

INHALT

	Seite
EINLEITUNG.....	1
I. DIE REAKTIONEN DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT AUF DIE ANGRIFFE VOM 11. SEPTEMBER – EINE ÜBERSICHT .....	2
A. DIE VEREINTEN NATIONEN.....	2
B. DER NORDATLANTIKPAKT (NATO) .....	4
C. DIE LÄNDER IN EUROPA UND IN ZENTRALASIEN.....	5
II. INTENSIVIERUNG DES KAMPFS GEGEN DEN TERRORISMUS IN EUROPA: DER AKTIONSPLAN DER EUROPÄISCHEN UNION GEGEN DEN TERRORISMUS .....	7
A. DIE GESETZGEBUNG DER EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN GEGEN DEN TERRORISMUS .....	7
B. DER AKTIONSPLAN DER EU GEGEN DEN TERRORISMUS .....	10
III. DIE FRAGE DER BÜRGERLICHEN FREIHEITEN UND DER MENSCHENRECHTE.....	16
A. IN EUROPA.....	16
B. IN DEN VEREINIGTEN STAATEN .....	17
IV. EINIGE DER IMPLIKATIONEN UND AUSWIRKUNGEN DES KAMPFS GEGEN DEN TERRORISMUS NACH DEM 11. SEPTEMBER .....	20
A. DER WIEDERAUFBAUPROZESS IN AFGHANISTAN.....	20
B. DIE LAGE IM NAHENOSTEN.....	23
SCHLUSSFOLGERUNGEN – ZUSAMMENFASSUNG.....	25

## **EINLEITUNG**

1. Die Terrorangriffe vom 11. September 2001 auf New York, Washington D.C. und Pennsylvania markierten ohne Zweifel einen dieser Augenblicke, welche die Welt verändern: Diese Aussage gilt nicht nur angesichts der schieren Barbarei und der nie erlebten Größenordnung mit tausenden von Todesopfern und noch zahlreicheren Verwundeten. Sie gilt auch, weil die Angriffe auf spektakulärste Weise deutlich machen, in welche Richtung der Terrorismus sich inzwischen entwickelt hat und wie die westliche Gesellschaft für Angriffe durch Terroristen sozusagen offen steht wie ein Scheunentor. Auf dem Boden der USA wurden diese Angriffe offenbar durch die Organisation Al-Qaida und damit eben nicht durch einen staatlichen Akteur ausgeführt, und dies belegt deutlich, dass der „Hyper-Terrorismus“ seine Wurzeln eben nicht in einem Land und nicht einmal in einer einzelnen Gruppe hat, sondern dass ein Netzwerk seine Basis bildet, welches sich ohne Ansehen irgendwelcher nationaler Grenzen um die ganze Welt zieht. Schließlich haben die Angriffe uns die Erkenntnis in das Bewusstsein gerufen, dass terroristische Gruppen und auch Einzelpersonen in zunehmendem Maße über die technologische Kapazität verfügen, Menschen und Einrichtungen zu zerstören und die zunehmende Verwundbarkeit der Industriestaaten gegenüber sorgfältig und gezielt vorgetragenen Angriffen auszunutzen.

2. Für viele Beobachter haben diese Ereignisse, deren Schockwelle auch heute noch überall auf der Welt zu verspüren ist, die Tagesordnung im Bereich der internationalen Sicherheit auf den Kopf gestellt und in der Weltpolitik eine neue Ära eingeleitet. Die praktisch weltweite Verurteilung der Angriffe lässt sich als der treffendste Beweis dafür anführen, wie im Übrigen auch die Tatsache, dass in der Folge eine in vielerlei Hinsicht bemerkenswerte Koalition gegen den Terrorismus unter Führung der USA zusammengeschmiedet werden konnte. Diese Koalition ist nicht nur aufgrund der hohen Anzahl an beteiligten Ländern aus aller Welt bemerkenswert (die NATO-Partner der Vereinigten Staaten sind ebenso dabei wie Russland, Pakistan, Indien, China, Japan und Australien, um nur einige zu nennen), sondern sie ist dies auch, weil ein besonders wichtiger Aspekt dieses Kampfes gegen den Terror in der Koalition allgemein anerkannt wird: Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus wird ein langer Kampf sein; er wird an allen Fronten im Inneren und im Äußeren auszutragen sein; und hohe US-Vertreter warnen bereits davor, dass das militärische Vorgehen gegen mutmaßliche Terroristennetze nach dem Krieg gegen Al-Qaida und die Taliban in Afghanistan durchaus eine Fortführung finden könnte. Präsident Bush nannte in seiner State-of-the-Union-Ansprache vor dem Congress Anfang Februar 2002 ausdrücklich den Irak, den Iran und Nordkorea, womit er zwar einen ausgewachsenen, öffentlichen Streit zwischen Europa und Amerika auslöste, andererseits jedoch auch ein Signal gab, dass die USA bereit sind, weitere Bedrohungen schon im Vorfeld anzugehen.

3. Im vorliegenden Bericht wird Ihr Berichterstatter den seit dem 7. Oktober 2001 in Afghanistan geführten eigentlichen Krieg nicht ansprechen, da dies außerhalb des inhaltlichen Mandats des Ausschusses für die zivile Dimension der Sicherheit liegt. Er wird sich vielmehr mit den politischen und rechtlichen Gesichtspunkten des Kampfs gegen den Terrorismus nach dem 11. September auseinander setzen, um dabei auf das bisher Erreichte hinzuweisen und einige der Fragen anzusprechen, welche dieser Kampf in den westlichen Gesellschaften aufgeworfen hat. In einem ersten zusammenfassenden Kapitel wird Ihr Berichterstatter so über die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf die Angriffe vom 11. September berichten, bevor er sich in einem zweiten Kapitel mit dem Aktionsplan der Europäischen Union zum Thema Terrorismus beschäftigt, der sich bereits seit einiger Zeit in Arbeit befunden hatte und dessen Ausarbeitung unter der Ägide der Bereiche Justiz und Inneres im Gefolge der Ereignisse auf eine höhere Ebene angehoben wurde. In diesem Zusammenhang soll auch die Frage einer Unterstützung durch den Zivilschutz untersucht werden. In einem dritten Kapitel wird der Berichterstatter sich der Frage der Achtung der grundlegenden Bürgerfreiheiten und der Menschenrechte zuwenden, die nach den Angriffen vom 11. September auf besondere Weise in den Vordergrund gerückt ist. Und schließlich wird er einige der Implikationen und der Auswirkungen des Kampfs gegen den Terrorismus und insbesondere das Problem des Wiederaufbaus Afghanistans sowie die Lage im Nahen Osten ansprechen.

## **I. DIE REAKTIONEN DER INTERNATIONALEN GEMEINSCHAFT AUF DIE ANGRIFFE VOM 11. SEPTEMBER – EINE ÜBERSICHT**

4. Jenseits aller spontanen Bekundungen transatlantischer Solidarität, welche die Ereignisse vom 11. September auslösten und wobei führende Politiker aus aller Welt ihre „unzweideutige Unterstützung“ zugunsten der Vereinigten Staaten zum Ausdruck brachten, lösten diese Angriffe auch Schritte und Reaktionen aus, welche Ihr Berichterstatter im Interesse der Klarheit und des weiteren Verständnisses unbedingt in Erinnerung rufen möchte. Da der Rahmen und das Format des vorliegenden Berichts eine tief schürfende Untersuchung sämtlicher Reaktionen nicht zulassen, wird er sich doch auf die Reaktionen der Vereinten Nationen und der NATO sowie auf diejenigen der Länder in Europa und in Zentralasien konzentrieren.

### **A. DIE VEREINTEN NATIONEN**

5. Die Abgeordneten werden sich einleitend daran erinnern, dass die Vereinten Nationen mit zwölf bestehenden Konventionen zum Thema des internationalen Terrorismus immer schon das einzige internationale Gremium gewesen sind, in dem der Kampf gegen den Terrorismus und die internationale Zusammenarbeit auf weltweiter Ebene gefördert wurden. Im Jahre 2000 begann die Generalversammlung der VN mit der Beratung über einen Entwurf Indiens für eine umfassende Konvention zum Terrorismus. Obwohl dieser Vorschlag auf breiter Basis durch die Länder in Nordamerika, in Großbritannien und in Europa unterstützt wurde, wurde seine endgültige Umsetzung schließlich dadurch aufgehalten, dass es bei der Erarbeitung eines Konsenses zur allgemeinen und weltweit gültigen Definition des Begriffs Terrorismus Schwierigkeiten gab. Im Januar 2001 wurden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Entschliessung 55/158 der Generalversammlung dringend aufgefordert, sich weiterhin für den Prozess der Ausarbeitung dieser Konvention zu engagieren, die auch Bestimmungen im Hinblick auf Akte des Nuklearterrorismus enthalten sollte. Nach den Ereignissen vom 11. September wurde anlässlich der 56. Sitzungsperiode der Generalversammlung im Oktober 2001 der Ad hoc-Rechtsausschuss angewiesen, sich Anfang 2002 zusammen zu setzen, um an dem Entwurf der Konvention weiterzuarbeiten. Es wurde davon ausgegangen, dass die Arbeiten an diesem Entwurf der Konvention bis zur 57. Sitzungsperiode fort dauern würden. Ihr Berichterstatter möchte hervorheben, dass seit dem 11. September auch die G8, welche bisher ein Forum für Verhandlungen über sämtliche VN-Konventionen zum Thema Terrorismus geboten hat, sämtliche Länder gedrängt hat, die erforderlichen Schritte zur Ratifizierung der Konventionen und zur sofortigen Umsetzung ihrer Bestimmungen selbst vor der eigentlichen Ratifizierung zu ergreifen.

6. In einer Reaktion auf die eigentlichen Ereignisse vom 11. September erkannte der Sicherheitsrat der VN in seiner Entschliessung 1368 vom 12. September 2001 das inhärente Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung gemäß Kapitel VII, Artikel 51 der VN-Charta an und „verurteilte auf unzweideutige Weise“ die Angriffe als „eine Bedrohung gegen Frieden und Sicherheit in der Welt“. Darüber hinaus brachte der Rat seine Bereitschaft zum Ausdruck, sämtliche erforderlichen Schritte zu ergreifen, um auf diese Angriffe zu reagieren.

7. In der Entschliessung 1373 des Sicherheitsrats vom 28. September 2001 wurde die Einstufung als „Bedrohung von Frieden und Sicherheit in der Welt“ wiederholt, und die Entschliessung verpflichtete in der Folge sämtliche Staaten, Maßnahmen gegen die Urheber der Verbrechen sowie gegen diejenigen Staaten zu ergreifen, die ihrer Unterstützung verdächtigt werden. Die Entschliessung enthielt die folgenden zentralen Aussagen: 1) Die Staaten sollten die Finanzierung von terroristischen Akten verhindern und bekämpfen: Sie sollten es ihren Staatsangehörigen untersagen, Geldmittel, Vermögenswerte, Ressourcen und andere, damit verbundene Dienstleistungen solchen Personen zur Verfügung zu stellen, welche Terrorakte begehen oder zu begehen versuchen bzw. fördern oder sich daran beteiligen. Sie sollten darüber hinaus auf jede Art von Unter-

stützung für Personen oder Gruppen verzichten, die an Terrorakten beteiligt sind, und die erforderlichen Schritte ergreifen, um zu verhindern, dass Terrorakte in Auftrag gegeben werden und denjenigen Zuflucht geboten wird, welche Terrorakte finanzieren, planen, unterstützen bzw. begehen. 2) Die Staaten sollen sicherstellen, dass Terrorakte nach dem jeweiligen nationalen Recht als Verbrechen eingestuft werden und für derartige Akte die angemessenen Strafen vorgesehen werden. 3) Die Staaten sollten ihre Bemühungen um eine bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch bezüglich der Bewegungen von Terrorgruppen intensivieren; sie sollten darüber hinaus kriminalpolizeilichen Ermittlungen bzw. auch Verfahren im Zusammenhang mit dem Terrorismus im größtmöglichen Maße unterstützen. 4) Und schließlich sollten die Staaten sich den einschlägigen internationalen Konventionen und Protokollen zum Kampf gegen den Terrorismus, welche Ihr Berichterstatter vorstehend bereits angesprochen hat, anschließen, diesen Instrumenten beitreten und sie so schnell wie möglich im vollen Umfang umsetzen und anwenden.

8. In EntschlieÙung 1373 wird darüber hinaus auf den engen Zusammenhang zwischen Terrorismus und organisiertem Verbrechen einschließlich Drogen- und Waffenhandel sowie GeldwäÙsche hingewiesen, und es wird ein Anti-Terrorismus-Ausschuss eingesetzt, der die Umsetzung der EntschlieÙung überwachen soll. Der Ausschuss verfolgt das Ziel, weltweit die Möglichkeiten weiter auszubauen, um dem Terrorismus Aktions- und Rückzugsräume, Geld, Unterstützung bzw. Unterschlupf zu verwehren, und er konzentriert sich darauf sicherzustellen, dass sämtliche Staaten die erforderliche Gesetzgebung sowie die Umsetzungsmechanismen schaffen und einsatzbereit halten, um Maßnahmen gegen den Terrorismus ergreifen zu können. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts hatte die große Mehrheit der Mitgliedstaaten der VN bereits erste Berichte über die Umsetzung der in EntschlieÙung 1373 enthaltenen Bestimmungen vorgelegt; einige Staaten hatten bereits damit begonnen, Follow-up-Berichte über den weiteren Gang der Dinge einzureichen. Diese Berichte befanden sich im Stadium der Prüfung durch den Ausschuss, der im Übrigen auch Schritte ergriffen hatte, um den Dialog mit den Staaten und den einschlägigen internationalen und regionalen Organisationen durch die Veröffentlichung eines Verzeichnisses von Ansprechstellen zu fördern. Auch ein Online-Verzeichnis von Ansprechstellen für Beratung und Fachkonsultationen in den durch die EntschlieÙung 1373 erfassten Bereichen wurde als eine sinnvolle Unterstützung der Regierungen der einzelnen Staaten eingestuft.

9. Im Gegensatz dazu, was mitunter zu hören ist, hat der Sicherheitsrat die Vereinigten Staaten nicht zum Einsatz militärischer Gewalt in dem Sinne ermächtigt, in dem mit EntschlieÙung 678 (1990) die „mit der Regierung von Kuwait kooperierenden Staaten“ ermächtigt worden waren, gegen den Irak mit Gewalt vorzugehen. Wie soeben erwähnt, forderte EntschlieÙung 1373 von sämtlichen Staaten wirtschaftliche und politische Maßnahmen. Zur Rechtfertigung der Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens griffen die Vereinigten Staaten auf ihr Recht zur Selbstverteidigung zurück, so wie es in Artikel 51 der VN-Charta verankert ist. Zur Ausübung dieses Rechts ist keinerlei vorherige Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erforderlich. Die Bezüge auf die Selbstverteidigung in den EntschlieÙungen 1368 und 1373 waren daher gar nicht erforderlich, um den USA eine Rechtfertigung ihres militärischen Vorgehens in Afghanistan zu ermöglichen, wenngleich diese Hinweise ohne Zweifel dazu beitrugen, das Argument noch weiter zu unterstützen, demzufolge die Bedingungen für die Ausübung des genannten Rechts erfüllt und gegeben waren.

10. Schließlich sollte festgehalten werden, dass unter der Ägide des VN-Systems die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) ihre Kapazitäten ausgebaut hat, um die Sicherheit von Nuklear-einrichtungen prüfen zu können. Die Internationale Seefahrtsorganisation (IMO) hat ihrerseits zwölf Vorschläge vorgelegt, um die Sicherheit auf See zu verbessern; sie will hiermit das Risiko von Terrorakten auf See verringern. Und das Amt für Drogenkontrolle und Verbrechensvorbeugung (ODCCP) betreibt eine besondere Datenbank zum Thema Terrorismus, beschäftigt sich in Forschungsprojekten mit Entwicklungstrends in der Aktivität von Terroristen und unterstützt einzelne Länder dabei, ihre Möglichkeiten zur Ermittlung und Vorbeugung im Falle von Terrorakten weiter auszubauen. Seit dem 11. September haben VN-Sachverständige für die Prävention von Terrorakten nicht nur die IAEA und die Organisation für das Verbot von chemischen Waffen (OPCW),

sondern auch einzelne nationale Regierungen beraten, die bemüht sind, die internationalen Verträge gegen den Terrorismus in ihr nationales Recht zu übertragen.

## **B. DER NORDATLANTIKPAKT (NATO)**

11. Am 12., 13. und 14. September 2001 verurteilten der Nordatlantikrat, der Ständige gemeinsame Rat von NATO und Russland sowie die NATO-Ukraine-Kommission ohne jedes Wenn und Aber die Angriffe auf die Vereinigten Staaten. Obwohl es den USA nicht gelungen war, Beweise für die Schuld von Osama bin Laden vorzulegen, stellte die Allianz kaum mehr als 24 Stunden nach den Ereignissen das Eintreten von Artikel V fest, in dem festgestellt wird, dass ein Angriff gegen einen der Bündnispartner als ein Angriff gegen alle Alliierten zu betrachten ist, und mit dem sämtliche Mitglieder darauf verpflichtet werden, „die [durch sie] als erforderlich angesehenen Maßnahmen einschließlich des Einsatzes militärischer Gewalt zu ergreifen, um die Sicherheit des Nordatlantikgebiets wiederherzustellen und aufrechtzuerhalten“.

12. Die Abgeordneten werden sich daran erinnern, dass die Bedeutung von Artikel V während des Golfkrieges im Jahre 1990 kurz erörtert wurde, als manche Europäer die Frage aufwarfen, ob die darin enthaltene Verpflichtung auch für einen Angriff des Iraks auf das NATO-Mitglied Türkei als Erwidern auf Luftangriffe der Koalition von türkischem Staatsgebiet aus gelten würde; sie werden sich des Weiteren erinnern, dass diese Frage zu keinem Zeitpunkt offiziell beantwortet wurde, da es einen Angriff auf die Türkei zu keinem Zeitpunkt gab. Nach den Ereignissen vom 11. September interpretierte die NATO ohne nennenswerte öffentliche oder offizielle Diskussionen den Artikel V so, dass darunter auch ein terroristischer Angriff gegen einen Mitgliedstaat zu subsumieren ist. Diese Entscheidung wurde dadurch flankiert, dass die Europäer darauf beharrten, die USA sollten sich vor jedweden Aktionen mit ihren Bündnispartnern absprechen.

13. Es wurde zwar in den Tagen unmittelbar nach den Ereignissen deutlich, dass die Vereinigten Staaten den Afghanistan-Feldzug nicht als kollektive militärische Antwort unter dem Nordatlantikrat und unter dem obersten alliierten Befehlshaber (SACEUR) zu führen wünschten; nichtsdestoweniger wollte das Weiße Haus aus Artikel V doch mehr machen als lediglich eine symbolische Verpflichtung. Anfang Oktober 2001 konfrontierte es die NATO-Verbündeten mit dem Gesuch, diese mögen sowohl einzeln als auch kollektiv spezifische Maßnahmen ergreifen, um die Kampagne der USA zu unterstützen. Am 4. Oktober stimmten die NATO-Bündnispartner dem Gesuch der USA zu, nachdem ihnen seitens offizieller Vertreter der USA glaubwürdige Beweise dahingehend vorgelegt worden waren, dass die Angriffe des 11. September mit Unterstützung aus dem Ausland durchgeführt worden waren. Sie ergriffen daraufhin die nachstehenden Maßnahmen, um den Feldzug gegen den Terrorismus in Afghanistan und die anfänglichen Schläge gegen die Stützpunkte von Al-Qaida zu unterstützen: 1) Sie verstärkten sowohl bilateral als auch innerhalb der NATO die Zusammenarbeit in der Aufklärung und dem Austausch der anfallenden Ergebnisse; 2) sie erteilten pauschale und allgemein geltende Überflugsrechte für Flugzeuge der USA und der anderen NATO-Staaten gemäß den erforderlichen Vorkehrungen im Luftverkehr und den nationalen Verfahren im Hinblick auf militärische Flüge im Zusammenhang mit den Operationen gegen den Terrorismus; 3) sie boten Unterstützung für alliierte und andere Staaten, die als Folge ihrer Unterstützung der Kampagne gegen den Terrorismus möglicherweise einer erhöhten Bedrohung durch den Terrorismus ausgesetzt sein könnten; 4) sie ergriffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Einrichtungen der USA in Europa unter verstärktem Schutz zu stellen; 5) sie stellten Ersatz für ausgewählte Mittel und Ressourcen der Alliierten im NATO-Gebiet, die an anderen Orten für die Kampagne gegen den Terrorismus gebraucht werden könnten, zur Verfügung; 6) und schließlich eröffneten sie den Vereinigten Staaten und anderen Alliierten den Zugang gemäß den geltenden nationalen Bestimmungen zu Häfen und Flugplätzen auf dem Staatsgebiet von NATO-Ländern für Operationen gegen den Terrorismus einschließlich der Möglichkeit des Auftankens der Flugzeuge.

14. Die NATO hat sich in der Folge nicht an den ersten, am 7. Oktober 2001 beginnenden Schlägen gegen die Al-Qaida-Stützpunkte im Rahmen von „Enduring Freedom“ beteiligt; die einzi-

ge Ausnahme war die Stationierung von AWACS-Flugzeugen der Allianz im Luftraum über den USA, damit die dort stationierten amerikanischen AWACS-Flugzeuge zum Einsatz in Afghanistan verlegt werden konnten, sowie die Stationierung der ständigen Seestreitkräfte der NATO im östlichen Mittelmeerraum.

15. Seit dem 11. September hat die NATO ihre festen Abläufe, Maßnahmen und Strukturen genutzt, um den Akzent ihrer Arbeit weiterhin deutlich auf den Kampf gegen terroristische Aktivitäten zu setzen; dabei setzte sie sich auch für eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen der Nichtweitergabe und der Raketenabwehr ein. Wenngleich die Beziehungen zwischen NATO und Russland nicht in den Themenbereich des vorliegenden Berichts fallen, möchte Ihr Berichterstatter doch darauf hinweisen, dass die NATO und Russland seit den Ereignissen eine breite Palette von Initiativen gegen den Terrorismus ergriffen haben, worunter z. B. ein regelmäßiger Informationsaustausch sowie vertiefte Konsultationen in Fragen der Bedrohung durch den Terrorismus zu nennen sind; weitere Bereiche betrafen Maßnahmen zur Vorbeugung gegen die Benutzung der ballistischen Raketentechnologie und nuklearer, biologischer und chemischer Wirkstoffe durch Terroristen, die zivile Notfallplanung sowie die Untersuchung einer möglichen Rolle für das Militär im Kampf gegen den Terrorismus. Diese Initiativen wurden seit der Einrichtung des NATO-Russland-Rats Ende Mai 2002 noch weiter verstärkt. Die NATO hat auch zugesagt, die Entschließung 1373 in vollem Umfang umzusetzen und die internationale Zusammenarbeit mit der EU, der OSZE, der G8 und internationalen Finanz- und Krediteinrichtungen wie der Financial Action Task Force bei der OECD in der Bekämpfung des Terrorismus zu fördern. Darüber hinaus hat die NATO sich auch an die Ausarbeitung eines neuen Pakets von Maßnahmen zur weiteren Erhöhung ihrer Mittel und Fähigkeiten zur Abwehr der Bedrohungen durch den Terrorismus und durch Massenvernichtungswaffen begeben; dieses Paket wird anlässlich der nächsten Gipfeltagung im November 2002 vorgestellt werden.

### **C. DIE LÄNDER IN EUROPA UND IN ZENTRALASIEN**

16. Wenngleich die Vereinigten Staaten sich direkt nach den Angriffen im September eines erheblichen Mitgefühls erfreuen konnten, wurde die Unterstützung seitens der Europäer doch nicht völlig bedingungslos gewährt. Es wohnen in den Staaten der EU mehr als 17 Millionen Moslems, und in Anbetracht der eigenen schmerzhaften Erfahrungen mit dem Terror durch islamische Fundamentalisten war es den Europäern ein besonderes Anliegen hervorzuheben, wie der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder dies in seiner Rede am 19. September 2001 vor dem Bundestag tat, dass der Westen „nicht in einem Krieg gegen die islamische Welt“ stehe. Zahlreiche Europäer betonten die Notwendigkeit einer „Legitimität“ der Reaktion durch die USA und äußerten die Befürchtung, die Vereinigten Staaten könnten diese Gelegenheit zu einem Angriff gegen den Irak ergreifen; sie machten von vornherein klar, dass bei der Reaktion auf die Angriffe vom September die entsprechende „Verhältnismäßigkeit“ zu beachten sei. Der wichtigste Hinweis seitens der Europäer betraf möglicherweise die Notwendigkeit eines erneuten Engagements zur Lösung von regionalen Problemen wie dem Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern, wenn der Terrorismus überhaupt beseitigt werden solle.

17. Kritische Stimmen haben sehr schnell darauf hingewiesen, unter dem Druck der Krise vom 11. September habe die Europäische Union als solche nicht gerade Standfestigkeit bewiesen. In Brüssel gehegte Erwartungen, die europäischen Bündnispartner könnten sich zunehmend zu einem Vorgehen im Rahmen der EU oder im Rahmen ihrer bilateralen Beziehungen zur den Vereinigten Staaten und weniger im Rahmen der NATO entscheiden, wurden sehr schnell enttäuscht, als klar wurde, dass die Nationalstaaten – und eben nicht die Institutionen der EU – die politisch führende Rolle bei der militärischen Reaktion auf die Angriffe vom September übernahmen. In Anbetracht der Kontroverse, die sich anlässlich der EU-Pläne zur Schaffung einer eigenen raschen Eingreiftruppe (RRF) mit 60.000 Mann bis zum Jahre 2003 entspann (in den Wochen nach den Angriffen vom 11. September veröffentlichte das International Institute of Strategic Studies in London einen Bericht, in dem gewarnt wurde, die RRF würde „aller Wahrscheinlichkeit zufolge“ bis zu

dem genannten Zieldatum 2003 nicht einmal zusammengestellt sein – von Ausbildung oder Einsatzbereitschaft ganz zu schweigen) – und abgesehen von dem Aktionsplan der EU gegen den Terrorismus, den Ihr Berichterstatter weiter unten prüfen wird –, spielte die EU in dem Krieg gegen den Terrorismus als militärische bzw. selbst als diplomatische Institution eine nur sehr bescheidene Rolle. In ihrer Reaktion konzentrierte sie sich im Wesentlichen darauf, die humanitäre Katastrophe in Afghanistan anzusprechen.

18. Großbritannien, das den Vereinigten Staaten unverzüglich seine Unterstützung anbot, war an den ersten Angriffen gegen Afghanistan mit Marschflugkörpern und Luftschlägen beteiligt und bot an, seine SAS Special Forces ebenso wie 4.200 Elitesoldaten und Royal Marines abzustellen (zum Zeitpunkt der Abfassung des vorliegenden Berichtes hatte Großbritannien sich mit insgesamt 6100 Soldaten an den Kriegsanstrengungen beteiligt). Dies führte zu einem Angebot der Niederlande, ihre eigenen Marines bereitzustellen, während Frankreich Aufklärungsflugzeuge und Spezialeinheiten anbot und Italien und Spanien ihre Gebirgsjäger entsenden wollten. Bundeskanzler Schröder seinerseits konnte im Bundestag eine eindeutige Mehrheit für den Einsatz deutscher Streitkräfte in einer Mission erzielen, die weit über Friedensoperationen hinausging. Während der ersten zwei Monate nach den Terroranschlägen auf New York, Washington D.C. und Pennsylvania verliefen diese nationalen Reaktionen im Übrigen nicht besonders koordiniert. Anlässlich der Zusammenkunft der Herren Blair, Chirac und Schröder am 19. Oktober am Rande des außerordentlichen EU-Rats in Gent wurde die Uneinigkeit zwischen den einzelnen Staaten Europas nur noch deutlicher. Die etwas breiter angelegte Zusammenkunft am 4. November in London, bei der sechs Länder sowie die belgische Präsidentschaft und der Sonderbeauftragte für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, zugegen waren, hat kaum dazu beigetragen, diesen Eindruck zu korrigieren.

19. Bei den durch die USA geführten Operationen gegen Positionen von Al-Qaida und Taliban in Afghanistan wurden verschiedene Staatsgebiete in Zentralasien auf breiter Basis benutzt, wobei Usbekistan, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan den Amerikanern und deren Verbündeten die Nutzung ihres Luftraums gestatteten. Usbekistan war das erste Land in der Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten (GUS), welches sich aus dem kollektiven Sicherheitsvertrag zurückgezogen hatte und nun den Amerikanern und den Kräften der Koalition die Nutzung seines Luftstützpunktes in Taschkent gestattete. Mit der Status of Forces-Vereinbarung vom 11. Dezember 2001 wurde in den Vereinigten Staaten der Zugang zum internationalen Flughafen Manas in Kirgisistan gewährt, während eine ähnliche Vereinbarung mit Tadschikistan bezüglich des Luftstützpunktes Kulob erreicht wurde. Lediglich Turkmenistan, das bereits als Vermittler in früheren Afghanistankonflikten eine aktive Rolle gespielt hatte und das dem kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS nicht beigetreten ist, hat seinen neutralen Status beibehalten und den Weg über sein Staatsgebiet lediglich für den Transport von humanitärer Hilfe erlaubt. Die Länder in Zentralasien haben dem Westen auch sehr schnell Aufklärungsmaterial über die terroristischen Organisationen in der Region angeboten und sich aktiv an der Fahndung nach Al-Qaida-Verdächtigten beteiligt.

20. Dabei sind die einzelnen Länder Zentralasiens auf sehr vielfältige Weise motiviert, die USA zu unterstützen. Während die Teilnahme am Krieg gegen den Terrorismus ihr politisches und wirtschaftliches Profil in den Augen des Westens aufzuwerten, benötigen sie andererseits auch dringendst eine Lösung für ihre eigenen Probleme mit dem Terrorismus. Die islamische Bewegung Usbekistans (IMU) z. B. war besonders in Usbekistan und in Kasachstan außerordentlich aktiv und hat dort eine Schließung der Grenzen und somit erhebliche Behinderungen des Handels und Wandels notwendig gemacht. Seit dem 11. September haben die USA, welche die IMU bereits auf ihrer Liste der terroristischen Organisationen geführt hatten, zusätzlich Stützpunkte der IMU in Afghanistan angegriffen. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat darüber hinaus angeboten, ein höheres Maß an Verantwortung für den Kampf gegen den Terrorismus in dieser Region zu übernehmen (siehe den Aktionsplan der OSZE von Budapest zur Be-

kämpfung des Terrorismus, so wie er Mitte Dezember anlässlich der internationalen Konferenz in Bishek zur Erhöhung der Stabilität und der Sicherheit in Zentralasien erneut bekräftigt wurde)

21. Amnesty International dagegen hat die Überlegung in den Raum gestellt, die Länder in Zentralasien profitierten auf unangemessene Weise von ihrem Engagement in den Kriegsbemühungen in Afghanistan, um von der schlechten Verfassung der Menschenrechte im eigenen Land abzulenken und die politische Opposition zu unterdrücken. Andererseits seien die Vereinigten Staaten und deren Verbündete, nachdem sie doch lange die Regimes in Zentralasien kritisiert hätten, dazu übergegangen, als Gegenleistung für die zentralasiatische Unterstützung im Kriege gegen den Terror Verletzungen der Menschenrechte dort zu ignorieren. Ebenso wie Amnesty ist Ihr Berichterstatter der Auffassung, dass die Mitarbeiter der Länder in Zentralasien „nicht als Rechtfertigung benutzt werden darf, in diesen Ländern schneller und verstärkt repressive Maßnahmen zu ergreifen“ (siehe den Bericht von Amnesty International über *Zentralasien: Keine Entschuldigung für ein Eskalieren der Menschenrechtsverletzungen*, Oktober 2001).

## **II. INTENSIVIERUNG DES KAMPFS GEGEN DEN TERRORISMUS IN EUROPA: DER AKTIONSPLAN DER EUROPÄISCHEN UNION GEGEN DEN TERRORISMUS**

22. Nach dieser Bestandsaufnahme zur allgemeinen Darstellung der Reaktionen auf die Angriffe vom 11. September möchte Ihr Berichterstatter sich nunmehr mit dem Aktionsplan der EU gegen den Terrorismus beschäftigen, der sich bereits seit geraumer Zeit in Arbeit befunden hatte, und zwar in erster Linie unter der Ägide des Rats für Rechts- und Innenangelegenheiten (JHA) und der Generaldirektion der Kommission für Rechts- und Innenangelegenheiten, und der nun aufgrund der Ereignisse auf eine höhere Ebene angehoben worden ist. In der Tat hatten diese Ereignisse deutlich gemacht, dass ein gemeinsames Verständnis um die Bedeutung des Terrorismus nicht nur im politischen, sondern auch im rechtlichen Bereich dringend erforderlich ist, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erleichtern und die schwerfälligen sowie in gewisser Weise auch veralteten Auslieferungsverfahren zu überwinden. Auf ähnliche Weise haben die Ereignisse die Notwendigkeit deutlich hervortreten lassen, nunmehr in der Frage einer Verstärkung der Zusammenarbeit zur Gewährleistung eines besseren Schutzes der Menschen und zum Umgang mit den Auswirkungen von nuklearen, radiologischen, biologischen und chemischen (NRBC)-Angriffen weitere Fortschritte zu erzielen.

23. Vor einer näheren Erörterung des Aktionsplans jedoch erscheint es Ihrem Berichterstatter erforderlich, zusammenfassend die Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten der EU zum Thema Terrorismus zu würdigen. Schließlich gibt es kaum ein Land in Europa, das nicht entweder direkt oder indirekt durch terroristische Aktivitäten betroffen gewesen wäre. Diese zusammenfassende Schilderung unternimmt Ihr Berichterstatter in der Gewissheit, dass dabei jeder von den Lehren und Erkenntnissen profitieren kann, zu welchem die anderen in ihrem eigenen Kampf gegen den Terrorismus gelangt sind.

### **A. DIE GESETZGEBUNG DER EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN GEGEN DEN TERRORISMUS**

24. Die Abgeordneten werden sich daran erinnern, dass Europa während der zurückliegenden zehn Jahre eine Zunahme terroristischer Gewalttaten innerhalb seiner Grenzen zu verzeichnen hatte; diese Terrorakte reichen von Mord, Körperverletzung bzw. Drohungen gegen das Leben von Personen über Entführungen, Geiselnahmen und die Zerstörung von Eigentum bis hin zu Anschlägen auf öffentliche und private Einrichtungen. Frankreich hatte Bombenanschläge in Verbindung mit militanten Angehörigen der GIA zu ertragen, während in Nordirland im August 1998 durch die abtrünnige Real IRA der Omagh-Bombenanschlag stattfand. Italien leidet noch heute unter den Roten Brigaden (siehe den Mord an Professor Marco Biagi in Bologna im April 2002), während Spanien sich mit der Terroristengruppe ETA auseinander zu setzen hat und in Griechenland die

zwar kleine, aber tödlich operierende Gruppe des 17. November aktiv ist, die ihren Namen nach dem Datum des 17. November 1993 erhielt. An jenem Tag schlug das Militärregime einen Studentenaufrüstung an der Technischen Universität Athen nieder. Die Gruppe hat inzwischen die Verantwortung für mehr als 20 Morde an ausländischen Diplomaten, US-amerikanischen Soldaten und griechischen Geschäftsleuten übernommen. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts hatten offizielle Vertreter des 17. November gedroht, mit einer Reihe von Geiselnahmen zu beginnen, wenn ihre gegenwärtig in Haft befindlichen Genossen nicht vor ein ordentliches Gericht gestellt würden.

25. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es keine eigene Gesetzgebung zum Thema Terrorismus. In Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden werden terroristische Gewalttaten als gewöhnliche Verbrechen bestraft. Frankreich, Deutschland, Italien, Portugal, Spanien sowie Großbritannien verfügen auf der anderen Seite in unterschiedlichem Ausmaß über eigenspezifische Gesetze gegen den Terrorismus, in denen die Begriffe „Terrorismus“ oder „Terroristen“ ausdrücklich vorkommen und in denen auch (bestimmte) terroristische Verbrechen ausdrücklich kategorisiert werden. Interessanterweise befinden sich die bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten der EU in dieser zweiten Kategorie. Ihr Berichterstatter wird in dem Bewusstsein, dass der Rahmen und der Umfang des vorliegenden Berichts keine vertieften Untersuchungen zulässt, doch versuchen, die *wichtigsten* Merkmale und Wesenszüge dieser Gesetzgebung herauszuarbeiten.

26. Bei den *Definitionen* der Begriffe „Terrorismus“ und „Terrorakte“, für die Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Großbritannien sich entschieden haben, sind sowohl im Hinblick auf den Wortlaut als auch auf den Geltungsbereich erhebliche Abweichungen festzustellen. Dabei sind allerdings drei Hauptkriterien erwähnenswert, die sich nicht vollständig in jeder einzelnen Definition wiederfinden. So kann ein Akt als Terrorakt definiert werden, wenn eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist: Er stellt eine Bedrohung gegen Recht und Ordnung und den öffentlichen Frieden dar (Frankreich, Italien und Spanien), er beeinträchtigt das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden und Institutionen (Portugal, Spanien und Großbritannien), er ist geeignet, Personen bzw. Personengruppen einzuschüchtern (Portugal und Großbritannien). Das britische und das italienische Recht sind darüber hinaus darauf angelegt, auch vorbereitende Aktivitäten von Terroristen einzubeziehen, indem die Definition einer terroristischen Aktivität auch die Umtriebe ausländischer und internationaler Terrororganisationen und Staaten umfassen. Insbesondere der britische *Terrorism Act 2000*, der als dauerhaft geltendes Gesetz gedacht ist und nicht einer routinemäßigen Überprüfung unterliegt, machte es für die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden einfacher, gegen *sämtliche* Personen Maßnahmen einzuleiten, die in irgendeiner Form an terroristischen Aktivitäten beteiligt sind, indem in dem Gesetz die verbotenen Gruppen und Gruppierungen aufgeführt werden.

27. Darüber hinaus werden in den einzelnen Länder spezifische *Bestimmungen für die Ermittlungstätigkeit und Abweichungen* von den ordentlichen Gesetzen eingeführt, welche die nachstehenden Bereiche betreffen: Fahndungsbestimmungen (Frankreich, Deutschland und Großbritannien), Telefon-Abhörbestimmungen (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien), Polizeizuständigkeiten im Hinblick auf Verhaftung und Gewahrsam (Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Großbritannien) sowie besondere Maßnahmen im Hinblick auf Polizeiinformanten und die öffentlichen Stellen (Frankreich, Italien, Portugal, Spanien und Großbritannien). Die britische *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 2001* bestimmt, dass Anbieter von Kommunikationsleistungen Daten über den Kommunikationsverkehr ihrer Kunden zu speichern und ggf. den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung zu stellen haben. Darüber hinaus wird in diesem Gesetz eine Reihe von Übermittlungsmechanismen zur Offenlegung von Informationen öffentlicher Stellen und Behörden für kriminaltechnische Ermittlungen und Verfahren definiert und weiter gefasst. Mithilfe dieser Mechanismen wird sichergestellt, dass öffentliche Stellen und Behörden bestimmte, andernfalls vertrauliche Informationen offen legen dürfen, sofern dies zum Zwecke des Kampfs gegen den Terrorismus und andere Verbrechen in Großbritannien und im Ausland erforderlich ist.

28. In Anbetracht der Unterschiede zwischen den *Haftbestimmungen* ist es eher schwierig, irgendwelche gemeinsamen Züge herauszuarbeiten. Die französischen Anti-Terrorismus-Gesetze ermöglichen es während einer Dauer von bis zu vier Tagen ohne Rechtsbeistand, Personen in Haft zu nehmen zu verhören, die der Unterstützung von Terrornetzen in Frankreich und im Ausland verdächtigt werden. Nach erfolgter Anklage können die Verdächtigen bis zu einer Zeit von vier Jahren ohne Prozess festgehalten werden. Italien erlaubt eine Untersuchungshaft während eines Zeitraums, der im Mai 2001 von 18 auf 24 Monate verlängert wurde, während das spanische Strafrecht die Inhaftierung von Terrorverdächtigen bis zu drei Tagen ermöglicht, wobei dieser Zeitraum jedoch auch durch Gerichtsbeschluss um weitere 48 Stunden verlängert werden kann. Im Gegensatz zu den anderen Staaten in Europa ist es in Spanien zulässig, Verdächtigen die Augen zu verbinden oder sie anderweitig am Sehen zu hindern, sie in Einzelhaft zu isolieren und ihnen nicht die Wahl eines Rechtsbeistandes zuzugestehen. In Großbritannien ermöglicht die *Anti-Terrorism Bill 2001* die Inhaftierung ohne Prozess bei denjenigen Personen, welche durch das Außenministerium als Bedrohung der nationalen Sicherheit bestätigt wurden. Darüber hinaus enthält das Gesetz eine fünfjährige „Sunset Clause“ (zur Überprüfung der Rechtfertigung und der Notwendigkeit von Sonderbestimmungen) bezüglich derjenigen Bestimmungen, mithilfe derer verdächtige internationale Terroristen in Haft gehalten werden können, welche einerseits eine Bedrohung der nationalen Sicherheit darstellen, andererseits gegenwärtig jedoch nicht aus Großbritannien abgeschoben werden können.

29. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass es in der EU mit Ausnahme von Irland keine eigenen Gerichte zur Aburteilung von Terrorakten gibt. Allerdings gibt es mitunter Bestimmungen bezüglich der besonderen Zusammensetzung und Funktionsweise einzelner Gerichte im Falle von Terrorverfahren (Frankreich, Großbritannien). Außerdem können diese Fälle auch bei einem einzigen Gericht auf nationaler Ebene zusammenlaufen (Frankreich, Spanien). In Frankreich hat der dortige *Cour d'Assises* seit den tödlichen Bombenanschlägen im Jahre 1986 in Paris sämtliche Fälle mit einem terroristischen Hintergrund abgehandelt; vor diesem Gericht werden gegenwärtig mehrere Fälle verhandelt, in denen es um Bedrohungen gegen amerikanische Interessen in Frankreich geht.

30. Auch hier scheint es nahezu unmöglich, irgendwelche gemeinsamen Merkmale zwischen den durch die einzelnen Mitgliedstaaten verhängten Urteilen auszumachen. Verbrechen mit terroristischem Hintergrund können in Frankreich Haftstrafen von maximal 30 Jahren nach sich ziehen, während in Italien seit Oktober 2001 die Strafe für Tatbestände der Förderung, der Organisation, der Leitung und der Finanzierung von terroristischen Aktivitäten direkt, indirekt oder über entsprechende Vereinigungen bei 7 bis 15 Jahren liegt und die Teilnahme an dem Straftatbestand einer „Vereinigung zum Zwecke des internationalen Terrorismus“ mit Freiheitsstrafen von 5 bis 10 Jahren bedroht wird. In Portugal beträgt die längstmögliche Haftstrafe 25 Jahre. Die entsprechenden Sanktionen in Spanien können bis zu 30 Jahren erreichen, wobei für terroristische Akte mit Brandstiftung und Zerstörung im Durchschnitt Haftstrafen von 20 Jahren und für Entführung von 10 bis 15 Jahren verhängt werden. Das Verbrechen der Zusammenarbeit mit einer terroristischen Gruppe wird mit Haftstrafen von 5 bis 10 Jahren geahndet, wobei das Urteil in Einzelfällen, in denen schwerwiegende Personenschäden verursacht wurden, entsprechend verlängert werden kann.

31. Nach den Angriffen vom 11. September hat Frankreich seinen Bereitschaftsplan unter der Bezeichnung „*Vigi-pirate*“-Plan aktiviert, in dessen Rahmen verstärkte Sicherheitsdienste und Kräfte der *Gendarmerie* und der Streitkräfte an Flughäfen, nationalen Grenzübergängen und strategisch wichtigen, öffentlichen Einrichtungen und Standorten im ganzen Land vorgesehen sind. Ende Oktober 2001 verabschiedete die Französische Nationalversammlung eine Reihe von Anti-Terror-Novellen zu ihrem *Loi sur la sécurité quotidienne* (Gesetz zur Sicherheit im Alltag) aus dem Jahre 2000, mit denen der Polizei erweiterte Zuständigkeiten übertragen wurden, die Sicherheit an öffentlichen Plätzen und Einrichtungen zu erhöhen, Privatfahrzeuge zu durchsuchen und den

Kommunikationsbereich zu überwachen. Diese Gesetzesänderungen beinhalten auch die Maßnahmen im Rahmen des Gesetzes zur Sicherheit der Information „*Loi sur la sécurité de l'information*“, das ursprünglich im Sommer 2001 eingebracht wurde und das u. a. den Zugang zur Telefon- und Internet-Kommunikation sowie deren Überwachung ermöglicht und das Führen von Gesprächsprotokollen im Bereich der Mobil- und der Internet-Kommunikation erlaubt. Diese Gesetzesänderungen werden bis Dezember 2003 in Kraft bleiben.

32. Deutschland hat einerseits seinen eigenen, landesweiten zivilen Notstandsplan eingeführt (in Deutschland lebten die in die Ereignisse vom 11. September involvierten Terroristen) und andererseits bereits am 19. September ein erstes Anti-Terror-Paket verabschiedet. Dieses Paket sieht eine Überholung der Strafverfolgungs- und Sicherheitsdienste im Lande vor und ermöglicht es, in Deutschland Personen zu verfolgen, die der Zugehörigkeit zu Gruppen verdächtigt werden, die im Ausland als Terrorgruppen geführt werden. Ein zweites Anti-Terror-Paket hat am 20. Dezember 2001 seinen Weg durch das Parlament und die Gremien beendet, und es sieht einen zusätzlichen Betrag von 3 Milliarden DM im Bundeshaushalt 2002 für den Kampf gegen den Terrorismus einschließlich zusätzlicher Mittel für die Geheimdienste, die Streitkräfte, den Bundesgrenzschutz und das Büro des Generalstaatsanwalts bei Obersten Gerichtshof vor. Ebenfalls im Dezember wurde eine Gesetzesnovelle zum Vereinsrecht verabschiedet, mit deren Hilfe de facto die Klausel ausgesetzt wird, welche bisher den sich selbst als solche charakterisierenden religiösen Gemeinschaften ihren besonderen Schutz gewährte. Unter Nutzung dieser Gesetzesänderung gingen die Behörden in Deutschland kurz darauf gegen radikale islamistische Gruppen vor und verboten mehr als 20 von ihnen.

33. Italien hat seit den Ereignissen die Aktivitäten seiner „Krisen-Einheit“ beim Palazzo Chigi (dem Amtssitz des Ministerpräsidenten) und des Ausschusses für öffentliche Ordnung und Sicherheit beim Innenministerium ausgebaut und verstärkt und darüber hinaus beim Außenministerium eine besondere Koordinierungsabteilung eingerichtet. Im Oktober 2001 verabschiedete die Regierung Maßnahmen gegen den Terrorismus, die *unter anderem* die Möglichkeit von verdeckten Ermittlungstätigkeiten ins Auge fassen, wobei von Sanktionen gegen solche Agenten abgesehen wird, deren Aktivitäten unter dem Schutz einer vorherigen gerichtlichen Ermächtigung stehen.

34. In Übereinstimmung insbesondere mit der EntschlieÙung 1373 des Sicherheitsrats der VN und den acht Sonderempfehlungen der Financial Action Task Force haben die europäischen Staaten schließlich Maßnahmen zur Einfrierung bestimmter Vermögenswerte sowie Maßnahmen gegen die GeldwäÙche ergriffen, um der Finanzierung des Terrorismus entgegenzutreten (siehe z. B. Deutschlands *Viertes Finanzmarktförderungsgesetz*, die Schaffung eines Finanz-Sicherheits-Ausschusses in Italien sowie die Ausweitung der Bestimmungen bezüglich des organisierten Verbrechens auf Anti-Terror-Aktivitäten ist ebenfalls aus Italien zu melden, und in Großbritannien wurden ebenfalls die entsprechenden Bestimmungen des *Anti-Terrorism Act 2001* ausgeweitet). Im April 2002 hatten nach Schätzungen der Europäischen Kommission die Länder in Europa seit dem 11. September 124 Millionen Euro an mutmaßlichen Terrorgeldern eingefroren. US-Quellen schätzten ihrerseits, dass die Länder in Europa annähernd 40 Millionen Euro (35 Millionen US-\$) eingefroren hatten, und diese Zahl entspricht den in den Vereinigten Staaten blockierten Vermögenswerten.

## **B. DER AKTIONSPLAN DER EU GEGEN DEN TERRORISMUS**

35. Ihr Berichterstatter möchte einleitend in Erinnerung rufen, dass am 21. September 2001 in Reaktion auf die Krise nach dem 11. September durch den Europäischen Rat eine außerordentliche Sitzung in Brüssel einberufen wurde. In seinen Schlussfolgerungen merkte der Rat an, die Europäische Union werde „ihre Aktivitäten gegen den Terrorismus intensivieren und dazu einen koordinierten und interdisziplinären Ansatz wählen, der sämtliche Aktivitäten und Vorgehensweisen der

Union in sich vereinigen“ solle. Dies solle insbesondere durch die Verabschiedung eines Aktionsplans gegen den Terrorismus geschehen.

36. Der Plan beinhaltet Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit von Polizei und Gerichten, zur Entwicklung internationaler Rechtsinstrumente, zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, zur Erhöhung der Sicherheit der Luftfahrt und gegen Angriffe aus der Luft sowie zur Koordinierung des globalen Handelns der EU. Die verschiedenen Aktivitäten sollten mehrheitlich im Rahmen des dritten Pfeilers (Justiz und Innere Angelegenheiten) stattfinden, wobei sich jedoch aus dem Plan auch Implikationen für die Vorgehensweise im Rahmen des ersten Pfeilers (Gemeinschaft) und des zweiten Pfeilers (Außen- und Sicherheitspolitik) sowie für eine Kooperation über diese Bereiche hinweg ergeben würden. In Anbetracht von Rahmen und Umfang des vorliegenden Berichts wird Ihr Berichterstatter die Maßnahmen im Rahmen der Justiz und der Inneren Angelegenheiten in den Vordergrund stellen und dabei auch auf einige der anderen Maßnahmen eingehen, welche nach den Angriffen vom September auf die Vereinigten Staaten vereinbart worden sind.

#### **a. Maßnahmen im Bereich der Justiz und der Inneren Angelegenheiten**

37. Anlässlich der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rats am 21. September erhielten zwei Rahmenbeschlüsse die erforderliche politische Unterstützung, welche durch die Generaldirektion der Kommission für Rechts- und Innenangelegenheiten schon vor den Ereignissen vom 11. September ausgearbeitet worden waren. Sie bezogen sich 1) auf die Annäherung des Strafrechts der einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Entwicklung einer gemeinsamen Definition des Begriffs „Terrorakte“ und die Ausarbeitung von gemeinsamen strafrechtlichen Sanktionen sowie 2) die Schaffung eines Europäischen Haftbefehls. Der Rahmenbeschluss bezüglich einer gemeinsamen Definition des Begriffs „Terrorakte“, der anlässlich der Tagung des JHA-Rats in Brüssel am 6. Dezember 2001 vereinbart und gebilligt wurde, wurde gemeinsam mit dem Rahmenbeschluss über einen Europäischen Haftbefehl anlässlich der Gipfeltagung des Europäischen Rats in Laeken Mitte Dezember bestätigt. Beide Beschlüsse wurden offiziell anlässlich der Tagung des JHA-Rats in Luxemburg am 13. Juni 2002 gebilligt.

#### ***Die Harmonisierung der Gesetzgebung gegen den Terrorismus***

38. Die gemeinsame Definition des Begriffs „Terrorakte“, welche durch die Europäischen Justizminister am 6. Dezember verabschiedet wurde, umfasst den Tatbestand vorsätzlicher Akte und Verhaltensweisen, die von ihrem Wesen und von ihrem Inhalt her geeignet sind, in einem Land oder in einer internationalen Organisation schwerwiegende Schäden zu verursachen, sofern der Urheber derartiger Taten diese mit dem Ziel verübt, eine bestimmte Bevölkerung auf erhebliche Weise einzuschüchtern oder die öffentlichen Stellen und Behörden bzw. eine internationale Organisation auf unangemessene Weise zu einer Handlung oder Unterlassung zu nötigen. Erfasst sind auch Handlungen und Verhaltensweisen, welche die grundsätzlichen politischen, verfassungsmäßigen, wirtschaftlichen oder sozialen Strukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation erheblich erschüttern oder zerstören.

39. Für diese Tatbestände gilt jedoch die zusätzliche Bedingung, dass die jeweiligen Handlungen unter einen Tatbestand aus der folgenden Liste von neun Tatbeständen zu subsumieren sind: Angriffe auf das Leben von Personen, schwere Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit von Personen, Geiselnahme, massenhafte Zerstörung, Führung von Flugzeugen oder Schiffen, Herstellung und Erwerb von Waffen aller Art, Verursachung von Brandkatastrophen oder Überschwemmungen, aufgrund derer menschliches Leben bedroht ist, Verursachung von Schäden an der Wasser- bzw. Stromversorgung, durch welche Menschenleben in Gefahr geraten, sowie schließlich die Androhung der Durchführung derartiger Akte.

40. Ihr Berichterstatter möchte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass eine Reihe von Gruppen und Einzelpersonen der zivilen Gesellschaft sich sehr nachdrücklich gegen diese Definition gewendet haben. Es handelte sich dabei insbesondere um die Vertreter der Menschenrechts- und der Antiglobalisierungsbewegung, die fürchteten, einige der durch die EU ergriffenen Maßnahmen könnten bestimmte grundsätzliche Bürgerfreiheiten beschneiden (siehe auch nachstehend Abs. III). Daher wird in der Präambel zu dem Text erläutert, dass der Rahmenbeschluss nicht gegen die freie Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit, auf Demonstrationsfreiheit und auf Vereinigungsfreiheit (Zugehörigkeit zu Gewerkschaften) verwendet werden darf.

41. Was das Ausmaß der beschlossenen Sanktionen betrifft, so werden die Abgeordneten sich erinnern, dass eine Kompromisslösung verabschiedet wurde; dieser Lösung zufolge verpflichten die Mitgliedstaaten sich dazu, für den Straftatbestand der Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung eine Haftstrafe von mindestens 8 Jahren in ihr nationales Recht aufzunehmen und mindestens 15 Jahre für den Straftatbestand der Anführung einer terroristischen Vereinigung vorzusehen. Im Übrigen sollen bei allen anderen, in Verbindung mit terroristischen Umtrieben begangenen Verbrechen höhere Haftstrafen als normalerweise üblich verhängt werden. Unter der Spanischen Präsidentschaft jedoch geriet dieses so genannte Minimal-/Maximal-System unter heftige Kritik durch Österreich, Deutschland und Dänemark sowie in geringerem Ausmaß auch durch Finnland und Schweden; diese Staaten waren der Auffassung, das System sei nicht flexibel genug, und es bedeute eine Gefährdung der Kohäsion und der Konsequenz ihrer jeweils eigenen, nationalen Rechtsordnung. Anlässlich des JHA-Rats am 25. und 26. April 2002 in Luxemburg beschlossen die Europäischen Justizminister, das Mindeststrafmaß für ein Vergehen oder Verbrechen innerhalb eines in Jahren angegebenen Rahmens nach folgendem Schema festzulegen: für ein Vergehen der Kategorie 1 sollte jeder Mitgliedstaat in seiner Strafgesetzgebung eine Strafe zwischen mindestens 1 und 3 Jahren vorsehen; Kategorie 2: 2 bis 5 Jahre; Kategorie 3: 5 bis 10 Jahre sowie letztlich Kategorie 4: mindestens 10 Jahre.

42. Es gilt hierbei anzumerken, dass von den Mitgliedstaaten erwartet wird, dass sie bis zum 31. Dezember 2002 ihr nationales Recht in Einklang mit diesen Maßnahmen bringen.

### ***Ein gemeinsamer Europäischer Haftbefehl***

43. Trotz erheblichen Drucks seitens der belgischen Präsidentschaft konnte anlässlich der JHA-Ratstagung am 6. Dezember keine Einigung über den Vorschlag der Kommission bezüglich eines Europäischen Haftbefehls erzielt werden. Italien erhob Einwände gegen die breite Palette von Verbrechen, die durch diesen Vorschlag abgedeckt werden sollten. Dieses Land hätte lieber den Geltungsbereich des Haftbefehls auf Straftatbestände des Terrorismus und mit diesen in Berührung stehende Gesetzesverstöße wie das organisierte Verbrechen, den Drogenhandel, den Waffenhandel und den Menschenhandel eingegrenzt gesehen. Mitte Dezember wurde eine Übereinkunft erzielt, die sodann Anfang Februar 2002 durch das Europäische Parlament gebilligt wurde.

44. Der Europäische Haftbefehl wird nun für sämtliche Verbrechen gelten. In der Praxis werden die Strafverfolgungsbehörden jedes einzelnen Mitgliedstaats in der Lage sein, dann einen Europäischen Haftbefehl auszustellen, wenn der Betroffene wegen eines Verbrechens verfolgt wird, auf das eine Haftstrafe von mehr als einem Jahr gilt, bzw. wenn er bereits zu einer Haftstrafe von mehr als vier Monaten verurteilt wurde. Erfolgt auf der Grundlage des Europäischen Haftbefehls in einem Mitgliedstaat der Union eine Verhaftung, so wird der Betroffene durch die Strafverfolgungsbehörden des Landes, in dem er verhaftet wurde, in das andere Land überstellt, wobei während einer Zeit von maximal drei Monaten das erforderliche Mindestmaß an Kontrolle ausgeübt wird. Bei einer Liste von 32 schweren Verbrechen (Terrorismus, Teilnahme an einer kriminellen Vereinigung, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, Korruption und Betrugsdelikte etc.) ist zur Durchführung der Übergabe keine Prüfung der Frage erforderlich, ob das jeweilige Verbrechen in beiden Ländern als solches eingestuft wird. Das Vorliegen dieser doppelten strafrechtlichen Relevanz erfordert anson-

sten, dass die Fakten, mit denen die Ausstellung eines Haftbefehls begründet wird, auch in demjenigen Mitgliedstaat als Verbrechen geführt werden, an den die Übergabe des Verhafteten erfolgen soll.

45. Obwohl der Europäische Haftbefehl offiziell nicht vor dem 1. Januar 2004 in Kraft treten wird, um einigen Mitgliedstaaten und insbesondere Österreich, Griechenland und Italien genügend Zeit zu lassen, um ihre jeweilige Verfassung zu ändern und das neue Verfahren in ihr nationales Recht zu überführen, haben doch bereits Mitte Februar 2002 sechs europäische Staaten (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Portugal, Spanien und Großbritannien) beschlossen, das neue Verfahren bereits im ersten Halbjahr 2003 zur Anwendung zu bringen.

### ***Die Zusammenarbeit in den Bereichen der Polizei und des Gerichtswesens***

46. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass das Mandat von Europol am 6. Dezember 2001 so ausgeweitet wurde, dass die Organisation nun eine verstärkte Spezialisierung im Kampf gegen den Terrorismus angehen kann. Innerhalb der Organisation wurde seit jenem Zeitpunkt eine besondere Einheit zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet, deren Finanzierung durch einen Zusatzhaushalt für 2002 in Höhe von mehr als 3 Millionen Euro gewährleistet wird. Anlässlich der Ratstagung am 25. und 26. April 2002 vereinbarten die Europäischen Justizminister darüber hinaus eine Änderung der Europol-Konvention im Sinne einer Stärkung der Rolle und der Aufgabe dieser Organisation, die darüber hinaus die Möglichkeit erhalten sollte, sich an der Arbeit gemeinsamer Ermittlungsteams zu beteiligen. Dadurch erhält Europol auch die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu ersuchen, in spezifischen Einzelfällen die Ermittlungen aufzunehmen, ohne dass die Organisation jedoch gleichzeitig die Ermächtigung zu unabhängig ergriffenen Zwangsmaßnahmen erhalten hätte. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts liefen im Rat Arbeiten zur Frage der Umsetzung des Beschlusses, während Ansprechstellen bei der Polizeiverwaltung der einzelnen Mitgliedstaaten bereits mitgeteilt worden waren, um eine systematische Kommunikation und Zusammenarbeit im Rahmen von Europol zu gewährleisten.

47. Was die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden betrifft, so sollte in diesem Zusammenhang das zentrale Eurojust-Netz erwähnt werden, dessen Schaffung Anfang dieses Jahres gebilligt wurde. Die Entscheidung über die Einrichtung von Eurojust in Den Haag wurde am 28. Februar 2002 getroffen und trat am 6. März in Kraft, womit die provisorische Einheit „Pro-Eurojust“ auslief, die bereits seit März 2001 in Brüssel an der Arbeit war. Die Mitglieder von „Pro-Eurojust“ wurden nach und nach durch Eurojust-Mitglieder abgelöst, und das aus jeweils einem Team pro Mitgliedstaat bestehende Eurojust-Team (ein Staatsanwalt, ein Richter sowie Polizeioffiziere mit staatsanwaltlichen Befugnissen) ist seit Anfang Juni nunmehr komplett. Mitte Juli billigte der JHA-Rat die Ernennung eines Präsidenten durch die Mitglieder von Eurojust (des Briten Michael Kennedy, Chief Crown Prosecutor) sowie mehrerer Vizepräsidenten (des Franzosen Olivier de Baynast, Avocat Général am Berufungsgericht in Versailles sowie des Spaniers Ignacio Pelaez, Staatsanwalt am Obersten Gerichtshof seines Landes). Eurojust wird im Falle von schwerwiegenden, grenzüberschreitenden Verbrechen den Weg zur Zusammenarbeit und zu gemeinsamer Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit ebnen. Das Netzwerk wird das Anknüpfen von Kontakten ebenso fördern und vereinfachen wie die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften und den Nachweis von Verknüpfungen und Gemeinsamkeiten zwischen einzelnen, in unterschiedlichen EU-Staaten laufenden Verfahren und Prozessen. Außerdem soll Eurojust die Kontakte gegenüber Drittländern wie den Vereinigten Staaten fördern und unterstützen.

48. Ihr Berichterstatter möchte darauf hinweisen, dass Mitte Mai des Jahres 2002 die Mitgliedstaaten einem Vorschlag der Spanischen Präsidentschaft bezüglich des Austauschs von Informationen über terroristische Straftaten zwischen Europol und Eurojust zugestimmt haben. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts liefen Verhandlungen über eine Kooperationsvereinbarung zwischen den zwei Dienststellen.

### ***Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten***

49. Die Abgeordneten werden sich an dieser Stelle auch daran erinnern, dass ein erster Kooperationsvertrag zwischen Europol und den Vereinigten Staaten am 6. Dezember 2001 unterzeichnet wurde; diese Vereinbarung beschäftigt sich mit Fragen des strategischen und fachlichen Informationsaustauschs (Trends und Methoden in Verbrecherkreisen, Methoden zur Verbrechensbekämpfung, Analysemethoden usw.) und nennt Ansprechstellen, die zur Koordinierung dieser Kooperation einzurichten und zu benennen sind. Der Austausch von Daten über private Einzelpersonen sollte Gegenstand einer zweiten und schwierigeren Vereinbarung werden, welche die zwei Seiten bis zum Ende dieses Jahres zu treffen hoffen. Es ist festzuhalten, dass zwischen Europol und den Vereinigten Staaten bereits eine Vereinbarung über den Austausch von Daten über private Einzelpersonen unter besonderer Bezugnahme auf die Angriffe des 11. September geschlossen wurde. Ein Verbindungsbüro von Europol wurde bei der Vertretung der Europäischen Kommission in Washington eingerichtet, und es hat am 1. August 2002 seine Tätigkeit aufgenommen.

50. Anlässlich der JHA-Tagung am 25. und 26. April 2002 in Luxemburg gaben die Justizminister grünes Licht für den Beginn von Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten über Auslieferung und Zusammenarbeit der Gerichtsbehörden. Ihr Berichterstatter möchte jedoch darauf hinweisen, dass diese Initiative durch in Europa vorherrschende, gemischte Gefühle angesichts des Einsatzes der Todesstrafe in Amerika sowie durch eine unterschiedliche Einstellung zur Frage des Umgangs mit persönlichen Informationen kompliziert wird. Gemäß dem durch den Rat gebilligten Mandat wird keine Rechtshilfe (Übermittlung von Beweisunterlagen) bereitgestellt und wird kein Auslieferungsgesuch akzeptiert, wenn der Betroffene die Todesstrafe zu gewärtigen hat. Darüber hinaus ist geplant, dass eine Auslieferung ebenso wie die Gewährung von Rechtshilfe dann abgelehnt werden könnte, wenn der Betroffene vor ein Sondergericht gestellt werden soll. Die Diskussionen sollten sich auf die Beschleunigung der Gerichtsverfahren, auf gemeinsame Ermittlungsteams, auf die Benennung von Ansprechpersonen für einen Informationsaustausch sowie auf Videokonferenzen zur Einvernahme von Zeugen konzentrieren. Diese eher komplizierte und vielschichtige Vereinbarung könnte gegen Ende dieses Jahres oder zu Beginn des nächsten Jahres abgeschlossen werden.

#### **b. Weitere Maßnahmen**

##### ***Finanzierung des Terrorismus***

51. Anlässlich ihrer außerordentlichen Zusammenkunft am 21. September 2001 in Brüssel vereinbarten die europäischen Finanzminister die Fortsetzung der laufenden Arbeiten zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Dabei erwähnten sie insbesondere und ausdrücklich die Notwendigkeit, den Entwurf einer Richtlinie über die Vermeidung der Nutzung der Finanzwirtschaft zum Zwecke der Geldwäsche ins Ziel zu bringen und den Geltungsbereich des Rahmenbeschlusses über ein Einfrieren von Vermögenswerten auszuweiten. Am 2. Oktober schlug die Europäische Kommission eine Bestimmung vor, mit deren Hilfe den Terroristen ihre Finanzierungsmittel durch das Einfrieren der Vermögenswerte einer Reihe von Einzelpersonen und von Organisationen abgeschnitten werden sollen. Diese Bestimmung wurde durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten Ende Dezember 2001 verabschiedet und am 2. Mai 2002 dergestalt aktualisiert, dass sie nunmehr auch eine Liste von internationalen Terrororganisationen und einzelnen Terroristen umfasst, deren Vermögenswerte dementsprechend einzufrieren wären.

52. Ihr Berichterstatter möchte darauf aufmerksam machen, dass die Debatte sich besonders hitzig gestaltete, als es um die Erstellung der Europäischen Liste von terroristischen Vereinigungen ging. Die Erklärungen eines Sprechers der Kommission von Ende November 2001, in denen angedeutet worden war, dass keine demokratisch gewählte politische Partei auf diese Liste gesetzt werden würde, verursachten einen erheblichen Wirbel in Spanien, wo man die Batasuna als politischen Flügel der ETA auf der Liste sehen wollte. Im schriftlichen Verfahren stellte der Rat am

27. Dezember zwei Listen mit den Namen einzelner Terroristen und andererseits mit terroristischen Organisationen auf. Auf der Liste der terroristischen Organisationen befinden sich: die ETA und die ihr angegliederten Organisationen, die irische Gruppe Continuity Irish Republican Army (CIRA), die Real IRA und vier protestantische Gruppen, drei griechische Organisationen sowie die Hamas-Izz al-Din al-Qassem (als terroristischer Flügel von Hamas) und die Palästinensische Islamische Jihad. Auf der zweiten Liste wurden ausdrücklich Terroristen genannt, welche Beziehungen zu den Taliban und zum Al-Qaida-Netz unterhalten.

53. Am 2. Mai 2002 wurden der Liste der terroristischen Organisationen elf weitere Gruppen hinzugefügt, unter denen zu nennen sind: die (mit der ETA verbundene) Askatasuna; die Kurdische Arbeiterpartei (PKK) sowie die Revolutionäre Kurdische Volkspartei (DHKP-C); die Gama'a al-Islamiyya (Islamische Bewegung von Ägypten); Aum Shinrikyo (verantwortlich für den Sarin-Gas-Angriff in der U-Bahn von Tokio); der Leuchtende Pfad (Peru) sowie schließlich die Vereinigten Selbstverteidigungskräfte aus Kolumbien. Seit jenem Zeitpunkt haben weitere Diskussionen stattgefunden, in deren Verlauf Spanien darauf bestand, auch die Batasuna sowie die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (FARC) auf die Liste zu setzen. Die FARC wurde daraufhin Mitte Juni auf die Liste gesetzt. Am 9. September teilte der spanische Justizminister José María Michavila mit, Spanien werde dann um eine Aufnahme der Batasuna in diese Liste ersuchen, wenn diese Partei einmal in Spanien verboten sein würde.

### **Zivilschutz**

54. Verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit widmete die EU vor dem 11. September der Frage des Zivilschutzes und des Einsatzes des Milzbrandregens (Anthrax) gegen die Zivilbevölkerung. Allerdings hat dieses Thema während der zurückliegenden Monate erheblich an Boden gewonnen, und die Mitgliedstaaten haben die Notwendigkeit hervorgehoben, beim weiteren Ausbau der Zusammenarbeit zur Gewährleistung eines besseren Schutzes der Bevölkerung und zum Umgang mit den Auswirkungen von nuklearen, radiologischen, biologischen und chemischen Terrorangriffen weitere Fortschritte zu erzielen.

55. Hier ist festzuhalten, dass die nationalen Behörden auf sämtlichen Ebenen veranlasst und gedrängt wurden, erneut darüber nachzudenken, in welchem Maße sie bereit und fähig sind, die Auswirkungen derartiger Bedrohungen zu verhüten bzw. zu vermindern. Im September 2001 richtete Präsident Bush im Weißen Haus das Office of Homeland Security ein, welches die Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren soll, um im Juni 2002 regte er die Schaffung eines Ministeriums für innere Sicherheit an, welches das erste neue Ministerium seit Einrichtung des Ministeriums für Angelegenheiten der Kriegsveteranen im Jahre 1989 wäre. Analog hierzu haben die Regierungen in Europa Untersuchungen darüber eingeleitet, wie auf nationaler Ebene in Europa mit NRBC-Bedrohungen umgegangen wird (siehe z. B. den Sechsten Bericht zur Jahrestagung 2001-02 des Verteidigungsausschusses des Unterhauses bzw. auch den durch Italien im Juni 2002 entwickelten Plan zum Umgang mit NBC-Angriffen). Ihr Berichterstatter verzichtet im vorliegenden Bericht auf eine Darstellung dieser Studien und Untersuchungen und schlägt vielmehr vor, diese zur Grundlage des Generalberichts für das nächste Jahr zu machen.

56. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass der Europäische Rat am 19. Oktober 2001 in Gent die Kommission und den Rat beauftragt hat, ein EU-Programm für den Zivilschutz abzufassen, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Bereitschaft, Erkennung und Intervention verbessert werden soll, um die Auswirkungen von möglichen NRBC-Bedrohungen gegen das Staatsgebiet der Union so gering wie möglich zu halten. Das Programm wird in der Mitteilung der Kommission *Zivilschutz – Zum Stand der präventiven Bereitschaft gegen mögliche Krisenfälle* vom 20. November 2001 beschrieben, welche ergänzt wird durch die Mitteilung zum *Zivilschutz – Fortschritte bei der Umsetzung des Programms zur Bereitschaft bei möglichen Krisenfällen* vom 11. Juni 2002. Diese Mitteilungen zeigen deutlich, wie die verschiedenen für

den Zivilschutz, den Gesundheitsschutz und die Forschung zuständigen Dienststellen und Netze innerhalb der Kommission inzwischen unter ein Dach gebracht wurden.

57. Ein Mechanismus für den Zivilschutz, dessen Einrichtung im September 2000 durch die Kommission angeregt worden war, wurde am 23. Oktober 2001 durch den Rat verabschiedet und trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Er umfasst im Wesentlichen fünf Komponenten, nämlich: 1) ein rund um die Uhr arbeitendes Überwachungs- und Informationszentrum, welches seit Ende Oktober 2001 einsatzbereit ist und Informationen über Sachverständige und personelle Möglichkeiten in den Mitgliedstaaten, in den angehenden Mitgliedstaaten sowie in den Bewerberstaaten verfolgt, zusammenstellt und bereitstellt; es werden Informationen über das NBC-Know-how sowie den unmittelbaren Zugang zu Informationen über Seren und Impfstoffe durch dieses Zentrum gesammelt, erfasst und koordiniert; 2) Bestandsaufnahmen über die in den jeweiligen Mitgliedstaaten verfügbaren Interventionsteams in den Bereichen Zivilschutz und Notdienste; 3) ein Ausbildungsprogramm, das über nationale Ausbildungsinstitute Simulationsübungen im Maßstab 1:1 vorbereitet und umsetzt; 4) die Mobilisierung von Teams zum sofortigen Einsatz, welche zur Lagebeurteilung und Koordinierung eingesetzt werden, sowie 5) ein gemeinsames Notfall-Kommunikationssystem zwischen den einschlägigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission im Bereich des Zivilschutzes.

58. Seit der Krise vom 11. September arbeitet die Kommission darüber hinaus auch an der Entwicklung von Schnittstellen zwischen dem Mechanismus für den Zivilschutz und dem Gesundheitssektor. So hat sie eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit der Pharmaindustrie eingerichtet, welche an einer Bestandsaufnahme bezüglich der Verfügbarkeit und der Kapazitäten zur Produktion, Lagerung und Verteilung von Seren, Impfstoffen und Antibiotika arbeitet, welche gegen bakteriologische Angriffe eingesetzt werden könnten. Auf Ersuchen der Kommission hat die Europäische Behörde für die Prüfung von medizinischen Erzeugnissen darüber hinaus zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, welche an einem Führer/Leitfaden für den Einsatz von Medikamenten gegen potenzielle Erreger arbeiten und spezifische Empfehlungen über Impfstoffe, einschließlich Impfstoffen gegen Pocken, ausarbeiten. Darüber hinaus arbeitet die Kommission an der Entwicklung eines Aktionsprogramms, welches sich spezifisch mit den gesundheitsrelevanten Bedrohungen beschäftigen soll, die mit biologischen und chemischen Angriffen einhergehen. Auch an der Koordinierung mit Drittländern und internationalen Organisationen wie der Weltgesundheitsorganisation wird gearbeitet, um Bestimmungen und Ratschläge bezüglich gesundheitlicher Maßnahmen zu veröffentlichen, die im Falle derartiger Angriffe zu ergreifen sind.

### **III. DIE FRAGE DER BÜRGERLICHEN FREIHEITEN UND DER MENSCHENRECHTE**

59. Der Kampf, den die westlichen Länder zu führen haben, um ihre Sicherheit gegenüber terroristischen Angriffen sicherzustellen, erfordert ein heikles und nicht immer leicht zu erreichendes Gleichgewicht zwischen dem Einsatz von politischen, polizeilichen und militärischen Fähigkeiten zur Maximierung der Wirkung und andererseits den erforderlichen Schritten, um zu verhindern, dass eben diese Sicherheitsmaßnahmen die durch die Terroristen selbst angerichteten Erschütterungen nicht noch stärker ausfallen lassen. In diesem dritten Kapitel erscheint es Ihrem Berichterstatter erforderlich, die Frage der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte zu untersuchen, die von zahlreichen Beobachtern in Europa und den Vereinigten Staaten verstärkt in den Vordergrund gestellt wurde; dabei wurde insbesondere kritisch auf die Aushöhlung der grundlegenden Menschenrechte seit dem 11. September bzw. die unzureichende Aufmerksamkeit für diese Rechte als Folge des 11. September hingewiesen.

#### **A. IN EUROPA**

60. Im Januar 2002 kritisierte Amnesty International in einem Dokument mit der Überschrift *Die Tagesordnung der Europäischen Union im Jahre 2002 in puncto Menschenrechte* die spanische

Präsidentschaft mit dem Vorhalt, sie habe bei der Nennung der Prioritäten für ihre Amtsdauer nicht auch „eine klare und unzweideutige Perspektive in puncto Menschenrechte“ genannt. Amnesty zeigte sich schockiert, dass die Menschenrechte offenbar in dem Maße hinter den Kulissen verschwunden seien, da Sicherheitsfragen die Tagesordnung dominierten, und die Organisation empfahl der spanischen Präsidentschaft u. a., sie möge 1) dafür sorgen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle zur Gewährleistung der Sicherheit ergriffenen Maßnahmen in vollem Umfang mit den international gültigen Gesetzen und Normen in puncto Menschenrechte einschließlich der EU-Charta der Grundrechte vereinbar sind, und 2) sie möge der Menschenrechtsklausel sowie der systematischen Überwachung und Auswertung der Entwicklung in Sachen Menschenrechte in Drittländern sowie in den gegenwärtigen und zukünftigen Mitgliedstaaten der Union einen wirklich relevanten Inhalt verleihen.

61. In dem Dokument von Amnesty International wird in der Folge die öffentliche Empörung in zahlreichen EU-Staaten in den Monaten nach dem 11. September aufgegriffen, die durch die Verabschiedung von Anti-Terror-Gesetzen, Gesetzesänderungen und/oder Paketen (siehe oben) zu beobachten war, die als Bedrohung der individuellen und kollektiven Freiheiten betrachtet wurden. So haben in Frankreich z. B. verschiedene NGO wie z. B. *Reporter ohne Grenzen*, die *Menschenrechtsliga* sowie die *Campagne pour la libéralisation de la cryptographie* die Novellierung des Gesetzes über die Sicherheit im Alltag angeprangert und kritisiert, die neue Gesetzesfassung sei nicht zunächst dem Verfassungsrat vorgelegt worden und sie verzerre legitime Sicherheitsanliegen und -bedürfnisse durch Maßnahmen zur öffentlichen Ordnung, welche mit dem Kampf gegen den Terrorismus gar nichts zu tun haben. In Großbritannien wurde die *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 2001* als ein Gesetz charakterisiert, welches die grundlegenden bürgerlichen Freiheiten in einem durchaus erkennbaren Maße aushöhle. Untersuchungen ohne Durchsuchungsbefehl, allgemein verbreitete, elektronische Überwachung und Sicherheits-Checks, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, das Eintreten der Schuldvermutung bereits bei Verdächtigten, die sich nicht äußern wollen bzw. Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren auf unabsehbare Zeit – eine Strafmaßnahme, die während des Zweiten Weltkriegs gegen mutmaßliche deutsche Spione und in der Folge wieder gegen mutmaßliche Mitglieder der IRA zu Beginn der „Unruhen“ in Nordirland ergriffen wurde –: All dies wurde als ein Verstoß gegen maßgebliche Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention angeprangert, welcher Großbritannien beigetreten ist. Anfang August 2002 wurde die Internierung von 11 arabischen Muslimen, die internationaler terroristischer Aktivitäten verdächtigt wurden, ohne jedes Gerichtsverfahren durch die Special Immigration Appeals Commission als gesetzeswidrig eingestuft; die Kommission vertrat dabei die Auffassung, die separate Sonderbehandlung dieser Gruppe stelle eine Form von Diskriminierung dar. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts verfolgte die Regierung die Absicht, gegen diese Entscheidung Einspruch zu erheben.

## **B. IN DEN VEREINIGTEN STAATEN**

62. In den Vereinigten Staaten haben, wie die Abgeordneten sich erinnern werden, Menschenrechtsgruppen wie die American Civil Liberties Union (ACLU), die US-Kommission für Menschenrechte, Human Rights Watch, das Centre for Democracy and Technology oder auch die National Association of Arab-Americans, argumentiert, das Land befinde sich seit den Angriffen vom September in einer schwerwiegenden Krise im Hinblick auf die bürgerlichen Freiheiten. Das Gesetz „USA PATRIOT“ Act (für Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism), welches der Congress am 25. Oktober 2001 verabschiedete, bildete das Ziel einer ausgiebigen Kritik. In dem Gesetz werden den Strafverfolgungsbehörden breit angelegte, neue Zuständigkeiten in den Bereichen Fahndung, Ermittlung und Überwachung gewährt. Die den öffentlichen Stellen eingeräumte Möglichkeit zu geheimen Durchsuchungen in den Räumlichkeiten und Besitztümern von Bürgern und auch von Ausländern sowie die Möglichkeit zum Abhören des Telefonverkehrs und der Internetkommunikation werden durch dieses Gesetz weiter ausgebaut, und die Bundesbehörden erhalten einen größeren Ermessensspiel-

raum im Hinblick auf das Erfassen und Auswerten von Informationen über Menschen und deren Bewegung.

63. Die Bedenken der für die bürgerlichen Freiheiten eintretenden Gruppierungen konzentrierten sich *u. a.* auf die nachstehenden Punkte bzw. Bestimmungen in dem genannten Gesetz: 1) die rechtliche Definition des Begriffs „Terrorismus“, die der Argumentation ihrer Kritiker zufolge so breit gefasst ist, dass bei ihrer Anwendung Willkür und Diskriminierung nicht auszuschließen seien; 2) die Behandlung von inhaftierten Personen, gegen die auf dem Staatsgebiet der USA ermittelt wird; insbesondere im Falle von arabischen und moslemischen Untersuchungshäftlingen sei die Haft- und die Untersuchungsdauer ebenso zu kritisieren wie der schwierige Zugang zu einem Rechtsbeistand; 3) die Überarbeitung der Einwanderungs- und Abschiebeverfahren, in deren Rahmen nunmehr Immigranten und andere Nicht-US-Bürger auf unbeschränkte Dauer inhaftiert werden könnten, wenn der Generalstaatsanwalt „billige Gründe“ hat, jemanden des Terrorismus bzw. der Unterstützung des Terrorismus in dem der Definition entsprechenden, weit gespannten Sinn verdächtigt, ohne dass es irgendeine Vorschrift gibt, derzufolge der Betroffene Anspruch auf eine gerichtliche Anhörung hat; 4) das Ausbleiben von Richtlinien darüber, wie lange Daten über private Einzelpersonen aufbewahrt werden dürfen und unter welchen Bedingungen die Behörden Zugang zu privaten Informationen finanzieller Art haben dürfen, ohne dass dieser Zugang durch angemessene Kontrollmechanismen überprüft werden kann, aber auch das Fehlen von Vorschriften, demzufolge der einzelne Betroffene darüber zu informieren wäre, das durch ihn getätigte Transaktionen überwacht werden bzw. wurden; und schließlich 5) die Aushöhlung der Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen und die Einschränkung der Kontrollfunktion der Gerichte.

64. Es ist festzuhalten, dass Kritik auch an fehlenden Informationen darüber geübt wurde, wer unter welchen Beschuldigungen verhaftet wurde (in einer Netzfahndung nach dem 11. September wurden mehr als 1.000 Verhaftungen vorgenommen) und wo die Inhaftierten sich befinden. Zu einer Abfuhr für den Generalstaatsanwalt kam es gegen Anfang dieses Jahres, als der Richter am Superior Court des Staates New Jersey, Arthur D'Italia, ein Urteil zugunsten der American Civil Liberties Union aussprach, welche einen Prozess angestrengt hatte, um die Offenlegung von grundlegenden Informationen über zwei Häftlinge und die gegen sie erhobenen Beschuldigungen zu erzwingen. Darüber hinaus hat die ACLU nach dem Freedom of Information Act einen Prozess auf Bundesebene angestrengt, mit dem sie landesweit die Herausgabe vergleichbarer Informationen über Häftlinge erzielen will.

65. Die Anweisung von Präsident Bush vom 13. November 2001, derzufolge alle des Terrorismus verdächtigten Nicht-US-Bürger vor Militärgerichte gestellt werden sollen, hat mehr Kritik auf sich gezogen als jede andere Komponente der neuen Bestimmungen in der Strafgerichtsbarkeit des Landes. Verdächtige, die nicht US-Bürger sind, und zwar sowohl Ausländer, die seit vielen Jahren in den USA leben, als auch die im Rahmen der Kampfhandlungen in Afghanistan gefangen genommenen Kämpfer würden nach dem Ermessen des Präsidenten anstelle eines normalen Strafgerichts auch vor ein Militärgericht gestellt werden. Die Angehörigen des Militärgerichts wären dabei gleichzeitig Richter und Geschworene und es gäbe weder die Vorschrift eines Schuldbewei- ses, der jeglichen Zweifel ausschließt, noch eine Vorschrift, dererzufolge die Beweislast bei den Behörden läge. Eine Verurteilung bis hin zur Todesstrafe könnte durch zwei Drittel der Geschwo- renen erfolgen, und eine Überprüfung des Urteils wäre lediglich durch den Präsidenten bzw. durch den Verteidigungsminister möglich, wenn der Präsident diesen dazu bestellt.

66. In Reaktion auf diese Kritik, die im Übrigen auch von Menschenrechtsgruppen in Übersee kam, gab die die Regierung Ende Dezember 2001 zu verstehen, sie würde die umstrittensten Be- stimmungen erneut überdenken, und forderte Verteidigungsminister Rumsfeld auf, Regeln und Be- stimmungen bezüglich der Zusammensetzung und der Arbeitsweise der Militärgerichte ausarbeiten zu lassen. Am 21. März 2002 wurden neue Bestimmungen veröffentlicht, mit denen das Institut der Unschuldsvermutung eingeführt wurde; darüber hinaus wird darin als Voraussetzung für eine Ver-

urteilung die Norm eines Schuldbeweises eingeführt, der jeden Zweifel ausschließt (beyond-reasonable-doubt standard), und es wird das Recht auf freie Wahl des Rechtsbeistandes eingeräumt, und schließlich wird für das Verhängen der Todesstrafe die einstimmige Entscheidung der Geschworenen gefordert. In diesen neuen Regeln wird darüber hinaus eine Reihe von Revisionsverfahren festgelegt, bei denen der Präsident, der Verteidigungsminister sowie eine durch Letzteren ernannte Revisionskommission einzelne Fälle aufgreifen. Allerdings scheint eine Berufung vor einem ordentlichen Bundesgerichtshof nicht zugelassen zu werden, und der Verteidigungsminister bzw. der verantwortliche Präsident des betreffenden Berichts (Presidential Officer) scheint die Möglichkeit zu haben, die Öffentlichkeit von dem Verfahren auszuschließen, wenn einer dieser Verantwortlichen zu der Erkenntnis gelangt, dass ein solcher Schritt zur Wahrung von vertraulichen oder geheimhaltungswürdigen Informationen, zum Schutz der Sicherheit der Mitglieder des Gerichts, der Staatsanwälte oder möglicher Zeugen erforderlich ist bzw. wenn der Schutz einschlägiger Quellen im Bereich von Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden sowie einzelner Methoden oder Aktivitäten bzw. auch anderweitiger nationaler Sicherheitsinteressen eine derartige Maßnahme erfordert.

67. Obwohl diese Bestimmungen durch Menschenrechtsvertreter kritisiert wurden, erscheint es Ihrem Berichterstatter immerhin als signifikant, dass das Justizministerium beschlossen hat, den französischen Staatsangehörigen Zacarias Moussaoui in Alexandria, Virginia, vor ein ordentliches Bundesstrafgericht zu stellen (der Prozessbeginn ist nunmehr auf den 6. Januar 2003 angesetzt). Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts ist noch keine abschließende Entscheidung darüber bekannt gegeben worden, ob die Militärgerichtsbarkeit für die Verfahren gegen Inhaftierte angewendet werden soll, die im Afghanistankrieg gefangen genommen worden sind; hierzu gehören auch die Insassen des Camp X-Ray in Guantanamo Bay, Kuba. Dem Vernehmen zufolge sollen die Häftlinge in den USA und in Camp X-Ray nach einer Kombination von unterschiedlichen Ansätzen behandelt werden.

68. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass die ursprüngliche Position der USA bezüglich dieser Häftlinge besagte, sie könnten keinen Anspruch auf den Status als Kriegsgefangene erheben, da es sich bei ihnen um gesetzeswidrige Kämpfer („unlawful combatants“) handle – ein Begriff, der im Gegensatz zu manchen Feststellungen in der Presse nicht durch die Vereinigten Staaten erfunden worden ist, sondern der bereits seit geraumer Zeit zur Bezeichnung von Kämpfern verwendet wurde, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht berechtigt sind, sich an Konflikten zu beteiligen, die dies allerdings nichtsdestoweniger tun. Am 7. Februar 2002 korrigierten die Vereinigten Staaten ihre Position, und das Weiße Haus gab bekannt, die gefangen genommenen Angehörigen von Streitkräften würden gemäß der Dritten Genfer Konvention von 1949 behandelt werden; man werde ihnen allerdings dennoch nicht den Status als Kriegsgefangene zusprechen, da sie die entsprechenden, dazu in der Konvention dargelegten Kriterien nicht erfüllten. Gefangen genommene Angehörige der Al-Qaida würden überhaupt nicht als Personen angesehen werden, auf welche die Genfer Konvention gelte.

69. In einem in *International Affairs* veröffentlichten Artikel kommt Professor Christopher Greenwood von der London School of Economics zu der Einschätzung, dass „so umstritten dieser Ansatz auch sein mag, er doch weitgehend dem humanitären Völkerrecht entspricht“ (*International Affairs* 78, 2 (2002), S. 136). Durch die Dritte Konvention wird gefangen genommenen Angehörigen von regulären Streitkräften eines Staats der Status von Kriegsgefangenen gewährt; andererseits erhalten Angehörige von irregulären Gruppierungen diesen Status nur dann, wenn sie nichtsdestoweniger zu einem Staat „gehören“ und zusätzlich vier Kriterien erfüllen: 1) Sie müssen ein festes, deutliches Erkennungszeichen tragen, das sie von Angehörigen der Zivilbevölkerung unterscheidet. 2) Sie müssen ihre Waffen offen tragen. 3) Sie müssen unter dem Befehl einer Person stehen, die für ihre Untergebenen Verantwortung trägt. 4) Sie müssen Operationen gemäß den Gesetzen und den Bräuchen der Kriegsführung durchführen. Obwohl keiner der Al-Qaida-Häftlinge die Kriterien für den Status als Kriegsgefangener erfüllen dürfte, erinnerte doch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz daran, dass gemäß Artikel 5 der Dritten Genfer Konvention diese Frage

letztlich „durch ein kompetentes Gericht“ zu entscheiden ist. Solange dies nicht geschehen ist, „sollen derartige Personen in den Genuss des Schutzes durch die vorliegende Konvention gelangen“ (Artikel 5), d. h., dass sie so lange als Kriegsgefangene zu behandeln sind, bis eine anders lautende Entscheidung ergangen ist.

70. Ob Kriegsgefangene oder nicht – es gilt festzuhalten, dass die Häftlinge einen Anspruch auf humane Behandlung gemäß dem gewöhnlichen Völkerrecht haben, dessen einschlägige Grundsätze einer weit verbreiteten Auffassung zufolge in Artikel 75 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen aus dem Jahre 1977 niedergelegt sind. Die VN-Kommissarin für Menschenrechte, Frau Mary Robinson, sowie Großbritannien, Frankreich, Deutschland und die Niederlande haben bezüglich der Behandlung der Inhaftierten von Guantanamo Bay Bedenken geäußert. Amnesty International hat seinerseits darauf hingewiesen, dass die Unterbringung der Inhaftierten im Camp X-Ray in ca. 1,8 Meter mal 2,4 Meter großen Draht-„Käfigen“, die „mindestens teilweise ungeschützt gegenüber den Wetterunbilden sind“, die „Mindeststandards für eine humane Behandlung nicht erreicht“ (zitiert in „The Military Tribunals on Trial“ [Die Militärgerichte auf dem Prüfstand], *The New York Review*, 14. Februar 2002, S. 12).

#### **IV. EINIGE DER IMPLIKATIONEN UND AUSWIRKUNGEN DES KAMPFS GEGEN DEN TERRORISMUS NACH DEM 11. SEPTEMBER**

71. Nach dem vorstehenden Bericht über die Reaktionen der Internationalen Gemeinschaft auf die Angriffe vom 11. September, über den Aktionsplan der Europäischen Union zur Bekämpfung des Terrorismus sowie über die Frage der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte, die seit den Ereignissen durch zahlreiche Beobachter erneut aufgeworfen wurden, erscheint es Ihrem Berichterstatter an dieser Stelle erforderlich, in seinem abschließenden Kapitel seine Analyse auszuweiten und dabei auch auf einige der Implikationen des Kampfs gegen den Terrorismus einzugehen. So wird er sich in einem ersten Abschnitt mit dem Wiederaufbauprozess in Afghanistan beschäftigen und sodann in einem letzten Abschnitt einen Blick auf die Lage im Nahen Osten werfen.

##### **A. DER WIEDERAUFBAUPROZESS IN AFGHANISTAN**

72. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass schon lange vor dem Eintreffen der amerikanischen Streitkräfte in Afghanistan und vor dem Sieg über die Taliban das Land durch einen mehr als 20 Jahre anhaltenden Krieg ebenso wie durch weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen und die längste Dürreperiode in der modernen Geschichte zerstört worden war. Heute steht Afghanistan vor Entwicklungsproblemen von wahrhaft erschreckendem Ausmaß. Das Bombardement durch die USA hat die dem Lande noch verbleibende Infrastruktur zu einem großen Teil zerstört, und das System der Zentralbank und der Geschäftsbanken ist zusammengebrochen. Etwa 200.000 Menschen sind nach Pakistan abgewandert, während die Zahl der innerhalb des Landes vertriebenen Menschen auf 1,2 Millionen geschätzt wird. Weniger als ein Viertel der Bevölkerung hat Zugang zu sicherem Wasser; eine weitgehend auf Selbstversorgung abgestellte Landwirtschaft wurde zerstört, und im ländlichen Bereich ist die Umwelt auf breiter Basis geschädigt, wenn nicht sogar zerstört. Neue, nicht explodierte Munition ist zu den vielen hunderttausenden von Landminen und Granaten hinzugekommen, mit denen das Land während der zwei zurückliegenden Jahrzehnte übersät worden ist – während eine Reihe von Erdbeben Ende März 2002 das wirtschaftliche und humanitäre Elend des afghanischen Volkes nur noch vergrößert hat.

73. Nach dem Sieg über die Taliban wurden am 5. Dezember 2001 in Bonn unter Ägide der VN Gespräche geführt, in deren Verlauf die einzelnen Gruppierungen aus Afghanistan sich auf die Bildung einer auf sechs Monate angelegten Interims-Verwaltung einigten, die das Land in der ersten Zeit nach Ende des Taliban-Regimes verwalten soll. Die Vereinbarung von Bonn nennt drei Etappen für die Wiederherstellung eines geeinten Staates. Erstens würde die Interims-Verwaltung unter

der Leitung des Pashtunenführers Hamid Karzai am 22. Dezember 2001 in Kabul die Autorität übernehmen und gleichzeitig auch den Sitz des Landes bei den Vereinten Nationen einnehmen. Zweitens sollte eine besondere unabhängige Kommission eingerichtet werden, um die Einberufung einer *Loya Jirga* für die Zeit vom 10. bis 16. Juni 2002 vorzubereiten. Es handelt sich dabei um einen großen Rat von Stammesältesten und führenden Politikern, der ca. 1.500 Sitze zählen würde, von denen ein Drittel besonderen Einzelgruppen wie Frauen, religiösen Persönlichkeiten und Nomaden vorbehalten wäre. Die *Loya Jirga* würde einen vorübergehenden Staatschef auswählen und versuchen, eine breit abgestützte Interims-Regierung für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren einzusetzen, während derer Vorbereitungen für landesweite Wahlen getroffen werden würden. Und drittens wird spätestens 18 Monate nach Übernahme der Macht durch die Interims-Regierung eine zweite *Loya Jirga* stattfinden, die eine neue Verfassung erstellen soll.

74. Der frühere Pashtunen-König, Muhammad Zahir Shah, der Mitte April 2002 nach Afghanistan zurückgekehrt ist, sollte ursprünglich den Vorsitz über die *Loya Jirga* übernehmen. Am 11. Juni 2002 jedoch gab er bekannt, es sei nicht seine Absicht, diese Präsidentschaft anzustreben, und er wolle vielmehr die Kandidatur von Karzai unterstützen. Karzai wurde am 13. Juni durch die *Loya Jirga* zum vorübergehenden Staatsoberhaupt gewählt, während Zahir Shah die Kontrolle und Aufsicht über die Abfassung der neuen Verfassung und die leitende Verantwortung bei nationalen Feierlichkeiten übertragen wurden. Am 19. Juni billigte die *Loya Jirga* darüber hinaus die durch Karzai für sein Kabinett ernannten Minister.

75. Obwohl die Zusammensetzung des Ministerkabinetts mit dem Ziel einer Ausgewogenheit von konkurrierenden Interessen zwischen den zwei vorherrschenden Volksgruppen in Afghanistan erfolgte, sind etliche Beobachter der Auffassung, dies könne auch der erste Schritt zu neuen Kämpfen zwischen den Fraktionen sein. Karzai ernannte den Volks-Pashtunen Taj Mohammed Wardak zum Innenminister und übertrug dem Tadschiken Mohammed Fahim, der der Nordallianz zuzuordnen ist, das Verteidigungsministerium. Letzterer erhielt darüber hinaus auch das Amt des Ersten Vizepräsidenten und ist daher der dem Präsidenten Hamid Karzai am nächsten stehende Politiker des Landes. Seit der *Loya Jirga* ernannte Karzai einen weiteren Pashtunen aus der früheren Bewegung des Königs zu einem weiteren Vizepräsidenten und vertraute einem anderen den Ausschuss zur Überwachung des Aufbaus der Nationalen Streitkräfte an. Dies mag zwar kurzfristig die Spannungen etwas lösen, es könnte jedoch auch zu neuen Problemen Anlass geben, da die Pashtunen und die Tadschiken sich in einem Konkurrenzkampf um Zuständigkeiten und um Finanzierungsmittel für ihre jeweiligen Sicherheitskräfte befinden.

76. In allererster Linie stellt sich die Frage, welche Rolle die jeweiligen Kräfte spielen werden. Das Innenministerium hat per definitionem die Verantwortung im Hinblick auf alle Bedrohungen der inneren Sicherheit – von den Polizeipatrouillen auf der Straße bis hin zur Entwaffnung der Warlords. Darüber hinaus ruht auch die Last, frühere militante Angehörige von Al-Qaida und Taliban innerhalb Afghanistans aufzuspüren, ungeschmälert auf den Schultern der dem Innenministerium unterstellten Streitkräfte. Unabhängig davon hat auch die noch gar nicht ausgewachsene Armee Afghanistans bei der Sicherstellung der inneren Sicherheit eine ähnliche Rolle übernommen. Die Kommandeure der Tadschiken bildeten das Rückgrat der Streitkräfte der Nordallianz, welche nach dem Bombardierungsfeldzug Amerikas die Taliban zur Seite fegten; sie dürften mit einiger Wahrscheinlichkeit nicht bereit sein, auf ihre militärische Macht und ihren Einfluss zu verzichten. Und zweitens werden sowohl das Innenministerium als auch das Verteidigungsministerium, solange es keine eindeutig abgegrenzten Zuständigkeiten gibt, heftig um die begrenzten Finanzmittel der Interimsregierung streiten. Außerdem haben die Warlords in praktisch jeder Region des Landes ihre Positionen gefestigt, während die Vereinigten Staaten weiterhin diejenigen von ihnen mit Finanzmitteln unterstützen, die sie als nützlich für die Jagd auf die Überreste von Al-Qaida und Taliban betrachten, während andere wiederum durch Russland, Usbekistan oder den Iran unterstützt werden. Als Ergebnis hieraus hat die Regierung Karzai sich bisher sehr schwer getan, ihren Einflussbereich über Kabul hinaus auszudehnen, wie der Mord an Abdul Rahman, dem Minister der Interimsregierung für Tourismus und Zivile Luftfahrt, am 14. Februar 2002 am Flughafen von Kabul

ebenso gezeigt hat wie die Ermordung des Pashtunen-Vizepräsidenten und Ministers für öffentliche Bauvorhaben Haji Qadir Anfang Juli oder auch der Versuch eines Attentats auf Präsident Karzai am 5. September in Kandahar.

77. Trotz wiederholter Appelle seitens Karzai und anderer, einschließlich des Sonderrepräsentanten der EU in Afghanistan, Klaus Peter Klaiber, dehnt die unter VN-Mandat stehende Internationale Sicherheitstruppe ISAF, die seit Ende Juni 2002 unter türkischem Oberkommando steht, ihren Aktionsbereich nach wie vor nicht über die unmittelbare Umgebung der Hauptstadt Afghanistans hinaus aus. Obwohl ihr Mandat bis Dezember 2002 verlängert wurde, hat es teilweise aufgrund der geringen Größe der ISAF (4.500 Soldaten) und teilweise aufgrund der für sie definierten Mission (Unterstützung der Regierung in Kabul bei Aufbau und Ausbildung neuer afghanischer Sicherheits- und Streitkräfte) zumindest in ihrer gegenwärtigen Form als unwahrscheinlich zu gelten, dass es ihr gelingen wird, ein von bewaffneter Einschüchterung freies Umfeld zu schaffen. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichtes hatten die Vereinigten Staaten zu erkennen gegeben, dass sie für eine Verstärkung und Aufwertung dieser Streitmacht und für ihre Ausdehnung über Kabul hinaus einträten und gleichzeitig eine weitere Verlängerung um sechs Monate für den türkischen Oberbefehl über die ISAF erwogen.

78. Es scheint Ihrem Berichterstatter auf der Hand zu liegen, dass die Fortführung des Krieges gegen den Terrorismus und der gleichzeitige Versuch, den in Bonn im Dezember 2001 begonnenen Friedensprozess aufrechtzuerhalten, alles andere als eine einfache Aufgabe sind. Verantwortliche US-Vertreter haben sich in der Zwischenzeit darauf festgelegt, sich so lange nicht zurückzuziehen, bis eine afghanische Nationalarmee in der Stärke von 80.000 Soldaten aufgestellt und die Ausbildung der Bataillone abgeschlossen ist. Analog hierzu wurden Organisations-, Rekrutierungs- und Ausbildungspläne für eine Polizeistreitmacht durch Deutschland erstellt, und dieses Land hat auch bereits Polizeistationen in Kabul ausgerüstet. Ihr Berichterstatter möchte allerdings darauf hinweisen, dass längerfristig betrachtet derartige Bemühungen auch durch das Fehlen an international aufgebrachtem Geldmitteln für die neue Armee und für die Polizeikräfte Afghanistans behindert werden könnten. Die Regierung hat Schätzungen mitgeteilt, denenzufolge die Aufrechterhaltung der Streitkräfte allein Kosten im Bereich von 135 Millionen US-\$ pro Jahr verursachen wird. Die Geberkonferenz der VN, die am 21. und 22. Januar 2002 in Tokio stattfand, erbrachte insgesamt 4,5 Milliarden US-\$ an Mittelzusagen für den Wiederaufbau, während Zusagen für Mittel zur Erfüllung der Sicherheitsbedürfnisse nicht gegeben wurden.

79. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass die Internationale Gemeinschaft bei der Geberkonferenz ein detailliertes Wiederaufbauprogramm vereinbart hat, das in Afghanistan durchgeführt werden soll; die einzelnen Maßnahmen umfassen Programme zur Beseitigung von Landminen, die Wiedereingliederung früherer Kämpfer, die Neubelebung der wirtschaftlichen Aktivität, ein gerechteres Rechtssystem sowie demokratische Institutionen und Mechanismen zum Schutze der Menschenrechte. Dabei werden auch die Kosten genannt, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Grundversorgungsdiensten wie sauberem Wasser, Hygiene, Schulen, Gesundheitsvorsorge und Straßeninfrastruktur erwartet werden. Das ITAP-Programm der Vereinten Nationen zur kurzfristigen Unterstützung des afghanischen Volks im Jahre 2002 gelangte zu der Schätzung, dass bis Dezember 2002 ca. 1,33 Milliarden US-\$ erforderlich sein dürften für die Finanzierung der humanitären Bedürfnisse, die Aktivitäten für den Wiederaufbau und die haushaltstechnische Unterstützung der Interimsregierung. Ca. 1,8 Milliarden US-\$ wurden in Tokio zugesagt, wobei die Europäische Union 600 Mio. US-\$ und die Vereinigten Staaten 296 Mio. US-\$ stellen wollen (alle Beträge werden durch humanitäre Organisationen zur Auszahlung gelangen).

80. Die Asiatische Entwicklungsbank und das Entwicklungsprogramm der VN haben berechnet, dass Afghanistan während der nächsten zehn Jahre mindestens 15 Milliarden US-\$ benötigen wird. Angesichts dieser Zahl hält Ihr Berichterstatter sehr nachdrücklich eine regionale Strategie für erforderlich, wobei die Geber ihre Aktionen zielgerichtet und koordiniert durchführen sollten. Ebenso ist er der Auffassung, dass vor Ort gewisse Systeme der Rechenschaftslegung entwickelt wer-

den sollten, die mit den Geberländern und den Hilfe leistenden NGO arbeiten sollten, um u. a. sicherzustellen, dass deren Hilfe auf die Prioritäten der Interimsregierung abgestimmt ist und diejenigen erreicht, für die sie gedacht ist. Diesbezüglich begrüßt er die Schaffung des afghanischen Wiederaufbaufonds (Afghanistan Reconstruction Trust Fund) am 16. Mai 2002 als einen wichtigen Schritt. Und er begrüßt darüber hinaus auch die Schaffung einer Zentralbank, eines Obersten Gerichtshofs sowie weiterer, unverzichtbarer Institutionen als entscheidende Maßnahmen. Allerdings befürchtet Ihr Berichterstatter, dass die unvergleichlich hohen Geldbeträge, die nunmehr für Afghanistan vorgesehen sind, die Gefahr heraufbeschwören könnten, dass die Internationale Gemeinschaft irreführend wird. Das Ergebnis könnten Korruption, Irritationen vor Ort sowie der Verlust jedweder Fähigkeit sein, die Hilfe als Instrument zur Wiederherstellung von Ordnung und Frieden in diesem Lande einzusetzen.

81. Diese Feststellung gilt in umso höherem Maße, als das im Juni anlässlich der *Loya Jirga* zusammengestellte Kabinett im Hinblick auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau kaum Gutes erwarten lässt. Es sieht nämlich so aus, dass weniger als ein halbes Dutzend Minister über eine höhere Bildung oder einschlägige berufliche Kompetenz im jeweiligen Aktionsbereich ihres Ministeriums verfügen. In einer Konstellation, in der zahlreiche Ministerien durch Abgesandte von Warlords bzw. durch ungebildete ältere Mitarbeiter besetzt sind („USA for Chaos in Afghanistan – Versinkt alles in Morast?“, *Strategic Comments*, Band 8, Ausgabe 6, August 2002), fehlt es der Internationalen Gemeinschaft an einem kompetenten Partner, um den Wiederaufbau zu beschleunigen; die Geber könnten ihrerseits zu der Erkenntnis gelangen, dass ernsthafte Wiederaufbaubemühungen bis nach den Wahlen (Dezember 2003) verschoben werden sollten.

82. Und schließlich ist bei all dem der Drogenhandel noch gar nicht erwähnt, der nach wie vor ein entscheidendes Hindernis für Sicherheit und Wiederaufbau in Afghanistan darstellt. Die Taliban hatten den Anbau von Mohn im Juli 2000 verboten. Allerdings wurde diese Entscheidung weder diszipliniert noch erfolgreich umgesetzt. Seit September 2001 haben die Bauern des Landes sich trotz der im April 2002 durch die Interimsverwaltung ergriffenen Maßnahmen zur Ausmerzungen des Opiumanbaus und des Handels mit Drogen und Rauschmitteln (bis hin zur Zahlung von Prämien für die Zerstörung der Opiumernte) in denjenigen Regionen, in denen die Lage besonders angespannt ist, wieder dem Mohnanbau zugewendet. Ihr Berichterstatter ist daher der Auffassung, dass neben der resoluten Umsetzung eines Ausmerzungsprogramms alternative Formen zur Sicherung des Lebensunterhalts wie die Einführung von Ersatzkulturen und von Projekten für ganze Gemeinden und Bevölkerungsgruppen als Elemente eines umfassenden Wiederaufbauprozesses in Afghanistan vorzusehen sind.

## **B. DIE LAGE IM NAHEN OSTEN**

83. Die Ereignisse vom 11. September haben deutlich gemacht, von welcher großer Relevanz die Lage im Nahen Osten ist und wie wichtig es sowohl für die Vereinigten Staaten als auch für Europa ist, alles Mögliche zu unternehmen, um die Krise zwischen Palästinensern und Israelis zu beenden. In diesem Schlusskapitel wird Ihr Berichterstatter einen kurzen Bericht über die wichtigsten Vorschläge geben, die im Laufe der zurückliegenden Monate vorgebracht wurden, um eine Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen in der Region zu erreichen.

84. Seit dem Zusammenbruch der Verhandlungen zwischen Israelis und Palästinensern und dem Ausbruch der zweiten Intifada im September 2000 wurden mehr als 1.660 Palästinenser und 575 Israelis umgebracht (*International Herald Tribune*, 24. Juli 2002) und eine noch wesentlich höhere Zahl verletzt. Der Kreislauf von Gewalt, der Israel seit jener Zeit fest im Griff hat, ist in den letzten Monaten noch weiter eskaliert, wobei die Anzahl an palästinensischen Terrorangriffen und Selbstmordattentaten sprunghaft gestiegen ist und israelische Streitkräfte palästinensische Städte im Westjordanland und im Gazastreifen besetzt halten. Die Abgeordneten werden sich erinnern, dass zwischen dem 29. März und dem 21. April 2002 Israel zum ersten Mal in die palästinensischen Städte im Westjordanland vordrang. Am 10. Mai endete eine gewalttätige Konfrontation vor

der Geburtskirche in Bethlehem damit, dass 26 angeblich militante Palästinenser nach Gaza überstellt und 13 „aus humanitären Motiven (...) für einen Zeitraum von zwölf Monaten“ ins Exil nach Belgien, Zypern, Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien verbracht wurden. Ein zweiter Vorstoß in das Westjordanland (Operation „Bestimmter Weg“) begann am 24. Juni und war zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts noch nicht abgeschlossen. Am 23. Juli kamen bei einem israelischen Luftangriff gegen den militärischen Befehlshaber der Hamas, Salah Shehadeh, in Gaza-Stadt 14 weitere Menschen und darunter 9 Kinder ums Leben, während ca. 150 Personen verletzt wurden.

85. Über die emotionalen Reaktionen beider Seiten auf diesen Konflikt hinaus, die Ihr Berichterstatter im vorliegenden Bericht gar nicht aufgreifen möchte, will er doch daran erinnern, dass eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt worden sind, um diese Spirale aus Gewalt und Vergeltung zu durchbrechen. Kronprinz Abdullah von Saudi-Arabien hat die Unterstützung der Arabischen Liga für eine umfassende Normalisierung der Beziehungen der Araber zu Israel im Austausch gegen einen Rückzug Israels auf die ungefähren Grenzen des Jahres 1967 erhalten, wodurch ein palästinensischer Staat gebildet werden könnte. Dieser Vorschlag, der kurzzeitig die externe Dynamik des Friedensprozesses im Nahen Osten veränderte, wird auch in der Entschließung 1397 des VN-Sicherheitsrats vom 12. März 2002 angesprochen und scheint die Unterstützung von Präsident Bush im Sinne einer gemeinsamen Bemühung gewonnen zu haben, die beiden Seiten zurück an den Verhandlungstisch zu drängen. Mit seiner Rede vom 24. Juni 2002 jedoch legte Bush diese Strategie auf Eis, indem er die Palästinenser aufforderte, einen neuen Verfassungsrahmen zu entwickeln und sich eine neue und andere Führung zu wählen, die dann neue Sicherheitsvorkehrungen mit Israel, Jordanien und Ägypten aushandeln würde. In dieser Rede von Bush findet sich keinerlei Bezug auf eine zuvor ins Auge gefasste internationale Friedenskonferenz, auf welche die Europäer anhaltend gedrängt hatten. Am selben Tag wurde durch die palästinensische Autonomiebehörde ein Erlass veröffentlicht, mit dem für Januar 2003 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie für März Gemeindewahlen angesetzt wurden. Es gilt jedoch festzuhalten, dass zum Zeitpunkt der Aktualisierung des vorliegenden Berichts die Durchführung von Wahlen ein schwer vorstellbares Projekt darstellte, wenn man an die zerrissenen Fragmente eines besetzten Gebiets denkt, in dem die Bewegung eingeschränkt ist und das nackte Überleben die oberste Priorität in den Köpfen der Menschen darstellt.

86. In Übereinstimmung mit der Erklärung von Präsident Bush vom 24. Juni brachten am 16. Juli in New York anlässlich einer Viererbegegnung die VN, die EU und Russland ihre Unterstützung für das Ziel zum Ausdruck, eine abschließende Regelung für Israel und die Palästinenser auf der Grundlage der Vision von zwei Staaten herbeizuführen, die innerhalb der nächsten drei Jahre zu erreichen wäre. Es wurde eine koordinierte internationale Kampagne zur Unterstützung der palästinensischen Reformen gebilligt und eine Arbeitsgruppe für die Reform eingerichtet, welche Vertreter der USA, der EU, der VN, Russlands, Japans, Norwegens, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds umfasst. Diese Arbeitsgruppe wird einen umfassenden Aktionsplan für Reformen entwickeln und umsetzen, der in den Bereichen der finanziellen Rechenschaftspflicht, der kommunalen Regierungsstrukturen, der Marktwirtschaft, der Wahlen und des Gerichtswesens mit Benchmark-Kriterien versehen sein wird. Was den durch CIA-Direktor George Tenet eingeleiteten Umbau der palästinensischen Sicherheitsdienste betrifft, so wird dem Ziel entscheidende Bedeutung eingeräumt, „Fortschritte zu erzielen (...) bei der Verwirklichung eines Palästinensischen Staats, der sich dem Kampf gegen den Terror verschrieben hat“ (Büro des Sprechers des US-Verteidigungsministeriums, 16. Juli 2002).

87. Ihr Berichterstatter erlaubt sich, darauf hinzuweisen, dass völlig unabhängig davon, in welchem Maße die Vereinigten Staaten und andere Länder sich für eine Friedensregelung zwischen Israel und den Palästinensern einsetzen (ein Engagement, welches er unterstützt), die endgültige Zustimmung letztlich von der Führung Israels und der Palästinenser kommen muss – und möglicherweise auch von den Wählern. Dies gilt umso mehr, als in der Frage der Grenzen, der Stadt

Jerusalem und der Flüchtlinge jeweils spezifische Kompromisse gefunden werden müssen, um diesen Konflikt endlich beenden zu können.

88. Vor dem Hintergrund der angespannten Situation in den besetzten Gebieten (am 5. August 2002 warnte eine durch die US Agentur für Internationale Entwicklung initiierte und finanzierte Studie vor einer „eigenen humanitären Katastrophe“ unter den im Westjordanland und im Gazastreifen lebenden Palästinensern) ist Ihr Berichterstatter der Auffassung, dass eine ad infinitum anhaltende Besetzungs- und Abschottungspolitik (einschließlich der Errichtung eines Trennzauns in manchen Bezirken von Jerusalem und innerhalb des Westjordanlands) letztlich nur ein Rezept für mehr Terror, mehr Todesopfer und mehr wirtschaftliches Leiden auf beiden Seiten sowie eine Radikalisierung der öffentlichen Meinung unter den Palästinensern und eine Vertiefung der Spaltung innerhalb der israelischen Gesellschaft bedeuten würde. Dies sind nach Auffassung Ihres Berichterstatters ebenfalls Überlegungen, die berücksichtigt werden sollten, wenn über die israelisch-palästinensische Krise gesprochen wird und wenn Wege zu deren Lösung erörtert werden.

### **SCHLUSSFOLGERUNGEN – ZUSAMMENFASSUNG**

89. Obwohl der Terrorismus nur eine der zahlreichen Bedrohungen unserer Sicherheit darstellt, die es in der Vergangenheit nicht gegeben hat, zeigen die schrecklichen Anschläge vom 11. September in aller Deutlichkeit und sofern dies überhaupt noch bewiesen werden musste, wie heimtückisch und wie zerstörerisch der Terrorismus wirkt und welche leichte Beute die Industriegesellschaften von heute sein können. Anlässlich der Ereignisse vom September haben wir alle erkannt, dass diese Bedrohungen aufgrund ihrer starken Verbreitung tatsächlich weltweite Auswirkungen nach sich ziehen und dass die Globalisierung und die Revolution in der Informationstechnologie die traditionellen staatlichen Mechanismen regelrecht außer Gefecht setzen, die noch auf Konzepten von Grenzen und geographischer Trennung beruhen.

90. Ihr Berichterstatter ist sehr nachdrücklich der Auffassung, dass auf den Hyperterrorismus eine ganzheitliche Antwort gegeben werden muss. Ist es heute nicht mehr möglich, das Problem des Terrorismus von demjenigen der Geldwäsche zu trennen oder das organisierte Verbrechen separat vom Drogenhandel zu betrachten, dann ist es auf analoge Weise ebenso unmöglich, gegen eine dieser Geißeln zu Felde zu ziehen und die anderen dabei außer Acht zu lassen. Für Ihren Berichterstatter haben daher die Angriffe gegen die Vereinigten Staaten die Forderung nach einer globalen und integrierten Vorgehensweise nur dringlicher werden lassen; dieser Ansatz sollte sowohl das Wesen als auch die Vielschichtigkeit der Bedrohungen widerspiegeln und nicht nur militärische Komponenten enthalten, sondern auch und vielleicht sogar in erster Linie rechtliche, politische, diplomatische und sozioökonomische Komponenten, wenn wir durch eine koordinierte Politik versuchen wollen, die Bedrohung durch den Terrorismus auszulöschen. Herr Jean-Louis Bruguière, Erster Vizepräsident des *Tribunal de Grande Instance de Paris*, sagte genau dies im Mai in Sofia, als er die Beseitigung der Trennwände zwischen den nationalen Dienststellen zur Bekämpfung des Terrorismus (insbesondere im Bereich der Geheimdienste) sowie einen verstärkten Informationsaustausch der Polizei und der Gerichtsbarkeit und eine verbesserte internationale Zusammenarbeit auf allen möglichen Ebenen forderte.

91. Ihr Berichterstatter ist der Auffassung, dass diesbezüglich ein ausgewogenes Gleichgewicht angestrebt werden sollte, wobei allerdings bei nationalen und internationalen Maßnahmen gegen den Terrorismus die Achtung der Freiheitsrechte des Einzelnen und des (üblichen) humanitären Rechts auf besondere Weise berücksichtigt werden sollte.

---