erklärung zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Nichtverbreitung.⁶⁰ Teil dieser Zusammenarbeit könnte die Gewährung von Exportkontrollhilfen sein. Konkret schlägt die aktuelle Prioritätenliste die Unterstützung der beiden Staaten in diesem Bereich mit je 500.000 Euro für 2006 vor.⁶¹ Diese Unterstützung würde ausschließlich aus dem GASP-Haushalt gezahlt werden, der Rat würde hier also eine dominante Rolle spielen.

III.1.4 Abrüstungshilfe

Im Verlauf des Kalten Krieges wurden von den damaligen Supermächten enorme Bestände von Massenvernichtungswaffen aufgebaut. Seit seinem Ende werden sie zum größten Teil militärisch nicht mehr benötigt. Die Vernichtung bzw. Konversion dieser Bestände und der Umgang mit dem an ihrer Herstellung und Wartung beteiligten Personal ist jedoch ein kostspieliges Unterfangen, das insbesondere die Staaten des ehemaligen Ostblocks finanziell vor große Herausforderungen stellt. Besonders in diesen Staaten besteht daher ein Risiko, dass Proliferateure an schlecht gesichertes Inventar gelangen oder unterbezahltes und beruflich perspektivloses Personal anwerben.⁶² Bemühungen, die ehemaligen Ostblock-Staaten in diesem Bereich zu

unterstützen, gibt es bereits seit dem Beginn der 1990er Jahre. Hauptadressaten sind Russland und die Ukraine. Aus den ursprünglich als Nothilfe gedachten Maßnahmen haben sich seither immer umfassendere und langfristige Programme entwickelt.⁶³ Neben den USA ist auch die EU hier aktiv. Allerdings standen Aufwendungen der USA zwischen 1992 und 2001 in Höhe von 7 Mrd Dollar von Seiten letzterer Aufwendungen von weniger als 1 Mrd Dollar gegenüber (zur Aufteilung der Aufwendungen zwischen der EU und den EU-Staaten vgl. Tabelle 1 im Anhang).⁶⁴ Die verschiedenen Bemühungen dieser einzelnen Akteure verliefen außerdem in sehr unterschiedlichen rechtlichen und politischen Kontexten.⁶⁵ Die EU ist hier entlang der Struktur des EU-Vertrags faktisch dreigeteilt tätig. Einen großen Beitrag leisten einige EU-Staaten individuell. Ungefähr ebenso nennenswert ist aber die EU selbst als Akteur tätig. Der finanziell größte Teil ihres Engagements verläuft über die EG im Rahmen von TACIS, also unter Ägide der Kommission. Diese Mittel wurden für die Sicherung von Nuklearmaterial und -anlagen in Russland und für den Aufbau zweier Zentren zur Beschäftigung von Wissenschaftlern verwendet. Nur ein kleiner Teil wurde über die GASP, also unter dem direkten Einfluss des Rats, geleistet. Bis 2001 waren dies zwei Gemeinsame Aktionen in Zusammenhang mit der Abrüstung von C-Waffen und Plutonium.⁶⁶ Mit der Durchführung dieser Aktionen

⁵⁹ Vgl. Ian Anthony und Vitaly Fedchenko, *International Non-Proliferation and Disarmament Assistance*; in: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford 2005, S. 675-698.

⁶⁴ Vgl. Charles L. Thornton, *The G8 Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, in: *Nonproliferation Review*, 9 (Herbst/Winter 2002) 3, S.135-152, hier S. 140.

⁶⁵ Vgl. ebd., S. 135.

⁶⁶ Die erste von ihnen wurde in Zusammenhang mit der Strategie der EU für Russland verabschiedet und sah die Aufwendung von 8,9 Mio Euro für Studien zur Nuklearsicherung und eine Pilotanlage für die Vernichtung chemischer Waffen in Gorny/Saratow vor. Die zweite Gemeinsame Aktion mit einem Volumen von 6,1 Mio Euro betraf neben der Finanzierung weiterer Studien den Infrastruktur-Aufbau um die C-Waffen-Vernichtungsanlage in Schtschutschje/Kurgan-Gebiet und ergänzte die dortigen Bemühungen der USA; vgl. Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 1999/878/GASP*, Brüssel, 23.12.1999 (Amtsblatt der EU Nr. L 331), S. 11-16; Rat der EU, *Beschluss des Rates 2001/493/GASP*, Brüssel, 3.7.2001 (Amtsblatt der EU Nr. L 180), S. 1-15.

⁵⁹ Vgl. ebd., S. 54.

⁶⁰ Vgl. Council of the European Union, *The India-EU Strategic Partnership – Joint Action Plan*, Dok. Nr. 11984/05 (Presse 223), Brüssel, 7.9.2005, S.6; Council of the European Union, *Political Declaration on the India-EU Strategic Partnership*, Dok. Nr. 11985/05 (Presse 224), Brüssel, 7.9.2005, S. 2.

⁶¹ Vgl. Rat der EU, *Aktualisierte Liste der Prioritäten* [wie Fn. 58], S.54; in der vorherigen Prioritätenliste waren dies jedoch noch „bis zu 5 Mio Euro“, vgl. Rat der EU, *Liste der Prioritäten für eine kohärente Umsetzung*, Dok. Nr.15246/04, Brüssel, 3.12.2004, S. 42f.

⁶² Vgl. Richard G. Lugar, *The Lugar Survey on Proliferation Threats and Responses*, S. 1f., <<http://lugar.senate.gov>> (eingesehen am 10.1.2006).

war die Kommission in Zusammenarbeit mit Deutschland bzw. Frankreich beauftragt.

Die einzelnen Maßnahmen wurden aber kaum international koordiniert. Um dieses Problem anzugehen, kam es auf dem G8-Gipfel in Kananaskis im Juni 2002 zu einem neuen Anlauf für die Abrüstungshilfe.⁶⁷ In der Erklärung zur G8 Global Partnership sollen bestehende und zukünftige Bemühungen entlang bestimmter Prinzipien kontinuierlich koordiniert werden. Außerdem wurden Staaten außerhalb der G8 zur Teilnahme als Geber bzw. Empfänger angesprochen. Für das gesamte Programm ist die Bereitstellung von 20 Mrd Dollar vorgesehen (zur Aufteilung der Aufwendungen entlang den bisherigen allgemeinen und auf Projekte spezifizierten Zusagen zwischen den EU-Staaten und der EU vgl. Tabelle 2 im Anhang).⁶⁸ Neben einigen EU-Staaten hat auch die EU selbst ihre Beteiligung in nennenswertem Umfang zugesagt. Bei den Zusagen der EU selbst wiederholt sich die Zweiteilung aus EG/TACIS und GASP-Mitteln. Auch hier ist der bei weitem größte Teil für TACIS-Maßnahmen zur Nuklearsicherung und für die Reintegration von Wissenschaftlern vorgesehen.⁶⁹ Durch die EU-Kommission sind davon bisher rund 150 Mio Euro geleistet worden.⁷⁰ Im Bereich der Sicherung von Nuklearmaterial ist daneben im November 2004 eine Gemeinsame Aktion zur Sicherung des Botschwar-Nuklearforschungslabors in Moskau mit einem Volumen von rund 7,7 Mio Euro verabschiedet worden, die wegen Verzögerungen auf russischer Seite aber noch nicht implementiert wird.⁷¹ Um die Bemühungen im

Rahmen der EU zu systematisieren, hat SIPRI im November 2005 in einer von der EU-Kommission finanzierten Studie konkrete Vorschläge für die Verwendung von Mitteln in Höhe von 933 Mio Euro gemacht. Diese Vorschläge umfassen die Abrüstungshilfe für ABC-Waffen und die Reintegration von Experten, sind also umfassend und würden vollständig aus dem EG-Haushalt finanziert werden.⁷²

Die Projekte der EU-Staaten und der Kommission im Rahmen der Global Partnership werden in der CONOP-Arbeitsgruppe des Rates lose koordiniert, zentrales Gremium ist aber die Global Partnership Working Group bei der G8 selbst.⁷³

Eine besondere Rolle bei der Abrüstungshilfe spielt die Unterstützung Russlands bei der Einhaltung dessen Verpflichtungen zur Vernichtung von C-Waffenbeständen aus dem CWÜ. Russland kann diese aus eigenen Mitteln nicht fristgemäß erfüllen. Zu den hierfür in der Global Partnership vorgesehenen Aufwendungen in Höhe von 1 Mrd Dollar wollen auch die EU-Staaten und die EU beitragen, es gibt aber noch keine systematische Planung von EU-Seite hierzu.⁷⁴ Im Rahmen der GASP ist lediglich in der Prioritätenliste für 2006 eine Gemeinsame Aktion in Höhe von 6 Mio Euro vorgeschlagen worden.⁷⁵

Schließlich ist in Zusammenarbeit mit den USA und Kanada eine Gemeinsame Aktion in Höhe von 2,5 Mio Euro zur Vernichtung von C-Waffen in Albanien geplant.⁷⁶ Seit 2004 ist es hier jedoch zu keinen sichtbaren Fortschritten gekommen.

⁶⁷ An den G8-Gipfeln nehmen neben Japan, Kanada, Russland und den USA als EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien sowie die EU selbst, vertreten durch die Kommission und die Ratspräsidentschaft teil.

⁶⁸ G8 Leaders, *Statement by G8 Leaders: The Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, Kananaskis/Kanada, 27.6.2002, <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/gp_stat-en.pdf> (eingesehen am 7.3.2006).

⁶⁹ vgl. European Commission, *Nuclear Safety Indicative Programme 2004-2006 Including ISTC-STCU*, Brüssel, 7.11.2003, S.24f. <http://europa.eu.int/comm/external_relations/nuclear_safety/rsp/04_06indprog.pdf> (eingesehen am 7.3.2006).

⁷⁰ Vgl. Ian Anthony und Vitaly Fedchenko, *International Non-Proliferation and Disarmament Assistance* [wie Fn. 63] S. 693.

⁷¹ Rat der EU, *Gemeinsame Aktion 2004/796/GASP*, Brüssel, 25.11.2004 (Amtsblatt der EU Nr. L 349), S. 57-62; die Differenz der 7,7 Mio Euro zu den Angaben in Ta-

belle 2 im Anhang ergibt sich aus der verzögerten Implementierung der Gemeinsamer Aktion 1999/878/CFSP und ihrer Folgeaktionen; hierzu und zur Implementierung vgl. Rat der EU, 4. *Bericht* [wie Fn. 9], S. 16.

⁷² Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, *Pilot Project: Strengthening European Action on WMD Non-Proliferation and Disarmament: How Can European Community Instruments Contribute?*, *Interim Report*, Stockholm 2005, Angaben gem. S. IX.

⁷³ Vgl. G8 Senior Group, *G8 Global Partnership Annual Report*, Gleneagles 2005, <http://www.g8.gc.ca/pdf/g8_Gleneagles_GPWGAnnualReport2005-en.pdf> (eingesehen am 7.3.2006), Punkt 3.

⁷⁴ Vgl. Ulrike Kronfeld-Goharani und Paul F. Walker, *Stand und Perspektiven der Chemiewaffen-Konvention*; in: Götz Neuneck, Christian Mölling (Hg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S.250-267, hier S. 254f.

⁷⁵ Vgl. Rat der EU, *Aktualisierte Liste der Prioritäten* [wie Fn. 58], S. 28.

⁷⁶ Vgl. Rat der EU, 3. *Bericht* [wie Fn. 9], S. 15, Rat der

Im Bereich der Abrüstungshilfe sind die EU-Bemühungen insgesamt nach wie vor zersplittert in Maßnahmen der EU-Staaten, der EG und im Rahmen der GASP. Ob die Koordination im G8-Rahmen dauerhaft bleibt, ist noch nicht erkennbar.

III.1.5 Zusammenfassung

In der Gesamtschau auf die Umsetzung der unmittelbar nach außen gerichteten drei Handlungsprinzipien zeigt sich folgendes Bild: bei der Umsetzung des „effektiven Multilateralismus“ und bei der Bearbeitung akuter Probleme im Bereich der MVW-Verbreitung (z. B. Iran, Indien, Pakistan) sind die EU-Staaten tonangebend und bisweilen wird auf die Ratspräsidentschaft und den Hohen Vertreter zurück gegriffen. Bei der Implementierung einmal beschlossener EU-Politik (z. B. systematische Aufnahme der Nichtverbreitungsklausel in die EU-Außenbeziehungen, TACIS) dominiert die Kommission. Der überwiegende Teil der Nichtverbreitungsbemühungen reicht außerdem deutlich weiter zurück als zur ENVS (z. B. die Abrüstungshilfen der EU).

III.2 Maßnahmen mit Innenwirkung

Das vierte Handlungsprinzip der ENVS ist, die EU selbst als Akteur zu stärken. Sie findet sich dort in zwei Hauptpunkten. Erstens sollen die für die Koordination innerhalb der EU notwendigen Strukturen geschaffen werden. Zweitens sollen die Exportkontroll-Mechanismen innerhalb der EU verbessert werden.⁷⁷ Diese beiden Punkte werden im Folgenden nacheinander betrachtet.

III.2.1 Strukturen der Nichtverbreitung auf EU-Ebene

Die Persönliche Beauftragte

In der Vergangenheit war es für die EU-Staaten schwierig, sich im Bereich der Nichtverbreitung für gemeinsames Handeln zu koordinieren.⁷⁸ Als Teil der GASP wurde dieses Politikfeld bis 2003 vornehmlich

EU, *Aktualisierte Liste der Prioritäten* [wie Fn. 58], S. 48.

⁷⁷ Vgl. Rat der EU, *ENVS* [wie Fn. 1], Punkte A-4 bis A-6 und D.

⁷⁸ Vgl. Stephen Pullinger und Gerrard Quille, *The European Union: Seeking Common Ground for Tackling Weapons of Mass Destruction*; in: *Disarmament Diplomacy*, 74/Dezember 2003, S. 1.

durch die Ratspräsidentschaft, unterstützt vom Hohen Vertreter, bearbeitet. Durch dessen beschränkte Ressourcen und den halbjährlichen Wechsel von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in der Präsidentschaft waren Kontinuität und Konsistenz der EU-Aktivitäten in diesem Bereich gleichermaßen beeinträchtigt.⁷⁹ Um dieses Problem aufzugreifen, ist in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erstellung der ENVS im Oktober 2003 Annalisa Giannella als Persönliche Beauftragte des Hohen Vertreters eingesetzt worden. Sie steht nun einem Büro zur Koordination der EU-Aktivitäten im Bereich der Nichtverbreitung vor. Hier sollen die EU-Aktivitäten sowohl innerhalb als auch außerhalb der GASP umfassend unterstützt werden. Dies beinhaltet eine stetige Koordination nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch des Ratssekretariats, des EU-Lagezentrums, der Kommission und der Ratsgremien. Die Koordination dieser Gremien ist mit Blick auf die zahlreichen dortigen Formationen besonders wichtig, weil es deren Zusammenarbeit ist, die letztlich die GASP hervorbringt. Die Beratungen in diesen Gremien betreffen außerdem zwar oft die Nichtverbreitung, haben aber häufig andere Schwerpunkte.⁸⁰ Auch der Überprüfungsprozess der ENVS selbst zwischen den Ratssitzungen wird hier koordiniert und halbjährlich ein Sachstandsbericht sowie jährlich eine Prioritätenliste für besonders dringende Vorhaben erstellt. Aufgabe der Persönlichen Beauftragten ist es schließlich, Anstöße aus einzelnen EU-Gremien aufzunehmen und voranzutreiben und die Einhaltung getroffener Regelungen zu überwachen.⁸¹

Einbezug des Europäischen Parlaments

Auch das Europäische Parlament beansprucht seit geraumer Zeit seinen Einbezug in Entscheidungen im Bereich der Nichtverbreitung.⁸² Dieses Thema wird

⁷⁹ Vgl. Rat der EU, *Liste der Prioritäten* [wie Fn. 61], S. 21.

⁸⁰ Die wichtigsten Ratsgremien sind die Arbeitsgruppe für Nichtverbreitung (CONOP), die AG für Abrüstung im Rahmen der Vereinten Nationen (CODUN) und die AG für Ausfuhr konventioneller Waffen (COARM) im Bereich der GASP sowie die Dual-Use-Güter-AG und den Zollausschuss im Bereich der EG. Diese arbeiten über den Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) teils dem Allgemeinen Rat (GAERC) und teils dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) zu.

⁸¹ Dies betrifft etwa die Beobachtung des Einbezugs der Nichtverbreitungsklausel in Abkommen der EU; vgl. Council of the EU, *ESDP Newsletter*, 1/Dezember 2005, S. 19.

⁸² Zuletzt in: Europäisches Parlament, *Bericht über die*

dort im Unterausschuss Abrüstung und Rüstungskontrolle des Auswärtigen Ausschusses behandelt. Das Parlament muss im Bereich der GASP durch den Rat jedoch lediglich konsultiert werden, seine Entscheidungen sind für den Rat also nicht bindend. Es kritisiert vor allem, dass diese Konsultation nicht ausreichend geschehe und fordert seinen systematischeren Einbezug in die Beratungen.⁸³ Unabhängig davon verabschiedet es kontinuierlich Berichte und Erklärungen, die sich mit allen Bereichen der GASP befassen, darunter auch der Nichtverbreitung.⁸⁴ Einen gewissen Einfluss hat das Parlament allerdings durch das Budgetrecht für den EU-Haushalt, insbesondere auf die Abrüstungs- und Exportkontrollhilfen der EU.⁸⁵

Finanzierung der EU-Nichtverbreitungsaktivitäten

Nichtverbreitungsmaßnahmen der EU werden auf zwei Wegen finanziert: durch den EG-Haushalt und das GASP-Budget. Die Finanzierung von Nichtverbreitungsmaßnahmen aus dem GASP-Haushalt wird jedoch oft durch dringende anderweitige Verwendungen dieser Mittel beeinträchtigt, was langfristige Planungen ernsthaft erschwert.⁸⁶ So lagen die entsprechenden Ausgaben für Gemeinsamen Aktionen 2004 bei rund 13 Mio Euro und 2005 bei rund 5,2 Mio Euro bei einem GASP-Haushalt von je 62 Mio Euro.⁸⁷ Zwar

Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen: Eine Rolle für das Europäische Parlament, Straßburg, 12.10.2005 (Dok. Nr. A6-0297/2005), S. 6.

⁸³ Zuletzt in: European Parliament, *Resolution on the Annual Report from the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of CFSP, Including the Financial Implications for the General Budget of the European Union – 2004 (2005/2134(INI))*, Straßburg, 2.2.2006 (Dok. Nr. A6-0389/2005), Punkte A, B und 83-91.

⁸⁴ Vgl. ebd. und European Parliament, *Report on the Council's Sixth Annual Report According to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Arms Exports (2005/2013(INI))*, Straßburg, 12.10.2005 (Dok. Nr. A6-0292/2005).

⁸⁵ Vgl. Robert M. Cutler, Alexander von Lingen, *The European Parliament and European Union Security and Defense Policy*; in: *European Security*, 12 (Sommer 2003) 2, S. 1-20, hier S. 6.

⁸⁶ Vgl. Stephen Pullinger, *WMD: Matching Budgets to Threats*; in: *European Security Review*, 27 (Oktober 2005), S. 1-3.

⁸⁷ Vgl. für 2004: Council of the European Union, *Annual Report from the Council to the European Parliament on the Main Aspects and Basic Choices of CFSP, Including the Financial Implications for the General Budget of the European Communities 2004*, Dok. Nr.7961/05/CFSP, Brüssel,

wurde der GASP-Ansatz für 2006 auf rund 102 Mio Euro erhöht, doch bleibt die Anfälligkeit für kurzfristige Mittelkürzungen zugunsten dringender Maßnahmen ein strukturelles Problem.

Für die EG gibt es unter dem Finanzrahmen 2000-06 über 100 unterschiedliche Instrumente zur Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Außenbeziehungen.⁸⁸ Im Zuge der Erstellung des neuen Finanzrahmens 2007-13 wollte die Kommission diese EG-Instrumente bündeln. Maßnahmen zur Nichtverbreitung sollten dort Teil eines „Instruments für Stabilität“ werden.⁸⁹ Ziel dieses Instruments war es, die Verbindungen zwischen EG- und GASP-Operationen zu verbessern und kurzfristige Aktionen in langfristige EG-Programme besser einzubinden.⁹⁰ Im Lauf der Aushandlung des neuen Finanzrahmens ist dieses Instrument jedoch von Seiten des Parlaments kritisiert worden, weil es dessen Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber den bestehenden Instrumenten auf eine rein beratende Funktion reduziert hätte.⁹¹ Das Parlament schlug dagegen vor, eine Haushaltslinie für alle NV-Maßnahmen (also sowohl für GASP- als auch für EG-finanzierte zusammen) einzurichten.⁹² Der Rat lehnte das Kommissions-Konzept ebenfalls ab und verlangte die Erstellung von einzelnen Instrumenten für Exportkontroll- und für Nuklearsicherungshilfen neben dem GASP-Budget. Hierdurch wäre eine kohärente haushalterische Finanzierung, für welche die Erstellung des neuen Finanzrahmens eine Gelegenheit geboten hätte, vorerst gescheitert. Nach der Ablehnung des Finanzrahmen-Entwurfs durch das Europäische Parlament im Februar 2006 ist

15.4.2005, S. 138; für 2005: Summe der Mittel für die Umsetzungen der Gemeinsamen Aktionen für OVCW und IAEA.

⁸⁸ Vgl. Daniela Manca, *EU Community Budget 2007-13: External Relations*, in: *European Security Review*, 24 (Oktober 2004), S. 7-9.

⁸⁹ Europäische Kommission, *Mitteilung KOM (2004) 262*, Brüssel, 29.9.2004.

⁹⁰ Vgl. Aline Dewaele, Catriona Gourlay, *The Stability Instrument: Defining the Commission's Role in Crisis Response*; in: *European Security Review*, 25 (Juni 2005), S. 8-12.

⁹¹ Vgl. European Parliament, *Financial Perspective 2007-13. Working Document No. 15 on the Stability Instrument and the CFSP*.

<www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/DT/556/556529/556529en.pdf> (eingesehen am 10.3.2006), S. 6f.

⁹² Vgl. Europäisches Parlament, *Bericht über die Nichtverbreitung* [wie Fn. 82], Punkt 99.

die weitere Entwicklung der EG-Nichtverbreitungsfinanzierung wieder offen.

III.2.2 Konsolidierung des EU-Exportkontroll-Systems

Der Schwerpunkt der Nichtverbreitungsbemühungen nach innen liegt in der Verbesserung des EU-Exportkontrollsystems. Seit der Etablierung des Binnenmarktes 1993 können die meisten Güter und Dienstleistungen in der EU frei gehandelt werden, also auch Dual-Use-Güter. Hieraus ergibt sich ein Problem für die Kontrollen beim Export solcher Güter außerhalb der EU. Durch den freien Warenverkehr könnten Hersteller solcher Güter diese zuerst in den EU-Staat mit den schwächsten Exportkontrollen für das jeweilige Produkt oder für dessen Zielort bringen und dann von dort aus weiter exportieren. Daher bedurfte es seit Einführung des Binnenmarktes einer EU-einheitlichen Regelung für Dual-Use-Güter. Waffen (und damit auch Raketen als MVW-Trägermittel) sind dagegen bislang nach Art. 296 EG-Vertrag vom Binnenmarkt ausgenommen. Auf EU-Ebene gibt es daher zwei separate Exportkontrollsysteme – eines für Dual-Use-Güter und eines für Waffen.

Dual-Use-Güter

Für Dual-Use-Güter wurde 1995 ein rechtsverbindliches Kontrollsystem eingeführt, das zuletzt 2000 durch eine EG-Verordnung wesentlich harmonisiert wurde. Diese Verordnung regelt einheitlich die Kriterien für den Export.⁹³ Dazu gibt es Liste von Produktgruppen, die nur unter Beachtung dieser Verordnung exportiert werden dürfen. Diese Liste ist zuletzt im Februar 2006 aktualisiert worden.⁹⁴ Dieses Exportkontrollregime ist vergemeinschaftet. Das Vorschlagsrecht für Änderungen liegt daher ausschließlich bei der Kommission. Vorschläge der Kommission können vom Rat mit Qualifizierter Mehrheit angenommen werden, die EU-Staaten besitzen also kein individuelles Veto-Recht mehr. Dieses Regime weist jedoch einige Schwächen auf. So muss zwar jeder Staat bei der Verweigerung einer Exportgenehmigung die anderen Staaten informieren. Diese Verweigerung ist für die anderen Staaten aber nicht verbindlich. Wenn ein anderer

⁹³ Rat der EU, *Verordnung (EG) Nr. 1334/2000*, Brüssel, 30.6.2000, (Amtsblatt der EU Nr. L 159), S. 1-215; zuvor gab es seit 1995 ein aus EG-Verordnung 3381/94 und Ratsbeschluss 94/942/GASP gebildetes „Integriertes Regime“.

⁹⁴ Rat der EU, *Verordnung (EG) Nr. 394/2006*, Brüssel, 13.3.2006 (Amtsblatt der EU Nr. L 74), S. 1-227.

Staat einem entsprechenden Export also trotzdem zustimmt, so muss dieser den verweigernden Staat nur unter Angabe der Gründe benachrichtigen. Es gibt also nur eine schwache Undercutting-Regelung. Auch die Catch-All-Klausel ist unvollkommen, denn die von dieser Klausel betroffenen Güter werden durch die Mitgliedstaaten individuell festgelegt.⁹⁵ Darüber hinaus werden auch die Regelungen der Verordnung selbst von den Kontrollbehörden der EU-Staaten teils unterschiedlich angewendet. Durch den Europäischen Rat wurde daher auf dem Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 ein Überprüfungsprozess beschlossen. Dieser wurde Anfang 2004 in der Ratsarbeitsgruppe für Dual-Use-Güter begonnen und zu seiner Steuerung wurde eine Task-Force eingesetzt. Sie besteht aus Ratssekretariat, Kommission und Vertretern von Finnland. Dieser Prozess wurde als Peer-Review durchgeführt. Je drei EU-Staaten wurden in einer Peer-Review in Clustern zusammengefasst, um untereinander Hilfestellung für die Überprüfung zu geben und Berichte zur jeweiligen Umsetzung der Verordnung anzufertigen. Ein besonderes Ziel der Überprüfung war die schnelle Einbindung der neuen Mitgliedstaaten in das Exportkontrollsystem einzubinden. Ende 2004 lagen die Berichte aus den Clustern vor und der Rat beschloss im Dezember 2004, die auf Grundlage dieser Berichte gemachten Vorschläge der Task Force „unverzüglich“ umzusetzen. Diese Vorschläge zielen auf eine einheitliche Anwendung der Verordnung und eine verbesserte Koordination der Mitgliedstaaten untereinander.⁹⁶ Eine gestärkte Fassung der Verordnung selbst, etwa mit Blick auf die Undercutting-Regelung, ist bislang aber nicht absehbar. Daneben bemüht sich die Kommission um die Herstellung eines Dialogs mit den von der Verordnung betroffenen Herstellern.⁹⁷ Ein aktuelles Problem für die Durchsetzungskraft der Verordnung ist der oben erläuterte Ausschluss einiger Mitgliedstaaten von der Teilnahme an MTCR als internationalem Exportkontrollsystem. Hierdurch ist insbesondere nicht sicher gestellt, dass diese Staaten

⁹⁵ Vgl. Burkard Schmitt, *A Common European Export Policy für Defence and Dual-Use Items?*, Paris 2001 (Institute for Security Studies of the Western European Union, Occasional Paper 25), S. 9.

⁹⁶ Die verbesserte Koordination betrifft insbesondere die Optimierung des Informationsaustauschs über Verweigerungen von Exportgenehmigungen; vgl. Rat der EU, *Mitteilung an die Presse zur 2630. Tagung des Rates*, Dok.Nr. 15460/04 (Presse 343), Brüssel 13.12.2004, S. 17.

⁹⁷ Vgl. Rat der EU, 4. Bericht [wie Fn. 9], S. 13.

immer über die Versagung von Genehmigungen informiert werden. Dies wiederum kann zu Lücken auch im EU-Exportkontrollsystem selbst führen.⁹⁸

Rüstungsgüter

Für Rüstungsgüter gibt es derzeit kein rechtsverbindliches EU-Exportkontrollsystem. Jedoch hat der Rat der EU im Rahmen der GASP im Juni 1998 einen Verhaltenskodex aufgestellt, in dem acht Leitlinien für den Export enthalten sind. Hierfür wurde 2000 eine EU-Militärgüterliste erstellt, die zuletzt im Februar 2006 aktualisiert wurde.⁹⁹ Mangels verbindlicher Regelungen gibt es einen „Benutzerleitfaden“, der sich an Beamte der Mitgliedstaaten richtet und diesen die Anwendung der Leitlinien – unverbindlich – erläutert. Er ist zuletzt im Oktober 2005 aktualisiert worden. Mit Blick auf das Undercutting ist der Kodex ebenso schwach wie die Dual-Use-Verordnung. Er sieht aber die Anfertigung eines jährlichen EU-Waffenexportberichts durch den Rat vor. Hierzu haben die EU-Staaten seit 1998 immer ausführlicher und genauer beigetragen, was die Transparenz der europäischen Rüstungsexporte signifikant erhöht hat.¹⁰⁰ Das Europäische Parlament hat sich – trotz seiner schwachen Stellung in der GASP – intensiv mit diesen Berichten auseinander gesetzt und fordert insbesondere, den Kodex für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich zu machen.¹⁰¹ Er soll demnächst tatsächlich in einer verbesserten Form als Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet werden.¹⁰² Allerdings würde diese Rechts-

⁹⁸ Vgl. Ian Anthony, *Supply-Side Measures* [wie Fn. 38], S. 741.

⁹⁹ Rat der EU, *Mitteilung an die Presse zur 2711. Tagung des Rates*, Dok. Nr. 6343/06 (Presse 45), Brüssel 27.2.2006, S. 18.

¹⁰⁰ Vgl. Sibylle Bauer, *The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Exports Policies?*, in: *European Security*, 12 (2004) 2, S.129-147; (143); Rat der EU, *Siebter Jahresbericht gemäß Nr. 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren*, Brüssel, 17.11.2005 (Dok. Nr. 14053/1/05 REV 1).

¹⁰¹ Vgl. Europäisches Parlament, *Bericht über den 6. Jahresbericht des Rates gemäß Nr. 8 der Operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union über Waffenausfuhren*, Straßburg, 12.10.2005 (Dok.Nr. A6-0292/2005), S. 11.

¹⁰² Vgl. Matthias Dembinski, Barbara Schumacher, *Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt: Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren*, Frankfurt/Main 2005 (Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report 9/2005), S. 2.

verbindlichkeit zum einen durch den Mangel an einer Kontrollinstanz beschränkt sein. Zum anderen ist die reine Rechtsverbindlichkeit noch keine Garantie für eine verbesserte Undercutting-Regelung.

Zusammenarbeit bei der strafrechtlichen Verfolgung

Schließlich werden derzeit im Rat Überlegungen zu einer EU-einheitlichen strafrechtlichen Verfolgung und der Verbesserung der gegenseitigen Rechtshilfe der EU-Staaten bei Verstößen gegen die Exportregelungen diskutiert. Die Überlegungen, die von der Persönlichen Beauftragten und der Kommission koordiniert werden, befinden sich jedoch noch im Stadium der Erstellung von Berichten aus den EU-Staaten über dortige nationale Regelungen.¹⁰³ Für entsprechende Maßnahmen wäre insbesondere der Einbezug auch der Innen- und Justizministerien durch die EU-Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (die „3. Säule“ der EU) erforderlich. Aufgrund dieser sehr umfangreichen Beteiligungserfordernisse zahlreicher nationaler und EU-Gremien ist dies ein sehr aufwändiges Verfahren, für das bisher noch keine Ergebnisse erkennbar sind.

III.2.3 Zusammenfassung

Insgesamt spielen die EU-Institutionen bei den Maßnahmen mit Innenwirkung eine vorrangige Rolle gegenüber den EU-Staaten. Mit der Persönlichen Beauftragten besteht seit 2003 eine EU-Koordinationsstelle für die Nichtverbreitung, deren Wirkung deutlich über den ENVS-Überprüfungsprozess hinausreicht. Die Kommission hat mit Ausnahme des Rüstungsexportkodex alle Maßnahmen in diesem Bereich initiiert oder wird zumindest voll einbezogen. Dennoch könnte die EU als Akteur, vor allem mit Blick auf die Unstimmigkeiten in der Haushaltsfrage, die Vertiefung der Dual-Use-Verordnung und den Einbezug der neuen Mitgliedstaaten in die EU-Exportkontrollen noch gestärkt werden.

IV Schlussbetrachtung

Die EU-Nichtverbreitungspolitik ist sehr vielschichtig, und zwar sowohl mit Blick auf die EU-Aktivitäten selbst als auch auf deren Einbettung in andere Politikfelder und die jeweils beteiligten Akteure. Die EU hat

¹⁰³ Vgl. Rat der EU, *Aktualisierte Liste der Prioritäten* [wie Fn. 58], S. 32f.

mit der ENVS zwar ein Dokument erstellt, das die Nichtverbreitung in dieser Vielschichtigkeit erstmals umfassend aufgreift. Sie hat es auch vermocht, mit dem in der ENVS angelegten Überprüfungsprozess bei der Persönlichen Beauftragten eine gewisse Koordination der Aktivitäten zu erreichen. Einige Punkte der ENVS, insbesondere die Überarbeitung der eigenen Exportkontrollsysteme und der systematische Einbezug des Nichtverbreitungsanliegens in die wirtschaftlichen EU-Außenbeziehungen, konnten bereits angestoßen oder umgesetzt werden. Aber das Handeln der EU als einheitlicher Akteur ist in zahlreichen Bereichen nach wie vor nachrangig gegenüber der Umsetzung nationaler Interessen durch die Mitgliedstaaten. Dies hat sich in jüngster Zeit besonders deutlich bei der Überprüfungskonferenz zum NVV gezeigt. In der klassischen Außenpolitik dominieren so nach wie vor die EU-Mitgliedstaaten, und zwar eher als Nationalstaaten denn als EU-Mitglieder. In den Bereichen, in denen die EU als Wirtschaftsmacht auftritt, also vor allem bei Außenhandelsfragen und den Exportkontrollen des Binnenmarktes, sind es die EU-Institutionen, insbesondere die Kommission und die Persönliche Beauftragte, die eine zentrale Rolle spielen.

Diese Bestandsaufnahme im Frühjahr 2006 gibt einen Zwischenstand wieder. Dies bedeutet nicht, dass die EU-Nichtverbreitungspolitik nicht umfassender, kohärenter oder kraftvoller werden wird, als sie es heute ist. Dies bedeutet aber ebenso wenig, dass sie nicht schwächer und inkohärenter werden kann. Gerade der Vergleich der letzten beiden NVV-Überprüfungskonferenzen zeigt, dass es für ein gemeinsames Vorgehen der EU-Staaten in der Zukunft auch dann keine Garantie gibt, wenn dies zuvor schon einmal der Fall war.

Diese Vielschichtigkeit der EU-Nichtverbreitungspolitik ist so auf der einen Seite eine Chance; denn sie ermöglicht es, ein Politikfeld Schritt für Schritt mit Substanz zu füllen und auf dieser immer weiter aufzubauen. Sie ist aber auch eine Gefahr; denn dort, wo einzelne Mitgliedstaaten aus dem EU-Verbund ausscheren, wird die EU-Nichtverbreitungspolitik als Ganze unglaubwürdig. Zu klären, ob die EU in Zukunft die Chancen nutzen wird oder den Gefahren erliegt, war nicht das Anliegen dieses Diskussionspapiers. Die Bestandsaufnahme zumindest zeigt ein gemischtes Bild: vieles wurde erreicht, doch vieles bleibt auch noch zu tun.

V Anhang

Tabelle 1

Aufwendungen der EU-Staaten und der EU im Rahmen der Abrüstungshilfe 1992-2001

| | Zusagen | | Davon aufgewendet | |
|----------------------------|---------|----------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | Mio € | Anteil an den Zusagen in % | Mio € | Anteil an den Aufwendungen in % |
| Deutschland | 72,8 | 11,8 | 70,5 | 19,1 |
| Finnland | 2,0 | 0,3 | 1,5 | 0,4 |
| Frankreich | 147,0 | 23,8 | 77,0 | 20,9 |
| Großbritannien | 113,7 | 18,4 | 4,8 | 1,3 |
| Italien | 44,1 | 7,2 | 6,1 | 1,7 |
| Niederlande | 14,0 | 2,3 | 2,3 | 0,6 |
| Schweden | 11,6 | 1,9 | 10,8 | 2,9 |
| EG - TACIS | 196,0 | 31,8 | 184,0 | 49,9 |
| GASP - Gemeinsame Aktionen | 15,5 | 2,5 | 12,0 | 3,3 |
| Summe | 616,7 | 100,0 | 369,0 | 100,0 |
| Davon genuin EU (EG, GASP) | 211,5 | 34,3 | 196,0 | 53,1 |

Quelle: Ian Anthony, Reducing Threats at the Source: A European Perspective on Cooperative Threat Reduction, Oxford, 2004 (SIPRI Research Report No. 19), S. 58

Tabelle 2

Zusagen der EU-Teilnehmer an der G8 Global Partnership

| Geber | in Mio jew. Währung | in Mio Euro 2002-2013 | | | |
|----------------|---------------------|-----------------------|-------|---|------------|
| | | Zusagen | in % | davon bis Juni 2005 auf Projekte spezifiziert | davon in % |
| Dänemark | €17,30 | 17,3 | 0,3 | 17,3 | 0,8 |
| Deutschland | €1000,0 | 1000,0 | 20,2 | 264,0 | 11,9 |
| Finnland | €15,0 | 15,0 | 0,3 | 15,0 | 0,7 |
| Frankreich | €750,0 | 750,0 | 15,1 | 173,3 | 7,8 |
| Niederlande | €24,1 | 24,1 | 0,5 | 24,1 | 1,1 |
| Großbritannien | \$750,0 | 629,0 | 12,7 | 217,7 | 9,8 |
| Italien | €1000,0 | 1000,0 | 20,2 | 733,7 | 33,0 |
| Polen | „\$0,01/Jahr“ | 0,1 | 0,0 | 0,02 | 0,0 |
| Schweden | „€10+\$20“ | 26,8 | 0,5 | 11,6 | 0,5 |
| EG | € 1500,0 | 1500,0 | 30,2 | 751,0 | 33,8 |
| EU-GASP | bei EG | | | 13,5 | 0,6 |
| Gesamt | -/- | 4962,2 | 100,0 | 2221,2 | 100,0 |

Anmerkungen: Italien: davon sind 700 Mio Euro Zusagen für zwei Verträge mit Russland, die 2003 unterzeichnet wurden, aber von Italien noch nicht ratifiziert worden sind; Belgien, Irland, Tschechische Republik: nehmen als EU-Staaten ebenfalls teil, haben aber noch keine konkreten finanziellen Zusagen gemacht; Niederlande, Polen: werden bezüglich der Höhe und Verwendung ihrer Zusagen nicht in der Quelle für den Stand per Juni 2005 erwähnt.

Quellen: Zusagen: G8 Senior Group, *G8 Global Partnership Consolidated Report*, Sea Island, 9.6.2004 <<http://www.g8.gc.ca/sumdocs2004-en.asp>>; Zusagen für konkrete Projekte per Juni 2005: G8 Senior Group, *GPWG Annual Report 2005 Consolidated Report Data*, Gleneagles 8.6.2005, <http://www.g8.gc.ca/pdf/g8_Gleneagles_GPWGAnnualReportAnnex2005-en.pdf>, je eingesehen am 7.3.2006; Umrechnung der Landeswährungen in Euro gemäß Kursen vom 7.3.2006.