

BILANZ DER TREFFEN DES EUROPÄISCHEN RATES SOWIE DER MAßNAHMEN GEGEN DEN TERRORISMUS SEIT DEM 11. SEPTEMBER 2001

von Claus Giering, Almut Metz, Volker Stör
9. November 2001

I. DIE AUßERORDENTLICHE RATSTAGUNG AM 21. SEPTEMBER 2001

Bereits am 21. September 2001 kamen die Staats- und Regierungschefs der EU zu einer außerordentlichen Tagung zusammen und verabschiedeten einen Aktionsplan zur **Bekämpfung von Terrorismus**, der auch von den Beitrittskandidaten unterstützt wird. Darin beauftragen die Mitgliedstaaten den Rat Justiz und Inneres mit der

- Ausarbeitung eines europäischen Haftbefehls,
- einer gemeinsamen Terrorismusdefinition sowie mit der
- Schaffung eines Expertenteams zur Terrorismusbekämpfung bei Europol.
- Die Räte Ecofin sowie Justiz und Inneres sollen eine neue Geldwäscherichtlinie annehmen, um eine Finanzierung des Terrorismus künftig zu erschweren.
- Schließlich soll der Rat Verkehr Maßnahmen zur Sicherheit im Flugverkehr verabschieden.

II. DER INFORMELLE RAT VON GENT AM 19. OKTOBER 2001

Ursprünglich war geplant, dass in der Mitte der belgischen Ratspräsidentschaft stattfindende Treffen in Gent einem freien Meinungs austausch über die Zukunft Europas zu widmen. Aus gegebenem Anlass war dies allerdings nur eines der Themen der Zusammenkunft. Diese stand weitgehend im Zeichen der Anschläge in den USA und der am 7. Oktober 2001 begonnenen Militärationen der Vereinigten Staaten in Afghanistan.

1. Ergebnisse der Zusammenkunft

- In Gent haben die Staats- und Regierungschefs vor allem folgende **vier Themen** diskutiert: die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die wirtschaftlichen Folgen der Anschläge vom 11. September, die Einführung des Euro sowie die Zukunft der Union.
- Der belgische Ratspräsident Verhofstadt schlug vor, dass der Rat auf seiner Tagung in Laeken eine **Liste der Bewerberländer** erstellen soll, mit denen die Beitrittsverhandlungen bis 2002 abgeschlossen werden können.
- Es wurden konkrete Vorgaben für die nächste Regierungskonferenz gemacht. Diese soll von einem **Konvent** vorbereitet werden, der von März 2002 bis Juni 2003 tagen soll. Auf dem Gipfel von Laeken am 14. Dezember 2001 soll ein Vorsitzender ernannt werden. Die Arbeit des Konvents wird von einem Präsidium geleitet, das neben dem Vorsitzenden aus vier weiteren Mitgliedern - jeweils einem Vertreter aus den voraussichtlich vier Gruppen des Konvents der 15 Mitgliedstaaten, der 16 Europaparlamentarier, der 30 nationalen Parlamentarier und der Kommission - bestehen soll. Das Präsidium soll sowohl mit Nichtregierungsorganisationen als auch mit Vertretern der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Auch die Bewerberländer sollen konsultiert werden, ohne allerdings eine "beschlussfassende Rolle" zu spielen.

Es gab keine offiziellen Schlussfolgerungen des Vorsitzes, die Staats- und Regierungschefs gaben aber **drei Erklärungen** ab:

- *Erklärung zu den Maßnahmen nach den Terroranschlägen und die Terrorismusbekämpfung*: Darin bekräftigen die Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Solidarität und Kooperation mit den USA und die Unterstützung der militärischen Aktionen mit dem Ziel, die terroristische Organisation Al-Qaida zu beseitigen. Die Staats- und Regierungschefs versichern, ein ehrgeiziges politisches und humanitäres Hilfsprogramm für den Wiederaufbau Afghanistans und der betroffenen Nachbarländer unterstützen zu wollen und fordern, dass unter der Aufsicht der Vereinten Nationen eine legitime und stabile Regierung in Afghanistan gebildet wird. Der Aktionsplan vom 21.9. soll konsequent weitergeführt werden. Ferner betonen die Staats- und Regierungschefs in der Erklärung die Notwendigkeit, den Friedensprozess im Nahen Osten wiederzubeleben.
- *Erklärung zur Wirtschaftslage*: Die Staats- und Regierungschefs stellen fest, dass die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums durch die Ereignisse des 11. September verstärkt worden ist, sind aber optimistisch, dass dieser Zustand nur begrenzt und vorübergehend andauern wird. Sie bestätigen ihr Eintreten für den Stabilitäts- und Wachstumspakt und für eine Beschleunigung des Lissabon-Prozesses.
- *Erklärung zur Vorbereitung des "Inumlaufbringens" des Euro*: Die Staats- und Regierungschefs haben Kenntnis vom letzten Evaluierungsbericht der Kommission über die Vorbereitung zur Einführung der Euro-Banknoten und -münzen genommen. Sie stellen insbesondere fest, dass die einzelstaatlichen Verwaltungen ihre Vorbereitungen praktisch abgeschlossen haben und die Informationskampagnen „mit Blick auf die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen intensiviert werden“.

2. Bewertung des Rates von Gent

- Gent hat keine spektakulären Entscheidungen hervorgebracht. Zwar sind drei Erklärungen verabschiedet worden, zur Enttäuschung vieler Delegationen fielen jedoch die vorgelegten Textentwürfe zum Teil hinter die von einzelnen Ministerräten formulierten Schlussfolgerungen zurück.
- Auch in den Medien ist das Treffen kaum erwähnt worden. Zwar ist derzeit im Bereich der inneren Sicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten einiges in Bewegung, die EU wird jedoch nicht als zentraler "Spieler" wahrgenommen.
- Zu Verstimmungen kam es am Rande des Treffens angesichts einer etwa halbstündigen Zusammenkunft von Schröder, Chirac und Blair, über deren Inhalt Vertraulichkeit vereinbart wurde. Dabei ging es im wesentlichen um militärische Fragen. Neben der belgischen Ratspräsidentschaft reagierte v.a. auch Italien brüskiert auf dieses deutsch-französisch-britische "Direktorium". Ein weiteres geplantes Dreier-Treffen dieser Art am 4. November 2001 in London fand nach Protesten letztlich unter zusätzlicher Beteiligung von Jospin, Berlusconi, Aznar, Kok, Verhofstadt und Solana statt. Prodi wurde nicht hinzu gebeten.

III. DIE ERWEITERTE EUROPA-KONFERENZ AM 20. OKTOBER 2001

- Die Europakonferenz fand in erweiterter Runde in Brüssel statt: Neben den 15 EU-Mitgliedstaaten und den 13 Beitrittskandidaten sowie der Schweiz, Norwegen und Island nahmen aus aktuellem Anlass auch Russland, die Ukraine und Moldowa teil.
- Die Teilnehmer bekannten sich zum Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus und versicherten, im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien zu achten.

IV. MAßNAHMEN IN REAKTION AUF DEN 11. SEPTEMBER 2001

In der Folge des Aktionsplanes vom 21. September 2001 wurden durch die Kommission, die Fachräte, den Allgemeinen Rat und den Europäischen Rat etwa 80 Einzelmaßnahmen in folgenden Bereichen auf den Weg gebracht:

Justiz und Inneres

- Schaffung eines Europäischen Haftbefehls
- Stärkung der Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Geheimdiensten
- Erweiterung der Kompetenzen von Europol (u.a. im Bereich Geldwäsche, Datenübermittlung), Einrichtung von Expertenteams
- Einigung auf Struktur und Kompetenzen von Eurojust zur Stärkung der Zusammenarbeit europäischer Richter und Staatsanwälte

Zivilschutz

- Zusammenarbeit der Zivilschutzbehörden
- Einführung eines neuen Mechanismus zum Zivilschutz (u.a. ABC-Expertengruppe, neues System zum systematischen Datenaustausch)

Verkehr und Flugsicherheit

- Einführung verschärfter Sicherheitskontrollen und einheitlicher Sicherheitsnormen für Flughäfen und Fluggesellschaften
- Anstreben eines gemeinsamen transatlantischen Luffahrtraumes

Finanzen / Wirtschaft (ECOFIN-Rat)

- Ermöglichung von Rückversicherung von Fluggesellschaften durch Mitgliedsstaaten im Falle von Krieg und Terrorismus
- Kommission soll Einfrieren der Vermögen von insgesamt 27 Organisationen und Personen ermöglichen, die in Zusammenhang mit den Attentaten stehen
- Fertigstellung der Geldwäscherichtlinie: Ausweitung der Meldepflicht bei Verdacht auf Geldwäsche auf weitere Berufsgruppen (z.B. Anwälte, Notare, Makler) wird angestrebt

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

- Umfangreiche Reisetätigkeit, vor allem auch der EU-Troika
- Beschleunigung der Weiterentwicklung der ESVP, insbesondere zur Terrorismusbekämpfung
- Umsetzung der bestehenden internationalen Abkommen gegen Terrorismus vorantreiben
- „Wiederankurbelung“ des Friedensprozesses im Nahen Osten als zentrale Aufgabe

Humanitäre Hilfe (Kommission)

- Bereitstellung humanitärer Soforthilfe und weiterer Hilfgelder vor allem für Afghanistan (bisher bereits über 300 Mio. Euro mobilisiert)

Fazit: Die EU ist damit in zahlreichen Politikbereichen tätig geworden und zeigt erhebliches Engagement um den veränderten Bedingungen internationaler Politik nach dem 11. September gerecht zu werden. Bei einigen Maßnahmen – wie etwa bei der Verschärfung der Geldwäsche-Richtlinie oder den Vorschlägen für einen europäischen Haftbefehl – handelt es sich um Initiativen, die schon länger auf europäischer Ebene diskutiert und bisher nicht realisiert werden konnten. Die Anschläge haben für die Europäische Union bisher einen weiteren Integrationsschub bewirkt.

ANHANG: Langfassung der Maßnahmen der EU in Reaktion auf die Anschläge

Die Europäische Union hat Maßnahmen auf innen- und justizpolitischer, finanzpolitischer, wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Ebene ergriffen. Die wichtigsten Einzelmaßnahmen sind im folgenden aufgeführt:

Innen- und Justizpolitik

- Die Minister für Justiz und Inneres einigten sich auf einen umfassenden Aktionsplan, die Kommission schlug Rechtsakte vor für einen **gemeinsamen Rechtsrahmen** für die Terrorismusbekämpfung (Definition, Strafen) und für einen **Europäischen Haftbefehl**, der die nationalen Auslieferungsverfahren ersetzen soll.
- Der Rat Justiz und Inneres einigte sich darauf, umgehend die **Kooperation von Nachrichtendiensten und Polizei** (Europol und Eurojust) sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern, insbesondere mit den USA, zu verstärken.
- Es werden Expertenteams zur Terrorismusbekämpfung bei Europol gebildet, die **Kompetenzen von Europol** (u.a. Geldwäsche) erweitert und eine Einigung auf Struktur und Kompetenzen von **Eurojust** zur Stärkung der Zusammenarbeit europäischer Richter und Staatsanwälte ist erfolgt.
- Die Kommission hat Maßnahmen zur Stärkung der **Sicherheitsmerkmale des gemeinsamen Visums** vorgeschlagen.
- Es wird überlegt, wie das bisherige EU-Recht (beispielsweise zur Asylfrage oder für die Finanzmärkte) „**terrorismus-sicher**“ gemacht werden kann.

Zivilschutz

- Das rund um die Uhr arbeitende **Alarmierungssystem** des Referats Katastrophenschutz der Kommission wurde am 11. September aktiviert. Das Referat hat eine Reihe von Bereichen mobilisiert, die den USA Hilfe leisten können, unter anderem Such- und Rettungstrupps, medizinische Hilfe, Identifizierungsteams und psychologische Hilfe.
- Die für Zivilschutz zuständigen Generaldirektoren aus den Mitgliedstaaten kamen am 12. Oktober zusammen. Sie bekräftigten ihre Absicht, die **Zusammenarbeit der Zivilschutzbehörden** bei größeren terroristischen Anschlägen zu verstärken, und dies im Rahmen des gemeinschaftlichen Mechanismus für den Zivilschutz, der bis zum 1. Januar 2002 operationell sein soll.
- **Begegnung der Bedrohung durch biologische und/oder chemische Kampfstoffe:** Kommission und Mitgliedstaaten entwickeln ein EU-System zur Überwachung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, einschließlich eines Frühwarn- und -reaktionssystems. Das Gemeinschaftsrecht bietet bereits die Möglichkeiten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten bei Tieren, die auch auf den Menschen übertragen werden können.

Flugsicherheit

- Die Kommission hat eine Verordnung vorgeschlagen, mit der EU-weit **einheitliche Sicherheitsnormen** für Fluggesellschaften und Flughäfen eingeführt werden sollen.

- Die Kommission hat darüber hinaus Maßnahmen definiert, um den Fluggesellschaften in der EU dabei zu helfen, mit den **unmittelbaren Folgen** der Attentate, darunter auch den Auswirkungen auf das Vertrauen der Fluggäste, fertig zu werden (dazu gehören etwa höhere Versicherungsprämien, eine geringere Deckung, Einnahmeverluste während der Sperrung des US-amerikanischen Luftraums, zusätzliche Aufwendungen für die Sicherheit).
- Die **Rückversicherung von Fluggesellschaften** durch Mitgliedsstaaten im Falle von Krieg und Terrorismus soll grundsätzlich möglich sein.
- Die Kommission wird ihre Anstrengungen verstärken, einen **gemeinsamen transatlantischen Luftfahrtraum** zu entwickeln. Als ersten Schritt bis zur Aushandlung eines Mandats des Rates wird die Kommission sich darum bemühen, gemeinsam mit den USA einen Verhaltenskodex zu schaffen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.
- Der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation wurden Empfehlungen zur **Verstärkung der internationalen Sicherheitsregeln** für Flughäfen und Fluggesellschaften übermittelt.
- Die Kommission arbeitet derzeit, auf Ersuchen des Europäischen Rates, an einem „**Peer-review**“ über die **Flughafensicherheit**. Allerdings sind die Mitgliedstaaten wenig bereit, Inspektoren für diese Aufgabe bereit zu stellen.

Finanzpolitik

- **Stabilisierung der Finanzmärkte:** Die Europäische Zentralbank traf unverzüglich Maßnahmen, um die Liquidität der Märkte nach den Anschlägen zu gewährleisten, und senkte am 17. September in Abstimmung mit anderen Zentralbanken die Zinssätze um 0,5 Prozentpunkte.
- Das EU-weite **Einfrieren von Vermögenswerten** von Einzelpersonen und Organisationen, die im Verdacht stehen, die terroristischen Anschläge zu finanzieren oder zu unterstützen, wurde gemäß den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates umgesetzt.
- Die Arbeiten zur Fertigstellung der geänderten Fassung der **Geldwäscherichtlinie** wurden beschleunigt. Vorgesehen ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf andere Arten von Transaktionen und die Ausweitung der Meldepflicht.
- Es wird verstärkt an der geplanten **Richtlinie über Marktmissbrauch** gearbeitet, um den Missbrauch der Finanzmärkte durch Terroristen und andere kriminelle Gruppen zu verhindern.
- Durch „Peer-review“ werden Finanzinspektoren der Mitgliedstaaten und die Kommission prüfen, wie **Beitrittskandidatenländer** Maßnahmen gegen Geldwäsche umsetzen.
- Die Kommission wird eine führende Rolle dabei spielen, die **internationale Arbeitsgruppe** „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ zu stärken, insbesondere im Hinblick auf die Aktualisierung ihres Mandats und die bestehenden Empfehlungen bezüglich der Finanzierung von Terrorismus.
- Auch wird darüber nachgedacht, wie **Zollkontrollen** bei umfangreichen Geldbewegungen über die Außengrenzen der Union realisiert werden können. Dies mag erforderlich sein, um Lücken in den Rechtsvorschriften gegen Geldwäsche zu schließen.

Sicherstellung von Infrastruktur und Versorgungsgütern

- Derzeit wird eine Prüfung der Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation in Bezug auf die **Sicherung essentieller Versorgungsgüter und Netze** vorgenommen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

- Es gab **Treffen auf Ministerebene** mit den Vereinigten Staaten und einen Gipfel mit Russland. Präsident Prodi und Premierminister Verhofstadt reisten nach der Sondertagung des Europäischen Rates vom 21. September nach Washington.
- Die **EU-Troika** besuchte Pakistan, Iran, Saudi-Arabien, Ägypten und Syrien im Rahmen der konzertierten Bemühungen der Union in Abstimmung mit den Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten, um eine internationale Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden.
- **Naher Osten:** Im Friedensprozess im Nahen Osten wird die EU, in enger Absprache mit den USA, darauf bestehen, dass der Mitchell-Plan umgesetzt und den beiden Parteien eine längerfristige politische Perspektive geboten wird, indem die Verhandlungen sowohl mit den Palästinensern als auch mit Syrien wieder aufgenommen werden.
- Eine schnellere Entwicklung der **ESVP** (u.a. auch zur Terrorismusbekämpfung) wird angestrebt.

Stärkung des internationalen Rechtsrahmens

- Der Europäische Rat hat am 21. September die rasche **Umsetzung der bestehenden Abkommen** gegen den Terrorismus gefordert und den indischen Vorschlag für ein allgemeines Rahmen-Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus unterstützt. Auch wird verstärkt auf die Umsetzung der bestehenden UN-Instrumente in EU-Mitgliedstaaten und Drittländern hingearbeitet.

Humanitäre Hilfe

- Als **Sofortmaßnahme** hat die Kommission 5,5 Mio. Euro an Nothilfe freigegeben. Auf Ersuchen der Kommission haben das Europäische Parlament und der Rat die Freigabe von zusätzlichen 40 Millionen Euro für humanitäre Hilfe genehmigt.
- Die Union hat **Hilfsgelder** in Höhe von über 310 Millionen Euro (davon mehr als 100 Mio. Euro von der Kommission) für das afghanische Volk mobilisiert.
- Die Kommission hat über ihr Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) einen **Koordinierungsmechanismus** geschaffen, um eine maximale Wirkung der europäischen Hilfsmaßnahmen zu erreichen.
- Zusätzlich wurden 6 Mio. Euro **Lebensmittelhilfe** dem Welternährungsprogramm zur Verfügung gestellt.