

EUROPÄISCHES FORUM



■ SICUREZZA
U R B A N A
■ U R B A N
S E C U R I T Y
■ S E G U R I D A D
U R B A N A
■ U R B A N E
S I C H E R H E I T
■ S E C U R I T E
U R B A I N E

SECUCITES

STÄDTE
GEGEN DEN
TERRORISMUS

SICHERHEIT &
DEMOKRATIE



MIT DER UNTERSTÜTZUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION



Europäisches Forum für Urbane Sicherheit

STÄDTE GEGEN DEN TERRORISMUS

**TRAINING LOKALER VERWALTUNGEN
IM UMGANG MIT TERRORISMUS**

Autoren:

Frédéric Esposito

mit der Zusammenarbeit von Justyna Kułach-Aris und Roxana Calfa

*Mit der Unterstützung der Europäischen Kommission, GD Justiz, Freiheit und Sicherheit
Pilotprojekt Opfer von terroristischen Handlungen, 2005.*

Gedruckt in Frankreich durch Editions Lalo
in der Druckerei Rochelaise
ISBN: 2-913181-32-5 - EAN: 9782913181328
Copyright: Oktober 2007

Deutsche Übersetzung: Helga BIRKL

EUROPÄISCHES FORUM FÜR URBANE SICHERHEIT

38, rue Liancourt 75014 - Paris - France

Tel: +33 (0) 1 40 64 49 00; fax: +33 (0) 1 40 64 49 10

Internet: <http://www.fesu.org>

E-mail: fesu@urbansecurity.org

DANKSAGUNG

Das Projekt "Städte gegen den Terrorismus" ist durch die Teilnahme der Partneruniversitäten und insbesondere der Projektleiter zum Erfolg geworden: Professor Henry Shafiq und Dr. Sara-Jayne Williams von der Universität Westliches England in Bristol; Professor Nelson Lourenço, Maria da Graça Frias und Patricia Melo der Neuen Universität Lissabon und der Atlantischen Universität; Professor Hans-Jürgen Kerner, Marc Coester und Klaus Bott vom Institut für Kriminologie der Universität Tübingen; Dr. Jacek Barcik und Ilona Topa von der Universität Kattowitz. Wir danken Ihnen allen für Ihren Beitrag zum Erfolg des Projekts.

Die europäische Dimension des Projekts bot Gelegenheit für die Unterstützung durch das Team des Comité Permanent de Surveillance des Services der belgischen Polizei, und insbesondere Gil P. Bourdoux, Lieutenant-Colonel der Gendarmerie und Lehrbeauftragter an der Universität Lüttich, der durch seine Bereitschaft und seinen Einsatz die Abschlusskonferenz zum Erfolg gemacht hat. Wir bedanken und herzlich bei ihm, genauso wie beim Personal des belgischen Bundesparlaments und bei der Polizei von Bruxelles Capitale – Ixelles für Ihre Unterstützung in der Organisation der Konferenz.

Die Teilnahme von mehr als 40 Experten und ihre Bereitschaft, ihre Erfahrungen und Analysen mit den Teilnehmern unserer Seminare und der Abschlusskonferenz zu teilen, hat zum Erfolg des Projekts beigetragen; Ihnen gilt unser aufrichtiger Dank.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	7
1.1 Projektspezifischer Kontext	8
1.2 Projektspezifische Zielsetzungen	9
1.3 Partner des Projektes	11
1.4 Ansatz und betroffenes Publikum	13
2. TERRORISMUS AUF LOKALER EBENE: NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STÄDTE	17
2.1 Was ist Terrorismus ?	18
2.2 Lokale Behörden: ihre Relevanz im Kampf gegen den Terrorismus	24
2.2.1 Konfrontation mit dem Terrorismus auf lokaler Ebene: Handlungsfeld	27
a. Der Fall Großbritannien	
b. Der Fall Portugal	
c. Der Fall Polen	
d. Der Fall Deutschland	
2.2.2 Der Wert der Erfahrung in der Terrorbekämpfung	34
3. TERRORISMUSPRÄVENTION: VON DER KOOPERATION ZUR PARTNERSCHAFT	41
3.1 Prävention und Kommunikation	42
3.1.1 Prävention statt Reaktion	42
a. Wer sind die Terroristen ?	
b. Die Gestalter der Prävention	
c. Partnerschaftliche Zusammenarbeit als Grundlage für Prävention	
3.1.2 Globale Kommunikationsstrategie	50
a. Entwicklung eines einheitlichen Informationssystems für die breite Öffentlichkeit	
b. Ein koordiniertes Informationssystem zwischen allen Beteiligten	

3.2 Krisenmanagement	54
3.2.1 Ein integrierter Ansatz: das Beispiel Großbritannien	55
3.2.2 Ein Sonderfall: das deutsche Rote Kreuz	57
3.2.3 Krisenmanagement in Polen: Relevanz des regionalen Niveaus	59
3.3 Vertrauensbildende Maßnahmen	61
3.3.1 Ursachen der Radikalisierung der Gewalt: Die pakistanische Bevölkerungsgruppe in England	62
3.3.2 Kooperation zwischen Minderheiten und Polizei: Moslems in Deutschland	67
3.4 Unterstützung der Opfer	70
3.4.1 Organisation der Hilfe für die Opfer	71
3.4.2 Hilfe für die Opfer: Die psychologische Antwort	75
4. KONSEQUENZ FÜR DIE ÖRTLICHEN BEHÖRDEN	77
4.1 Leitlinien für ein Schulungshandbuch	78
4.2 Einleitung : “Terrorismus - von der globalen zur lokalen Ebene”	78
4.3 Themenkreis I “Prävention und Kommunikation”	80
4.4 Themenkreis II “Krisenmanagement”	83
4.5 Themenkreis III “Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen”	85
4.6 Themenkreis IV “Hilfe für die Opfer”	88
5. SCHLUSSFOLGERUNG	91
5.1 Der Kampf gegen den Terrorismus auf lokaler Ebene	92
5.2 Die Anerkennung der lokalen Akteure auf nationaler Ebene	93
5.3 Politische Strategien im Kampf gegen den Terrorismus unter dem Zeichen der Koordination	94
5.4 Die Städte, Akteure im internationalen Kampf gegen den Terrorismus	96
6. BIBLIOGRAPHIE	99

EINLEITUNG



1. EINLEITUNG

1.1 Projektspezifischer Kontext

Terrorismus ist in zahlreichen europäischen Ländern eine Realität und viele europäische Städte leben mit einer ständigen Bedrohung. Der Terrorismus ist eine ernstzunehmende Gefährdung der Sicherheit und der Werte der demokratischen Staaten, aber auch der Rechte und Freiheiten ihrer Bürger. Doch während die kommunistischen Ideologien zusammenbrachen und die europäischen Länder bei der Entwicklung von Menschenrechten und Demokratie einen Gleichstand erreicht haben, wurde der Terrorismus zu einer vollwertigen Verbrechenkategorie, für die es, unabhängig von den Umständen, keinerlei Rechtfertigung gibt.

Mit dem Versuch, die sozialen und kulturellen Unterschiede in den Gesellschaften für seine Zwecke einzuspinnen, droht der Terrorismus Reaktionen hervorzurufen, die diskriminierenden Maßnahmen sowie rassistischen oder aggressiven Verhaltensweisen Vorschub leisten.¹

Terroristische Handlungen haben auf Grund der den Opfern zugefügten individuellen Traumata sowie der allgemeinen Erfahrung der mit Terrorisusgefahren konfrontierten Einwohner langfristige negative Folgen für die Städte und hohe soziale Kosten, und zwar nicht nur in finanzieller, sondern auch in psychologischer Hinsicht.

Gemäß dem Beschluss des Europarates² befasst sich das Projekt *Cities against terrorism* (CAT) mit der Rolle der kommunalen und regionalen Behörden im Umgang mit der terroristischen Bedrohung in Europa: “Die kommunalen und regionalen Behörden tragen an der Seite der Landesregierungen und der internationalen Organisationen klar die Verantwortung für den Schutz ihrer Bürger vor terroristischen Attentaten und den Gefährdungen des demokratischen Lebensstils.”

Selbst bei Vorhandensein einer umfassenden und verstärkten staatlichen Unterstützung erfordert der Kampf gegen den Terrorismus großen Mut, Entschlossenheit und Einsatz seitens der zuständigen Behörden. Der Terrorismus ist mehr denn je zu einer staatlichen und politischen Priorität geworden, wenngleich er nicht erst am 11. September 2001 begann. Er verlangt “starke und ständige Wachsamkeit, die Koordination sämtlicher Partner, wirkungsvolle Gesetze gegen Gewalt und einen entschlossenen und aktiven Ansatz in Rechtsprechung und Politik gegenüber Intoleranz und Extremismus aus religiösen und rassistischen Motiven.”³

1 Europäisches Forum für Urbane Sicherheit. *Manifest von Saragossa*. Konferenz von Saragossa am 2., 3. und 4. November 2006.

2 Europarat. Kongress der kommunalen und regionalen Behörden. *Resolution 159 (2003) über den Umgang mit Terrorismus - Aufgabe und Zuständigkeiten der örtlichen Behörden*.

3 Ibid.

Die Städte des Europäischen Forums für Urbane Sicherheit beteiligen sich seit langem am Kampf gegen jede Verletzung der Sicherheit ihrer Einwohner. Grundlage dieses Kampfes ist die Förderung eines Gesellschaftssystems, das die Rechte der Bürger und insbesondere der Schwächsten unter ihnen wahrt, sowie Toleranz und Vielfalt fördert. Aufgabe der Städte ist es, zu verhindern, dass sich der Terrorismus Ausgrenzungssituationen, kulturelle und religiöse Unterschiede, die Verzweiflung gesellschaftlicher Randfiguren und jede Form von Ungerechtigkeit zu Nutze macht.

Bei der Lösung des Terrorismusproblems spielen Kommunalpolitiker und örtliche Behörden eine Schlüsselrolle beim unmittelbaren Eingreifen nach einem terroristischen Anschlag, beim Krisenmanagement, bei der Entwicklung der staatlichen Solidarität und der Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft, wie die jüngsten Erfahrungen in New York, Madrid und London gezeigt haben. Ihre Aufgabe ist es, die Bevölkerung auf die terroristische Bedrohung aufmerksam zu machen, dabei jedoch Panik und Konfrontationen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Sie müssen als Vermittler zwischen den globalen Problemstellungen, von denen ausgehend der Terrorismus sich entwickelt, und den örtlichen Besorgnissen der mit einer tatsächlichen oder scheinbaren Bedrohung konfrontierten Einwohner auftreten. Deshalb ist die Kommunikation im Zusammenhang mit Terrorismus ein ausgesprochen heikles Thema für die Politiker.

Der Reichtum an Erfahrungen und Methoden in den europäischen Städten kann den Politikern beim Umgang mit drohenden terroristischen Anschlägen, bei der Prävention zukünftiger Gefahren, bei der Mobilisierung der Bevölkerung gegen Sicherheitsbedrohungen und bei ihrem Beitrag zur Rehabilitation der Opfer im Rahmen verschiedener Initiativen zur sozialen und psychologischen Unterstützung durch die örtlichen Behörden helfen.

1.2 Projektspezifische Zielsetzungen

Das vom Europäischen Forum für Urbane Sicherheit 2006 bis 2007 koordinierte und von der Europäischen Kommission⁴ unterstützte Projekt *Cities against Terrorism* (CAT) schlug die Ausarbeitung eines Lehrgangs für lokale Volksvertreter vor, damit sie ihre Fähigkeiten verbessern, öffentlich mit terroristischen Bedrohungen umzugehen, die öffentliche Solidarität zu entwickeln, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft aufzubauen, Informationskampagnen über die Unterstützung der Opfer zu leiten und allgemein die öffentliche Meinung gegen Terrorismus in jeder Form zu mobilisieren.

Hauptziel des Projektes war die Einrichtung eines vier Seminare umfassenden Lehrgangs unter Beteiligung von Kommunikationsexperten und Fachleuten für Sicherheit und aktuelle Forschung in Bezug auf die terroristische Bedrohung.

4 GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Pilotprojekt *Opfer von terroristischen Handlungen*, 2005

Die vier Seminare sollten in erster Linie Antworten auf die vier im Rahmen des Projektes herausgestellten themenspezifischen Herausforderungen liefern :

- Unmittelbare Notfalleinsätze nach einem Terroranschlag,
- Krisenmanagement und Kommunikation,
- Entwicklung der öffentlichen Solidarität und Unterstützung,
- Terrorismusprävention und Dialog zwischen Bevölkerungsgruppen.

Jedes Seminar wurde nach derselben Methodik unter Beteiligung von Gemeindevertretern, Akademikern und Experten in jedem Themenbereich organisiert.

Der Lehrgang wurde bei Projektseminaren ausgearbeitet, dann an das FESU-Städtenetz ausgegeben und den größten europäischen Städten und Universitäten bei der Abschlusskonferenz vorgestellt.

Neben dem Lehrgang gehören zu den Zielsetzungen des Projektes :

- Die Optimierung des politischen und fachlichen Know-hows der Volksvertreter,
- Die Stärkung des wissenschaftlichen und lokalen Fachwissens im Hinblick auf den Umgang mit terroristischen Bedrohungen.

Die Zusammenarbeit mit den Hochschulen zur Ausarbeitung eines Lehrgangs erwies sich dank des Fachwissens der Universitäten im Bereich des Terrorismus als entscheidender Vorteil und wichtiger Beitrag zum Projekt, da dieses Fachwissen auf lokaler Ebene, aber auch auf unterschiedlichen Ebenen der Regierung oft fehlt. Um dem Terrorismusproblem Herr zu werden und damit umzugehen, erweist es sich zunehmend als notwendig, dass die Hochschulen fundierteres Fachwissen und Mittel bereitstellen, um diese Kenntnisse im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen und sämtlichen Beteiligten besser zu nutzen.

Im Bildungswesen bestand ein weiteres Ziel in der Errichtung eines neuen, in den Master für urbane Sicherheit in Europa integrierten Schulungsmoduls, das sich mit den Maßnahmen bei terroristischen Bedrohungen befasst. Dieses Ziel ist eng mit der anhaltenden Kooperation des FESU mit den europäischen Hochschulen im Rahmen des Schulungsnetzes in Urbaner Sicherheit in Europa⁵ verbunden, das auf die Einrichtung einer Kooperation von europäischer Dimension im Bereich der urbanen Sicherheit und zur Entwicklung gemeinsamer Programme und Fachausbildungen mit Bezug zum Europäischen Master für Urbane Sicherheit abzielt.

Während eines Zeitraums von 15 Monaten haben sich die Partner des Projektes an der Umsetzung projektspezifischer Aktivitäten beteiligt. Bei der Abschlusskonferenz wurde in Anwesenheit zahlreicher Teilnehmer über die Ergebnisse diskutiert. Schließlich wurde eine Reihe allgemeiner Schulungsleitlinien erarbeitet, die den Städten dabei helfen sollen, gegenüber Terrorismus in jeder Form unter Wahrung der Menschenrechte und der kulturellen Unterschiede Bestand zu haben.

5 <http://urbansafetytraining.fesu.org>

Leider erwies es sich als zu ehrgeizig, einen Lehrgang und ein Schulungsmodul für den Europäischen Master innerhalb von 15 Monaten einzurichten. Das lag aber nicht nur an der kurzen Frist, sondern es erwies sich generell als schwierig, bei den Städten ausreichende Informationen einzuholen, um die Problematik der Terrorbekämpfung auf lokaler Ebene ansprechen zu können. Denn mit Ausnahme der großen europäischen Hauptstädte haben sich die meisten Städte noch nicht ausführlich mit dem Problem der Schulung der Beteiligten in diesem Bereich und mit der Frage der Terrorismusbekämpfung auf lokaler Ebene ganz allgemein befasst. Somit liegt der Nutzen dieses Projektes einerseits darin, die lokale Dimension der Terrorismusbekämpfung und andererseits die Notwendigkeit für die lokalen Behörden hervorzuheben, einen präventiven Ansatz zu entwickeln.

Doch obwohl bei Abschluss dieses Projektes noch kein komplettes Weiterbildungsmodul offiziell erstellt wurde, ermöglichten es die bei den Seminaren und der Abschlusskonferenz initiierten Überlegungen dem FESU, seine Überlegungen über den Stellenwert der Städte in der Terrorismusbekämpfung unter besonderer Berücksichtigung der Prävention weiterzuführen.

1.3 Partner des Projektes

Die führenden Partner des Projektes sind die vier nachstehenden europäischen Hochschulen, von denen Koordinatoren und Assistenten ernannt wurden, die das FESU bei der Umsetzung der projektspezifischen Aktivitäten unterstützen und für die Erstellung der Seminarberichte zuständig sind.

1. Universität Westengland (Fakultät für Sicherheit und Kriminalprävention), Bristol, Großbritannien.

Teilnehmer: Henry Shaftoe, Dozent (Koordinator), Dr. Sara-Jay Williams (Assistenten)

2. Neue Universität Lissabon (SociNova, Forschungszentrum für angewandte Soziologie), Lissabon, Portugal.

Teilnehmer: Prof. Nelson Lourenço (Koordinator), Maria da Graça Frias (Assistenten)

3. Schlesische Universität (Fakultät für Recht und Verwaltungswissenschaften), Kattowitz, Polen.

Teilnehmer: Dr. Jacek Barcik (Koordinator), Ilona Topa (Assistenten)

4. Universität Tübingen (Institut für Kriminologie), Tübingen, Deutschland.

Teilnehmer: Prof. Hans Jürgen-Kerner (Koordinator), Marc Coester (Assistent), Klaus Bott (Assistent)

Jede Hochschule hatte zwar ihre eigenen Gründe für die Teilnahme an dem Projekt, aber sie wollten sich auch über ihre Erfahrungen austauschen und einen

wissenschaftlichen Beitrag zur Entwicklung praktischer Leitlinien für die lokalen Behörden leisten.

Die Fakultät für Sicherheit und Kriminalprävention der **Universität Westengland** verfügt über langjährige Erfahrung in Schulung und Ausbildung im Bereich der Kriminalprävention. Sie interessierte sich insbesondere für einen Vergleich der Ansätze der verschiedenen europäischen Länder, die auf die Schaffung eines sicheren städtischen Umfelds abzielen. Ihnen erschien die Analyse der Probleme im Zusammenhang mit Terrorismus als logische Folge ihrer Arbeit, ebenso wie die Frage, ob die für die Verbrechensbekämpfung zur Verfügung stehenden Instrumente auch zur Verringerung der Gefahr terroristischer Zwischenfälle eingesetzt oder angepasst werden können. Diese Fakultät steht von jeher auf dem Standpunkt, dass die lokalen Behörden eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der kollektiven Sicherheit spielen und dass das Spektrum der von den lokalen Behörden erbrachten Dienstleistungen auch einen Beitrag zur Verbesserung der kollektiven Sicherheit gegenüber dem Terrorismus leisten kann.

SociNova (Universidade Nova Lissabon, Forschungszentrum für angewandte Soziologie) verfolgt bereits seit einigen Jahren ein wissenschaftliches Interesse an Themen wie Kriminalität, Gewalt und Sicherheit. Die Forscher dieses Zentrums haben in Partnerschaft mit Institutionen wie dem Innenministerium, dem Zentrum für gerichtliche Analysen des Justizministeriums, der Stadtverwaltung von Oeiras und dem Institut für Drogen und Drogensucht an Projekten im Zusammenhang mit Straftaten, die Gegenstand polizeilicher Ermittlungen waren (Polizei für öffentliche Sicherheit, Nationalgarde, Kriminalpolizei), mit Sicherheitsmanagement in Städten, mit den Formen von Gewalt, mit dem "subjektiven Sicherheitsempfinden" von Jugendlichen sowie mit Kriminalität und Drogen gearbeitet. Die Fakultät für Soziologie der Universidade Nova von Lissabon bietet auch einen Master-Lehrgang zum Thema Gewalt, Kriminalität und Innere Sicherheit und damit Themen an, die eng mit Terrorismus zusammenhängen. Durch die Beteiligung an diesem Projekt konnte das Zentrum seine Kompetenzen im Bereich des Terrorismus und damit in Bezug auf ein Thema erweitern, das im Mittelpunkt der heutigen Gesellschaften steht.

Für die **Schlesische Universität** in Kattowitz ging es in erster Linie darum, eine enge Zusammenarbeit zwischen Forschungsinstituten und lokalen Behörden einzurichten, vor allem mit Blick auf die Einrichtung eines effizienten Krisenmanagementsystems. Die Möglichkeit, Erfahrungen auszutauschen und von anderen europäischen Staaten zu lernen, bildete die Basis dieser Kooperation im Rahmen des Projektes *Cities against Terrorism*. Bereits seit mehreren Jahren unterhält die Schlesische Universität enge Kontakte mit den örtlichen Verantwortlichen für Sicherheit. Unter anderem bietet die Universität für die zuständigen Fachleute der lokalen Behörden, der Polizeidienste, der Feuerwehr sowie den an der Bekämpfung der terroristischen Bedrohung beteiligten Personen einen Hochschullehrgang mit

dem Titel *Sicherheit in Stadtgebieten* an. Dabei wird der Katastrophenhilfe für die Opfer große Bedeutung beigemessen. Deshalb richtete die Universität auch eine psychologische Unterstützungsstelle für Krisensituationen ein.

Das Institut für Kriminologie in Tübingen ist das größte und älteste Hochschulinstitut für Kriminologie Deutschlands. Seit 1962 gilt es in Deutschland und weltweit als führendes Forschungszentrum in den Bereichen Kriminalität und normabweichende Verhaltensweisen. Eines der wichtigsten Analysethemen war die Kriminalität aus politischen Beweggründen, sowie der Terrorismus in Deutschland zu Zeiten der Rote Armee Fraktion (RAF) in den 70er Jahren. Angesichts der neuen terroristischen Bedrohung des 21. Jahrhunderts und weil Deutschland, ebenso wie die wirtschaftlichen Führungsnationen der Welt, ein potenzielles Ziel für Terroranschläge darstellt, gewinnt dieses Thema für die kriminologische Forschung zunehmend an Bedeutung. Aber auch die Kooperation zwischen Forschungsinstituten und lokalen Behörden wurde immer wichtiger, seit deutsche Soldaten nicht nur in Afghanistan, sondern auch an anderen Brennpunkten im Einsatz sind. Dabei ist es für die Universität Tübingen extrem wichtig, zu gewährleisten, dass sich Wissenschaft und Forschung mit diesen Themen befassen, um in Zukunft einen Beitrag zum Verstehen und zur Prävention von Terroranschlägen zu leisten.

Neben den vorstehend genannten Hochschulen wurden Vertreter von Stadtverwaltungen und Terrorismusexperten aus Nachbarstaaten ermutigt, über ihre Kenntnisse zu berichten mit dem Ziel, eine umfassende europäische Teilnahme zu erreichen und die notwendige europäische Dimension sicherzustellen, um konzertierte Aktionen zu ermöglichen, den Opfern terroristischer Anschläge Hilfe und den Vertretern der örtlichen Verwaltungen langfristige Unterstützung zu gewähren. Ausführliche Informationen zu dem Projekt *Cities against Terrorism* können auf der Webseite des FESU⁶ abgerufen werden, auf der jeder Interessent Informationen zu den einzelnen Projektphasen herunterladen kann.

1.4 Ansatz und betroffenes Publikum

Im Rahmen dieses 15monatigen Projektes wurden in den Ursprungsländern der Partnerhochschulen vier Arbeitsseminare veranstaltet, gefolgt von einer Abschlusskonferenz zur Vorstellung der Ergebnisse.

Bei den Seminaren wurden die vier Hauptthemen des Projektes angesprochen:

- Unmittelbare Notfalleinsätze nach einem Terroranschlag,
- Krisenmanagement und Kommunikation,
- Entwicklung der öffentlichen Solidarität und Unterstützung,
- Terrorismusprävention und Dialog zwischen Bevölkerungsgruppen.

⁶ <http://www.fesu.org>

Allerdings waren die Schwerpunktthemen von Hochschule zu Hochschule je nach Spezialgebiet der jeweiligen Fakultät und Terrorismusaspekten, deren Behandlung die Koordinatoren und ihre Assistenten ausgehend von ihrer Bedeutung in dem jeweiligen Land für nützlich hielten, unterschiedlich.

Der erste Lehrgang fand am 28. und 29. September 2006 in Bristol (Großbritannien) mit rund 30 Teilnehmern statt, unter denen sich Vertreter der Polizei, Verantwortliche für die Notfallplanung in den Stadtverwaltungen, Sicherheitsexperten und Akademiker befanden. Das Seminar mit dem Titel *Verringerung der Gefährdung und der Folgen des Terrorismus - die Aufgaben der örtlichen Behörden* wurde von der Universität Westengland mitorganisiert und befasste sich mit den möglichen Maßnahmen zur Terrorismusprävention, wobei der Schwerpunkt auf die Verringerung des durch terroristische Zwischenfälle verursachten Leidens und Chaos (im Rahmen einer Simulationsübung) gelegt wurde. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Zusammenarbeit mit der örtlichen Bevölkerung im Bereich der Prävention von und der Bedrohung durch Terrorismus sowie der Förderung sozialer und praktischer Einsätze zuteil, um Terrorismus nachhaltig zu bekämpfen. Zudem bot das Seminar in Großbritannien die Gelegenheit, um über die Folgen der Attentate von London für die kollektive Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln nach dem 7. Juli 2005 zu diskutieren.

Das zweite Seminar in Lissabon wurde von der Universidade Nova in Lissabon⁷ in Zusammenarbeit mit der Universidade Atlântica am 26. und 27. Oktober 2006 veranstaltet. Gegenstand waren Debatten zu den Themen Harm Reduction und Krisenmanagement bei terroristischen Anschlägen. Besondere Aufmerksamkeit wurde den folgenden vier Hauptthemen zuteil: langfristiges Wirken in der Terrorismusbekämpfung, Krisenmanagement und Notfalleinsätze, Hilfe für Terrorismusopfer und Rolle der örtlichen Behörden angesichts der terroristischen Bedrohung. Zwar hat Portugal selbst keine direkten Erfahrungen mit Terrorismus, doch stand das Publikum der Diskussion sehr offen gegenüber, wie die große Teilnehmerzahl von über einhundert Anwesenden zeigt. Darunter befanden sich Vertreter der portugiesischen Polizei, Akademiker, Vertreter der Stadtverwaltungen, der Regierung, von Institutionen sowie internationale Sicherheitsexperten.

Das dritte Seminar mit dem Titel *Die lokalen Strukturen im Angesicht der terroristischen Bedrohung: Gegenüberstellung europäischer Erfahrungen und praktische Lehren für die örtlichen Behörden* fand in Kattowitz statt und wurde am 13. und 14. November 2006 von der Schlesischen Universität veranstaltet. Hauptziel dieses Seminars war im Rahmen des Erfahrungsaustausches mehrerer europäischer Länder die Ausarbeitung eines angemessenen Verteidigungsmechanismus bei einem terroristischen Anschlag, insbesondere in den Bereichen Prävention, Notfalleinsätze und Kooperation mit den örtlichen Behörden, sowie Entwicklung der öffentlichen Solidarität mit den

⁷ Durch SociNova, Gabinete de Investigação em Sociologia Aplicada (Forschungsinstitut für Angewandte Soziologie), TIRAR Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

Opfern terroristischer Anschläge. Ebenso wie Portugal hat Polen keine eigene Erfahrung mit terroristischen Anschlägen größeren Ausmaßes, aber das Land ist auf Grund seiner Außenpolitik eine potenzielle Zielscheibe für radikale Moslems und Terrororganisationen. An dem Seminar nahmen über 30 Personen teil, darunter Vertreter der lokalen und regionalen Behörden sowie Sicherheitsexperten der Stadtverwaltungen.

Das letzte, von der Universität Tübingen veranstaltete Seminar fand am 27. und 28. November 2006 in Tübingen statt. Sein Titel *Umgang mit terroristischen Bedrohungen: Hauptprobleme und Handlungsmöglichkeiten für die örtlichen Behörden* bringt die Zielsetzungen des Seminars ebenso zum Ausdruck wie das Publikum, an das es sich wandte: Vertreter der örtlichen Behörden und Lokalpolitiker, Mitarbeiter von Polizei, Ministerien und Notdiensten. Deutschland war am 31. Juli das Ziel fehlgeschlagener Anschläge mit Kofferbomben in zwei Regionalzügen. So erwies sich denn auch die Debatte im Zusammenhang mit der Terrorismusprävention in den Städten als äußerst konstruktiv und lehrreich. Zwei Tage lang diskutierten rund 50 Teilnehmer über zahlreiche Themen, wie Prävention, langfristige Strategien gegen Terrorismus sowie konkrete Maßnahmen für die Terrorismusbekämpfung seitens der Städte.

Neben den vorstehend genannten Seminaren wurden vom FESU zwei Koordinationssitzungen mit den Hochschulen organisiert. Die erste fand bei Projektbeginn in Paris statt und befasste sich mit der Erläuterung des Projektes, seinen Zielsetzungen, den Aktivitäten, der Finanzierung und der Vorbereitung der Seminare. Die zweite Sitzung fand am 2. und 3. November 2006 in Saragossa⁸ statt und ermöglichte erste Schlussfolgerungen aus den Seminaren in Bristol und Lissabon, Diskussionen über die Zwischenergebnisse und einen Follow-up über den Ablauf des Projektes. Außerdem wurden die Grundlagen für den Abschlussbericht gelegt.

Die letzte Etappe des Projektes war die Konferenz in Brüssel am 10. und 11. September 2007, die vom FESU, dem Ständigen Kontrollausschuss der belgischen Polizei und den Polizeibehörden von Bruxelles-Capital-Ixelles organisiert wurde. Bei dieser Gelegenheit wurde der Abschlussbericht mit den Ergebnissen des Projektes vorgestellt, die während der vier vorangehenden lokalen Seminare erzielt wurden. Dieser Bericht umfasste Empfehlungen für die Städte sowie Ausbildungsrichtlinien für die örtlichen Behörden, um einen Beitrag zu ihrer Strategie für Prävention und Terrorismusbekämpfung zu leisten. Diese Veranstaltung ermöglichte auch den Austausch und die Analyse der Erfahrungen und der Erwartungen anderer Städte, die davor nicht mit dem Projekt vertraut waren, sowie den Vergleich der erarbeiteten Richtlinien durch die ursprünglichen Partner des Projektes.

⁸ Die 2. Koordinationssitzung des Projektes *Cities against Terrorism* fand während der Konferenz in Saragossa statt und wurde vom FESU am 2., 3. und 4. November 2006 veranstaltet. Homepage der Konferenz: <http://zaragoza2006.fesu.org/>

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der vier Seminare und der Abschlusskonferenz vorgestellt, bei der die Schulungsrichtlinien für die Städte fertiggestellt wurden. Nach der Einführung in Teil I wird im zweiten Teil des Berichts der Terrorismus als facettenreiches Phänomen dargestellt und die Relevanz der Terrorismusbekämpfung auf lokaler Ebene beschrieben. Der dritte Teil geht auf die Debatten der vier Seminare ein. Sie wurden nach den Hauptthemen des Projektes geordnet und werden durch Beispiele für praktische und konkrete Maßnahmen ergänzt. Die für die Stadtverwaltungen bestimmten Ergebnisse des Projektes *Cities against Terrorism* werden im vierten Teil vorgestellt, und der fünfte Teil enthält die abschließenden Schlussfolgerungen.

**TERRORISMUS AUF
LOKALER EBENE:
NEUE HERAUS-
FORDERUNGEN
FÜR DIE STÄDTE**

2

2. TERRORISMUS AUF LOKALER EBENE: NEUE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE STÄDTE

Dieses Projekt sollte zum einen den Begriff Terrorismus klären und zum anderen die lokale Ebene einbeziehen. Bei den ersten beiden Konferenzen in Bristol und Lissabon wurden nämlich unter anderem zwei größere Schwierigkeiten erkannt :

1. Wie wird Terrorismus definiert ?
2. Was ist die lokale Ebene ?

Wir haben uns zunächst mit dem Begriff “Krieg gegen Terrorismus“ befasst, der eine Herangehensweise an die Problematik darstellt, die man durchaus als brutal bezeichnen könnte. Die Verwendung des Begriffs “Krieg” bezieht sich in diesem Zusammenhang nämlich in erster Linie auf eine repressive Politik, die eine Kapillarwirkung zwischen Terroristen und Behörden nutzt. Die Diskussionen während des Seminars in Bristol waren eine gute Gelegenheit, an den Standpunkt der britischen Regierung zu erinnern, die auf das Risiko hinweist, dass Öl ins Feuer geschüttet wird, wenn die Terrorismusbekämpfung als “Krieg” bezeichnet wird. Deshalb machte die britische Regierung ihren Mitarbeiter zur Auflage, im Zusammenhang mit Terrorismus nicht mehr von “Krieg zu sprechen”⁹.

Im vorliegenden Bericht schließen wir uns einem ähnlichen Ansatz an, um jegliche Diskussionen im Zusammenhang mit dem Begriff “Krieg” zu vermeiden, ebenso in Bezug auf die Frage des Gefangenenstatus.

2.1 Was ist Terrorismus ?

Historisch gesehen beschreibt der Terrorismus ein revolutionäres Regime, *La Terreur*, das von September 1792 (*la Première Terreur*) bis Juli 1794 (*la Grande Terreur*) herrschte und mit der *Convention Thermidorienne* endete. Das Wort ist im Nachtrag von 1798 zum Lexikon der Académie Française enthalten (Silvia Ciotti Galetti, 2007). Obwohl der Begriff erst Ende des 18. Jahrhunderts aufkam, gab es auch davor schon Erfahrungen damit. Besonders interessant sind beispielsweise zwei religiöse Terrororganisationen, die Sikarier, eine Eliteeinheit der Zeloten im 1. Jahrhundert, und die Assassinen im 11. und 12. Jahrhundert, die international aktiv und extrem zerstörerisch waren (Arnaud Blin 2007; Jessica Stern 2003). Obwohl die Zeloten mit einfachen Mitteln wie Dolchen und Schwertern voringen, um einen Aufstand gegen die Römer und ihren Kaiserkult anzuzetteln, begingen sie Morde und führten Vernichtungskampagnen wie die Zerstörung des Tempels von Masada durch. Später setzten sich die Assassinen rund zwei Jahrhunderte lang für eine “reine” Form des Islam ein, den sie durchsetzen wollten, indem sie Kreuzritter, aber auch Moslems ermordeten. Diese Aktionen lassen sich mit denen der heutigen Selbstmordattentäter vergleichen. Ihr Ziel waren politische Persönlichkeiten oder religiöse Führer, aber sie bedrohten auch die Regierungen mehrerer Staaten, beispielsweise das Ottomanische Reich.

⁹ Bericht der Universität Bristol, S.5

Heute scheint sich die Aktivität terroristischer Gruppen nicht sehr von den Zeloten und Assassinen zu unterscheiden, da sie sich durch eine Rückkehr des heiligen Terrors auszeichnet. Zudem schlagen ihre Attentate zufällig auf Kosten unschuldiger Opfer zu, genau wie die Taten ihrer Vorgänger.

Die Bedeutung des religiösen Terrorismus sollte jedoch die Besonderheiten des Terrorismus in seiner Gesamtheit und insbesondere die politische Gewalt nicht verdrängen. Wir unterscheiden nämlich den Terrorismus von anderen Formen der Gewalt und der Konflikte¹⁰, ausgehend von den von Wilkinson formulierten Merkmalen (2006: 1-2):

- Er verstößt gegen die Normen zur Lösung von Streitigkeiten, Protesten und Differenzen.
- Er geschieht vorsätzlich und zielt darauf ab, ein Klima extremer Angst zu schüren.
- Seine Ziele gehen über die unmittelbaren Opfer hinaus.
- Er umfasst Anschläge auf zufällig ausgewählte oder symbolische Ziele, einschließlich der Zivilbevölkerung.
- Er wird von der Gesellschaft, in der er zuschlägt, als "außerordentlich" im wörtlichen Sinne angesehen, das heißt dass er gegen die Normen zur Beilegung von Streitigkeiten, Protesten und Differenzen verstößt.
- Er wird in erster Linie aber nicht ausschließlich benutzt, um das politische Verhalten von Regierungen, Bevölkerungsgruppen oder bestimmten sozialen Gruppen zu beeinflussen.

Somit ähneln die terroristischen Aktivitäten des 21. Jahrhunderts den Aktionen der Zeloten und Assassinen. Anstatt einer Definition sollten die Merkmale des heutigen Terrorismus hinterfragt werden. Historisch ist der moderne internationale Terrorismus in der terroristischen Bewegung verwurzelt, die Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre entstand. Dazu gehören Gruppierungen der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO), wie Al Fatah, aber auch Gruppierungen der Roten Armee, die japanische Rote Armee oder die Roten Brigaden, sowie Gruppen mit rein nationalistischen Zielen, wie IRA oder ETA. In demokratischen und liberalen Ländern ermöglichen ihnen die bürgerlichen Freiheiten, allen voran die Meinungsfreiheit als Schlüsselement, die Förderung ihrer Aktionen und die Konsolidierung ihrer Netzwerke. Auch die Nutzung der Medien ist von entscheidender Bedeutung, um in der Bevölkerung und der internationalen Gemeinschaft ein Klima der Angst zu schüren.

Vor diesem Hintergrund haben die Länder nicht erst die Attentate des 11. September abgewartet, um ihre rechtlichen Rahmenbedingungen festzulegen

¹⁰ Im Rahmen des Projektes *Cities against Terrorism* fand eine Diskussion zum Thema Einteilung terroristischer Handlungen statt. Im vorliegenden Bericht betrachten wir Terrorismus als spezifische Verbrechenform, wenngleich es keine übereinstimmende Definition gibt. Einen alternativen Blickwinkel gewährt beispielsweise der Bericht aus Bristol (<http://www.fesu.org>).

und eine internationale Zusammenarbeit mit dem Ziel zu fördern, terroristische Verbrechen zu verhindern und zu beseitigen. Deshalb wurden neben den internationalen Gesetzen gegen Terrorverbrechen auch einzelstaatliche Antiterrorgesetze ausgearbeitet. Allerdings enthalten nur wenige Gesetze eine Definition für Terroranschläge. Vielmehr konzentrieren sie sich im Wesentlichen auf die Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus und insbesondere darauf, ein Gleichgewicht zwischen Repression und Prävention zu finden.

Im britischen Gesetz gibt es allerdings eine Definition des Terrorismus:

- (1) Dieses Gesetz definiert "Terrorismus" als Verwendung oder Androhung von Aktionen, wobei:
 - (a) die Aktion der Definition von Absatz (2) entspricht,
 - (b) die Verwendung oder Androhung darauf abzielt, die Regierung zu beeinflussen oder die Bevölkerung oder einen Teil davon einzuschüchtern, und
 - (c) die Verwendung oder Bedrohung darauf abzielt, eine politische, religiöse oder ideologische Sache voranzubringen.
- (2) Die "Aktion" entspricht dieser Definition, wenn sie:
 - (a) eine schwerwiegende Gewalttat gegenüber einer Person beinhaltet,
 - (b) eine schwerwiegende Sachbeschädigung beinhaltet,
 - (c) das Leben einer Person gefährdet, bei der es sich nicht um den Täter handelt,
 - (d) eine ernstzunehmende Gefährdung für die Gesundheit oder die Sicherheit der Bevölkerung oder einer Bevölkerungsgruppe darstellt oder
 - (e) darauf abzielt, ein elektronisches System ernsthaft zu stören oder zu schädigen.
- (3) Die Verwendung oder Androhung von Aktionen, die der Definition von Absatz (2) entsprechen und die Verwendung von Feuerwaffen oder Sprengstoffen beinhalten, stellt eine terroristische Handlung dar, unabhängig davon, ob Absatz (1)(b) Anwendung findet oder nicht.

(Terrorismgesetz, 2000, Abschnitt 1 Terrorismus: Interpretation)

Auf internationaler Ebene wurden vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zwei wichtige Resolutionen verabschiedet. Die Resolution 1373 (2001) erinnert die Mitglieder der Vereinten Nationen an die Notwendigkeit, den Terrorismus gemeinsam zu bekämpfen, während die einstimmig verabschiedete Resolution 1566 (2004) des UN-Sicherheitsrates eine Definition des Terrorismus enthält und erläutert, dass terroristische Handlungen keinesfalls aus politischen oder ideologischen Gründen entschuldigt werden dürfen.

"(...)3. Kriminelle Handlungen, die insbesondere gegen die Zivilbevölkerung gerichtet sind und das Ziel haben, Tod oder schwere Verletzungen herbeizuführen, oder Geiselnahmen mit dem Ziel, Schrecken in

der Bevölkerung, einer Personengruppe oder bei Einzelpersonen zu verbreiten, eine Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einer Handlung zu zwingen oder davon abzuhalten, wobei diese Handlungen gegen die internationalen Abkommen und Vereinbarungen in Bezug auf Terrorismus verstoßen, sind in keinem Fall durch Beweggründe politischer, philosophischer, ideologischer, rassistischer, ethnischer, religiöser oder vergleichbarer Art gerechtfertigt. Deshalb werden alle Staaten aufgefordert, solche Handlungen zu verhindern und dafür zu sorgen, dass sie durch ein ihrer Schwere angemessenes Strafmaß geahndet werden.“

Die Resolution des UN-Sicherheitsrates gehört, ebenso wie die Charta der Vereinten Nationen, nach den Anschlägen in den USA (11.09.2001), Großbritannien (07.07.2005) und Spanien (11.03.2004) zu den politischen Richtlinien für Staaten und sonstige internationale Organisationen. Diese beiden Dokumente gelten auch als Referenz für die Terrorismusbekämpfung und verleihen ihr eine internationale Dimension. Dennoch werden Attentate in erster Linie in Großstädten verübt, so dass der internationale Charakter des Terrorismus zu einem örtlichen Problem wird. Städte werden zu Zielscheiben, weil sie einerseits die westliche Zivilisation und ihre Modernität verkörpern und andererseits eine große Bevölkerungsdichte aufweisen. Sie sind daher ein ideales Ziel, um ein Wertesystem mitten in seinem Zentrum zu treffen, ebenso wie die Personen, die es diesem System ermöglichen, zu funktionieren. Auf diesen Aspekt kommen wir im nächsten Kapitel noch einmal zurück.

Der Vorschlag des Europäischen Rates im Anschluss an die Anschläge von Madrid, einen europäischen Gedenktag für Terrorismusopfer einzuführen, bestätigt die Wichtigkeit dieses Themas auf der internationalen und lokalen politischen Agenda. Zudem stellt der Europäische Rat einen direkten Zusammenhang zwischen lokalen Anschlägen und weltweiten Befürchtungen her und bestätigt, dass sämtliche Einflusskräfte weltweit bedroht sind.

“Der Europäische Rat ist angesichts der Terroranschläge in Madrid zutiefst getroffen und bringt sein Mitgefühl und seine Solidarität gegenüber den Opfern, ihren Familien sowie dem spanischen Volk zum Ausdruck. Diese barbarischen und feigen Anschläge haben uns auf schreckliche Art und Weise die Bedrohung vor Augen geführt, die auf Grund des Terrorismus über unserer Gesellschaft schwebt. Terroristische Handlungen sind Angriffe auf die Grundwerte der Union. Die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichten sich, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um Terrorismus in jeder Form zu bekämpfen, und zwar unter Wahrung der Grundprinzipien der Union, der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und der Verpflichtungen der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Die terroristische Bedrohung geht uns alle an. Wenn ein Terroranschlag auf ein Land verübt wird, wird die gesamte internationale Gemeinschaft getroffen. Gegenüber Terroristen darf es keine Schwäche und keine Kompromisse

beliebiger Art geben. Kein Land auf der Welt kann sich sicher fühlen. Terrorismus kann nur durch Solidarität und kollektive Maßnahmen besiegt werden. Der Europäische Rat befürwortet den Vorschlag des Europäischen Parlaments, den 11. März zum europäischen Gedenktag für die Opfer des Terrorismus zu erklären.”

Europäischer Rat, Aktionsplan für den Kampf gegen den Terrorismus 10586/04 vom 15. Juni 2004

Nach Meinung der Europäischen Union und der Vereinten Nationen handelt es sich bei Terrorismus um ein weltweites Phänomen, das die Solidarität sämtlicher Staaten und Organisationen erfordert. Daher betrachtet die EU den Kampf gegen den Terrorismus auch unter Einbeziehung aller Beteiligten, von der Spitze des Staates bis hin zu den Bürgern, einschließlich der regionalen und lokalen Behörden sowie der Verbände. Neu am Terrorismus ist nicht so sehr das Phänomen als solches, sondern die verwendeten Methoden und Mittel, die Anlass sein sollten, den internationalen Ansatz in der Terrorismusbekämpfung neu zu überdenken, wie aus der nachstehenden Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und das Parlament hervorgeht:

“Das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und das Recht auf Sicherheit zählen zu den höchsten Menschenrechten. Der Terrorismus bedroht sie alle. Die Wahrung dieser Rechte ist eine fundamentale Aufgabe, die in unseren Demokratien die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure erfordert. Auf europäischer Ebene muss nicht nur eine integrierte, sondern auch eine inklusive Politik verfolgt werden, welche die Parlamente, die Wirtschaftsbeteiligten, Organisationen der Zivilgesellschaft und alle europäischen Bürger einbindet. Der Schutz des Lebens, der Sicherheit und der Freiheit verlangt heute neue Lösungsansätze, Instrumente und Konzepte. Wenn es den Terroristen verwehrt werden soll, die Freiheit zur Ausbeutung der Freiheit zu nutzen, muss die ganze Gesellschaft an der Definition und Entwicklung neuer Instrumente und neuer Kontrollen mitwirken: Benötigt werden effizientere Instrumente zur Bekämpfung des globalen Terrorismus und neue wirksamere Kontrollen, um die Balance zwischen kollektiver Sicherheit und individueller Freiheit zu halten. Doch müssen die Sicherheitsziele mit den Prinzipien der Grundfreiheiten sowie den internationalen Regeln für das freie Unternehmertum und den Handel vereinbar sein; die Vertraulichkeit personenbezogener und geschäftlicher Daten, die aus Sicherheitsgründen erfasst werden, muss in der EU und von unseren Handelspartnern unbedingt garantiert werden.”

Terroranschläge : Prävention, Vorsorge und Reaktion. Brüssel, 20.10.2004, COM(2004) 698 endgültig

Dieses Dokument weist auf zwei grundlegende Aspekte der Terrorismusbekämpfung für die liberalen Demokratien hin. Das erste ist die Notwendigkeit, ein Gleichgewicht zwischen kollektiver Sicherheit und individuellen Freiheiten aufrecht zu erhalten. Es ist nicht möglich, das Ziel in punkto Sicherheit zu Lasten der Freiheiten zu erreichen, die das Fundament der westlichen Demokratien darstellen. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass die Einschätzung dieses Grundsatzes von Staat zu Staat unterschiedlich ist und dass dieser rote Faden fast schon eine Messlatte ist, die ausgehend von der tatsächlichen und der durch die politische Klasse und die Bürger wahrgenommenen Unsicherheit variiert.

Der zweite grundlegende Aspekt betrifft konkretere Elemente der weltweiten Terrorismusbekämpfung, ausgedrückt durch den Bedarf an neuen Instrumenten und Ansätzen. Das bedeutet nicht, dass Terrorismus ein neues Phänomen ist oder dass sich die Definition geändert hat, aber seine Form hat sich entwickelt. Einerseits zeigt der internationale Terrorismus im Stil von Al-Qaida seine Fähigkeit, ein Netz bestehend aus unabhängigen Zellen aufzubauen, deren Erkennung durch Polizei und Geheimdienste schwierig ist. Und andererseits öffnet die Durchführung dramatischer Anschläge Spekulationen hinsichtlich der Ziele und Mittel, über die terroristische Gruppen verfügen (konventionelle, biologische und chemische Waffen, radioaktive und Atombombe) Tür und Tor.

Somit, und ohne die Bedeutung der theoretischen Debatte bei der Definition des Terrorismus zu unterschätzen, geht es um die Mittel zur Bekämpfung und die Beteiligten, wobei das Ziel darin besteht, eine annehmbare Erwiderung auf die terroristische Bedrohung vorzulegen.

Die erste Feststellung in diesem Zusammenhang ist denn auch, dass die Ereignisse des 11. September wie ein Katalysator wirkten, der die Einführung oder Beschleunigung struktureller und organisatorischer Änderungen in den Plänen zur Terrorismusbekämpfung, in den politischen Maßnahmen und den staatlichen Gesetzen nahe legte, wie wir im folgenden Kapitel sehen werden. Insbesondere hat es den Anschein, dass der Einfluss der örtlichen Beteiligten zunahm, und zwar aus mindestens zwei Gründen. Zunächst einmal werden die Städte als potenzielle Zielscheiben zu aktiven Gestaltern des internationalen Systems - und zwar individuell oder über die Spitze ihrer Organisation - an der Seite der Staaten oder sonstiger internationaler Organisationen. Diese Entwicklung betrifft insbesondere die großen Ballungsgebiete wie New York, London und Madrid, aber auch andere Hauptstädte, insbesondere in Europa. Im Zusammenhang mit der wachsenden Bedeutung der Städte sollte aber auch die Rolle der örtlichen Beteiligten ganz allgemein berücksichtigt werden. Und genau das ist eine der ersten Schwierigkeiten, die bei diesem Projekt auftraten, nämlich die Definition dessen, was unter örtlicher Ebene eigentlich zu verstehen ist. Bis zu 4 verschiedene Definitionen wurden von 4 Partnerhochschulen vorgeschlagen. Diese Definitionen entsprechen ebenso vielen verschiedenen Organisationsmodellen wie Staaten (Zentral- und Bundesstaat).

2.2 Lokale Behörden: ihre Relevanz im Kampf gegen den Terrorismus

Die Erfahrungen von London, Madrid oder New York haben gezeigt, dass der lokalen Ebene auf Grund der direkten Einbeziehung der örtlichen Behörden bei einem Terroranschlag im Rahmen des Projektes *Städte gegen den Terrorismus* entscheidende Bedeutung zukommt. Die Städte stellen zweifellos einen neuralgischen Punkt für Terroranschläge dar. Laut Arnaud Blin¹¹, "(...) sind es gerade die Städte, wo Bombenleger aller Art ihre Propaganda betreiben und Terroristen Panik unter den Massen erzeugen wollen, um sie zum Aufstand zu bewegen. In den Städten können aber auch politische Persönlichkeiten, Mitglieder von Königshäusern oder bekannte Großindustrielle ihren Attentaten zum Opfer fallen (...)". Trotzdem wird die Rolle der Städte in der Terrorismusbekämpfung nur selten anerkannt, so dass es ihnen häufig an Legitimität und Kompetenz fehlt, um der Bedrohung durch den Terrorismus Rechnung zu tragen.

Die Resolution 159 des Kongresses der Lokalen und Regionalen Behörden des Europarates¹² erkennt an, dass die Städte eine wichtige Rolle spielen, und verlangt von den lokalen Behörden in Europa, gezielte und umfassende Maßnahmen zu ergreifen, die für den Schutz ihrer Bürger vor Terroranschlägen und Bedrohungen der Demokratie notwendig sind. Zu den Forderungen des Kongresses gehören unter anderem folgende:

- Die Ausarbeitung politischer Maßnahmen, die den sozialen Zusammenhalt begünstigen und die Toleranz durch kulturelle und pädagogische Programme fördern;
- Unterstützung und Förderung eines regelmäßigen Dialogs zwischen den verschiedenen religiösen Konfessionen;
- Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen, um die Bevölkerung in Partnerschaft mit den zuständigen Ämtern und den Regierungen an Sammlungsorten zu schützen;
- Information der Öffentlichkeit über Bedrohungen und Gefährdungen, über die geplanten Notfallmaßnahmen und über das damit zusammenhängende Krisenmanagement (...).¹³

Bei der Untersuchung der Rolle der Städte im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung ergab sich aus den Analysen unserer Partnerhochschulen sehr bald eine große Heterogenität sowohl in Bezug auf die Maßnahmen als auch in Bezug auf die Prävention. Dieses Ergebnis überrascht nicht, da es von der staatlichen Organisation herrührt, die dem jeweiligen Land eigen ist (siehe 1.4). An dieser Stelle sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass das Ziel des Projektes

11 Arnaud Blin. *Démocratie, urbanisation et terrorisme - ce que l'Histoire peut nous apprendre*. Projektleiter der Fondation Charles-Léopold Mayer (Paris), Forscher beim Französischen Institut für strategische Analyse (IFAS - Institut Français d'Analyse Stratégique) und ehemaliger Leiter des Centre Beaumarchais de Recherche Internationale (Washington).

12 Europarat. Kongress der kommunalen und regionalen Behörden. *Resolution 159 (2003) über den Umgang mit Terrorismus - Aufgabe und Zuständigkeiten der örtlichen Behörden*.

13 Ibid. Artikel 23.

Städte gegen den Terrorismus nicht in einem europäischen Modell für lokale Prävention besteht, sondern darin, Denkanstöße sowie konkrete Elemente zu bieten, welche die Einrichtung einer Schulung für die lokalen Behörden in Europa im Bereich der Terrorismusbekämpfung ermöglichen. Zunächst einmal müssen wir uns aber mit der Definition des Konzeptes der "lokalen Behörde" befassen, um den Grund für diese unterschiedlichen Vorgehensweisen zu verstehen.

Eine lokale Behörde ist per definitionem die kleinste politische Einheit eines Staates, die so unterschiedliche politische Realitäten verkörpert wie die Provinz, die Region, das Departement, die Grafschaft (County), die Präfektur, die Stadt oder die Gemeinde. Zudem unterscheiden sich ihre Zuständigkeiten ausgehend von der politischen Organisation des betreffenden Staates stark. In Deutschland beispielsweise sind für die innere Sicherheit sowohl der Bund als auch die Länder zuständig, ebenso wie in Belgien, wo die Polizeiverwaltung der Bundesebene einerseits und auf lokaler Ebene den Bürgermeistern der Städte untersteht. Im Gegensatz dazu stehen das polnische und das portugiesische Beispiel für eine zentralisierte Verwaltung der Polizeieinheiten, die für Sicherheit und Prävention zuständig sind, wie wir im nächsten Kapitel noch sehen werden.

Auf Grund dieser Realität wird die Frage des Terrorismus auf lokaler Ebene zu einer komplexen Herausforderung, da es ebenso viele politische Maßnahmen wie europäische Staaten gibt. Zwar lässt sich dieser Aspekt durch Programme für polizeiliche Zusammenarbeit abschwächen, vor allem wenn es um den Austausch von Fachwissen im Zusammenhang mit der Ausrichtung großer Sportveranstaltungen (Fußballweltmeisterschaft in Deutschland) oder politischer Begegnungen (europäische Ratssitzungen in Brüssel) geht, aber auch im Anschluss an tragische Ereignisse wie die Attentate in London und Madrid.

Dabei drängt sich jedoch eine Feststellung auf : Die Rolle des lokalen Beteiligten in der Terrorismusbekämpfung bestätigt sich, und zwar unabhängig von seiner Definition. Seit zwei Jahrzehnten gewinnt die Anerkennung der lokalen Ebene in der Verwaltung der öffentlichen Politik zunehmend an Bedeutung, wie auch aus der 1985 ausgearbeiteten und mittlerweile von 42 Mitgliedstaaten ratifizierten Europäischen Charta für lokale Autonomie (insbesondere Art. 3 und 4) des Europäischen Rates hervorgeht. Zwar besteht im Hinblick auf die Rolle der lokalen Behörden in der Terrorismusbekämpfung noch Klärungsbedarf, doch obwohl der Terrorismus ein weltweites Phänomen ist, stellt er dennoch eine lokale Herausforderung für die Justiz- und Polizeibehörden, vor allem aber für die politischen Kräfte dar. Allerdings wurde dieser neuen Realität auf Regierungsebene noch nicht umfassend Rechnung getragen, wie beispielsweise das Weißbuch der französischen Regierung über innere Sicherheit im Angesicht des Terrorismus veranschaulicht¹⁴. Die Rolle der lokalen Ebenen wird nicht ausreichend anerkannt, abgesehen davon, dass

14 Belegstelle im Dokument.

sie als Element eines Plans für Krisenmanagement (Vigipirate-Plan) sowie eines Kommunikationsplans (ACROPOL-Netz) gelten.

Ein Indikator für die Bewertung dieser Herausforderung sind denn auch die in den Mitgliedstaaten initiierten Reformen bzw. Reformentwürfe in der Terrorismusbekämpfung, beispielsweise in den Ländern unserer Partnerhochschulen. Das Ausmaß dieses Problems wirkt denn auch wie ein Katalysator für die Ausarbeitung von Reformen (in Frankreich und in der Schweiz¹⁵ durch eine Umstrukturierung der Polizeikräfte) oder für die Beschleunigung eines bereits vor den Attentaten vom 11. September initiierten Prozesses, wie beispielsweise in Belgien, in Folge des durch die Dutroux-Affäre ausgelösten politischen Erdbebens¹⁶.

Die große Neuheit im Zusammenhang mit der Herausforderung in punkto Sicherheit besteht denn auch genau darin, die lokale Dimension verstärkt in die nationale Präventionspolitik einzubeziehen, in deren Mittelpunkt die Städte stehen. Diese Veränderung könnte zu einer wichtigen Entwicklung führen, indem sie, nach dem Vorbild der Stadt New York, die als Symbol, aber auch als potenzielle treibende Kraft in der heutigen Terrorismusbekämpfung gilt, die großen europäischen Hauptstädte zu einem neuen aktiven Gestalter des internationalen Systems macht. Anders ausgedrückt bezieht sich die Herausforderung in Zukunft auf die Rolle und den Stellenwert der Städte, insbesondere in einem zwangsläufig erneuerten UN-System.

Seit ihrer Gründung 1987 unterstützt die Nichtregierungsorganisation Europäisches Forum für Urbane Sicherheit, der fast dreihundert europäische Lokalbehörden angehören, die Schlüsselrolle der lokalen Behörden im Bereich der Sicherheit. Im Jahr 2001 brachten die im Forum vertretenen Bürgermeister ihr Mitgefühl gegenüber den Bürgern der Vereinigten Staaten zum Ausdruck, die von den Anschlägen des 11. September getroffen wurden, und verlangten eine Mobilisierung auf allen Ebenen, wobei sie nachdrücklich darauf hinwiesen, dass “die Städte eine Rolle bei der globalen Mobilisierung spielen müssen, um den Terrorismus zu besiegen. Diese Rolle besteht nicht darin, sich an einem Krieg zu beteiligen, sondern die Werte der Demokratie zu verteidigen.” Das *Manifest von Saragossa*¹⁷ war eine wichtige Etappe in der Anerkennung der Relevanz lokaler Aktionen der Stadtverwaltungen gegen Kriminalität und Terrorismus. Zur Unterstützung der Lokalpolitiker bei der Ausarbeitung vollständiger und umfassender politischer Maßnahmen fördert das FESU den Know-how-Transfer und den Erfahrungsaustausch gemäß dem Modell “Städte helfen Städten”.

15 Gespräch mit Pascal Riat, Sonderkommission, Kriminalpolizei Genf, Schweiz.

16 Beim Europäischen Gipfeltreffen am 8. und 9. März 2007 in Brüssel konnten wir uns mit Roland Vanreusel, Chef de Corps de la Police Bruxelles-Capitales-Ixelles, den Kommissaren Christian De Coninck und Luc Ysebaert unterhalten und einen Blick in die Praxis werfen, um die Sicherheitsmaßnahmen zu beurteilen, die aus diesem Anlass ergriffen wurden.

17 Europäisches Forum für Urbane Sicherheit. *Manifest von Saragossa*. Konferenz von Saragossa am 2., 3. und 4. November 2006.

2.2.1 Konfrontation mit dem Terrorismus auf lokaler Ebene: Handlungsfeld

Die Komplexität der lokalen Ebene in Europa im Hinblick auf Zuständigkeiten, Aufgabenverteilung und verfügbare Mittel für die lokalen Behörden macht ihre Einbeziehung nicht einfacher. Vier Partner des Projektes vertreten unterschiedliche europäische Länder, in denen sich die Handlungsfelder der Lokalbehörden mehr oder weniger unterscheiden. Deshalb ist es erforderlich, zunächst die Wechselwirkungen zwischen der lokalen Ebene und den höheren Ebenen im Bereich der Terrorismusbekämpfung darzustellen, um die wichtigsten Unterschiede und Ähnlichkeiten zu begreifen und die Möglichkeiten für die Ausarbeitung gemeinsamer Richtlinien für sämtliche Lokalbehörden in Europa zu erkennen.

a. Der Fall Großbritannien¹⁸

In Großbritannien gibt es zwei lokale Regierungsstrukturen: eine Struktur mit zwei Ebenen und eine Struktur mit einer einzigen Ebene. Die Struktur mit zwei Ebenen umfasst die Grafschaftsräte, die unter anderem Bildungsleistungen, Sozialleistungen und Notfallplanung für das Gebiet der Grafschaft bereit stellen. Die Bezirksräte sind für stark ortsbezogene Dienste wie Abfallwirtschaft, kollektive Sicherheit, städtebauliche Entwicklung und Notfallplanung zuständig.

Die Struktur mit einer einzigen Ebene umfasst Verwaltungsräte, Stadträte und Gemeinderäte. Sie besitzen die umfassende Kontrolle über die Bereitstellung der Dienstleistungen, für die sie verantwortlich sind. Die Finanzierung stammt in diesem Fall aus Subventionen der Zentralregierung sowie lokalen Steuern und Abgaben.

Abgesehen von der Definition der Dienstleistungen, die auf lokaler Ebene erbracht werden müssen, folgen die Räte vor allem den Initiativen der Zentralregierung, die Empfehlungen herausgibt oder Gesetze erlässt. Beispiele für solche Empfehlungen und Gesetze sind dem Gesetz über die zivilen Interventionspläne von 2004 und dem Leitfaden des Gesundheitsministeriums für die im Falle einer Grippepandemie zu treffenden Vorkehrungen zu entnehmen, aber auch beim Innenministerium (Einfluss auf die kollektive Sicherheitsagenda), beim Präsidium des Exekutivrates und insbesondere bei seinem für zivile Interventionspläne zuständigen Sekretariat erhältlich¹⁹. Dieses Sekretariat wurde errichtet, um die Fähigkeit Großbritanniens zu verbessern, sich auf Notfallsituationen vorzubereiten, einzugreifen und die Normalität wieder herzustellen.

Zur Sicherstellung einheitlicher Rahmenbedingungen für den Zivilschutz in Großbritannien wurde im Anschluss an eine Reihe größerer Zwischenfälle von

¹⁸ Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf dem Vortrag *Die Erfahrung der britischen kommunalen Behörden mit der Terrorismusbekämpfung* von Spencer Webster beim Seminar in Kattowitz und bei der Debatte im Rahmen des Seminars *Cities against Terrorism* in Bristol. Die ausführlichen Berichte dieser beiden Seminare sind unter <http://www.fesu.org> (Secutopic Terrorism) verfügbar.

¹⁹ Das Sekretariat für zivile Einsatzpläne (Civil Contingencies Secretariat - CCS) tagt im Exekutivrat in der Zentralregierung.

landesweitem Ausmaß wie Überschwemmungen, Maul- und Klauenseuche, Brände und Ölkrise 2004 das Gesetz über die zivilen Interventionspläne²⁰ eingeführt.²¹

Das britische Gesetz über Kriminalität und öffentliche Unruhen (Crime and disorder act, 1998) fordert unter anderem von sämtlichen Dienststellen der Lokalbehörden, dass sie die Erfordernisse einer Verringerung der Kriminalität analysieren und sich dafür einsetzen, die Chancen für die tagtägliche Gewährleistung der kollektiven Sicherheit ihrer Dienste zu optimieren. Terrorismus ist ein Verbrechen. Deshalb haben die lokalen Behörden und sonstige Dienststellen wie die Gesundheitsdienste von Haus aus die gesetzliche Verpflichtung, eine Präventionsrolle zu spielen. Allerdings ist diese nur selten ausdrücklich in ihre Strategien integriert. Auf nationaler Ebene ist diese Trennung der Aktivitäten beim Umgang mit Terrorismus ebenfalls in der Organisation der Dienststellen und der politischen Prozesse sichtbar.

Trotz der genannten Lücken leisten die lokalen Behörden in Großbritannien direkt oder indirekt wichtige Arbeit auf mehreren Ebenen, um einen Beitrag zur Prävention und zur Verringerung der Folgen von Terrorismus zu leisten. Zwischen den verschiedenen lokalen Behörden bestehen große Unterschiede im Hinblick auf die zur Verringerung der Gefahr terroristischer Anschläge ergriffenen Initiativen, aber diese sind in jeder Hinsicht angemessen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Gefährdung für Hauptstädte und andere Großstädte wesentlich größer ist als für entlegene Orte und Kleinstädte. In den letzten vierzig Jahren wurden fast alle Terroranschläge in Großbritannien im Stadtgebiet von London verübt. Einzige Ausnahme waren zwei Anschläge gegen die Städte Birmingham und Manchester und damit die beiden größten englischen Städte nach London, sowie überraschenderweise eine Explosion in St. Helen's in Lancashire, einer mittelgroßen Industriestadt, zu der sich die IRA bekannt hatte.

b. Der Fall Portugal²²

In Portugal legt das Gesetz 169/99 vom 18. September 1999 die Zuständigkeiten der portugiesischen Stadtverwaltungen fest. Außerdem schreibt es die Rechtsstruktur seiner Organe und der zivilen Gemeinden fest. Bestimmte Zuständigkeiten der Stadtverwaltungen können denen der Verwaltungspolizei ähneln. Zu ihren Aufgaben gehört die Entscheidung, ob sie eine städtische Polizei und einen städtischen Sicherheitsrat gründen wollen oder nicht. Darüber hinaus ist jeder Bürgermeister in enger Zusammenarbeit mit der Nationalen Zivilschutzbehörde

20 Der ungekürzte Wortlaut des Gesetzes von 2004 über die zivilen Einsatzpläne ist auf der britischen Homepage <http://www.ukresilience.info>

21 Eine ausführlichere Analyse des Gesetzes von 2004 über die zivilen Einsatzpläne ist Kapitel 3.2.1: *Ein bereichsübergreifender Ansatz: Der Fall Großbritannien* zu entnehmen.

22 Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf dem Vortrag *Nationaler Zivilschutz und Krisenmanagement* von Manuel Joao Ribeiro beim Seminar *Cities against Terroris* in Lissabon. Der Bericht dieses Seminars ist unter <http://www.fesu.org> (Secutopic Terrorism) verfügbar.

für den städtischen Zivilschutzdienst verantwortlich und muss die erforderliche Übereinstimmung mit den bereits verabschiedeten Plänen und Programmen sowie die notwendige Koordination der Einsätze im Zivilschutz berücksichtigen (das heißt Hilfsaktionen, insbesondere bei Katastrophen oder Unglücksfällen).

Der Zivilschutz ist in erster Linie mit der Notfallverwaltung verbunden und kommt im Wesentlichen bei schweren Unfällen und Katastrophen zum Einsatz, wie unlängst im Zivilschutzgesetz²³ festgelegt. Der Zivilschutz soll natürliche und technologische Gefährdungen, aber auch Gefahren verringern, die eine Bedrohung für Menschenleben und Eigentum darstellen können. Dabei handelt es sich nicht nur um Überschwemmungen, Erdbeben, Feuer und Vulkanausbrüche, sondern auch um Unfälle, wie Industrieunfälle, Transport von Gefahr- und Giftstoffen, sowie Umweltgifte. Er konzentriert sich auf Not- und Unfälle, die als identifizierbar und begrenzt gelten. Im Allgemeinen ist es möglich, das Ausmaß der Notfälle vorherzusagen, da die Bedrohungen, Schwachstellen und Gefährdungen insgesamt identifiziert und bekannt sind. Die Interventionspläne und -mittel sind zumindest teilweise vorhanden. Die an Notfalleinsätzen beteiligten Partner kennen sich und kennen die spezifischen Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten.

Nach Ansicht von Manuel João Ribeiro haben die Ereignisse des 11. September in New York, sowie die Anschläge vom 11. März in Madrid und vom 7. Juli in London tiefgreifende Veränderungen in diesem Ansatz bewirkt, und das nicht nur in Portugal. Das *Krisenkonzept* befindet sich im sozialen Umbruch und steht im Widerspruch zu den *Unfall-* oder *Notfallkonzepten*.

In Portugal ist die Nationale Zivilschutzbehörde²⁴ (NACP) für die Ausrichtung und Beaufsichtigung der Aktivitäten der Feuerwehr und die Koordination sämtlicher Zivilschutz- und Erste-Hilfe-Aktivitäten landesweit zuständig.

Die Hauptaufgaben der nationalen Struktur gemäß Definition im Zivilschutzgesetz sind:

- Prävention und Verringerung der Gefährdung im Zusammenhang mit Katastrophen und Reduzierung ihrer potenziellen Folgen;
- Koordination und Überwachung der gesamten Einsätze der portugiesischen Feuerwehr;
- Bewertung von Analysen, Projekten und Plänen für Brandschutz und Überprüfung und Überwachung ihrer Anwendbarkeit vor Ort;
- Verwaltung und Koordination von Notfalleinsätzen auf nationaler und lokaler Ebene.

Abgesehen von den Zentralstellen (zu denen eine nationale Kommandobehörde

²³ Gesetz Nr. 27/2006, 3. Juli 2006.

²⁴ Ergebnis der Verschmelzung der drei Organisationen Nationale Brandschutzbehörde, Nationale Zivilschutzbehörde und Nationale Waldbrandkommission.

für Notfalleinsätze gehört) besteht die NACP auch heute noch aus 18 Bezirkskommandostellen für Notfälle (eine für jeden der 18 Bezirke des portugiesischen Staatsgebietes). In Städten und Gemeinden ist der Bürgermeister für den Zivilschutz verantwortlich. Jede Stadtverwaltung besitzt eine Dienststelle, die für den Zivilschutz zuständig und berechtigt ist, sämtliche Zivilschutzeinsätze zu organisieren, vorzubereiten, einzuleiten und zu unterstützen.

Gemäß der internationalen Zivilschutznorm kommt die NACP in vier Bereichen zum Einsatz:

- Prävention (Gefährdungsbeurteilung, Erkennung und Beobachtung von Sicherheitsproblemen, Schulung, Information der Öffentlichkeit);
- Vorbereitung (Planungsinstrumente für die Organisation von Notfalleinsätzen im Rahmen mehrerer Bedrohungen und Gefährdungen);
- Erste Hilfe und Notfalleinsätze (Waldbrände und Brände in Städten, Unfälle, Versorgung der Opfer vor ihrer Einlieferung ins Krankenhaus, internationale humanitäre und technische Hilfsmissionen);
- Wiederherstellung (Beitrag zur territorialen Organisation im Zuge einer Überwachung der territorialen Entwicklungspläne und der städtischen Leitpläne).

Im Hinblick auf die konkrete Bedrohung und die Gefährdung durch Terroranschläge muss anerkannt werden, dass dieser spezifische Bereich keine historische Priorität der NACP war. Dabei gibt es Simulationen und spezifische Übungen, an denen sich die NACP beteiligt. In operativer Hinsicht fanden mehrere Einsätze im Wesentlichen nach dem 11. September im Zusammenhang mit der Bedrohung durch Anthrax (*Milzbrand*) statt.

Dabei handelt es sich aber um einen Bereich, der in die Zuständigkeit der Forschungs- und Sicherheitsdienste der Polizei fällt, in dem auch die Streitkräfte eine wichtige Rolle spielen. Damit bleibt die Frage, ob und wie die NACP in diesem Bereich eingreifen kann, unbeantwortet.

Zunächst einmal handelt es sich um einen Bereich, der in die Zuständigkeit der Regierung fällt. So werden logischerweise die gesamten Ressourcen und verfügbaren Mittel genutzt. Außerdem verfügt die NACP über Bezugsgrundlagen, die sich zwar nicht speziell auf die terroristische Bedrohung und damit zusammenhängende Themen beziehen, die aber problemlos angepasst werden können, um auf diesen Bereich Anwendung zu finden. Im Übrigen wird die Notwendigkeit, jede Interventionspolitik anzupassen und auf ein Konzept der Mehrfachbedrohung anstatt auf eine bestimmte Gefährdung zu konzentrieren, immer breiter angenommen. Und schließlich muss auch die Kooperation zwischen allen Beteiligten gefördert werden.

Folglich muss die NACP in punkto Krisenmanagement im Zusammenhang

mit terroristischen Bedrohungen die Rolle des aktiven Gestalters und Partners übernehmen, der mit spezifischen Zuständigkeiten ausgestattet ist, anstatt in Kompetenzstreitigkeiten mit anderen Organisationen zu geraten. Die NACP kann in der Präventionsphase, bei der Schulung der Zielgruppen in der Bevölkerung und bei der Information der Öffentlichkeit und damit in Bereichen kooperieren, in denen sie über eine umfassende Erfahrung verfügt. Sie kann auch zu einer Optimierung des Zusammenwirkens, der Komplementarität und der Koordination von Notfallplänen beitragen.²⁵ Simulationen und Übungen auf nationaler und internationaler Ebene müssen weiter organisiert werden und sich gezielt auf die Erkennung von Fehlern und Schwächen konzentrieren, um sie zu korrigieren und Leistungen zu verbessern.

c. Der Fall Polen²⁶

Die Verfassung der Republik Polen von 1997 bildet die rechtliche Grundlage der lokalen Selbstverwaltung in Polen. Gemäß dem Gesetz von 1998, mit dem die Gebietsaufteilung des Staates reformiert wird, gibt es drei Verwaltungsebenen:

1. Die *Woiwodschaft* - Provinz oder Regionaleinheit, von denen es derzeit 16 gibt. Auf dieser Ebene wird die Provinzregierung durch einen Marschall vertreten und koexistiert mit der staatlichen Verwaltung unter Leitung der Woiwoden, den Vertretern der Zentralregierung auf regionaler Ebene. Die Woiwoden sind für die Umsetzung der staatlichen Politik in ihrer Woiwodschaft verantwortlich. Als Vertreter der Landesregierung kann der Woiwode auch zwingende Vorgaben für sämtliche staatlichen Verwaltungsorgane machen, die in Notsituationen auch für das lokale Verwaltungsorgan zwingend vorgeschrieben sind. Der Woiwode ist als direkter Leiter der integrierten staatlichen Verwaltung (wie Polizei und Feuerwehr) für ihr Funktionieren und für ihre Effizienz verantwortlich, sowie für die Ergebnisse. Außerdem ist er befugt, auf Ebene der nicht integrierten staatlichen Verwaltung zu handeln (die direkt dem Staatsminister oder dem Verantwortlichen des Zentralbüros unterstellt ist, z.B. der Gesundheits- und epidemiologische Dienst der Woiwodschaft). Der Woiwode überwacht das Funktionieren der örtlichen Verwaltungseinheiten unter Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

2. Das *Powiat* ist eine Verwaltungseinheit der zweiten Ebene der lokalen Selbstverwaltung in Polen. Sie ist kleiner als die Woiwodschaft, aber größer als die als *Gmina* bezeichneten kleinsten Einheiten. Das Powiat

25 Die Beachtung dieser Anforderungen war für den Erfolg der Notfalleinsätze nach den Attentaten in London ausschlaggebend.

26 Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf dem Vortrag *Krisenmanagement und Kommunikationssystem* von Grzegorz Kamienowski beim Seminar *Cities against Terrorism* in Kattowitz (der ungekürzte Bericht ist unter <http://www.fesu.org> verfügbar) und Informationen aus dem Büro der schlesischen Woiwodschaft. <http://www.katowice.uw.gov.pl/>

führt die Gemeinde-übergreifenden staatlichen Aufgaben aus. Es ist für Instandhaltung und Verwaltung von Schulen, Büchereien und Vereinen mit sozialen Aufgaben verantwortlich, überwacht den Bau und die Reparatur von Straßen, verwaltet die Sozialleistungen und kämpft gegen die Arbeitslosigkeit. Auf dieser Ebene wird die örtliche Verwaltung vom Rat und der Versammlung des Powiat unter Leitung des Starost (Powiat-Leiter) wahrgenommen.

3. *Gmina* (Stadt, Gemeinde) – Die kleinste Verwaltungseinheit der lokalen Selbstverwaltung. Die *Gmina* ist hauptsächlich für die primären und konkreten Bedürfnisse ihrer Einwohner verantwortlich. Sie verwaltet die städtische Entwicklung und die Grundstücksverwaltung, den Umweltschutz, Straßen, Brücken, öffentliche Verkehrsmittel sowie die Bereitstellung von Strom und Heizung für die Einwohner. Sie stellt auch die Instandhaltung der öffentlichen Bereiche sowie die Verwaltung und Instandhaltung der städtischen Gebäude und der öffentlichen Infrastrukturen sicher.

Derzeit weist das Zivilschutzsystem in Polen nach Ansicht von Grzegorz Kamienowski zahlreiche Lücken und Mängel auf. Diese Situation geht auf die Reform der staatlichen Verwaltung, die Dezentralisierung des Staates und die neuen Gegebenheiten der Marktwirtschaft zurück, die zu einer mangelnden Kohärenz bei der Durchführung der sicherheitsspezifischen Aufgaben und zu einem Mangel an Gesetzen geführt hat, die das Funktionieren dieses Systems festlegen. Die kurzfristig verabschiedeten Gesetze oder Gesetzeszusätze verschlimmern die Lage eher, als sie zu verbessern. Die mangelnde Kohärenz ist auf unzählige Gesetze aus unterschiedlichen Epochen zurückzuführen.

Die Art der in den Woiwodschaften und damit auf der niedrigsten Ebene der polnischen Zentralverwaltung übernommenen Aufgaben basiert nicht auf einheitlichen oder rechtlichen Normen, sondern auf zahlreichen Gesetzen, die vom polnischen Verteidigungsministerium sowie vom Ministerium für Inneres und Verwaltung koordiniert werden. Im Rahmen der Landesverteidigung werden die Aufgaben vom Verteidigungsministerium überwacht, während die Aufgaben mit Bezug zur inneren Sicherheit dem Innenministerium unterstehen.

In Polen verfügen die Woiwoden über bestimmte städtebauliche Unterlagen, mit deren Hilfe sie die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement bei Terroranschlägen durchführen können. Diese Dokumente, die im Kapitel über Krisenmanagement ausführlich vorgestellt werden, umfassen:

1. Den "operativen Funktionsplan der Woiwodschaft";
2. Das "nationale Krisen- und Notfallmanagementsystem";
3. Den "Kriseninterventionsplan der Woiwodschaft Schlesien".

d. Der Fall Deutschland²⁷

Auf Grund der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland liegen die Zuständigkeiten und Maßnahmen im Hinblick auf die Kriminalprävention in den Händen der 16 Bundesländer. Im Hinblick auf Prävention und Kooperation wurde die Bund-Länder-Projektgruppe (BLPG) gegründet, der Abgeordnete des Bundestags und der 16 Landtage angehören.

In den letzten Jahren waren die öffentlichen Verkehrsmittel weltweit das Ziel terroristischer Anschläge. Deshalb arbeitete die Bund-Länder-Projektgruppe BLPG an der Verbesserung der Sicherheit in den öffentlichen Verkehrsmitteln. Dabei spielen die Mitarbeiter dieser öffentlichen Verkehrsmittel eine wichtige Rolle in punkto Sicherheit, da sie in besonders "gefährdeten" Bereichen auf Verkehrswegen und in Bahnhöfen tätig sind. Die BLPG wies auf die erforderlichen Qualifikationen dieser Mitarbeiter hin, die den Umgang mit gefährlichen Situationen gelernt haben müssen. Eine Kampagne mit dem Titel *Aufmerksam unterwegs* wurde gestartet, um die Aufmerksamkeit von Fahrgästen und Mitarbeitern im Hinblick auf herrenlose Gepäckstücke zu wecken. Der deutsche Staat setzte diese Maßnahmen, die das Ergebnis der Arbeiten der BLPG sind, auf lokaler und nationaler Ebene um.

Daneben wurde eine Vereinbarung zwischen der Polizei und dem *Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen* geschlossen. Für die Terrorprävention in Deutschland galt es als wichtig, dass staatliche Behörden mit privaten Sicherheitsunternehmen zusammenarbeiten, um die vorbeugenden Maßnahmen zu optimieren.

Die Vertreter auf allen lokalen Ebenen in Deutschland sind verpflichtet, Maßnahmen zur Verringerung der unmittelbaren Bedrohung durch den Terrorismus einerseits und die negativen Folgen eines Anschlags andererseits vorzubereiten und zu ergreifen.

Am 1. Januar 2002 trat das neue Antiterror-Gesetz in Deutschland in Kraft. Damit entstand eine neue juristische Grundlage, mit der die Ausweisung von Personen aus sogenannten "Schurkenstaaten" erleichtert wurde. Die Festlegung dieser Staaten erfolgte durch Verwaltungsverordnungen des Bundesinnenministeriums und des Außenministeriums. Künftig ist es möglich, Maßnahmen zur Identitätsbestätigung zu ergreifen. Dazu gehören die Erfassung biometrischer Daten und Stimmenaufzeichnungen. Außerdem ist die Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen im Bereich der Visumserteilung für Staatsbürger aus "Schurkenstaaten" möglich, so dass die Erteilung eines Visums in gerechtfertigten Fällen abgelehnt werden kann.

²⁷ Das folgende Kapitel basiert im Wesentlichen auf den Vorträgen von Wilfried Blume-Beyerle und Gottfried Stömer beim Seminar *Cities against Terrorism* in Tübingen (ungekürzter Bericht unter <http://www.fesu.org>).

Gemäß dem geänderten Aufenthaltsgesetz ist die Ausweisung eines Ausländers künftig möglich, wenn feststeht, dass die Sicherheit oder die demokratische Ordnung des Staates gefährdet ist, oder wenn der Betreffende einer terroristischen Vereinigung angehört oder diese unterstützt und/oder an Gewalttaten mit politischem Hintergrund beteiligt ist. Verbrechen gegen den Frieden oder die Menschlichkeit, die versuchte Rekrutierung von Personen in terroristischen Gruppen sowie Handlungen zur Auslösung von Unruhen sind gültige Ausweisungsgründe. Wenn Ausländer das Land nicht freiwillig verlassen oder aus diversen Gründen nicht ausgewiesen werden können, können umfassende Überwachungsmaßnahmen ergriffen werden, die den Handlungsspielraum der betroffenen Personen deutlich einschränken. Für die Ausführung dieser Maßnahmen sind die ausländischen Behörden verantwortlich. Die Terrorbekämpfung wurde von einer spezialisierten Arbeitsgruppe mit Sitz in München eingeleitet. Seit März 2003 wurden von den örtlichen Behörden 20.000 Sicherheitsbefragungen durchgeführt. 2.000 Fälle wurden von anderen Sicherheitsdiensten geprüft.

Im Rahmen der Arbeitsgruppe BIRGIT für die Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus werden neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden erarbeitet. Ziel dieser Arbeitsgruppe ist die Ausweisung von Islamisten, die eine Gefahr darstellen, und/oder die Einschränkung ihres Handlungsspielraums durch die konsequente Anwendung der geltenden Gesetze im Rahmen des Möglichen. Im Hinblick auf das genannte Antiterrorgesetz haben Arbeitsgruppen wie BIRGIT die Möglichkeit, eng mit ausländischen Behörden, der Polizei und den Verfassungsschutzämtern in einem vereinfachten offiziellen Rahmen zusammenzuarbeiten. In Bayern analysierte die Arbeitsgruppe BIRGIT über 60 Einzelfälle, von denen die meisten zur Ausweisung von Gefährdern führte. Die konsequente Anwendung der geltenden Gesetze ermöglichte es, sämtliche bekannten Anhänger der Gruppe Ansar el Islam dazu zu bewegen, München zu verlassen. Dieses "bayerische Modell", das auf ausführlichen Verhören und einer intensiven Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden basiert, wurde seitdem von anderen Bundesländern übernommen.

2.2.2 Der Wert der Erfahrung in der Terrorbekämpfung

Die terroristische Bedrohung hat nicht die gleiche Bedeutung, je nachdem, ob es sich um eine Hauptstadt, um eine Stadt mit kosmopolitischer Bevölkerung, um eine Stadt in der Nähe strategischer Anlagen (Ölterminal, Kernkraftwerk, Staudamm usw.) oder einen kleinen Ort handelt. Hinzu kommt die sogenannte historische Variable, da Städte in Ländern mit Tradition in der Terrorbekämpfung theoretisch besser auf eine derartige Bedrohung vorbereitet sind. Parallel dazu stellt die lokale Ebene in der Staatsstruktur eine ebenso wichtige Variable dar, denn je nachdem, ob es sich um einen föderalistischen oder einen zentralisierten Staat handelt, sind die Zuständigkeiten der lokalen Behörden in der Terrorbekämpfung sehr

unterschiedlich. In diesem Zusammenhang ist die Kombination der drei Faktoren städtisches Profil, Erfahrungsschatz und Staatsstruktur die Erklärung für die extremen Unterschiede zwischen den örtlichen Methoden in der Terrorbekämpfung, wodurch die Ausarbeitung eines "europäischen Modells" zusätzlich erschwert wird. Diese erste Schlussfolgerung, auf die wir während dieses gesamten Berichts zurückkommen werden, bedeutet aber nicht, dass die Ausarbeitung von Leitlinien für die europäischen Lokalbehörden in der Terrorismusbekämpfung unmöglich ist. De facto haben wir im Schlussteil Initiativen der Lokal- oder Polizeibehörden in den Staaten unserer Partnerhochschulen ermittelt, die durchaus auch in anderen Ländern auf örtlicher Ebene umgesetzt werden können. Die Ausarbeitung dieser Leitlinien sollte jedoch nicht über die Realität hinwegtäuschen, dass die Länder, die bereits Erfahrung in der Terrorbekämpfung haben, unterschieden werden müssen von denjenigen, die glücklicherweise nie mit Terroraktionen konfrontiert waren. Die Erfahrungen auf nationaler Ebene bilden eine wichtige Grundlage für die lokalen Behörden zur Ausarbeitung einer Terrorbekämpfungspolitik unter Berücksichtigung der auf nationaler Ebene entwickelten Richtlinien oder unter Ausarbeitung neuer Instrumente.

Mit Ausnahme Frankreichs (ETA, FLNC), Spaniens (ETA) und Italiens (Rote Brigaden), die nicht in das CAT-Projekt integriert wurden, sind England und Deutschland die einzigen Länder unter unseren Partnerhochschulen, die bereits mit Terroranschlägen konfrontiert wurden. Der Fall England ist mit Sicherheit der symptomatischste, zum einen auf Grund seiner Vergangenheit als Kolonialreich und zum anderen auf Grund der Situation in Nordirland. Im ersten Fall mussten die englischen Behörden mit den Unabhängigkeitsbewegungen in ihren ehemaligen Kolonien nach dem Zweiten Weltkrieg, allen voran in Palästina und auf Kreta, zurecht kommen, wo sich ausnahmsweise örtlich begrenzte Terroraktionen auf das gesamte Land ausweiteten und im Endeffekt dem britischen Mandat ein Ende setzten. Tatsächlich wird den Forderungen von Terroristen nur in Ausnahmefällen nachgegeben, erst recht wenn sie zum Abzug einer Besatzungsmacht führen sollen. Diese Situation wurde zwar durch spezifische Bedingungen begünstigt, wobei die Bewegungen gegen die Kolonialmächte von einer weitreichenden politischen und logistischen Unterstützung durch die Bevölkerung profitierten und das englische Kolonialreich die Infragestellung seiner Kolonialpolitik erkennen musste und so seine Legitimität einbüßte. Zwar machte die postkoloniale Zeit den Terrorismus zu einer zusätzlichen Waffe im Dienste der Aufständischen, doch lässt sich der Terrorismus trotzdem nicht auf diesen Tatbestand beschränken, wie in Teil 2.1 aufgezeigt wurde. Der Kampf gegen die Kolonialmächte in Palästina und auf Kreta ist eine ganz besondere Form des Terrorismus, die im Übrigen als „historischer Terrorismus“ bezeichnet wird, im Gegensatz zum modernen Terrorismus, den die Situation in Nordirland symbolisiert (Wilkinson 2006: 20-26). So diente gerade die Situation in Nordirland als Vorlage für die Terrorismusbekämpfung in England

und prägte die Entstehung des modernen Terrorismus. Bereits Alan Greer²⁸ wies darauf hin, dass der Ursprung der terroristischen Bedrohung der letzten 50 Jahre für England auf die IRA und nicht auf eine islamistische Gruppe zurückgeht²⁹. Allerdings bekam die Bedrohung seit den Anschlägen vom 7. und 21. Juli 2005 in London sowie nach den fehlgeschlagenen Attentatsversuchen vom 29. Juni in der englischen Hauptstadt und vom 30. Juni 2007 am Flughafen Glasgow ein neues Gesicht, das den islamischen Fundamentalismus in den Vordergrund rückt. Nach Angaben des Richters Justice Fulford, der beim Prozess gegen die 4 Hauptangeklagten³⁰, die für den Anschlag am 21. Juli zu jeweils 40 Jahren Gefängnis verurteilt wurden, mit den Ermittlungen betraut wurde, steht außer Zweifel, dass ein Zusammenhang mit dem Anschlag vom 7. Juli besteht. In beiden Fällen handelt es sich um Anschläge, die nach Ansicht des Richters durch Al-Qaida angeregt und überwacht wurden³¹. Vor diesem Hintergrund mag man darüber nachdenken, die von den englischen Behörden in Nordirland erworbene Erfahrung im heutigen Kampf gegen den Terrorismus in Europa einzusetzen.

Nach Meinung von Alan Greer und trotz des unterschiedlichen Kontextes bestehen Parallelen zwischen der Situation in Nordirland und nationalistischen Terrorgruppen, was beispielsweise in Spanien im Baskenland der Fall ist. Selbst wenn die Beweggründe einer Terrorgruppe nichts mehr mit der Gründung eines Staates und der Anerkennung einer Nation zu tun haben, wie die Anschläge in London und Madrid veranschaulichen, ist der Erfolg im irischen Krisenmanagement natürlich von großem Nutzen. Zur Bewertung des zurückgelegten Wegs sollte daran erinnert werden, dass in der politischen Kultur in Nordirland sowohl seitens der Republikaner als auch seitens der Loyalisten die politische Gewalt eine Konstante des Nordirlandproblems war. Die Lösung dieses Konfliktes führt berechtigterweise zu Fragen über die Faktoren, die übernommen werden oder als Anregung in der heutigen Terrorismusbekämpfung dienen können.

Generell gibt es im Hinblick auf die Präventionspolitik Parallelen, die dazu beigetragen haben, den Konflikt in Nordirland zu entschärfen, und zwar speziell im Hinblick auf drei Aspekte.

1. Identifikation der sozialen Bedürfnisse

Das englische Vorgehen in Ulster legte beispielsweise den Schwerpunkt auf so unterschiedliche Bedürfnisse wie die Errichtung von Freizeitzentren und die Zusicherung von Bürgerrechten. Im ersten Fall ging es darum,

28 Alan Greer. *Northern Ireland: transferable lessons for dealing with other terrorist situations*. Dozent für Staatspolitik, University of the West of England,

29 In dem 29 Jahre währenden Konflikt verloren 3.300 Personen ihr Leben. Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, Routledge, London and New York, 2006, S. 27.

30 Muktar Ibrahim, Yassin Omar, Ramzi Mohammed und Hussain Osman

31 Dominic Casciani, 21/7: *Was it linked to 7/7 ?*, BBC News, 11. Juli 2007, www.news.bbc.co.uk.

eine größere Zahl dieser Zentren als in allen anderen Gebieten zur Gemeinschaftsentwicklung in Großbritannien zu gewährleisten. Im zweiten Fall versuchte die Regierung, die Forderungen der katholischen Minderheit im Bereich der bürgerlichen Freiheiten, mit denen die Behörden konfrontiert waren, besser zu berücksichtigen.

2. Bildung

Hierbei handelt es sich um ein Schlüsselthema der Terrorbekämpfung, dessen Bedeutung zweifellos parallel zum Paradigma der Präventionspolitik zunehmen wird. In diesem Bereich legte die Reform des Bildungswesens im Rahmen des langjährigen Konfliktes in Nordirland den Schwerpunkt auf die Notwendigkeit, katholische und evangelische Kinder gemeinsam zu unterrichten, damit die Kultur der Trennung und der Segregation in der Schule keinen Platz mehr hat.

3. Kommunikation und Dialog

Die Erfahrung in Nordirland hat gezeigt, wie wichtig die Aufrechterhaltung des Dialogs und der Kommunikation zwischen den Beteiligten ist, auch wenn offiziell keine Verhandlungen laufen. Das Vorhandensein eines regelmäßigen, auch inoffiziellen Kontaktes war entscheidend für die Aufrechterhaltung der Chancen, den Konflikt zu beenden. Der Kontext des modernen Terrorismus, mit dem die Regierungs- und Lokalbehörden inzwischen konfrontiert sind, hat jedoch nicht die dem Konflikt in Nordirland eigene historische Beständigkeit, wo die Beteiligten eindeutig identifiziert waren: die IRA auf der einen und die englischen Behörden auf der anderen Seite. Der aus autonomen Zellen bestehende moderne Terrorismus ist facettenreicher. Deshalb ist die Einrichtung eines Dialogs zwischen den Behörden und diesen Bewegungen schwierig, weil sich ihre Struktur ebenso wie ihre Mitglieder rasch ändern. Mit anderen Worten: Die eventuellen Parallelen, die aus dem Fall Irland gezogen werden können, betreffen eher den sozialen Dialog und die Kommunikation mit den Bevölkerungsgruppen, aus denen die Terroristen stammen, als die Einführung eines direkten Dialogs im Rahmen einer Verhandlung zwischen allen Beteiligten. Wenn die Ziele einer Terrorgruppe zudem international und nicht auf ein Land oder eine Region begrenzt sind (wie bei Unabhängigkeitsforderungen), wie beispielsweise die von Al-Qaida geäußerten Angriffe auf westliche Werte, dann sollte die Kommunikationspolitik auf der gleichen Ebene angesiedelt sein. Für die lokalen Behörden kann die Kommunikation noch komplexer werden, weil es darum geht, mit der von der Regierung vorgegebenen Linie konform zu gehen oder eine spezifische Kompetenz zu erhalten. Damit ist die Erfahrung in Nordirland eher im Rahmen eines übergreifenden Dialogs (Präventionspolitik) als im Rahmen einer Verhandlungsoptik (Reaktionspolitik) unumgänglich.

Ganz generell können wir davon ausgehen, dass der positive Ausgang der Situation in Nordirland ohne Zweifel eine wichtige Rolle in der Entstehung der Terrorabwehr in England spielte. Doch angesichts der Besonderheit der heutigen terroristischen Bedrohung einerseits, nämlich ihrer religiösen Komponente (zum Beispiel islamischer Fundamentalismus), und dem externen Ansatz gegenüber den Schauplätzen eines Anschlags andererseits, muss die Anwendung des in Nordirland verwendeten Krisenmanagement-“Modells” auf die heutige Situation nuanciert erfolgen. Der gesetzliche Rahmen in England hat sich denn auch gewandelt, um dieser neuen Herausforderung Rechnung zu tragen, und verfügte bereits ab dem Jahr 2000 über ein Antiterrorgesetz (British Terrorist Act, abgeändert im Jahr 2006), das eine Definition des modernen Terrorismus mit einem ziemlich weit reichenden Spektrum enthält und den Terrorismus in die politischen, religiösen und ideologischen Beweggründe einbezieht. Doch erst 2004 gab es eine gesetzgeberische Innovation mit dem *Civil Contingencies Act 2004*, der den örtlichen Behörden die Ausarbeitung eines Systems für Terroranschläge vorschreibt, was natürlich vor logistische und finanzielle Probleme stellt. Der Unterschied zwischen erfahrenen und unerfahrenen Städten kommt aber vor allem in struktureller Hinsicht zum Tragen. In Portugal beispielsweise konnten wir feststellen, dass die NACP, die inzwischen für die Terrorbekämpfung zuständig ist, ursprünglich Aufgaben in der Organisation und Überwachung des Zivilschutzes und der Ersten Hilfe auf nationaler Ebene innehatte. Nach den Attentaten vom 11. September 2001 erhielt die NACP diese neue Zuständigkeit, was zeigt, dass die terroristische Bedrohung auf dem europäischen Kontinent an sich zwar etwas Neues ist, aber nicht zwangsläufig zur Gründung neuer Institutionen führt. Die Politik der Städte in diesem Bereich zeichnet sich im Übrigen im Wesentlichen durch eine Neuverteilung der verfügbaren Mittel aus, was die Ausarbeitung oder Einführung neuer Initiativen in den Bereichen Prävention oder Kommunikation nicht ausschließt.

Für Deutschland, den einzigen im CAT-Projekt vertretenen föderalistischen Staat, konnten wir bereits feststellen, dass die 16 Länder im Mittelpunkt des Präventions- und Kooperationssystems im weitesten Sinne stehen. Mit der Ausarbeitung der Leitlinien wird eine Projektgruppe, die BLPG, beauftragt, die, wie in Portugal, inzwischen auch für das Problem der Terrorismusbekämpfung zuständig ist. Im Zuge der Antiterror-Gesetze von 2002 wurde jedoch ein spezifischer Ansatz eingerichtet, in dessen Rahmen einerseits die Sicherheitsstandards an den Grenzübergängen erhöht wurden und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den Behörden bei der Überwachung von Personengruppen, die als potenziell gefährlich gelten, verstärkt wurde (BIRGIT-Programm). Dieses letztgenannte Element, das sich bei der Überwachung der Mitglieder der Münchner Terrorzelle bewährte, diente auch anderen Ländern als Modell. In diesem Fall könnte nicht nur die Erfahrung eines Staates mit der Frage der Terrorismusbekämpfung ein Modell für andere europäische Regionen darstellen, sondern auch die Teilebene dieses Staates, nämlich des Landes Bayern.

Das Beispiel Polen veranschaulicht einen anderen Aspekt dieser historischen Variablen, der nicht nur mit dem Fehlen einer präzisen terroristischen Bedrohung zu tun hat, sondern auch mit der noch jungen polnischen Demokratie. Erstens beteiligt sich Polen zwar aktiv an der internationalen Terrorbekämpfung, unter anderem durch die Entsendung von Soldaten in den Irak (ebenso wie England und Portugal), doch scheint das Land und folglich seine größten Städte einer terroristischen Bedrohung dennoch weniger ausgesetzt zu sein als England. Zweitens, und das ist ein wichtiges Element, ist Polen eine junge Demokratie, die in der Sowjetzeit keine terroristischen Bedrohungen kannte und deren Zivilschutzsystem noch in der Konsolidierungsphase ist, wobei der gesetzliche Rahmen und eine Einsatzleitung auf Regierungsebene (Verteidigungs-, Innen- und Verwaltungsministerium) geschaffen wurden. Zwar gibt es einen Plan für lokale Krisensituationen, doch handelt es sich dabei noch um Zukunftsmusik.

Die Bedeutung dieser historischen Variablen, die es den besonders erfahrenen Städten ermöglicht, sowohl Präventionspolitik als auch Pläne für Krisensituationen möglichst realitätsnah zu antizipieren, muss jedoch relativiert werden. Zum einen sind die Kooperationsprojekte zwischen den diversen Beteiligten im Rahmen des Umgangs mit dem Terrorismusproblem auf europäischer Ebene (Behörden, Polizei, Richter, Ausbilder) immer besser entwickelt, was die Grundlage für einen regen Erfahrungsaustausch in diesem Bereich darstellt. Im Bereich der Kooperation zwischen Polizei (Art. 29 und 30 EU) und Zoll (Art. 135 EG) beispielsweise bieten das Schengen-Abkommen oder die Gründung von Europol 1995 einen geeigneten Rahmen für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der den Austausch und die Erfahrungen auf europäischer Ebene fördert. Und zum anderen sind zwar bisweilen tragische Ereignisse wie die Terroranschläge von London und Madrid, aber auch große Kultur- und Sportveranstaltungen wie die Weltausstellung oder die Fußballweltmeisterschaft Möglichkeiten für europäische Experten, sich zu informieren, sich auszutauschen und zu diskutieren. Die Informationstreffen von Vertretern der europäischen Polizeibehörden nach den Attentaten in London veranschaulichen eine Praxis, die sich zur Frage des Terrorismus intensivieren könnte, und zwar nicht nur unmittelbar nach dramatischen Ereignissen. Der als globales Problem dargestellte Terrorismus ist trotz allem eine lokale Herausforderung, die es erforderlich macht, die Bestandteile der Terrorbekämpfung neu zu überdenken.

Deshalb verfügen manche Länder, denen es an nationaler Erfahrung mangelt, inzwischen über Dialogplattformen zur Gegenüberstellung ihrer Politik im Bereich der Terrorismusbekämpfung und zur Berücksichtigung der lokalen Dimension in ihren Strukturen. Aufgabe dieses Projektes war es daher auch, europäische Experten mit der Realität der lokalen Dimension des Terrorismus zu konfrontieren, um ihr Fachwissen zu fördern und die Rolle der lokalen Ebene in der Terrorismusbekämpfung besser zu verstehen und zu definieren.

**T E R R O R I S M U S -
P R Ä V E N T I O N : V O N
D E R K O O P E R A T I O N
Z U R P A R T N E R S C H A F T**

3

3. TERRORISMUSPRÄVENTION: VON DER KOOPERATION ZUR PARTNERSCHAFT

3.1 Prävention und Kommunikation

In den europäischen Staaten ist die Terrorismusprävention ein Bereich, der sich stark entwickelt, da sich die Behörden nicht mehr ausschließlich der Instrumente aus der Kriminalprävention bedienen, sondern darüber hinaus auch ihre eigenen Mittel vor allem im Bereich des Dialogs zwischen den Bevölkerungsgruppen entwickeln. Schematisch dargestellt ist die Leitlinie der von den lokalen Behörden verfolgten Präventionspolitik im vom Europarat in seiner Übereinkunft vom 16. Mai 2005³² festgelegten Rahmen verankert, welcher auf zwei Schwerpunkten basiert (Art. 2). Der Schwerpunkt wird zum einen auf die Bildung repressiver Behörden (Polizeikräfte) und zum anderen auf die Entwicklung präventionspolitischer Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Kultur, Information, Medien und Information der Öffentlichkeit gelegt. Die Präventionspolitik, die in Ergänzung zu den repressiven Maßnahmen wirkt, wurde somit zu einem Schlüsselement der Terrorbekämpfung, vor allem im Rahmen unserer multikulturellen Gesellschaften, in denen die Verbindung zwischen politischen Behörden und Zivilgesellschaft verstärkt werden muss.

Parallel dazu ist die Kommunikation, ohne einen Teilbereich der Präventionspolitik darzustellen, ein untrennbarer Bestandteil davon geworden, um einerseits das so genannte „Zusammenleben“ mittel- und langfristig zu fördern und andererseits bei Terroranschlägen Schlüsselinformationen an die Bürger weiterzugeben. Da diese beiden Begriffe sich gegenseitig bedingen, werden wir sie parallel behandeln.

3.1.1 Prävention statt Reaktion

Die Präventionspolitik verweist auf Elemente, die sich unterscheiden, aber auch ergänzen. Dazu gehören geheimdienstliche Aktivitäten, Unterwanderung, sozialer Dialog und Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen. Diese mittel- und langfristig angesiedelten Maßnahmen sollen sich mit den Ursachen des Terrorismus befassen, die Einzelne dazu veranlassen, Anschläge zu verüben, wobei einige von ihnen bewusst ihr Lebens aufs Spiel setzen. Bereits Henry Shaftoe³³ wies darauf hin, dass die ausschließliche Ergreifung repressiver Maßnahmen, die er als Bedrohung durch Sanktionen bezeichnet, nicht nur unzureichend ist, sondern zudem auch ihre Wirkung nicht unter Beweis stellen konnte. Bei der Ausarbeitung strengerer gesetzlicher Bestimmungen in den USA³⁴ ebenso wie in Europa mit dem Ziel,

32 Übereinkunft des Europarates für Terrorismusprävention (STCE Nr. 196), in *Conseil de l'Europe, La lutte contre le terrorisme. Les normes du Conseil de l'Europe*, Strassburg, Editions du Conseil de l'Europe, 4. Ausgabe, 2007, S. 165-183.

33 Henry Shaftoe, Report from the 1st local seminar in Bristol, CAT's programme, 28.-29. September 2006.

34 Henry Shaftoe, ibidem, S. 9.

jegliche Terrorhandlungen im Keim zu ersticken, handelt es sich im Wesentlichen um symbolische Aktionen, die das Engagement der politischen Behörden in diesem Kampf veranschaulichen sollen. Umgekehrt kann dieses Normungssystem durch die Stigmatisierung einer bestimmten Bevölkerungsgruppe eine der ursprünglich angestrebten entgegengesetzte Wirkung haben, indem die Kooperation mit den Gruppen, die eine entscheidende Rolle in der Terrorbekämpfung spielen, eher erschwert als begünstigt wird. Im Übrigen basierten die Urteile gegen einen der Urheber der Anschläge vom 11. September in den USA, Zacarias Moussaoui, sowie gegen Abu Hamza in Großbritannien wegen Aufrufs zum Mord im Rahmen seiner Predigten in der Finsbury Park-Moschee auf den alten Bestimmungen und nicht auf den neuen Antiterror-Gesetzen, die in jedem der beiden Länder verabschiedet wurden. Vor diesem Hintergrund ist zwar die Abschreckung durch die Justizsysteme nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der Terrorismusbekämpfung, doch muss sie durch eine Präventionspolitik ergänzt werden, die einerseits darauf abzielt, die Gelegenheiten für die Planung terroristischer Handlungen einzuschränken (Situationsprävention) und andererseits darauf, jegliche Motivation, die zu einer solchen Handlung führt, zu beseitigen (soziale Prävention). Die Stärkung der Präventionsarbeit in der Terrorismusbekämpfung wird denn auch von keiner Regierung in Frage gestellt, ganz im Gegenteil, doch liegt die Herausforderung beim verwendeten Ansatz. Die Frage ist, obwohl die eingesetzten Methoden aus der Verbrechensbekämpfung stammen, ob es in Verbindung mit der Terrorismusbekämpfung nicht gewisse Besonderheiten gibt. Die an diesem Projekt beteiligten Experten waren sich diesbezüglich nicht einig. Zwar erkennen sie die Merkmale des modernen Terrorismus an, die in der Einleitung dieser Unterlage hervorgehoben wurden, doch ist eine Terrorhandlung nach ihrem Dafürhalten in erster Linie eine kriminelle Handlung, welche die Inanspruchnahme der in der Verbrechensbekämpfung eingesetzten Methoden rechtfertigt. Zwar lässt sich die Notwendigkeit nicht leugnen, sich auf die heutigen und bisherigen Praktiken aus der Verbrechensbekämpfung zu stützen, doch muss auch anerkannt werden, dass die vernetzte Organisation oder die religiöse Komponente des modernen Terrorismus zu spezifischen Vorgehensweisen führt. Beispielsweise erinnert Mounir Azzaoui³⁵ in Bezug auf den Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen daran, dass allein die Tatsache, dass ein Dialog zwischen Vertretern der verschiedenen Moslemverbände, die dem Zentralrat der Muslime Deutschlands angehören, und den deutschen Behörden entstand, zu Spannungen innerhalb der moslemischen Gemeinschaft führen kann, da diese ausgesprochen heterogen ist. Denn obgleich das Vorgehen der deutschen Behörden keineswegs auf Verdächtigungen beliebiger Art gegenüber der islamischen Religionsgemeinschaft³⁶ beruht, könnten sich Mitglieder dieser Gemeinschaft von ihren eigenen Vertretern verraten fühlen, nur

35 Er war bis Dezember 2006 Sprecher des Zentralrates der Deutschen Moslems und nahm als Sachverständiger an den Konferenzen teil, die im Rahmen des CAT-Projektes organisiert wurden (Tübingen und Brüssel).

36 Bundeskriminalamt, *Common Dialogue between Muslim Organisations and Security Authorities - Programme for "Confidence-Building Measures"*, 19.12.2005, S.3.

weil sie sich an einem Dialog beteiligen. Die Erklärung liegt in der internationalen Ausrichtung der Terrorismusbekämpfung. Die deutsche Unterstützung für den amerikanischen Einsatz im Irak hat die deutschen Behörden in den Augen etlicher deutscher Moslems "disqualifiziert". Somit erscheint jegliche Institutionalisierung einer Annäherung politisch heikel, sowohl für die offiziell Beteiligten als auch für die Mitglieder der Moslemgemeinschaft. Vor diesem Hintergrund muss die Präventionspolitik diese internationale Dimension berücksichtigen, auch wenn das Handlungsfeld auf lokaler Ebene angesiedelt ist. Somit kann die Gefahr einer Stigmatisierung der Moslemgemeinschaft potenziell hoch sein, wenn Programme über den Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen dem stark politischen und sogar identitätsbezogenen Charakter der Terrorismusbekämpfung nicht ausreichend Rechnung tragen.

Anhand dieses Beispiels lässt sich das eigentliche Ziel der Prävention und damit die Frage ansprechen: Welche Gründe veranlassen eine Person oder eine Personengruppe dazu, eine terroristische Handlung zu begehen, und anhand welcher Faktoren lässt sich das Profil eines Terroristen erstellen? Anders ausgedrückt: In welche Richtung müssen präventive Aktionen führen?

a. Wer sind die Terroristen?

Die Frage ist komplex, denn es gibt eigentlich kein typisches Profil des Terroristen. Der Fall der vier Briten, die Urheber der Anschläge vom 7. Juli 2005 in London waren³⁷, ist hierfür eine hervorragende Veranschaulichung, und insbesondere der des mutmaßlichen Anführers der Gruppe, Mohammed Sidique Khan. Der Lebensweg dieses in Leeds von pakistanischen Eltern geborenen britischen Staatsbürgers zeigt eine perfekt integrierte Persönlichkeit, die, zumindest nach Angaben von Freunden und Bekannten, während der Schulzeit weder Rassismus noch religiöser Indoktrination ausgesetzt war³⁸. Sein Umschwenken auf den Terrorismus, worauf nichts an seinem Profil schließen ließ, zeigt die ganze Problematik der Präventionspolitik auf, da es effektiv unmöglich ist, das typische Profil eines Terroristen zu erarbeiten.

Dennoch gibt es, wie auch von Jean-Claude Salomon³⁹ hervorgehoben wird, bestimmte Elemente, anhand deren gewisse Ansätze im Hinblick auf den Kontext einerseits, der die Gelegenheit zu terroristischen Handlungen begünstigt, und auf die Terroristen selbst andererseits herausgearbeitet werden können. Zunächst ist eine erste Feststellung unumgänglich: die scheinbare „Normalität“ der Terroristen darf keinesfalls vergessen werden, da es sich ja um Personen handelt, die in unsere Gesellschaften integriert sind, selbst wenn sie im vollkommenen Widerspruch

37 Mohammed Sidique Khan, Shehzad Tanweer, Germaine Lindsay, Hasib Mir Hussain.

38 *Profile Suicide Bombers*, Homepage von BBC News (www.news.bbc.co.uk), 30. April 2007.

39 *The Mind of the Terrorist*, Dokument, das beim 1. CAT-Seminar an der Universität Bristol, 28.-29. September 2006, vorgestellt wurde.

zu ihren Grundwerten stehen. Genau dies ist eine der Hauptschlussfolgerungen der Forschungsarbeit von Jessica Stern, die religiöse Terroristen (Christen, Juden und Moslems) befragt hat, die im Libanon, in Pakistan und in den Vereinigten Staaten inhaftiert sind. Ihr Hauptbeweggrund bestand darin, der restlichen Welt neue geistige, politische und religiöse Normen aufzuzwingen, selbst wenn sie dafür mit dem Leben bezahlen mussten, während sie aber gleichzeitig ihrer normalen Tätigkeit in ihrer Bevölkerungsgruppe weiterhin nachgingen⁴⁰.

Diese Feststellung scheinbarer Normalität der Terroristen ist eine notwendige Voraussetzung für die Ausarbeitung jeder Art von Präventionspolitik, um die Identifikation von Faktoren zu ermöglichen, die Einzelne dazu treiben, Anschläge zu verüben. In diesem Zusammenhang erstellt Jean-Claude Salomon eine Liste mit Schlüsselaspekten, um das Profil des Terroristen besser abzustecken, deren wichtigste Elemente für die Ausarbeitung eines Analyserasters für die lokalen Behörden nachstehend aufgeführt sind:

- Die Gewalt ist bei Terroristen einfach gezielter und besser organisiert als bei Jugendlichen, die an Gewaltakten oder Verbrechen beteiligt sind. Die eigentlichen Ursachen sind im Wesentlichen die gleichen.
- Die Ziele sind symbolisch, aber auch politisch/religiös, identitätsspezifisch oder ethnisch.
- Terroristen sind wie Sie und ich, mit denselben Grundbedürfnissen, Emotionen, Gefühlen und Zielen.
- Terroristen sind weder verrückt noch wahnsinnig und leiden auch nicht unter krankhaften Störungen, wenngleich einige möglicherweise unter den Folgen von PTSD oder Persönlichkeitsstörungen leiden.
- Terroristen sind das Ergebnis von drei Einflüssen: individuell, organisatorisch und umfeldspezifisch.
- Mehrere Schlüsselbegriffe müssen unbedingt berücksichtigt werden, da sie zum Teil die Persönlichkeit eines Terroristen erklären: Identifikation, Selbstwertgefühl, Rache, Frustration, Reaktion, Ansehen, Entfremdung, Herausforderung, Ehre, Zorn, Groll, Konflikt, Ärger.
- Die Terroristen von heute sind keine Einzelgänger, sondern eher Teil von Netzwerken.
- Terroristische Netzwerke sind lebende Organismen, die durch eine Gruppendynamik angetrieben werden.
- Die Vernetzung ist die Erklärung für den Unterschied zwischen Terroristen und städtischer Gewalt oder einer bestimmten kriminellen Aktivität.
- Das Netzwerk ist der Schlüssel, von der Auswahl über die Anwerbung, Schulung und Vorbereitung bis hin zur Durchführung von Anschlägen.

40 Jessica Stern, *Terror in the name of God. Why religious militants kill ?*, New York, HarperCollins, 2003.

Zu den wichtigsten Elementen dieses Rasters gehört die Vielseitigkeit der an der Organisation eines Anschlags beteiligten Personen, die eine entscheidende Rolle spielt. Denn die Beteiligung an einem Terrornetz beschränkt sich nicht allein auf den Bombenleger. Auch die Anwerbung der Mitglieder der Organisation, die Schaffung eines Netzwerks, seine Finanzierung sowie die Organisation und schließlich der eigentliche Anschlag erfordern ganz unterschiedliche Fähigkeiten, welche die Präventionsarbeit noch komplexer machen. Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht darin, dass Anschläge durch Personen verübt werden können, die in dem betreffenden Land keinen Wohnsitz haben, sondern sich dort nur vorübergehend während der Organisation ihres Anschlags aufhalten. Dies galt für die Attentatsversuche auf zwei Züge in Dortmund und Koblenz am 31. Juli 2006, an denen fünf Libanesen und ein Syrer beteiligt waren, von denen nur zwei effektiv in Deutschland ansässig waren⁴¹. Folglich muss die Präventionspolitik im weitesten Sinne sämtliche Besonderheiten berücksichtigen und in verschiedene Richtungen handeln.

Somit stellt sich den örtlichen Behörden ein zweifaches Problem :

1. Man braucht das nötige Fachwissen, um mit sämtlichen Anforderungen des modernen Terrorismus zurecht zu kommen.
2. Angesichts der Vielfalt der präventiven Maßnahmen ist eine optimale Koordination zwischen allen Beteiligten sowohl innerhalb ein- und derselben Behörde (horizontale Kooperation) als auch mit anderen staatlichen Ebenen oder sogar ausländischen Partnern (vertikale Kooperation) erforderlich.

Diese Feststellung ist im Übrigen nicht allein der Präventionspolitik vorbehalten, sondern gilt für sämtliche von der Terrorismusbekämpfung betroffenen Bereiche auf lokaler Ebene (Krisenmanagement, Dialog und Opferhilfe). Unser Projekt kommt denn auch zu dem Schluss, dass die Terrorbekämpfung auf lokaler Ebene wie ein Katalysator wirkt und die Behörden dazu zwingt, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu ändern und/oder zu reformieren, innerhalb deren der Kampf gegen den Terror angesiedelt ist, um die Kooperation zwischen den betroffenen Beteiligten zu ermöglichen und somit ihr Wirken vor Ort zu legitimieren.

b. Die Akteure der Prävention

Angesichts der Anerkennung des multidimensionalen Charakters der Terrorismusbekämpfung muss der Einzugsbereich der Akteure der Präventionspolitik erweitert werden, was durchaus vor organisatorische Herausforderungen stellt. Um diese Komplexität zu erfassen, wurde von Henry Shaftoe⁴² bezogen auf den englischen Kontext ein Schaubild bestehend aus 3 konzentrischen Kreisen entwickelt, die sowohl für die einzelnen Ebenen stehen, auf denen gegenüber

41 Bericht des 4. CAT-Seminars, Universität Tübingen, 27.-28. November 2006, S.19-20.

42 Henry, Shaftoe, *ibidem*, S.17.

den Terroristen Einfluss genommen werden kann, als auch für die verschiedenen Ebenen des präventiven Handelns.



Der erste Einflussbereich, der zu Verhaltens- und Haltungsänderungen bei den Terroristen führt, ist die nähere Umgebung, bestehend aus Familie und Freunden. Der zweite Bereich umfasst sowohl den allgemeinen Rahmen der von den örtlichen Behörden erbrachten Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Sicherheit, Polizei), die Religionsvertreter sowie die Verbände, die sich mit sozialen Fragen beschäftigen. Das Wirken dieser Akteure ist für die langfristige Prävention entscheidend. Und der letzte Bereich ist transnationaler Art, da er die nationalen und internationalen Geheimdienste, die Zentralregierungen, die lokalen Vertreter und die Sicherheitsdienste umfasst, aber auch die Europäische Kommission

Zwar wird die Relevanz der lokalen Ebene in der Terrorismusbekämpfung nicht in Frage gestellt⁴³, doch erscheint ihre Rolle in der Prävention de facto in

43 Frédéric Esposito, 7. September 2007, *Peur sur la ville : comment les autorités locales font face à la menace terroriste ?*, Le Temps; Nick Tilley und Gloria Laycock, *Working out what to do : Evidence-based crime reduction*, Report produced in conjunction with the National Institute of Justice Washington D.C., Crime Reduction Research Series Paper 11, British Home Office, 2002.

unterschiedlichem Ausmaß an eine Reihe von Beteiligten gebunden, wie das vorstehende Schema perfekt veranschaulicht. Im Falle Englands hätte diese Bindung umso stärker sein müssen, als die lokalen Behörden seit 1998 im Anschluss an die Ausarbeitung des Crime and Disorder Act⁴⁴ mit einer gesetzlichen Verpflichtung konfrontiert sind. Dieser gesetzliche Rahmen verlangt von ihnen sowie von den anderen staatlichen Behörden (zum Beispiel den Gesundheitsdiensten), ihr Wirken in der Verbrechensbekämpfung zu verstärken, in die auch Terrorismusfragen einbezogen werden können. In Wirklichkeit gibt es die Ergreifung präventiver Maßnahmen zur Verringerung der terroristischen Gefahr⁴⁵ auf nationaler Ebene, während sie auf lokaler Ebene noch relativ selten sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass die lokalen Behörden überhaupt keinen Einfluss auf die Prävention nehmen, sondern dass es auf lokaler Ebene kein Schema gibt, das sich ausdrücklich mit der Terrorismusbekämpfung befasst, zumindest außerhalb der großen Ballungsgebiete. Im Wesentlichen gibt es derartige Systeme in den Städten London, Birmingham und Manchester als Folge der IRA-Attentate in den letzten vierzig Jahren.

Der Einfluss der Geschichte auf die Terrorismusbekämpfung ist denn auch ein wichtiger Aspekt, denn die Vergangenheit ist nicht nur für bestimmte präventive politische Maßnahmen lehrreich, sondern erinnert uns auch daran, dass ihre Aktualität relativ ist, denn dieses Phänomen hat es leider schon immer gegeben, wie von Adam Roberts⁴⁶ betont wird.

c. Partnerschaftliche Zusammenarbeit als Grundlage für Prävention

Die Prävention erfordert einen politischen Ansatz, der mit sämtlichen von ihrem Einzugsbereich betroffenen Sektoren im Einklang steht. Anders ausgedrückt: Da es nicht mehr möglich ist, einen einzigen Beteiligten mit sämtlichen Kompetenzen auszustatten, ist es erforderlich, die Prävention von der Warte der Kooperation der verschiedenen Beteiligten auf lokaler und nationaler Ebene zu betrachten. Ihre Verwirklichung oder besser gesagt ihre Machbarkeit stößt jedoch auf ein institutionelles Hindernis, da die politische Organisation jedes Staates sehr unterschiedlich ist: vom französischen Zentralismus bis hin zum deutschen Föderalismus. Somit ist die Rolle, die der nationalen Ebene in der Prävention zugewiesen wird und insbesondere im Bereich der Terrorismusbekämpfung ebenso unterschiedlich. Dennoch konnten wir im Rahmen dieses Programms mehrere Initiativen beobachten, welche die Möglichkeiten bestätigen, die Präventionspolitik auf eine starke partnerschaftliche Komponente zu stützen.

44 Office of Public Sector Information, *Crime and Disorder Act 1998* Homepage (<http://www.opsi.gov.uk>).

45 Office of Public Sector Information, *Prevention of Terrorism Act 2005* Homepage (<http://www.opsi.gov.uk>).

46 Adam Roberts, *The 'War on Terror' in historical perspective*, Unterlage, die bei der Abschlusskonferenz des CAT-Projektes in Brüssel am 10.-11. September 2007 vorgestellt wurde.

In Deutschland⁴⁷ wurde die Bund-Länder-Projektgruppe (BLPG) mit Vertretern der Bundesregierung sowie der Länderregierungen eingerichtet, die sich mit der Gefahr einer terroristischen Bedrohung im Bereich des öffentlichen Verkehrs befassen soll. Der Schutz der Verkehrsinfrastrukturen rückte gerade nach den Anschlägen in Madrid und London in den Vordergrund. Ziel der BLPG ist es, sich mit drei wichtigen Präventionsschwerpunkten zu befassen :

1. Erkennung potenzieller Gefahren im deutschen Straßen- und Schienennetz;
2. Schulung der Staatsbediensteten (wie Bus-, Zug- und U-Bahn-Fahrer), damit sie wissen, wie sie bei einem Anschlag reagieren müssen;
3. Einführung einer Informationskampagne mit dem Titel *Aufmerksam unterwegs*, damit sowohl die Fahrgäste als auch die Angestellten beispielsweise auf unbeaufsichtigte Gepäckstücke achten.

Die Ergebnisse dieser Projektgruppe wurden auf Bundesebene ebenso wie auf lokaler Ebene in den Bundesländern umgesetzt, wodurch ein Top-Down-Ansatz von oben nach unten konkretisiert wurde. Die Anwesenheit von Vertretern der Länderregierungen erklärt diesen Transfer zwischen zwei Ebenen des politischen Systems in Deutschland, bringt aber auch die Anerkennung der entscheidenden Rolle zum Ausdruck, welche die lokalen Behörden künftig in der Terrorbekämpfung spielen.

Umgekehrt basierten sich die Behörden des Landes Bayern⁴⁸ im Rahmen eines Bottom-up-Ansatzes, also von unten nach oben, auf eine neue Bundesnorm im Bereich der Terrorbekämpfung, um die Erkennung von als potentiell gefährlich eingestuften Personen in islamistischen Kreisen zu verstärken. Diese extrem gezielte Präventionspolitik entwickelte sich in einer Arbeitsgruppe mit der Bezeichnung "BIRGIT" (Beschleunigte Identifizierung und Rückführung von Gefährdern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus/Extremismus), in der verschiedene lokale Beteiligte an der Bekämpfung des Terrorismus sitzen (Polizei und politische Behörden). Konkret bewertete diese Gruppe das Profil von 60 Personen, die als gefährlich eingestuft werden, bevor die meisten von ihnen gemäß den Bestimmungen des genannten Gesetzes aus Deutschland ausgewiesen wurden. Eines der greifbarsten Ergebnisse war, dass Mitglieder der islamistischen Gruppierung Ansar al Islam die Stadt München verlassen mussten. Dieses von den deutschen Bundesbehörden als „bayerisches Modell“ bezeichnete Beispiel ermöglichte die Entwicklung einer Kooperation auf lokaler Ebene zwischen den Beteiligten an der Erkennung von als gefährlich eingestuften Islamisten. Es diente auch für andere Bundesländer als Präventionsmodell angesichts der Bedrohung durch eine Form des religiösen Terrorismus, von denen einige die Funktionsweise der Arbeitsgruppe BIRGIT übernahmen.

47 Gerald Störmer, *Police terrorism prevention in the state of Hesse on local level*, vorgestellt beim 4. CAT-Seminar an der Universität Tübingen, 27.-28. November 2006.

48 Bericht des 4. CAT-Seminars an der Universität Tübingen, 27 - 28. November 2006, S. 24-28

Der politische Kontext stellt sich in England ganz anders dar, weil die Rolle der Behörden nicht eindeutig festgelegt ist, wodurch jede Form der Zusammenarbeit zusätzlich erschwert wird. So liegt die Zuständigkeit für Präventionsarbeit entweder bei der Sicherheitsbehörde (community safety unit) oder bei der Behörde für Notfallplanung (emergency planning). Im Lichte der Debatten bei den Konferenzen des CAT-Projektes scheint die Koordination der Präventionsaktivitäten zwischen diesen beiden Behörden erforderlich. Die erste steht nämlich im direkten Kontakt zur Bevölkerung, während die andere über das bessere technische Fachwissen in punkto Prävention verfügt. Parallel dazu müsste die Politik zur Terrorismusprävention in die örtliche Sicherheitsstrategie integriert werden, wie etwa die Initiativen, die von den Behörden von Westminster⁴⁹ oder in der Grafschaft Halton⁵⁰ ergriffen wurden. So wurde beispielsweise in der Grafschaft Halton eine „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ entwickelt, die sämtliche örtlichen Beteiligten in die Ausarbeitung einer lokalen Sicherheitsstrategie einbezieht. Dies ist im Übrigen mit Ausnahme der Präventionsprogramme in den großen Ballungsräumen eines der wenigen Beispiele auf lokaler Ebene in England.

3.1.2 Globale Kommunikationsstrategie

Kommunikation ist ein Mittel für die Terrorismusbekämpfung, das aus zwei getrennten Bereichen besteht. Der erste betrifft die Verbreitung von Informationen an die Bevölkerung und zwar sowohl bei einem Anschlag als auch ganz allgemein in Bezug auf Prävention. Der zweite Bereich betrifft die Weitergabe von Informationen zwischen den direkten Beteiligten am Kampf gegen den Terrorismus. Da die Kommunikation ausgehend von den Bereichen geformt wird, die von der Terrorbekämpfung abgedeckt werden, erfordert die Ausarbeitung einer globalen Kommunikationsstrategie zunächst, dass sämtliche Maßnahmen zur Terrorbekämpfung von der Prävention bis hin zum Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen optimal koordiniert werden.

Die Schwierigkeit bei der Ausarbeitung einer globalen Strategie besteht in der mangelnden Koordination zwischen den verschiedenen Beteiligten, deren Folgen bei der Ausarbeitung der Kommunikationspolitik direkt spürbar werden. Parallel dazu und damit die Kommunikation sowohl für die örtlichen Behörden als auch für die Bevölkerung transparent bleibt, müssen die Initiatoren eindeutig identifizierbar sein (wer kommuniziert?) und der Inhalt der Mitteilungen muss verständlich und einheitlich (zwischen den Informationsträgern) sein. Unter Berücksichtigung dieser inhaltlichen Auflage (Einheitlichkeit der Information) und die Vorgaben hinsichtlich der Form (die Koordination zwischen allen Beteiligten an der Terrorismusbekämpfung) kann eine Kommunikationsstrategie ausgearbeitet werden.

49 John Baradell und Dean Ingledew, *Working together in partnership to prevent emergence of threat of terrorism*, Unterlage, die beim 1. CAT-Seminar an der Universität Bristol, 28.-29. September 2006, vorgestellt wurde.

50 Spencer Webster, *British local authorities' experience at prevention of terrorism*, Unterlage, die beim 1. CAT-Seminar an der Universität Bristol, 28.-29. September 2006, vorgestellt wurde.

a. Entwicklung eines einheitlichen Informationssystems für die breite Öffentlichkeit

Seit mehreren Jahren ist die Aufmerksamkeit der Reisenden in Flughäfen oder Bahnhöfen geschärft im Hinblick auf herrenlose Koffer. Dies ist das Ergebnis einer Kommunikation, die von den europäischen Behörden wie auch in den meisten Ländern entwickelt wurde, um jeglichen Anschlag mit einer "Kofferbombe" zu vereiteln, wie wir mit dem deutschen Beispiel der BLPG erwähnt hatten. Dieser Wandel vom einfachen Reisenden und allgemein vom Bürger zur "Watch Dog" wird im Übrigen von den Staaten selbst durch die Stärkung ihres Sicherheitssystems insbesondere in Flughäfen aufrecht erhalten, durch die Vorschrift des biometrischen Ausweises, systematische Kontrollen der Passagiere und ihrer persönlichen Habe, für die im Übrigen zunehmend strengere Kontrollen gelten.

Der Übertritt einer Grenze oder besser gesagt von einem Sicherheitsraum in einen anderen (als Folge der Schengen-Vereinbarungen) wird zu einem ausgesprochen subjektiven Mittel für die Personen, das Sicherheitsniveau und damit die potenzielle Gefährdung zu bewerten und zu vergleichen. Anhand dieses Beispiels lässt sich präzise veranschaulichen, wie eine Sicherheitsvorrichtung und die damit einhergehende Informationspolitik dazu beitragen können, ein Sicherheits- oder Unsicherheitsgefühl der Personen zu definieren. Für die Behörden ist es entscheidend, dass die Kommunikation nicht das Gegenteil der gewünschten Wirkung erzielt, vor allem hinsichtlich der Prävention, das heißt dass sie ein Gefühl der Sicherheit verstärken soll und nicht das Gegenteil. Die Einheitlichkeit der mitgeteilten Informationen, das heißt die Garantie, dass die Initiatoren (Behörden, Vertreter usw.) die gleiche Botschaft übermitteln, spielt eine entscheidende Rolle. Eine Botschaft kann aber angepasst und damit von einer allgemeinen Botschaft unterschieden werden, wenn die Behörden auf eine bestimmte Gruppe abzielen.

Bei der Simulation eines Terroranschlags in einem Einkaufszentrum, die im Rahmen eines CAT-Projektes vorgestellt wurde, befasste sich Richard Flynn⁵¹ mit einer gezielten Kommunikationspolitik, die in diesem Fall an die Ladenbesitzer gerichtet war. Die Wahl dieser Zielgruppe ist damit zu erklären, dass ein Einkaufszentrum ein potenzielles Ziel darstellt, das geschützt werden muss, ohne dass es im Rahmen der ergriffenen Maßnahmen zum Bunker wird. Somit werden die Ladenbesitzer einerseits zu einem Bestandteil der Sicherheitsvorkehrungen, indem sie auf verdächtige Pakete achten, und erhalten andererseits Kenntnis vom bei einem Anschlag zu verfolgenden Protokoll (Erste-Hilfe-Maßnahmen, Gruppieren von Verletzten). So wurde eine Kommunikation speziell geplant, um diese Präventionspolitik bei den Ladenbesitzern zu begleiten.

⁵¹ Richard Flynn, National Counter Terrorism Security Office (NaCTSO), *Simulation exercise - a terrorist attack in a crowded place*, Film, der beim 1. CAT-Seminar an der Universität Bristol, 28.-29. September 2006, gezeigt wurde. Das NaCTSO entwickelte Leitfäden mit diversen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit an öffentlichen Orten mit starkem Publikumsverkehr wie Stadien, Kneipen, Clubs und Touristenattraktionen (Homepage : <http://www.nactso.gov.uk>).

Allerdings muss eine gezielte Kommunikation mit derjenigen im Einklang stehen, die an die gesamte Bevölkerung ausgegeben wird. Diese Kohärenz muss sich auch in der Kommunikation im Staat widerspiegeln, d.h. vor allem zwischen der lokalen und der nationalen Ebene. Die Simulation eines Anschlags in einem Einkaufszentrum führt dieses Problem der Kohärenz vor Augen, wenn beispielsweise die Anweisungen für die Ladenbesitzer zur Entwicklung eines Gefühls der Bedrohung beitragen, die anschließend durch die Kunden wahrnehmbar wird und sich sogar in der gesamten Bevölkerung verbreitet. Eine einheitliche Kommunikation ist ausschlaggebend, da sie es ermöglicht, die Bevölkerung auf potenziellen Hinweise einer terroristischen Bedrohung aufmerksam zu machen (verdächtige Pakete usw.), ohne eine übermäßige Beunruhigung hervorzurufen. Dieser Aspekt wird nach einem Attentat oder einem Attentatsversuch umso deutlicher, wenn sich die lokal entstandenen Ängste im gesamten Territorium ausbreiten.

Eine einheitliche Kommunikation ist vor allem dann von Bedeutung, wenn sie sich an eine Gruppe richtet, die sich ausgehend von religiösen oder ethnischen Kriterien definiert, im Gegensatz zum vorhergehenden Beispiel der Ladenbesitzer. Von Mounir Azzaoui wurde bereits darauf hingewiesen, dass allein die Tatsache, dass Vertreter der deutschen Moslemgemeinde und der Behörden sich zusammensetzen, nicht bedeutet, dass erstgenannte von den zweitgenannten als potenzielle Terroristen verdächtigt werden. In diesem Fall ist die bundesweit entwickelte Kommunikationsstrategie politisch sensibel, da sie den Willen der Regierung aufzeigen muss, den Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen zu verstärken, ohne eine bestimmte Gruppe zu stigmatisieren. Bei der Übernahme dieser Strategie durch die lokalen Behörden muss diese Leitlinie eingehalten werden, damit die Einheitlichkeit des Inhalts der Information die Kohärenz der Präventionspolitik sicherstellt.

Die Sicherstellung einer einheitlichen Information unter den Beteiligten am Kampf gegen den Terror ist ebenso wichtig wie für die Öffentlichkeit. Dieser Aspekt spielt vor allem im Krisenmanagement und bei der Opferhilfe eine grundlegende Rolle, da sich die Folgen direkt auf das Leben der Menschen auswirken können. Im Bereich des Krisenmanagements kann die Verbreitung widersprüchlicher Informationen die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen beeinträchtigen, wenn sie beispielsweise der tatsächlichen Situation nicht angemessen sind. Was die Hilfe für die Opfer und speziell die Familien angeht, so ist wichtig, leicht Zugriff auf Informationen zu bekommen, und dass diese Informationen überprüft werden, um zu vermeiden, dass bereits schwierige Situationen noch tragischer werden. So hängt denn auch für die Beteiligten an vorderster Front die Frage nach einer einheitlichen Information eng mit den ergriffenen Kommunikationsmaßnahmen und der Koordination zwischen den Beteiligten zusammen.

b. Ein koordiniertes Informationssystem zwischen allen Beteiligten

Die Kommunikation steht im Mittelpunkt der modernen Demokratie und ist mit Sicherheit eines ihrer Symbole, das auf ein Ideal aufbaut, nämlich die zwischenmenschliche Annäherung, und das wie ein Katalysator des Multikulturalismus wirkt. Der hohe technische Gehalt der Kommunikationssysteme und vor allem der für die Bevölkerung erleichterte Zugang dazu ließ auf etwas naive Weise eine Möglichkeit für die Entwicklung neuer Formen der Solidarität durchblicken. De facto weist Dominique Wolton⁵² darauf hin, dass diese permanente technologische Revolution eigentlich nur die technologische Kluft zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen des Planeten vertieft. Vor allem stellt er fest, dass die positiven Eigenschaften, die den Kommunikationstechniken zugeschrieben werden, zum Nachteil der menschlichen Dimension erfolgen. Das Ergebnis lässt sich nach seinem Dafürhalten anhand der Distanz zwischen den eigentlichen Gestaltern dieser Kommunikation und dem technischen Gehalt bewerten. Genau darin besteht die Herausforderung der globalen Kommunikationsstrategie in der Terrorismusbekämpfung, dass nämlich die Information zwischen allen Beteiligten und allen verwendeten Techniken koordiniert werden muss.

Die Koordination der Information führt dazu, dass man sich zunächst mit den Gestaltern der Kommunikation befasst, bei denen es sich in Wirklichkeit um sämtliche Beteiligte an der Terrorismusbekämpfung handelt: Staatsbedienstete (Polizei, Feuerwehr, Ärzte), politische Behörden, Erzieher, Anführer politischer und religiöser Gruppierungen. Jeder spielt auf seinem Niveau eine Schlüsselrolle ausgehend von der Art der Information, die er weitergeben soll, entweder als Initiator oder als Träger. Im Hinblick auf die Präventionspolitik haben wir bereits darauf hingewiesen, wie wichtig die Einbeziehung der Vertreter der ausländischen Volksgruppen ist, und haben in diesem Zusammenhang unter anderem die Projekte in Deutschland oder England angesprochen. In diesem Fall ist es besonders wichtig, sich einerseits für die koordinierte Verbreitung von Aufrufen zur Ruhe bei Spannungen innerhalb einer Gruppe oder zwischen verschiedenen Gruppen auf ihre Netze einerseits zu stützen und andererseits Informationen weiter zu geben, welche die zuständigen Beteiligten in der Terrorismusbekämpfung unterstützen.

Die Koordination der Information zwischen den einzelnen Beteiligten ist genau eines der Elemente, die im Anschluss an die Anschläge von London im Juli 2005 entwickelt wurden. Laut John Strutton⁵³ haben die tragischen Anschläge auf die Londoner U-Bahn gezeigt, dass eine bessere Reaktionsstärke im kurzfristigen, aber - mit Blick auf die Prävention - auch im längerfristigen Krisenmanagement erforderlich ist. Die Gründung einer Studiengruppe über das Verkehrswesen in London Ende 2005 (Transport for London, TfL) führte zur Festlegung der mit Bezug

52 Dominique Wolton, *Sauver la communication*, Paris, Flammarion, 2007.

53 John Strutton, *The effects of the London bombings on transport safety*, Dokument, das beim 1. CAT-Seminar an der Universität Bristol, 28.-29. September 2006, vorgestellt wurde.

auf dieses kurz- und langfristige Ziel durchzuführenden Schwerpunktaktionen in 3 Schlüsselbereichen: praktisches Engagement, Schulung und Verwaltung des städtischen Umfelds.

Für TFL ist die Kommunikation ein erzieherisches Ziel in Form einer Information der Fahrgäste im Hinblick auf verdächtige Pakete, aber auch eine Zielsetzung im Zusammenhang mit dem städtischen Umfeld. Für das letztgenannte Ziel wird der Schwerpunkt auf eine bessere Interoperabilität der Kommunikationssysteme zwischen TFL, der Polizei und den Schlüsselakteuren gelegt, um eine bessere Koordination zu gewährleisten. Die Berücksichtigung der Medien in diesem System ist entscheidend, um eine einheitliche und koordinierte Information im Bereich der Terrorismusbekämpfung sicherzustellen. Die Auswirkung der Informationen, die von den Medien an die Öffentlichkeit weitergegeben werden, kann nämlich nicht nur zu einer Stärkung oder Schwächung des Gefühls der Unsicherheit führen, sondern auch ein einschränkendes Bild vom Terrorismus abgeben, vor allem wenn Mitglieder einer ausländischen Bevölkerungsgruppe beteiligt sind. Die Einrichtung eines einzigen Informationszentrums auf lokaler Ebene, das über dezentralisierte Stellen Informationen weitergibt, würde eine Kontrolle über den Informationsinhalt und eine gewisse Flexibilität des Zugangs für die Öffentlichkeit oder die Medien gewährleisten. Genau das ist eines der Ergebnisse des Projektes der NGO Impact in den Niederlanden, das die Bedeutung einer einzigen Informationszentrale vor Augen führt⁵⁴.

Die Ausarbeitung einer globalen Kommunikationsstrategie im Bereich der Terrorismusbekämpfung muss daher auf dieser doppelten Komponente beruhen, einerseits auf der Einheitlichkeit der weiter gegebenen Informationen und andererseits auf einer Koordination zwischen allen Beteiligten. Damit ist ein koordinierter Ansatz in der Terrorbekämpfung eine Voraussetzung für die Entwicklung eines integrierten Informationssystems, um die Grundlagen einer globalen Kommunikationsstrategie zu schaffen.

3.2 Krisenmanagement

Städte können mit Krisen konfrontiert werden, nicht nur durch Terroranschläge, sondern auch durch soziale Phänomene oder Naturkatastrophen, welche die Städte und die örtlichen Behörden zwingen, Prävention, "Harm Reduction" und eine entsprechende Anpassung der zentralen Themen ihrer lokalen Sicherheitspläne für ein proaktives Risk Management zu betreiben. Vorausschauendes Krisenmanagement und "Harm Reduction" werden zur absoluten Priorität, und zwar nicht nur im Rahmen nationaler Politik, sondern auch auf lokaler Ebene, wobei dabei natürlich den verfügbaren Fähigkeiten und Mitteln entsprochen werden muss.

54 Siehe dazu folgendes Dokument : *Community-based interventions*. Working draft, Impact, Niederlande, 2006 (<http://www.impact-kenniscentrum.nl>). Pilotprojekt für Opfer von Terroranschlägen, 2005.

In verschiedenen europäischen Ländern lässt sich die Rückkehr zur Normalität auf unterschiedliche Weise erreichen, doch zu den wirksamsten Methoden gehören wahrscheinlich auf die Bevölkerung ausgerichtete Frühwarnsysteme, Gefährdungsbeurteilungen sowie integrierte und bereichsübergreifende Ansätze im Rahmen der Harm Reduction, die Prävention, Vorbereitung, Notfalleinsätze sowie Wiederherstellung und Sanierung umfasst.⁵⁵

Die Frage ist, ob eine städtische Krise wie zum Beispiel eine Naturkatastrophe von den kommunalen Behörden mit denselben Methoden und denselben gesetzlichen Verfahren behandelt werden soll wie ein Terroranschlag.

Heute tendieren verschiedene europäische und internationale Organisationen dazu, klar zwischen verschiedenen internationalen Gefährdungen zu unterscheiden, die durch Krisen wie Naturkatastrophen oder Terrorismus entstehen. Daher wird über die Notfalleinsätze, die Zuständigkeiten, die Fähigkeiten und die Grenzen von Interventionen bei Naturkatastrophen oder Ereignissen mit terroristischem Hintergrund in separaten Gesprächsrunden diskutiert und analysiert.

Allerdings verfügen die kommunalen Behörden nicht über ausreichende menschliche, finanzielle oder logistische Mittel, die bei Naturkatastrophen oder Gewaltakten einerseits und Terroranschlägen andererseits separat mobilisiert werden können. Die nachstehenden Beispiele führen die unterschiedlichen Ansätze der an dem Projekt beteiligten Länder vor Augen.

3.2.1 Ein integrierter Ansatz: das Beispiel Großbritannien

Das integrierte Notfallmanagement (*Integrated Emergency Management* - IEM) ist in Großbritannien seit vielen Jahren im Einsatz. Dieses Konzept ermöglicht die Anwendung eines integrierten Ansatzes für die Notfallplanung, um Zwischenfälle jeder Art zu antizipieren, zu beurteilen, vorzubeugen, vorzubereiten, einzugreifen und danach zur Normalität zurück zu kehren. Es handelt sich um einen Ansatz, der für jede Gefährdungsform geeignet ist. Dieses Konzept ermöglicht die Integration des Gesetzes von 2004 über die Zivilen Interventionspläne in sämtliche Strukturen der Dienste und Partnerschaften und ermöglichte einen grundlegenden Wandel der Organisation der Notfallplanung (Zivilschutz).

Mit dem Gesetz über die Zivilen Interventionspläne sollte den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts Rechnung getragen werden. Deshalb wurden die Dienste in zwei Gruppen aufgeteilt, die Interventionsdienste der Kategorie 1 und der Kategorie 2.

Interventionsdienste der Kategorie 1: kommunale Behörden, Polizeidienststellen, Feuerwehr, Krankenwagen, Gesundheitsbehörden, Umweltbehörden, Seebehörden und Küstenwache.

⁵⁵ Europarat. *Bericht der Weltkonferenz über die Prävention von Naturkatastrophen*. EUR-OPA Übereinkunft über Großbrisen. AP/CAT. 2005

Interventionsdienste der Kategorie 2: Unternehmen des öffentlichen Dienstes, Flughäfen, Eisenbahnbetreiber, Network Rail, Häfen, Autobahnbetreibergesellschaften, Verantwortliche für Gesundheit und Sicherheit.

Das bedeutet, dass die Interventionsdienste der Kategorie 1 Organisationen sind, die im Mittelpunkt der Notfallintervention stehen und sämtliche Pflichten in punkto Zivilschutz erfüllen müssen. Sie müssen:

- Das Risiko des Eintretens eines Notfalles beurteilen (Wahrscheinlichkeit und Folgen) und ausgehend von dieser Beurteilung die Notfallplanung informieren (Local Resilience Forum, LRF);
- Notfallpläne einrichten;
- Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der Dienste ergreifen (um sicherzustellen, dass Pläne ausgearbeitet und geprüft wurden);
- Mit der Bevölkerung kommunizieren (Information über Zivilschutz verfügbar machen, die Bevölkerung im Notfall warnen, informieren und beraten);
- Sich für die Aufrechterhaltung der Dienste bei den Unternehmen und im ehrenamtlichen Sektor einsetzen (nur für Kommunalräte vorgeschrieben);
- Mit anderen örtlichen Interventionsgruppen kooperieren, um Koordination und Effizienz zu optimieren.

Vor der Einführung des Gesetzes galt die Notfallplanung bei bestimmten Behörden nicht als notwendiger Dienst, der die Zuweisung von Mitteln, Zeit und Energie erforderte. Kam es zu einem Zwischenfall, wurde er von den Behörden im Allgemeinen zufriedenstellend behandelt. Problemen wie der Wiederherstellung wurde kaum Beachtung geschenkt und das Eingreifen zahlreicher Dienststellen war in erster Linie reaktiv. Das Gesetz ermöglichte eine Stärkung der Notfallplanung in sämtlichen Diensten, vor allem seit es sich um eine gesetzliche Verpflichtung handelt und die Bedrohung durch Terrorismus und Attentate Teil des täglichen Lebens in Großbritannien geworden ist.

Unter der Leitung der LRF entstanden zahlreichen Arbeitsgruppen für Notfallplanung. Abgesehen von der auf die örtliche Widerstandsfähigkeit ausgerichteten Arbeit hatten die Leitfäden der Regierung, die über die LRF verteilt wurden, einen konstanten Einfluss. Diese Leitfäden umfassen Planungselemente für vorläufige Bestattungsverfahren, Todesfälle und Massenevakuierungen. Deshalb wurden die vorhandenen Pläne überarbeitet und neue ausgearbeitet. Schulungen, Übungen und Testsysteme wurden verstärkt. Beim Eintreten der Vorfälle wurde die integrierte Intervention durch das Vorhandensein robuster Pläne, Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich Rollen und Zuständigkeiten optimiert.

Es ist mit Sicherheit von grundlegender Bedeutung, sicherzustellen, dass die Beteiligten der Kategorien 1 und 2, die Unternehmen und die ehrenamtlichen Verbände weiterhin partnerschaftlich zusammen arbeiten. Die Nutzung von Partnerschaften zur Verringerung von Kriminalität und Störungen ist im Rahmen

dieses Prozesses unerlässlich, ebenso wie die Unterstützung und die Empfehlungen des Innenministeriums. Der Nationale Plan für die Sicherheit der Bevölkerung 2006-09⁵⁶ legt Normen, Initiativen und Zielsetzungen für die Dienststellen fest. In diesem Plan ist die Notfallplanung bisher noch nicht erwähnt. Es ist aber mit Hilfe des Gesetzes von 2004 über die Pläne für Zivilinterventionen künftig möglich, Informationen auszutauschen, zu planen, einzugreifen, die Ruhe wieder herzustellen und Unterstützung für Probleme jeder Art im Zusammenhang mit der Sicherheit der Bevölkerung zu gewähren. Dadurch soll durch einen kohärenteren Ansatz, gemeinsame Visionen und Prioritäten sowie gemeinsame Kenntnisse die gemeinsame Nutzung der Ressourcen gefördert werden, ebenso wie eine erhöhte Unterstützung der Bevölkerung.

Im Oktober 2006 erschien das Weißbuch der Kommunalbehörden mit dem Titel *Starke und erfolgreiche Gemeinschaften*⁵⁷ und stand Anhörungen offen. Die wichtigsten Themen für die Kommunalbehörden sind die Ausarbeitung einer gemeinschaftlichen Strategie, die Umsetzung strategischer Partnerschaften und die Einrichtung örtlicher Vereinbarungen. Mit diesem Weißbuch sollen die von den Behörden erbrachten Dienste im Zusammenhang mit Sicherheit, Gesundheit und Zusammenhalt der Bevölkerung in Einklang gebracht werden. Es ist aber auch eine Gelegenheit, der Bevölkerung mehr Verantwortung zu übertragen, und bildet die notwendige Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen der Sicherheit der Gemeinschaft und der Notfallplanung, und zwar nicht nur im Bereich der Terrorbekämpfung, sondern auch im Hinblick auf die Verbesserung der Intervention und der Recovery-Pläne bei Terroranschlägen.

3.2.2 Ein Sonderfall: das deutsche Rote Kreuz⁵⁸

Das deutsche Rote Kreuz agiert nicht nur als Nichtregierungsorganisation mit humanitärem Auftrag. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern, die an dem Projekt *Cities against Terrorism* beteiligt sind, spielt das deutsche Rote Kreuz eine zentrale Rolle im Krisenmanagement und beim Umgang mit Notsituationen.

In den letzten Jahren kam es im Anschluss an die politische Entwicklung in Deutschland (Ost-West-Beziehungen und Wiedervereinigung) zu radikalen Veränderungen in den Systemen für Zivil- und Katastrophenschutz, insbesondere in den Unterstützungsstrukturen. Vor diesem Hintergrund entwickelten sich auch die Funktionsweise und die Struktur des Roten Kreuzes.

Unter anderem entstanden aufgabenübergreifende Einsatzstäbe, die rasch und problemlos mit den Notfalldiensten und der Feuerwehr koordiniert werden

56 Stab für kollektive Sicherheit und Lokalverwaltung. Innenministerium. *Nationaler Plan für kollektive Sicherheit* 2006-2009. 2005

57 Abteilung für Bevölkerungsgruppen und örtliche Verwaltung. *Starke und erfolgreiche Bevölkerungsgruppen. Weißbuch der örtlichen Verwaltung*, Oktober 2006. Abrufbar unter: <http://www.communities.gov.uk>

58 Dieses Kapitel basiert auf dem Vortrag von Rainer Wizenmann beim CAT-Seminar in Tübingen. Der vollständige Bericht dieses Seminars ist unter <http://www.fesu.org> abrufbar.

können. Innerhalb des Roten Kreuzes ermöglichten es die direkte Verbindung zwischen der medizinischen Gruppe des Einsatzstabes und dem Notfalldienst sowie die Integration der Versorgungsgruppe in das Unterstützungssystem, das Defizit zwischen Notfalldiensten und Katastrophenbekämpfung auszugleichen.

Die deutschen Bundesländer verfügen über die den Notfalldiensten zugrunde liegenden erforderlichen Kompetenzen und rechtlichen Grundlagen. Für allgemeine Rettungsdienste gelten die Bestimmungen für Notfalldienste, welche die Ausstattung von Krankenwagen, die medizinische Ausrüstung und sonstiges Material für Notfälle festlegen. Die Verantwortlichen für die Erbringung der Notfalldienste sind dafür zuständig, die Berufe und Qualifikationen der Ärzte, der medizinischen Mitarbeiter, der Krankenpfleger, der Erste-Hilfe-Mannschaften und der ehrenamtlichen Dienste festlegen.

Die deutschen Notfalldienste und die Feuerwehr verfügen über keine ausreichende Erfahrung hinsichtlich der bei Terroranschlägen zu befolgenden Maßnahmen. Der Erfahrungsmangel zeigt sich vor allem dann, wenn eine Gefährdung der Beteiligten auf Grund des Vorhandenseins von Sprengstoffen, chemischen oder biologischen Waffen oder bei spezifischen Verletzungen wie Amputationen vorliegt, die bei Opfern wie bei Nothelfern posttraumatische Stresssyndrome hervorrufen. Andere Probleme stellen sich in Situationen, in denen es mehrere Einsatzorte gibt, wenn die Infrastrukturen zerstört und Kommunikationsmitte sowie Verkehrswege unterbrochen sind.

Nach Ansicht von Rainer Wizenmann erfordern die zum Ausgleich dieses Erfahrungsmangels notwendigen Maßnahmen das Zusammenziehen der für den Einsatz verfügbaren Kräfte und die Schulung der Nothelfer im Rahmen von realitätsnahen Übungen. Die Qualifikation der Interventionsteams ist eine weitere Maßnahme speziell für diejenigen, die nicht regelmäßig in Notfalldiensten tätig sind. Eine konstante Koordination der Umsetzungsstrategien mit sämtlichen für Sicherheit verantwortlichen Organisationen ermöglicht die Bereitstellung einer Unterstützung, die Verluste auch innerhalb der Rettungsmannschaften vermeiden helfen soll.

Probleme kann es geben, wenn die am Schauplatz anwesenden Rettungskräfte sowie die ungeschulten Laienhelfer zu zahlreich sind. Dieses Problem lässt sich einfach dadurch vermeiden, dass die tatsächlich notwendigen Hilfskräfte ausgewählt werden. Zur Umsetzung dieses Konzeptes müssen die Helfer sich erst in der Verwaltungszentrale der Operationen vorstellen, bevor sie sich vor Ort begeben.

Bei einer massiven Anhäufung von Verletzten im Anschluss an Terroranschläge müssen die verschiedenen Organisationen und insbesondere die Notfalldienste, der Katastrophenschutz und die deutschen Streitkräfte optimal koordiniert werden. Die Krankenhäuser müssen für Notfallpläne ausgerüstet und geschult werden, um einem massiven Ansturm von Verletzten Herr zu werden. Auch Zivilisten müssen regelmäßig in Erste-Hilfe-Maßnahmen bei Unfällen geschult werden.

Vergessen werden sollte auch nicht die Frage nach dem Schutz der Rettungskräfte selbst, sowie nach der Fähigkeit der Zivilisten, erste Hilfe zu leisten und im Notfall einfache Verhaltensmaßregeln anzuwenden. Die Medien müssen angewiesen werden, keine unkoordinierten Informationen zu verbreiten, um jegliche Desinformation oder Massenpanik zu vermeiden. Handeln ist dringend notwendig, vor allem angesichts der geänderten Haltung der Sicherheitsdienste gegenüber Terroranschlägen. Mit einem Wort: Vorbereitung und Übungen sind absolut unerlässlich und müssen von Präventionsmaßnahmen begleitet werden.

3.2.3 Krisenmanagement in Polen : Relevanz des regionalen Niveaus⁵⁹

In Polen gibt es zahlreiche Bestimmungen, die die staatlichen Organe, die Institutionen und die Unternehmen zur Erstellung diverser Einsatzpläne zwingen, um in Situationen handlungsbereit zu sein, in denen Güter sowie menschliche Gesundheit und Leben bedroht sind. Die landesweite Planung der öffentlichen Sicherheit in Woiwodschaften und Gemeinden (siehe Schaubild Nr. 1) ist eine komplexe Aufgabe, wie dem nachstehenden Schaubild zu entnehmen ist. Die Rolle der Vertretungen der Woiwodschaften (auf der niedrigsten Stufe der polnischen Zentralverwaltung⁶⁰, auf regionaler Ebene) ist in dieser Hinsicht entscheidend.

Nach Angaben von Herrn Kamienowski, dem Leiter des Schlesischen Krisenmanagementzentrums, muss die Schaffung eines effizienten und effektiven Krisenmanagementsystems auf folgenden Grundsätzen basieren:

- Die territoriale Struktur hat Vorrang,
- Führungsstärke und individuelle Verantwortung,
- Management und erhöhte Zuständigkeit der einzelnen Gremien, die für die allgemeine Verwaltung zuständig sind,
- Angemessene Reaktion,
- Allgemeingültigkeit,
- Ausarbeitung eines zivilen Vorbereitungssystems, das vom militärischen Bereitschaftssystem getrennt ist, wobei die Vereinbarkeit der Kooperation zwischen diesen beiden Systemen durch eine zuständige Person gewährleistet werden muss.

Ausgehend vom Prinzip der Trennung des zivilen und des militärischen Bereitschaftssystems wäre vorstellbar, dass es sich um eine formelle Trennung handelt, die nicht hundertprozentig autonom und unabhängig ist. Als Bestandteil des globalen Systems zur Gewährleistung der Sicherheit des Landes müssen diese beiden Systeme praktische Verbindungen aufrecht erhalten. Dies wiederum erfordert die Kooperation zwischen bestimmten Organen und Strukturen der militärischen und der nicht-militärischen Verwaltung.

⁵⁹ Dieses Kapitel basiert im Wesentlichen auf dem Vortrag von Grzegorz Kamienowski beim CAT-Seminar in Kattowitz. Der vollständige Bericht dieses Seminars ist unter <http://www.fesu.org> abrufbar.

⁶⁰ Ihnen unterstehen lediglich die lokale und die kommunale Verwaltung



Schaubild Nr. 1

Im Zuge der praktischen Anwendung der geltenden rechtlichen Bestimmungen ist darauf hinzuweisen, dass ein Woiwode in Polen über Planungsunterlagen verfügt, auf die er sich beruft, um seine Aufgaben im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement bei einem Terroranschlag wahrzunehmen. Diese Unterlagen umfassen:

1. Den “Einsatzplan der Woiwodschaft”

Das strategische Ziel der Republik Polen besteht im Rahmen der Landesverteidigung darin, sichere Bedingungen für den Schutz der nationalen Interessen angesichts äußerer Krisen und Kriegsdrohungen zu erhalten. Einen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leistet die Verteidigungsplanung, d.h. die Festlegung von Methoden, die den Instanzen der Zentral- und Lokalverwaltung die Wahrnehmung defensiver Aufgaben und die Verwendung der erforderlichen Kräfte und Mittel ermöglichen, um diese Aufgaben zu erfüllen, einschließlich Einsatz- und Verteidigungsplanung.

2. Das “Nationale Notfall- und Krisenmanagementsystem” (NSCE)

Das Nationale Notfall- und Krisenmanagementsystem ist eine Liste mit Verfahren und Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Bereitschaft der militärischen und zivilen Kräfte des Landes umgesetzt werden und einen wirksamen Schutz in Krisensituationen bieten sollen, einschließlich der Vorbereitung militärischer Aktionen.

3. Der “Kriseninterventionsplan der schlesischen Woiwodschaft”

Der Kriseninterventionsplan enthält die Liste der Maßnahmen für Naturkatastrophen, darunter:

- Die Beobachtung der Bedrohung und die damit zusammenhängenden Aufgaben;
- Das notwendige Gleichgewicht zwischen Rettungskräften und technischen Ressourcen zur Beseitigung der Folgen der Bedrohungen;
- Die Verfahren für das Auslösen der im Plan enthaltenen Aufgaben und die Kooperationsprinzipien sowie die Methoden zur Begrenzung der Verluste und zur Beseitigung der Folgen der Bedrohungen⁶¹.

Wie aus vorstehender Beschreibung hervorgeht, spielen die Woiwodschaften bei der Planung des Krisenmanagements und der unmittelbaren Reaktion auf terroristische Übergriffe in der Region eine strategische Rolle.

Bei einem Terroranschlag sind in Polen jedoch nicht die regionalen Einheiten als Rettungsmannschaften zuständig, sondern die örtliche Feuerwehr, die Strafverfolgungsdienste und die medizinischen Notfallteams. Im Lauf des Einsatzes leisten die örtlichen Dienste für Notfallmanagement und die Gesundheitsdienste einen Beitrag zur Koordination der erforderlichen Dienste. Die wichtigsten Aufgaben der örtlichen Dienste, wie Feuerwehr, Strafverfolgung, Notfallmanagement und Gesundheitsdienste, müssen in den betreffenden Notfalleinsatzplänen exakt beschrieben sein.

3.3 Vertrauensbildende Maßnahmen

Für den Umgang mit dem Problem des Terrorismus ist ein doppelter Ansatz erforderlich, der einerseits auf theoretischen Kenntnissen der terroristischen Gruppen und ihrer Methoden und andererseits auf einem praxisnahen Ansatz basiert, um diese technischen Kenntnisse zu bestätigen. Zwischen diesen beiden Kompetenzsphären - der theoretischen und der praktischen - besteht eine Wechselwirkung und sie leisten einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung.

61 § 9 Abs.2 der Verordnung des Ministerrates vom 3. Dezember 2002 über die Einrichtung eines städtischen Einsatzteams, des Einsatzteams für Powiat und Woiwodschaft sowie der Regierungsmannschaft für die Koordination von Krisensituationen und ihre Einsatzplanung (Amtsblatt 02.215.1818)

Die Ergreifung vertrauensbildender Maßnahmen bildet in diesem Zusammenhang einen der Schwerpunkte für Regierungen und lokale Behörden, vor allem wenn es um die Entwicklung des Dialogs zwischen den Bevölkerungsgruppen geht. Diese Frage gewann im Anschluss an die Attentate in Madrid und London sowie an die Attentatsversuche in Kopenhagen, Dortmund, Koblenz, Glasgow und London⁶² auf europäischem Boden an Bedeutung, bei denen die Religionszugehörigkeit der Beteiligten eine besondere Rolle spielte. Denn obwohl es sich bei ihnen mehrheitlich um Europäer handelte, in diesem Fall Deutsche und Engländer, zwang der (angesichts der Forderungen und der Verbindungen zu bestehenden Organisationen) religiöse Anstrich der Anschläge die politischen Behörden in Europa, den Dialog mit ausländischen Bevölkerungsgruppen zu verstärken, allen voran mit der moslemischen Gemeinschaft. Denn seit den Angriffen auf amerikanischem Boden im September 2001 ließ die ausführliche Berichterstattung in den Medien über die Hauptbeteiligten und Mitglieder von Al-Qaida eine Stigmatisierung der Moslems durch einen Teil der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Verantwortung für die Anschläge befürchten. Diese Feststellung zwingt die politischen Verantwortlichen in Europa zum Handeln, um einerseits zu vermeiden, dass zwischen den Bevölkerungsgruppen Spannungen entstehen, und andererseits darauf hinzuwirken, dass das Phänomen einer Radikalisierung der Gewalt nicht mit Terrorismusentwicklung gleichgesetzt wird.

Der Ausbau und die Entwicklung des kulturellen Dialogs mit der islamischen Gemeinschaft ist einer der Schwerpunkte der Terrorismusbekämpfung und eine wichtige Maßnahme für die langfristige Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen.

3.3.1 Ursachen der Radikalisierung der Gewalt: Die pakistanische Bevölkerungsgruppe in England

Die zunehmende Radikalisierung der Gewalt, vor allem bei jungen Menschen, ist für die europäischen Behörden ein Besorgnis erregendes Phänomen, vor allem wenn diese Gewalt eine religiöse Dimension hat. Die Gefahr besteht darin, das Problem ausschließlich unter Bezugnahme auf religiöse Faktoren zu analysieren und dabei den sozioökonomischen Kontext außer acht zu lassen. Gerade weil die islamische Gemeinschaft beobachten muss, wie sich einige ihrer Mitglieder an Terroranschlägen beteiligen, muss unbedingt vermieden werden, dass eine ganze Bevölkerungsgruppe mit Terroristen "in einen Topf geworfen wird". Besonders wichtig ist es daher, sich Gedanken über die Ursachen zu machen, die zur Entstehung dieser radikalen Gewalt führen.

⁶² Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Verhaftung dreier mutmaßlicher Terroristen am 4. September 2007 in Medebach-Oberschledorn, die nach Angaben der deutschen Generalbundesanwältin Monika Harms Autobomben gegen von Amerikanern besuchte Einrichtungen wie Diskotheken, Pubs und Flughäfen geplant hatten. Das beschlagnahmte Material stimmte mit dem überein, das bei den Attentaten in Madrid und London verwendet worden war. L'Express: *Allemagne: des terroristes prêts à agir*, 5. September 2007 (<http://www.lexpress.fr>).

Die von Asima Shaikh⁶³ in der moslemischen Bevölkerung pakistanischen Ursprungs in Südostengland angestellten Nachforschungen haben genau dieses Phänomen der Radikalisierung der Gewalt unter jungen Moslems zum Gegenstand. Ausgehend von der Feststellung, dass die lokalen Behörden dieser Frage ratlos gegenüber stehen, interessierte sie sich für die Faktoren, die bei jungen Moslems zu einer Zunahme der Religiosität und des politischen Interesses führen und zu einer Entwicklung der Radikalisierung im weitesten Sinne beitragen.

Anhand der bisherigen Nachforschungen, auf die Asima Shaikh Bezug nimmt, ließen sich eine ganze Reihe von Faktoren aufzeigen, darunter die sozioökonomische Ausgrenzung, der Generationenkonflikt, die lokale und globale Angst vor dem Islam, die englische und amerikanische Außenpolitik, die Identitätskrise und die Indoktrinierung durch bestimmte Gruppen radikaler Religionsvertreter. Diese Faktoren wiederum verweisen auf fünf große Bereiche:

- 1) Die sozioökonomische Dimension;
- 2) Führung und Steuerung;
- 3) Religionsausübung;
- 4) Profile der einzelnen jungen Menschen;
- 5) Ausarbeitung einer Agenda für die Prävention der Radikalisierung der Gewalt.

Davon ausgehend bestehen die Forschungsarbeiten von Asima Shaikh aus zwei Teilen. Im ersten Teil werden die sozioökonomischen Faktoren der Radikalisierung ermittelt, während im zweiten Teil die moslemische Gemeinschaft in Bezug auf die genannten Bereiche analysiert wird. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten sind gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung ausgesprochen innovativ, da sie soziologische Elemente mit eher politischen Aspekten verbinden, welche die Beziehungen zwischen politischen Behörden und Moslems betreffen.

In sozioökonomischer Hinsicht ist die pakistanische Bevölkerungsgruppe auf lokaler Ebene mit diversen Entbehrungen konfrontiert, die für junge Menschen und ihr Verhältnis zur Gewalt nicht folgenlos bleiben. Genauer gesagt führt die Kombination aus einem niedrigen Bildungsniveau und einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt in der jungen Generation zu einer Hoffnungslosigkeit und nährt das Desinteresse an ihrem staatsbürgerlichen Engagement. Diese in zweifacher Hinsicht negative Erfahrung kann dazu führen, dass sie eine Art institutionellen Rassismus empfinden. Das Gefühl, nicht berücksichtigt zu werden, ist nicht für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe typisch, sondern dürfte ganz generell für junge Menschen gelten, die mit ähnlichen Schwierigkeiten konfrontiert sind. Die Gefahr besteht darin, dass sie auf Grund dieser Situation externen Einflüssen von Banden oder kriminellen Gruppen ausgesetzt sind. Allerdings drückt sich dieses Verhältnis zur Gewalt ausgehend von der ethnischen, rassischen oder

63 Asima Shaikh, *Local level research with muslim communities in towns in the south East of England*, Präsentation dieses Dokuments bei der CAT-Abschlusskonferenz in Brüssel am 10. und 11. September 2007.

gruppenspezifischen Zugehörigkeit unterschiedlich aus, so wie dies bei den Mitgliedern der pakistanischen Bevölkerungsgruppe der Fall ist, wo die religiöse Variable in diesem Kontext eine wichtige Rolle spielt.

Wichtig ist jedoch, darauf hinzuweisen, dass wirtschaftliche und schulische Entbehrungen nicht die einzige Erklärung für die Radikalisierung junger Menschen und ihre Beteiligung an politischen Gewaltakten in Verbindung mit Terrorismus sind. Asima Shaikh⁶⁴ erinnert auch daran, dass die Nachforschungen zu diesem Aspekt und insbesondere in Bezug auf das sozioökonomische Profil der Bombenleger kontrastreiche Ergebnisse zutage fördert. Zunächst einmal ist festzustellen, dass diejenigen, deren nationalistische Forderungen (zum Beispiel Palästinenser der Hamas-Bewegung oder Tamilen-Tiger) Teil eines globaleren Kampfes sind, wie Al-Qaida einer mittleren bis gehobenen Schicht angehören. Andererseits ergab sich aus Untersuchungen in Westeuropa unter Bombenlegern aus Nordafrika im Gegensatz dazu, dass sie der Arbeiterklasse angehörten. Zwar ist das sozioökonomische Profil von Terroristen nicht die einzige Erklärungsvariable, doch weist sie auf ein besonders starkes Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft hin. Die Frage ist nämlich, wie sich im Falle von Personen aus gehobenen Kreisen die Beteiligung an Gewaltakten und sogar Morden erklären lässt. Das Gefühl eines Unbehagens dieser jungen Menschen in ihrer Gemeinschaft veranlasst sie dazu, sich mit dem gestellten Problem zu identifizieren, selbst wenn sie nicht direkt betroffen sind. Diese Solidarität mit anderen Moslems aus ihrer Gemeinschaft zeigt, dass die sozioökonomischen Faktoren mit einem Ansatz verbunden werden müssen, der auf Identität und Zugehörigkeitsgefühl ausgerichtet ist, um die Frustration und die Forderungen bestimmter pakistanischer Moslems aus gehobenen Kreisen zu verstehen.

Gerade junge britische Pakistani der 2. und 3. Generation scheinen als Folge des sozioökonomischen und schulischen Phänomens, auf das wir bereits hinwiesen, mit einer Identitätskrise konfrontiert zu sein. Diese Krise lässt sich anhand der Bezeichnung "Paki" veranschaulichen, die bisweilen von jungen Engländern gegenüber Pakistanis verwendet wird. Die Verwendung dieses Begriffs suggeriert in Wirklichkeit, dass sie keine richtigen Engländer mehr sind und dass ihr einziger Bezugspunkt in der Gemeinschaft derjenige ist, Moslem zu sein. Das Zugehörigkeitsgefühl zur moslemischen Gemeinschaft oder zu einer anderen Gruppe (einer Bande zum Beispiel) ist die Antwort auf die Suche nach einer Identität, und zwar vor allem dann, wenn das Gefühl, am Rande der Gesellschaft zu leben, besonders groß ist. Mit anderen Worten lässt sich für junge Pakistani in der analysierten Gruppe feststellen, dass für sie die Religion und nicht ihre Herkunft aus Südasien das Mittel ist, mit dem sie ihre Identität behaupten können, da ihre britische Staatsangehörigkeit von anderen in Frage gestellt wird. Das bedeutet, dass andere Identifizierungsmittel wie organisierte Banden oder Gangs ebenfalls diese Aufgabe übernehmen.

64 Asima Shaikh, *op. cit.*, S. 5.

Gerade der Verlust der nationalen Identität ist ein wiederkehrendes Argument der Nationalisten. Bereits Christina Schori Liang⁶⁵ wies auf den Parallelismus zwischen islamistischen und nationalistischen Bewegungen hin, die eine gemeinsame Vorstellung vom Profil des Feindes haben: antiamerikanische, antizionistische Globalisierungsgegner. Aus dieser Feststellung könnten sich gemeinsame Vorgehensweisen ergeben und zu einem "Teufelspakt" zwischen Akteuren führen, deren Wertvorstellungen zwar vollkommen entgegengesetzt sind, die aber die gleiche Vorstellung vom Bösen haben.

Die junge Moslemgeneration und parallel dazu junge westliche Christen wurden damit zur Zielgruppe radikaler islamistischer Moslems bzw. von Nationalisten. Trotz der Bemühungen junger moslemischer Engländer oder Franzosen, sich gesellschaftlich zu integrieren, gestehen manche ihnen diesen sozialen Status nicht zu. Daraus entstehen Ressentiments gegen die westliche Gesellschaft, welche radikale Gruppen zu nutzen versuchen, um einen integristischen Ansatz gegenüber dem Islam zu propagieren. Ein Hinweis auf diese Radikalisierung ist die Tatsache, dass bestimmte Mitglieder dieser jungen Generation ihren Eltern eine Ausübung des Islam zum Vorwurf machen, die sie als zu nachgiebig gegenüber westlichen Werten einerseits und als zu stark geprägt durch kulturelle und traditionelle Gebräuche aus ihren Herkunftsländern andererseits betrachten⁶⁶. Denn die Vorstellung vom Islam, die von jungen Moslems befürwortet wird, besteht darin, sich von jeglichem, selbst kulturellen Einfluss zu lösen, um eine allgemein gültige Vorstellung vom Glauben zu fördern.

Junge Pakistani, die einem anderen Islam als dem ihrer Eltern folgen, kehren den Moscheen, die traditionell von der moslemischen Gemeinde besucht werden, den Rücken zu Gunsten alternativer Moscheen mit radikalen Predigern, wo der Schwerpunkt auf den politischen und nicht auf den religiösen Islam gelegt wird. Ihre Anwerbung erfolgt in eher benachteiligten Kreisen, aber auch in staatlichen Strukturen wie Gefängnissen. Dass sich Strafgefangene in bestimmten Fällen nach Volks- oder Glaubenszugehörigkeit zusammen tun können, ist fruchtbarer Boden, um junge Menschen zu konvertieren oder auf den Weg des radikalen Islam zu bringen.

Die Radikalisierung junger Menschen ist ein bekannter Prozess und wirft eine ganze Reihe von Fragen im Hinblick auf die präventive Rolle von Eltern und Behörden auf. Die Analyse von Asima Shaikh hebt gerade den Bruch der Generationen zwischen Eltern und Kindern hervor. Denn die Lebensart der Eltern, die noch von den kulturellen Bezugspunkten ihres Herkunftslandes geprägt sind, steht im krassen Widerspruch zu der ihrer Nachkommen. Diese Diskrepanz veranlasst die Eltern angesichts der Gefahren, welche Kriminalität und

65 Christina Schori Liang, *From Nationalism to International Terrorism: A New Threat for the City ?*, bei der CAT-Abschlusskonferenz in Brüssel am 10. und 11. September 2007 vorgestelltes Dokument.

66 Asima Shaikh, *op. cit.*, S.7.

Drogenhandel darstellen, zu einer Leugnung der Realität. Diese Probleme gelten als Tabu und machen jegliche Präventionspolitik seitens der Eltern unmöglich, so dass diese de facto den Vertretern der Religionsgemeinschaft in der Moschee überlassen wird.

Die Rolle der religiösen Führer ist somit, ebenso wie das Funktionieren der Gemeinschaft selbst, Gegenstand von Diskussionen. Die in der pakistanischen Gemeinschaft geäußerte Kritik an ihren Vertretern bezieht sich auf eine konservative Sichtweise, die kulturell noch immer in Pakistan verankert ist, anstatt lokale Herausforderungen zu berücksichtigen. Hinzu kommt ein innenpolitischer Aspekt, denn damit die lokalen Anführer ihre Position wahren können, verfolgen sie eine bewusst traditionelle religiöse Linie basierend auf der ihrer Vertreter auf nationaler Ebene. Daher kümmern sich die religiösen Führer auf lokaler Ebene eher um die Situation der Einwohner der Dörfer im Kaschmir als um die Mitglieder der örtlichen pakistanischen Gemeinde. Dadurch wird die Diskrepanz gegenüber den Zielen der jungen Pakistani noch krasser.

Vor diesem Hintergrund spielen die lokalen Behörde eine entscheidende Rolle, um die Radikalisierung junger Moslems zu verhindern. Laut Asima Shaikh bewirken die Versuche zur Einrichtung eines Dialogs mit den Bevölkerungsgruppen das genaue Gegenteil und verstärken sogar noch das Gefühl der Mitglieder der Moslemgemeinde, Opfer zu sein. Obwohl die Ursachen für die Radikalisierung inzwischen bekannt sind (mangelnde Schulbildung, sozioökonomischer Kontext), konzentriert sich die Regierung in erster Linie auf die politische Ebene und auf die ideologischen Herausforderungen des Islam. Paradoxerweise macht gerade der politische Ansatz der englischen Regierung und der örtlichen Behörden der pakistanischen Gemeinde bewusst, welche politische Dimension ihr zukommt. Dabei entwickelte sich die Radikalisierung der Gewalt in anderen Bereichen und fand seitens der örtlichen Behörden noch keine zufrieden stellende Antwort.

Das von Asima Shaikh in der pakistanischen Gemeinde analysierte Phänomen der gewaltsamen Radikalisierung junger Menschen fördert zwei wesentliche Aspekte zutage. Zum einen die Tatsache, dass immer mehr junge moslemische Briten, die sich einem integristischen Islam zuwenden, durch die Identitätssuche motiviert werden. Dieser Islam kann eine politische oder unpolitische Dimension haben, aber er ist nicht zwangsläufig radikal. Zum anderen gibt es in einer radikalen Fraktion der moslemischen Gemeinde Islamisten, die versuchen, junge Moslems so zu indoktrinieren, dass ihr Handeln langfristig zu Terrorakten führen kann. Anders ausgedrückt ist es wichtig, diese beiden Prozesse zu unterscheiden, von denen der eine junge Menschen aus Gründen der Identitätssuche in den Islam treibt und der andere von Extremisten mit dem Ziel ausgeübt wird, junge Moslems zu Gunsten einer radikalen Ausübung des Islam zu indoktrinieren.

3.3.2 Kooperation zwischen Minderheiten und Polizei: Moslems in Deutschland

Wir hatten bereits Gelegenheit, das Beispiel der deutschen Moslems im Zusammenhang mit der Prävention anzusprechen, denn der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen ist mittlerweile ein unumgängliches Instrument, um zu versuchen, eine Verbindung zwischen Moslemgemeinde und Behörden aufrecht zu erhalten und zu entwickeln.

Im Gegensatz zu dem vorhergehenden Beispiel, bei dem es um pakistanische Moslems ging, besteht die Moslemgemeinde in Deutschland vorwiegend aus Türken, die in den 60er und 70er Jahren nach Deutschland auswanderten. Heute umfasst diese Gruppe 3,2 Millionen Menschen, von denen 500.000 deutsche Staatsangehörige sind. Als drittgrößte Religion in Deutschland konnte sich der Islam solide verankern und den Bau von Moscheen und Religionsunterricht für die junge Moslemgeneration veranlassen. Die Präsenz der großen Moslemgemeinde in Deutschland warf, wie jedes Immigrationsphänomen dieses Umfangs, gewisse Integrationsprobleme auf, die unter anderem durch die Debatte über das Tragen des Kopftuches am Arbeitsplatz veranschaulicht wurden.

Die Anschläge in den USA, aber auch in Europa ab 2001 machten erneut auf den Stellenwert der Moslems in den europäischen Gesellschaften aufmerksam. Die Debatten intensivierten sich und konzentrierten sich auf den Dialog zwischen Moslems und Behörden. Dieser Dialog gestaltet sich jedoch in England oder Deutschland unterschiedlich, um nur diese beiden im Rahmen des CAT-Projektes analysierten Länder zu nennen.

Im Falle Englands ist die soziale Dimension, wie im vorhergehenden Abschnitt erläutert, in den Hintergrund getreten, während der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen einen verstärkt sicherheitstechnischen und politischen Ansatz verfolgt. Das zentrale Element jedes Dialogversuchs ist das Vertrauen zwischen den Partnern, hier also zwischen den Mitgliedern der pakistanischen Gemeinde auf der einen und Polizei und Sicherheitsdiensten auf der anderen Seite. Denn laut Asima Shaikh waren die Beziehungen zwischen diesen Beteiligten schon immer problematisch. Der Grund dafür ist das mangelnde gegenseitige Vertrauen von Vertretern der Polizei und Pakistanis. Für Letztgenannte bieten die unzureichenden Kenntnisse des sozioökonomischen, kulturellen und religiösen Kontextes in dieser Gemeinde in Verbindung mit als ungerecht angesehenen Verhaftungen keine geeigneten Rahmenbedingungen für einen konstruktiven Dialog. Deshalb zögern potenzielle Informanten, der Polizei Informationen preiszugeben, umso mehr, als sie im Gegenzug keinen Schutz erhalten, wenn sie Repressalien durch Mitglieder ihrer Gemeinschaft ausgesetzt sind. In diese Richtung wurden daher Initiativen ergriffen. So wurde in der Grafschaft Somerset im Südwesten Englands

versucht, mit dem Projekt *Minority Faith Protective Security Initiative*⁶⁷ versucht, den Schwerpunkt auf den Schutz der Kultstätten der erfassten Minderheiten (in erster Linie Moscheen und Synagogen) zu legen. Dieses Programm sieht beispielsweise vor, einen Polizeibeamten für den Dialog mit Vertretern dieser Bevölkerungsgruppe abzustellen, um einerseits die Bedürfnisse dieser Gruppe an ihren Kultstätten zu identifizieren und gegebenenfalls die Verbindung zu den zuständigen Ämtern vor Ort herzustellen und andererseits jeglichem potenziellen Konflikt mit den Behörden oder mit der übrigen Bevölkerung durch die Einrichtung mobiler Dienststellen für die Entgegennahme und Bearbeitung von Klagen vorzugreifen. Ziel ist ein Abbau der Spannungen zwischen der Bevölkerung und bestimmten, bei neuen Attentaten auf englischem Boden oder im Ausland häufig kritisierten Bevölkerungsgruppen bei gleichzeitiger Zusicherung eines größeren Schutzes, der für die Bevölkerung sichtbar ist. Somit hofft dieses Programm, ihr Vertrauen in die Behörden zu stärken und den Minderheiten gleichzeitig mehr Schutz zuzusichern.

Die Vertrauensfrage steht somit im Mittelpunkt des Dialogs zwischen den Bevölkerungsgruppen. Deshalb ist es auch so wichtig, das Vertrauen zu stärken oder zu versuchen, es wiederherzustellen, wie dies in der pakistanischen Gemeinde in England der Fall ist. Verständlicherweise haben die polizeilichen Ermittlungen in dieser Bevölkerungsgruppe im August 2006 im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung das Gefühl des Misstrauens nicht gerade abgeschwächt. Denn wenngleich die Gefahr einer terroristischen Aktion ein aktives Vorgehen der Sicherheitskräfte selbstverständlich rechtfertigt, so ist Asima Shaikh doch der Ansicht, dass dadurch die Vorstellung Nahrung erhält, dass jeder Moslem ein potenzieller Terrorist ist. Dies kann jedoch speziell bei den jüngeren Mitgliedern dieser Bevölkerungsgruppe ein zusätzlicher Beweggrund dafür sein, sich für einen radikaleren Weg zu entscheiden. Diese Situation wird umso komplizierter, als die Polizeiaktionen dem Image der lokalen Polizei in dieser Bevölkerungsgruppe schaden. Da zudem bekannt ist, dass die südasiatische Gemeinschaft in der Verbrechensbekämpfung bisher nie regelmäßig mit der Polizei zusammengearbeitet hat, erweist sich die Einrichtung eines Dialogs zwischen den Bevölkerungsgruppen als kompliziert.

Laut Mounir Azzaoui⁶⁸ sieht die Situation in Deutschland hinsichtlich der Einrichtung des Dialogs mit den Behörden ganz anders aus, wenngleich die Folgen dieses Dialogs für die moslemische Gemeinde durchaus an die Situation in England erinnern. Ursprünglich wurde der Dialog auf Initiative der Moslemorganisationen eingerichtet. Als Reaktion auf ihren Wunsch zur Stärkung ihrer Sicherheit in der

67 Pete Nash und Dylan Aplin, *Minority Faith Protective Initiative*, beim 1. CAT-Seminar vorgelegtes Dokument, Universität Bristol, 28.-29. September 2006.

68 Er war bis Dezember 2006 der Sprecher des Zentralrates der Muslime in Deutschland und beteiligte sich als Sachverständiger an den Konferenzen im Rahmen des CAT-Projektes (Tübingen und Brüssel). Wir nehmen hauptsächlich auf folgendes Dokument Bezug: Mounir Azzaoui, *Vertrauensbildende Maßnahmen - Zusammenarbeit zwischen Muslimen und Sicherheitsbehörden in Deutschland*, 4. Seminar des CAT-Projektes, Universität Tübingen, 27.-28. November 2006.

deutschen Gesellschaft luden nämlich die deutschen Sicherheitsbehörden im September 2005 zwei Organisationen zu einer Diskussionsrunde ein: die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion und den Zentralrat der Muslime in Deutschland, ZMD. Bei dieser Zusammenkunft wurde eine Arbeitsgruppe für “die Ergreifung vertrauensbildender Maßnahmen” mit 5 praxisorientierten Schwerpunkten eingerichtet :

1. Ernennung von Ansprechpartnern im Dienste der Moslems und der Sicherheitsbehörden zur Erleichterung der Ergreifung vertrauensbildender Maßnahmen und der Organisation gemeinsamer Aktivitäten.
2. Förderung von Dialog und Kommunikation zur Bekanntmachung der Ziele der Sicherheitsbehörden in der moslemischen Gemeinde und im Gegenzug bessere Kenntnisse über diese Gemeinde seitens der Sicherheitsbehörden durch einen Informationsaustausch.
3. In Weiterführung des vorhergehenden Punktes Bekanntmachung der von den Sicherheitsbehörden im Zusammenhang mit der Terrorbekämpfung eingesetzten Ziele und Mittel in der moslemischen Gemeinde und insbesondere über Islam und Terrorismus sowie über gesellschaftliche Probleme wie Jugendkriminalität, Drogenhandel und Gewalt in der Ehe. Parallel dazu müssen Informationen über den Islam, das Leben der Moslems in Deutschland und die Arbeit der moslemischen Verbände in den Sicherheitsbehörden verbreitet werden.
4. Verbesserung der Schulung der Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden über Islam durch die Abhaltung von Lehrgängen durch moslemische Wissenschaftler.
5. Einrichtung von Telefonnummern zur Sicherung der Vertraulichkeit der Anrufe, um die Weitergabe sensibler Informationen zu ermöglichen und so die Organisation von Anschlägen in Deutschland zu verhindern.

Diese praxisorientierten Ansätze sind eine mögliche Antwort auf die von Asima Shaikh in ihrer Studie angesprochenen Probleme durch die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Förderung des Dialogs zwischen den Bevölkerungsgruppen oder durch die Verbreitung von Informationen zwischen den Partnern zur Verbesserung der Kenntnisse des anderen. Sie beziehen sich auf einen sozialeren und menschlicheren Aspekt der Terrorismusbekämpfung, der im Übrigen das Wirken innerhalb der Arbeitsgruppe *Sicherheit und Islamismus* ergänzt, die im selben Jahr von Innenminister Wolfgang Schäuble⁶⁹ ins Leben gerufen wurde.

Die Ergreifung dieser Maßnahmen weckte jedoch das Misstrauen eines Teils der moslemischen Gemeinde gegenüber den Behörden, denn obwohl dieser Dialog von moslemischen Organisationen ins Leben gerufen wurde, erweckt das abschließende Ergebnis eher den Eindruck einer Stigmatisierung als einer Erleichterung von

69 Bericht des 4. CAT-Seminars, Universität Tübingen, 27.-28. November 2006, S. 18.

Integration. Im Fall Deutschland scheinen Differenzen vor allem zwischen der moslemischen Gemeinschaft und der öffentlichen Meinung zu entstehen, für die jemand allein schon deswegen verdächtig ist, weil er sich zum Islam bekennt. Daher ist es ergänzend zu den im sozialen und wirtschaftlichen Bereich entwickelten Mitteln erforderlich, die kulturelle Dimension der Präventionspolitik zu stärken. In diesem Zusammenhang könnte das Konzept vom „Dialog der Kulturen“ in der Definition von Denis de Rougemont⁷⁰ ein heilsamer Denkanstoß sein, um ein möglichst umfassendes Verständnis zwischen den führenden Zivilisationen der Welt und insbesondere zwischen der christlichen und der moslemischen Welt in Europa zu fördern. Die sicherheitsspezifische Zielsetzung, die heute die politischen Initiativen für einen Dialog mit der moslemischen Gemeinde dominiert, muss unter ihren zahlreichen Anhaltspunkten auch einen kulturellen Anhaltspunkt haben. Denn dies ist eine der wenigen Garantien, um das Risiko einer Diskriminierung und einer Stigmatisierung der moslemischen Gemeinde durch die übrige Gesellschaft zu vermeiden. Daher könnte dieser Dialog gerade durch die Ergreifung konkreter Maßnahmen wie derjenigen, die im Programm der deutschen Arbeitsgruppe stehen, in Gang gebracht werden. Außerdem wäre dies auch ein Mittel, um die starke emotionale Komponente abzuschwächen, die den Kampf gegen den Terror prägt und die dazu führt, dass die einzige Lösung im Sicherheitsansatz gesehen wird.

3.4 Unterstützung der Opfer

Die Opfer sind sozusagen das Gesicht eines Attentats. Sie sind diejenigen, deren körperliches und seelisches Leiden den politischen Behörden unaufhörlich ins Gedächtnis ruft, wie wichtig die Berücksichtigung der menschlichen Dimension in der Terrorbekämpfung ist. Dabei geht es sowohl um die Präventionspolitik beispielsweise im Rahmen des Dialogs mit den Bevölkerungsgruppen, als auch um die Zeit nach einem Anschlag, in dem die Unterstützung der Opfer im Vordergrund steht. Die exzessive Berichterstattung über das Terrorismusproblem als Folge der Attentate und Attentatsversuche auf amerikanischem und europäischem Boden seit 2001 wurde international verurteilt, wobei auch daran erinnert wurde, dass es für eine terroristische Handlung keine politische oder ideologische Rechtfertigung geben kann. Diese Ereignisse haben erneut die Frage nach der Hilfe für die Opfer und nach ihrem Status in den nationalen und internationalen Rechtsordnungen in den Vordergrund gerückt. So schlug denn auch der Ministerrat der Europäischen Union nach den Anschlägen vom 11. März 2004 in Madrid im Zuge einer einstimmigen Verurteilung des Terrorismus vor, dieses Datum zu einem Gedenktag zur Erinnerung an die Opfer terroristischer Handlungen zu machen. Abgesehen vom Symbolcharakter muss das Konzept der Hilfe für die Opfer heute neu überdacht und ausgehend von den Erfahrungen der Vergangenheit und den Merkmalen des modernen Terrorismus weiterentwickelt werden, wobei die Anschläge vom Beginn des Jahrtausends eine beispiellose Entwicklung darstellen.

70 Denis de Rougemont, *L'aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957.

3.4.1 Organisation der Hilfe für die Opfer

Bei der Ausarbeitung einer angemessenen Antwort für die Terroropfer muss man sich zunächst einmal Gedanken über das Profil der Opfer machen. Im Zuge der Forschungsarbeiten von Lina Kolesnikova⁷¹, die im Rahmen des CAT-Projektes vorgestellt wurden, wurden drei Opfertypen festgelegt: Primär-, Sekundär- und Tertiäropfer. Diese Einteilung erfolgt ausgehend von ihrer Anwesenheit am Ort des Attentats und den erlittenen (körperlichen und seelischen) Verletzungen.

a. Primäropfer sind diejenigen, die sich in direkter Umgebung des Attentats befinden. Dazu gehören tödlich verwundete Personen, verletzte Überlebende und Personen, die dem Attentat beigewohnt haben. Diese Opfergruppe ist im Allgemeinen stark begrenzt, außer bei Anschlägen im großen Maßstab, wie beispielsweise denen vom 11. September 2001.

b. Sekundäropfer sind Personen, die zur unmittelbaren Umgebung der Primäropfer gehören, d.h. Verwandte, Freunde, Arbeitskollegen und nahe Bekannte. Das Gewaltpotenzial jeder terroristischen Handlung in Verbindung mit dem Ziel, möglichst viele Opfer zu verursachen, führt bei den Nahestehenden der Betroffenen zu seelischen Störungen, aber nicht nur bei ihnen. Denn die Einsatzkräfte an vorderster Front, die nach einem Anschlag intervenieren (Spezialkräfte, Polizei, Feuerwehr, Soldaten, ärztliches Personal, Notärzte und Psychologen) erleiden ebenfalls einen seelischen Schock, wenn sie den Opfern zu Hilfe kommen und die Hilfsaktionen organisieren. Auch die Mitglieder von Vereinen, die sich an Erste-Hilfe-Maßnahmen beteiligten (z.B. Rotes Kreuz) fallen in diese Kategorie.

c. Die Tertiäropfer bilden die zahlenmäßig größte Kategorie. Dabei handelt es sich um sämtliche Personen, die sich direkt von den Attentaten betroffen fühlen, obwohl sie weder am Ort des Anschlags, noch in der betroffenen Stadt oder dem betroffenen Land zugegen waren. Die ausführliche Berichterstattung über den Anschlag in den Medien, die ja von den Terroristen angestrebt wird, führt zu einem Gefühl der Solidarität mit den Opfern, aber auch mit einer Identifikation, wie die Anschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten deutlich vor Augen führen. Die einhellige Verurteilung durch einen großen Teil der internationalen Gemeinschaft in Verbindung mit einem kollektiven Mitgefühl für diese tragischen Ereignisse trug zur Entwicklung dieses Identifizierungsprozesses bei. Eine französische Tageszeitung formulierte es besonders deutlich: "Wir sind alle Amerikaner"⁷². Der angesichts der Anzahl der Opfer und der verursachten Schäden spektakuläre Charakter dieser Anschläge kann dazu

71 Lina Kolesnikova, *Managing assistance to the Victims of Terrorist Act. The European experience*, Vorstellung der Arbeit bei der CAT-Abschlusskonferenz in Brüssel, 10.-11. September 2007.

72 Jean-Marie Colombani, *Nous sommes tous Américains*, Le Monde, 13. September 2001.

führen, dass auch Tertiäropfer so leiden wie Primär- und Sekundäropfer, so dass ärztliche und psychologische Betreuung erforderlich sein kann. Die Furcht vor einem neuen Anschlag kann in der Bevölkerung zu einem Stresszustand führen, der den Tertiäropferstatus rechtfertigt. Es sei daran erinnert, dass genau dies eines der Ziele der Terroristen ist: sie wollen in der Gesellschaft ein Gefühl der Verunsicherung schaffen, das dazu führt, dass die Bevölkerung ihre Lebensweise ändert. Die Tertiäropfer sind gewissermaßen die unfreiwilligen Katalysatoren für den von den Terroristen gewollten gesellschaftlichen Wandel.

Ein weiterer Parameter der Gleichung hinsichtlich der Opferhilfe ist die zeitliche Variable, denn die Reaktion auf einen Terroranschlag besteht aus mehreren Prozessen, die sich in drei Gruppen einteilen lassen:

1. Die erste, unmittelbare Gruppe betrifft die Phase vor und während des Attentats, bis zum Eintreffen der ersten Hilfskräfte.
2. Die zweite, kurzfristige Gruppe bezieht sich auf die Phase nach dem Anschlag mit dem Eintreffen der Hilfskräfte in der Zone, um die Verwundeten zu versorgen und in die Krankenhäuser zu bringen.
3. Die dritte, langfristige Gruppe hat einerseits auf die Betreuung derjenigen zum Gegenstand, die auf Grund der Anschläge ein Trauma erlitten haben, und andererseits die eventuelle Anpassung der allgemeinen Rahmenbedingungen der Hilfe für die Opfer auf organisatorischer Grundlage.

Dieser allgemeine Rahmen ermöglicht die Bestimmung der aktiven Beteiligten und der Art des bei einem Anschlag im Hinblick auf die Opferhilfe gestarteten Prozesses. Diese Kombination führt zu einem allgemeinen Szenario, das diese gesamten Elemente berücksichtigt und vorrangig auf der zeitlichen Variablen sowie des Weiteren auf dem Profil der Opfer basiert.

A: Vor dem Ereignis

Diese Etappe umfasst die Präventionsarbeit durch die Behörden. Es geht darum, die Gefahr eines Terroranschlags durch eine Präventionspolitik in der Bevölkerung zu verringern, aber auch dieses Risiko für die Beteiligten an vorderster Front vorweg zu nehmen, indem die Planung und die Protokolle für das Risikomanagement getestet werden.

B: Unmittelbare Reaktion am Ort des Anschlags

Die meisten Terroranschläge sind nicht vorhersehbar, und eine angemessene Reaktion auf ein Attentat ist nicht einfach, da die Dauer und die Art des Anschlags nicht immer bekannt sind. Eine Geiselnahme oder eine Flugzeugentführung

beispielsweise ist ein spezifischer Fall, der etablierten Protokollen folgen kann. Bei einer Geiselnahme ist es beispielsweise erforderlich, die Versorgung der Teams vor Ort sicherzustellen (unter anderem mit Wasser, Lebensmitteln und Medikamenten) und keine sensiblen Informationen über die Geiseln weiterzugeben (im Wesentlichen Religionszugehörigkeit, Staatsangehörigkeit und Funktion). Diese mit dem Siegel des Unmittelbaren geprägte Etappe umfasst 4 Opfertypen, die wir kurz vorstellen wollen.

1. Zeugen und Personen vor Ort müssen evakuiert werden (je nach Art des Anschlags) und eventuell ärztlich und psychologisch betreut werden. Ein Mindestmaß an Informationen über die laufende Operation wird verbreitet, um Spekulationen zu vermeiden.

2. Familienmitglieder und Verwandte werden im Rahmen des Möglichen informiert, wenn einer ihrer Verwandten bei dem Anschlag verletzt wurde. Psychologische und ärztliche Betreuung ist unbedingt erforderlich. Falls die Krisensituation, wie beispielsweise bei einer Geiselnahme, anhält, müssen die Familien in kleine Gruppen eingeteilt und von einem Psychologen betreut werden, damit sich am Schauplatz des Geschehens keine Menschenansammlungen bilden. Für die örtlichen Behörden bedeutet dies, dass die Zahl der Mitarbeiter im Voraus geplant werden muss, um dieser Anforderung Rechnung zu tragen. Diese Infrastruktur muss auch für einen erweiterten Bekanntenkreis (Kollegen, Nachbarn, Freunde) geplant werden. In diesem Fall werden die Informationen über die laufenden Ereignisse über ein Kommunikationsnetz und insbesondere eine Notrufnummer weitergegeben. Wünschenswert ist für diesen Bekanntenkreis auch eine telefonische psychologische Betreuung.

3. Die Beteiligten an vorderster Front und Fachleute wie Nichtregierungsorganisationen müssen perfekt über die Situation im Bilde und dazu bereit sein, jede zusätzliche Anfrage medizinischer oder psychologischer Art im Voraus zu planen.

4. Die Zivilbevölkerung muss über die Ereignisse informiert werden und Zugang zu einem effizienten Informationssystem haben, das in der Präventionsphase vorgestellt wurde (Telefonleitung zum Beispiel). Dieses Element spielt bei einem biologischen oder chemischen Angriff eine besonders wichtige Rolle, um Panik zu vermeiden.

C: Reaktion auf einen Angriff (kurzfristig)

Derartige Angriffe führen zur Ausarbeitung von zwei Aktionsplänen, je nachdem, ob es sich um Primär- oder Sekundärpfer handelt. Wir unterscheiden die beiden Fälle.

1. Primäropfer

- Behandlung und Evakuierung vor Ort;
- Diagnose der Verletzten und medizinische Versorgung am Ort des Anschlags;
- Triage und Evakuierung der Verletzten;
- Einweisung der Verletzten ins Krankenhaus und Abtransport nach Durchführung der ersten Behandlung (je nach Zustand der Opfer);
- Wiederherstellung der Opfer und ihrer Verwandten nach den Ereignissen;
- Gegebenenfalls Einrichtung eines Zeugenschutzprogramms.

Die psychologische Betreuung der Primäropfer spielt eine entscheidende Rolle. Lina Kolesnikova weist denn auch darauf hin, dass bei dem Saringas-Anschlag durch die Sekte „Aum Shinrikyo“ in der U-Bahn von Tokio am 20. März 1995 die Gefahr eines seelischen Traumas größer war (80%) als die tatsächlich kontaminierter Personen (20%)⁷³.

2. Sekundäropfer

- Verbreitung von Informationen über den Ort und den Zustand Verwandter;
- Gegebenenfalls Transport zum Schauplatz des Attentats;
- Sicherstellung der Versorgung (Decken und Essen);
- Zugang zu ärztlicher Versorgung und psychologischer Betreuung;
- Angebot behördlicher und finanzieller Unterstützung beim Tod eines Verwandten;
- Angebot rechtlicher und finanzieller Unterstützung für Kinder, die auf Grund eines Attentats zu Waisen werden.

In Weiterführung des Protokolls für die Primäropfer muss ein psychologischer Betreuungsstab für die Sekundäropfer eingerichtet werden, was erneut die Notwendigkeit bestätigt, in allen Etappen vor und nach einem Attentat über eine solche Unterstützung zu verfügen. Für die Umsetzung ist es seitens der Behörden erforderlich, über eine Reihe von Informationen zu verfügen, unter anderem die Anzahl der Opfer, die Anlaufstellen für die Information der Verwandten, Angaben zur Behandlung während und nach dem Attentat. Die Hilfe für die Primär- und Sekundäropfer ist extrem komplex, da sie nicht nur von den Folgen des Attentats für die Bevölkerung (Anzahl der Opfer), sondern auch vom Ort (Zugang zum Schauplatz) und der Art des Anschlags (konventionell, Gas usw.) abhängt. Die größte Schwierigkeit besteht jedoch darin, langfristig eine angemessene Antwort für die Primäropfer zu bieten, damit sie ihren Platz in der Gesellschaft wieder einnehmen können.

D: Langfristige Reaktion (Rückkehr zu einem “normalen” Leben)

Überlebende eines Attentats stellen nicht alle die gleichen Fragen an die Behörden, denn sie haben nicht die gleichen Anforderungen. Für einige von ihnen ist die gesuchte Antwort bei einer langwierigen Behandlung eher medizinischer

⁷³ Lina Kolesnikova, op. cit., S.4.

Art, während andere wie zum Beispiel Waisen eher soziale und psychologische Betreuung benötigen. In jedem Fall jedoch machen sich die Opfer Gedanken über die Beweggründe, die jemanden dazu veranlasst haben, einen Anschlag zu verüben. Damit dieses Grübeln der Opfer ein Ende hat, könnten die Regierungen der Öffentlichkeit die Informationen - abgesehen von denjenigen, die mit der nationalen Sicherheit zu tun haben - zu diesen Anschlägen im Rahmen der laufenden Ermittlungen zugänglich machen.

Grundsätzlich erscheint es heute notwendig, dass alle Opfer von Attentaten in einer einzigen Datenbank zusammengefasst werden, so dass die nationalen und lokalen Behörden die für sie bestimmten Leistungen und Angebote zusammenfassen können, darunter Rechtshilfe, finanzielle Unterstützung sowie ärztliche und psychologische Betreuung. Dieses Vorgehen wirft de facto die Frage nach dem Status der Opfer von Terroranschlägen auf, da die europäischen Bestimmungen alles andere als einheitlich sind⁷⁴.

3.4.2 Hilfe für die Opfer: Die psychologische Antwort

Das langfristige Wirken ist mit Sicherheit das schwächste Element in der Hilfe für die Opfer, wie von Anabela Rodrigues⁷⁵ hervorgehoben wurde, da es für die Behörden nicht immer möglich ist, die Opfer von Terroranschlägen zu kennen. Vor allem aber gehört die ärztliche und psychologische Betreuung nicht mehr zu den Terrorbekämpfungsmaßnahmen, wenn die dringlichsten Fragen erst einmal beantwortet sind. Dies liegt an den für die Opferhilfe zuständigen Beteiligten, bei denen es sich im Wesentlichen um Polizei und Spezialkräfte handelt. Die ärztliche und psychologische Betreuung der Opfer von Terroranschlägen scheint dann nämlich nicht mehr zu ihren Zuständigkeiten zu gehören, umso mehr als der berücksichtigte Zeitraum langfristiger Natur ist. Das bedeutet, dass das langfristige Wirken zu Gunsten der Opfer von Terroranschlägen vom allgemeinen Maßnahmenkatalog der Terrorbekämpfung abgekoppelt ist.

Die portugiesische republikanische Nationalgarde (GNR) ist ein interessantes Beispiel für eine Streitmacht, die neben ihren Aufgaben zum Schutz und zur Verteidigung der Bürger psychologische Betreuungsaufgaben übernommen hat. Galvão da Silva und Bruno Brito⁷⁶ weisen denn auch darauf hin, dass für den Umgang mit kritischen Unfällen ursprünglich kein spezifischer Rahmen vorhanden

74 Siehe zu diesem Thema die Unterlage die vom *European Forum for Victim Services*, ausgearbeitet wurde, dem 20 Organisationen für die Unterstützung von Opfern angehören, mit dem Titel *Declaration concerning the Victim Statute during the Mediation Process* (<http://www.euvictimservices.org>).

75 Anabela Rodrigues *Victim's right and restorative justice - A complex relationship*, ein Dokument, das beim 2. CAT-Seminar an der Neuen Universität Lissabon/Atlantik-Universität, Lissabon, 26.-27. Oktober 2006, vorgestellt wurde.

76 Galvão da Silva und Bruno Brito *Victims of Terrorism: the Psychosocial Response of the Security Forces*, Zusammenfassung des Projekts, das aus demselben Budget finanziert wurde, Opfer von Terrorakten, 2005, GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, und bei der CAT-Abschlusskonferenz in Brüssel, 10.-11. September 2007, vorgestellt wurde.

war und die entsprechenden Aufgaben nicht von Fachleuten übernommen wurden. Wenngleich die terroristische Bedrohung auf dem europäischen Kontinent nichts Neues ist, haben die Anschläge in den Vereinigten Staaten zur Schaffung einer Abteilung geführt, die für das Management kritischer Zwischenfälle zuständig ist. Durch diese institutionelle Neugründung wurde die Bereitstellung von Ressourcen durch andere Verwaltungseinheiten und insbesondere der GNR begünstigt, deren Zuständigkeiten in mehreren Bereichen zum Tragen kommen: psychologische Unterstützung, soziale Dienste, religiöse Unterstützung, Public Relations, Medien, Management und Koordination bei kritischen Zwischenfällen.

Die Rolle der Sicherheitskräfte im Bereich der pädagogischen Unterstützung ist eine wichtige Herausforderung, weil sie am Schauplatz eines Attentats oft als erste direkten Kontakt zu den Opfern haben. Diese Präsenz schränkt aber die Zusammenarbeit mit anderen Beteiligten keineswegs ein, ganz im Gegenteil! Die Nachforschungen von Galvao da Silva und Bruno Brito (Koordinatoren eines anderen Projekts, das durch dasselbe Budget finanziert wird) haben denn auch ergeben, dass mit Terroranschlägen genauso umgegangen wird wie mit Naturkatastrophen, sofern die Reaktion der Behörden eine vergleichbare personelle und technische Mobilisierung erfordert. So haben Sicherheitsagenten und Erste-Hilfe-Mitarbeiter Kooperationsvereinbarungen zwischen mehreren Institutionen abgeschlossen. Diese neue Vorgabe, die vom allgemeinen Sicherheits- und Notfalldienst in den USA festgelegt und verabschiedet wurde, wurde in die portugiesische Gesetzgebung übernommen. Ein Bestandteil dieser neuen Vorgabe ist denn auch die Unterstützung und der Schutz der Opfer. Die Rolle der GNR in diesem Bereich deckt die von Lina Kolesnikova genannten Handlungsbereiche ab, darunter: Evakuierung und Schutz der Opfer, Kontaktaufnahme mit Verwandten, Steuerung der Informationsweitergabe über Verletzte und Verstorbene an die Familie, direkte psychologische Unterstützung der Opfer oder indirekt durch die Koordination von Psychologenteams.

Das von der GNR eingerichtete Modell für psychologische Unterstützung verkörpert einen neuen, reaktionsstärkeren und vor allem besser in die Befehlskette bei Katastrophenmanagement und Terroranschlägen integrierten Ansatz. Die Optimierung lässt sich anhand der Effizienz vor Ort bewerten, aber auch unter dem Blickwinkel der Legitimität bei gleichzeitiger Stärkung der Bindungen zwischen Sicherheitskräften und Bevölkerung durch die direkte Hilfe für die Opfer. Die Aktivität der GNR ist jedoch im Wesentlichen kurzfristig angesiedelt und müsste auch langfristig entwickelt werden, indem eine psychologische Betreuung der Terrorismusopfer sichergestellt wird. Generell muss genau hier noch konsequenter gehandelt werden, damit die Opfer von Terroristen in ihrem Inneren nicht das Gefühl der Unsicherheit und der Angst behalten.

**KONSEQUENZ
FÜR DIE ÖRTLICHEN
BEHÖRDEN**

4

4. KONSEQUENZ FÜR DIE ÖRTLICHEN BEHÖRDEN

4.1 Leitlinien für ein Schulungshandbuch

Ziel dieses Projektes war ursprünglich die Weiterführung der Überlegungen über die Terrorismus-Problematik für die örtlichen Behörden und die Ausarbeitung von pädagogischem Material für die Weiterbildung der Beteiligten an vorderster Front, allen voran Polizisten und Sozialarbeiter. Die Ausarbeitung von Leitlinien anstelle eines pädagogischen Gerüsts ist angesichts der extrem unterschiedlichen Erfahrungen mit Terrorbekämpfung auf lokaler Ebene - sofern überhaupt vorhanden - gerechtfertigt. Daher sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen Elemente eines allgemeinen Rahmens sein, der zur Ausarbeitung eines Weiterbildungsprogramms genutzt werden kann.

Wir haben für diesen Rahmen vier themenspezifische Schwerpunkte ausgearbeitet, die wir für wesentlich halten. Einleitend wird an den Kontext erinnert, in dem die Problematik der Städte im Kampf gegen den Terrorismus angesiedelt ist. Zu jedem thematischen Schwerpunkt werden kurz die spezifischen Probleme zusammengefasst, die in diesem Bericht ausgeführt wurden. Abgerundet wird dieses Programm durch mehrere Grundsatzfragen, mit denen eine Weiterbildungssequenz oder eine Diskussion eingeleitet und die Kenntnisse der Experten gegenüber gestellt werden können.

4.2 Einleitung: “Terrorismus - von der globalen zur lokalen Ebene”

► *Warum ist die lokale Ebene vom internationalen Terrorismus betroffen?*

Der moderne Terrorismus hat stets eine internationale Dimension, selbst wenn seine Forderungen auf ein bestimmtes Territorium begrenzt sind (IRA, ETA). Zur Finanzierung von Terroraktivitäten im weitesten Sinne (Material, Personen) werden oft internationale Finanznetze verwendet. Neu ist im Zuge der aktuellen Entwicklung des modernen Terrorismus das Merkmal der Extraterritorialität. Das Ziel ist nämlich nicht mehr nur ein Land, eine Regierung oder politische Verantwortungsträger in einem bestimmten Territorium, sondern ein Wertesystem. Somit wird jeder Bestandteil dieses Wertesystems, von der Einzelperson bis hin zu menschlichen Errungenschaften, zu einem potenziellen Ziel. Vor diesem Hintergrund sind die Städte und insbesondere diejenigen, die kosmopolitisch sind oder die eine politische Funktion besitzen (Hauptstädte), besonders gefährdet. Dieses Element hängt natürlich mit der Außenpolitik der Regierung zusammen mit der Folge, dass der Bedrohungsgrad für die örtlichen Behörden erhöht oder abgeschwächt wird.

► *Wie geben die Städte mit diesen neuen Formen der Bedrohung um?*

Der Umgang mit der terroristischen Bedrohung auf lokaler Ebene stellt vor eine ganze Reihe politischer und technischer Fragen.

a) Sind die Behörden überhaupt kompetent, um diese Bedrohung politisch zu managen ?

Diese Frage bezieht sich auf die staatliche Organisationsstruktur. In einem Bundesstaat kommt den örtlichen Behörden große Bedeutung zu, wobei die lokale Einheit ein Bundesland sein kann wie in Deutschland oder eine Region wie in Belgien, während es in einem zentralisierten Staat kein Modell gibt, das außerhalb der Vorrechte der Hauptstädte Anwendung finden kann. Die Auswirkungen des internationalen Terrorismus auf lokaler Ebene führen jedoch nach und nach zu einer Verschiebung in dieser Gleichung, weil die lokale Ebene de facto vom internationalen System abgekoppelt ist. Die Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, wie beispielsweise der Erfahrungsaustausch im Bereich der Präventionspolitik, dürfte zu einer politischen Stärkung der örtlichen Behörden führen. Dies gilt insbesondere für die Beziehungen zwischen Behörden und ausländischen Bevölkerungsgruppen, für welche die lokale Ebene politisch am besten geeignet ist, um beispielsweise den Stellenwert der Religion unter jungen Moslems zu analysieren. Die örtlichen Behörden brauchen einen rechtlichen Rahmen, in dem ihr Wirken in der Terrorbekämpfung festgelegt ist. Außerdem ist dies eine Möglichkeit, um die Effizienz ihres Wirkens zu garantieren, indem die Rollen und die Aufgaben präzise auf die Beteiligten und die verschiedenen staatlichen Ebenen (national, lokal) verteilt werden.

b) Sind die Behörden überhaupt in der Lage, technisch mit dieser Bedrohung umzugehen ?

Die terroristische Bedrohung wurde auf lokaler Ebene hinsichtlich der personenspezifischen Aspekte lange unter dem Blickwinkel der Kriminalprävention und hinsichtlich der materiellen Schäden unter dem Blickwinkel des Zivilschutzes angegangen. Bei der Explosion eines Fahrzeugs oder eines Gebäudes ist nicht von vornherein klar, ob sie kriminellen Ursprungs oder unfallbedingt ist, außer jemand bekennt sich unverzüglich dazu, was die Erklärung für einen sogenannten konventionellen Ansatz ist. In diesem Fall erscheint der Umgang mit einer terroristischen Bedrohung wie die Weiterführung eines Krisenmanagements im Zusammenhang mit natürlichen oder unfallbedingten Ereignissen. Der moderne Terrorismus zwingt jedoch die örtlichen Behörden inzwischen dazu, ihre gesamte Vorgehensweise im Hinblick auf Prävention oder Opferhilfe weiter zu entwickeln, wie nachstehend noch erläutert wird. Diese Bedrohung erfordert nicht nur ein kurzfristiges, sondern auch ein mittel- und langfristiges Management, um den betroffenen Beteiligten entsprechende Schulungen und den örtlichen Behörden die erforderlichen finanziellen Mittel zu bieten.

Grundsatzfragen:

- Was ist Terrorismus ?
- Welche Behörden sind am Umgang mit einer terroristischen Bedrohung beteiligt (kurz-, mittel- und langfristig) ?
- Welche Mittel stehen bei einem Terroranschlag zu Verfügung (mobilisierte Einheiten, Material) ?

- Welches sind die gesetzlichen Bestimmungen für die Terrorbekämpfung, sofern vorhanden ?
- Welche Terrorbekämpfungsmaßnahmen sind Ihrer Meinung nach abschreckend genug ?

4.3 Themenkreis I “Prävention und Kommunikation”

► *Sollte der Schwerpunkt bei terroristischen Bedrohungen auf Präventionsmaßnahmen anstatt nur auf Reaktion gelegt werden ?*

Selbstverständlich ergänzen sich der präventive Ansatz (geheimdienstliche Arbeit, Unterwanderung, sozialer Dialog und Vermittlungsarbeit) und der reaktive Ansatz (Kontrolle und Verstärkung der Maßnahmen zum Schutz sensibler Orte wie Botschaften, Flughäfen, Bahnhöfe und öffentliche Gebäude), was nicht zuletzt auch wegen der sozialen Dimension des Terrorismusproblems heutzutage notwendig ist. Diese Frage verweist auf die Entwicklung, in deren Rahmen reine Sicherheitsüberlegungen inzwischen durch einen Ansatz verdrängt werden, der verstärkt auf sozioökonomische und religiöse Faktoren in Bezug auf die Beteiligten an Terroranschlägen ausgerichtet ist. Anders ausgedrückt: wenn klar gemacht wird, dass die Mitglieder von Terrornetzen und die Beteiligten an terroristischen Handlungen erkennbare Personen sind und keine gesichtslosen Gegner, dann rechtfertigt dies die Stärkung des präventiven Ansatzes zur Ergänzung des sogenannten reaktiven Ansatzes. Diese Entwicklung stellt natürlich vor Probleme hinsichtlich der Methode. Dass die Beteiligten an Terroranschlägen ein Profil aufweisen, das dem von Verursachern städtischer Gewaltphänomene ähnelt, kann dazu führen, dass diese Frage auf die reine Kriminalprävention reduziert wird. Doch das Vorhandensein gut strukturierter Netze, der Einsatz umfassender technischer und finanzieller Mittel und vor allem das Hinführen all dieser Elemente zu einem endgültigen Ziel, nämlich der Durchführung eines Attentats, erfordert einen differenzierten präventiven Ansatz. Dass die Betroffenen zudem dazu bereit sind, ihr Leben einer Sache zu opfern, rechtfertigt für die lokalen Behörden, sich mit den Beweggründen für dieses Engagement zu befassen. Dies ist umso wichtiger, als das Profil der beteiligten Personen ausgesprochen uneinheitlich ist, da für die Planung eines Attentats vielfältige Kompetenzen erforderlich sind (Anwerben, Finanzieren, Planen, Bomben legen). Diesbezüglich sind die Bestandteile der Präventionspolitik erzieherischer Art (schulische Betreuung und Begleitung, Achtung staatlicher Grundwerte), aber auch sozioökonomischer und politischer Art (wirtschaftliche und politische Integration in die Gesellschaft, Einrichtung eines Dialogs zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen und Behörden).

► *Wie lässt sich eine Präventionsstrategie auf lokaler Ebene im Bereich der Terrorbekämpfung definieren ?*

Die terroristische Bedrohung erfordert einen globalen Ansatz auf mehreren Ebenen, wobei sämtliche Schlüsselbereiche miteinander verbunden sein müssen:

Prävention, Krisenmanagement, Dialog und Opferhilfe. Die Verbindung dieser vier Säulen ist eine zentrale Frage, die im Voraus einen gesetzlichen Rahmen erfordert, in dem die Aufgaben jedes Beteiligten auf jeder staatlichen Ebene festgelegt sind, d.h.: Polizeikräfte auf lokaler, föderaler und nationaler Ebene, Einsatzkräfte wie Feuerwehr und Ärzte, Psychologen und Sozialarbeiter. Sobald die Akteure feststehen, können die Aufgaben unter Berücksichtigung der Dauer (kurz-, mittel- oder langfristig) und der Besonderheit der Bedrohung (konventionell, chemisch, biologisch, radioaktiv) genau festgelegt werden. Wenn dieser allgemeine Rahmen gesteckt ist, kann für jede der vier Säulen eine Strategie ins Auge gefasst werden.

Hinsichtlich der Prävention besteht eine doppelte Zielsetzung: 1. Es muss ein ständiger Dialog zwischen Behörden und Bürgern eingerichtet werden, wobei regelmäßig über die Alarmstufe, über Hilfs- und Evakuierungsprotokolle für den Ernstfall informiert werden muss. 2. Die Präventions- und die Kommunikationspolitik dürfen nicht zu einer Verstärkung der Verunsicherung führen, sondern müssen vielmehr für ein Klima der Beruhigung in der Bevölkerung sorgen. Diese partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Behörden und Bürgern ist die Grundlage der Präventionsstrategie. Die Folge dieser Kooperationsstrategie ist die Stärkung der praktischen Rolle der lokalen Akteure sowie der örtlichen Polizei. Denn damit die Prävention auf lokaler Ebene wirksam ist, muss diese Ebene zweifach gestärkt werden. Zum einen muss die Dezentralisierung eingeführt oder entwickelt werden, um die Bedeutung der lokalen Ebene im Präventionssystem des jeweiligen Landes anzuerkennen, indem ihr ausschließliche Kompetenzen zuerkannt werden. Und zum anderen muss die Einbeziehung der lokalen Beteiligten mit einer Stärkung ihres Einflusses einhergehen, insbesondere bei der Entscheidungsfindung. Durch die Verbindung dieser beiden Elemente kann die Verantwortung der Akteure und damit ihr effektives Engagement sowohl im Präventionsbereich als auch im allgemeinen Krisenmanagement gesteigert werden. Diese offizielle Anerkennung ihrer Rolle hat auch auf lokaler Ebene Auswirkungen, weil sie für die Bürger und die Vertreter der ausländischen Bevölkerungsgruppen sichtbar werden, wodurch wiederum der Dialog zwischen den einzelnen Gruppen gefördert wird.

► *Welches sind die Bestandteile einer Präventionspolitik?*

Die Präventionspolitik umfasst so unterschiedliche Bereiche wie die Informationserfassung, die Informationsverbreitung in der Öffentlichkeit, den Schutz von Gebäuden, den Dialog mit den Bürgern und die Bildung. Die beiden letztgenannten Bereiche sind denn auch die neuesten Themenbereiche in der Terrorismusbekämpfung, und zwar insbesondere in multikulturellen Gesellschaften. Denn obwohl Multikulturalismus positive Aspekte beinhaltet, kann er auch zu Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungs- oder Religionsgruppen führen. Diese Spannungen können durch sozioökonomische Probleme wie Arbeitslosigkeit, einen hohen Anteil von Einwanderern, ein geringes Bildungsniveau und eine unzureichende Kenntnis bestimmter Werte und Praktiken in der europäischen

Gesellschaft noch verstärkt werden. Das Risiko der Ausgrenzung kann fruchtbarer Boden für die Verbreitung terroristischer Propaganda sein oder zu Terroraktivitäten führen. Vor diesem Hintergrund können sich die für Verbrechensbekämpfung eingesetzten Mittel als nützlich erweisen, damit die örtlichen Behörden die Einwanderer integrieren oder assimilieren können, und zwar in dreifacher Hinsicht: Einrichtung eines kulturellen Integrationsprozesses; Verbesserung des sozialen Zusammenhalts sowie der Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen (Erlernen des Zusammenlebens); Unterstützung der Behörden durch Vermittlung bei Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen und Einrichtung von Programmen für positive Diskriminierung. Bildung als Präventionsinstrument ist in diesem Fall ein Element, das auf die Weitergabe und den Austausch von Lebenserfahrungen abzielt, damit kulturelle Unterschiede keinen Sprengstoff darstellen, sondern eher ein Bindeglied zwischen den einzelnen Gruppen. Zwar ist der Kontakt zwischen den örtlichen Behörden und diesen Gruppen für das reibungslose Funktionieren der Präventionspolitik mit erzieherischen Schwerpunkten wesentlich, doch ebenso wichtig ist es, eine Führungspersonlichkeit zu identifizieren, mit der die Behörden regelmäßigen Kontakt aufnehmen (siehe Themenkreis III).

► *Wie sollen Behörden kommunizieren, ohne in der Stadt ein Klima der Angst zu schüren ?*

Die Kommunikation zu Sicherheitsfragen und insbesondere in Bezug auf Terrorismus ist eine komplexe Aufgabe, da die Information an sich in der Bevölkerung ein Klima der Angst schüren kann. Selbst Aufrufe zur Ruhe nach einer Bombenexplosion oder die Weitergabe von Sicherheitsinstruktionen in einem Flughafen können bei Menschen eine Stresssituation oder große Verwirrung auslösen. Diese Elemente können sich noch verstärken, wenn die Quelle ebenso wie der Inhalt der Mitteilung inkohärent sind. Zwar hängt der Erfolg der Terrorbekämpfung von einer einwandfreien Koordination zwischen der lokalen und der nationalen Ebene, aber auch zwischen den örtlichen Bevölkerungsgruppen ab, doch muss sich die Kommunikation an dasselbe Schema anpassen. Daher ist es von höchster Wichtigkeit, das Vorhandensein eines zuverlässigen Informationssystems sicherzustellen, das eine Weitergabe der Information an alle Beteiligten ermöglicht, um die Koordination der Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Krisenmanagement und Dialog zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen zu fördern. Denn obwohl der Inhalt der Kommunikation sich je nach Art der Maßnahmen unterscheidet, spielt die Koordination zwischen den Informationsquellen für die örtlichen Behörden und die Bevölkerung eine entscheidende Rolle.

Grundsatzfragen:

- Wie lässt sich eine „gute“ Präventionspolitik definieren ?
- Was ist die Voraussetzung für die Definition einer Präventionsstrategie ?
- Warum muss die Rolle der örtlichen Behörden in der Präventionspolitik gestärkt werden ?

- Warum erhöht der multikulturelle Charakter unserer Gesellschaften den Nutzen der Präventionsarbeit ?
- In wie weit kann die Kriminalprävention in der Terrorbekämpfung nützlich sein ?
- Welche Ziele verfolgt die Kommunikationspolitik ?
- Welche Unterschiede bestehen zwischen einer präventiven Kommunikation und einer Kommunikation im Krisenfall ?
- Sind Sie der Ansicht, dass die Menschen ausreichend über die Risiken einer terroristischen Bedrohung informiert sind ?
- Was muss der Bevölkerung über den Terrorismus mitgeteilt werden ?

4.4 Themenkreis II “Krisenmanagement”

► *Ist für Terrorismus ein spezifisches Krisenmanagement erforderlich?*

Unter den Krisenbegriff fallen diverse Katastrophen, die natürlichen oder menschlichen Ursprungs sein können und bei denen es sich um Umweltkatastrophen ebenso wie um Terroranschläge handeln kann. Ziel des Krisenmanagements ist es, mit Krisen jeder Art, unabhängig von ihrer Ursache, umzugehen und dafür das gesamte erforderliche menschliche und technische Fachwissen zu mobilisieren. Die Anschläge vom 11. September 2001 auf amerikanischem Boden, ebenso wie die Attentate vom 11. März 2004 in Madrid und vom 7. und 21. Juli 2005 in London haben den Terrorismus zu einer vorrangigen Frage der internationalen und nationalen politischen Agenda gemacht. Die Hervorhebung des Terrorismusproblems, das grundsätzlich nicht neu ist, führte zur Entwicklung und Verstärkung der Mittel zur Terrorbekämpfung in allen europäischen Ländern.

Für die lokalen Behörden stellt sich die Frage, ob für den Kampf gegen den Terror ein spezifischer Ansatz erforderlich ist oder ob er in das allgemeine Krisenmanagement integriert wird. Die meisten europäischen und internationalen Organisationen tendieren dazu, zwischen Terrorismus und anderen Krisenformen zu unterscheiden und entsprechende spezifische Maßnahmen zu ergreifen. Für die örtlichen Behörden hingegen handelt es sich um eine politische und eine logistische Frage. In logistischer Hinsicht ist es finanziell kostspielig und verwaltungstechnisch komplex, über ein eigenes Interventions- und Verwaltungsmuster für die Terrorbekämpfung zu verfügen. Da die Grundlagen der Antiterrorpolitik aus der im Bereich der Verbrechensbekämpfung und des Krisenmanagements (Planung und Logistik) erworbenen Erfahrung stammen, ist die Terrorproblematik generell in das bestehende System integriert.

Die Besonderheit des modernen Terrorismus und insbesondere seine weltumspannende Dimension führt zur Entwicklung neuer Strategien wie dem Ausbau der Koordination zwischen allen Beteiligten. In politischer Hinsicht sind nationale und lokale Behörden zum Handeln verpflichtet, um den Bürgern vor Augen zu führen, welche Rolle die Terrorbekämpfung für die Politiker spielt, und vor allem um ihre Legitimität bei potenziellen Wählern zu konsolidieren. Der

politische Umgang mit der Terrorbekämpfung könnte dann zu einem separaten Umgang mit solchen Konflikten gegenüber anderen Krisenformen führen, während die Praxis eine zwar spezifische Entwicklung aufzeigt, allerdings innerhalb eines bekannten Rahmens.

► *Wie lässt sich das Krisenmanagement in der Terrorbekämpfung verbessern ?*

Krisenmanagement basiert auf den organisatorischen Rahmenbedingungen jedes Staates und auf den Zuständigkeiten der örtlichen Behörden, wodurch die Ausarbeitung eines europäischen Modells erschwert wird. Wir konnten jedoch während dieses gesamten Projektes eine Gemeinsamkeit bei den verschiedenen am Krisenmanagement beteiligten Verfahren und Personen feststellen: die Notwendigkeit einer Koordination zwischen sämtlichen Zuständigkeitsbereichen auf der horizontalen Ebene einerseits und auf der vertikalen Ebene zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen andererseits (lokal, regional und national). Die Einrichtung von Kooperationsgruppen erfordert jedoch einen gesetzlichen Rahmen, der einen Transfer der Kompetenzen zulässt, die für das reibungslose Funktionieren insgesamt erforderlich sind.

Das englische Modell ist eine perfekte Veranschaulichung dieser neuen Anforderung an das Krisenmanagement. Lange Zeit funktionierte es auf der Grundlage einer als "Integrated Emergency Management" oder IEM bezeichneten Verwaltung, die dafür zuständig war zu antizipieren, zu bewerten, vorzusorgen, zu reagieren und alle Arten von Zwischenfällen abzudecken. Dieses Modell, das eher abhängig von den Ereignissen als proaktiv ist, diente als Grundlage für die Verabschiedung eines Gesetzes für zivile Zwischenfälle (*Civil Contingencies Act*) im Jahr 2004. Die Besonderheit dieses neuen gesetzlichen Rahmens besteht darin, lokale Krisenmanagementpläne verbindlich vorzuschreiben. Bisher bezog sich das Krisenmanagement im Wesentlichen auf kurzfristige Aktionen, während die lokalen Behörden in Zukunft auch das längerfristige Krisenmanagement übernehmen müssen. Konkret bedeutet dies, dass die meisten Krisenmanagementpläne überarbeitet wurden, wobei der Schwerpunkt auf einen bereichsübergreifenden Ansatz unter Einbeziehung sämtlicher Beteiligten ersten Ranges oder der ersten Kategorie (nach der englischen Einteilung) und der zweiten Kategorie (Einheiten für den Land- und Lufttransport, aber auch die Leitung für die Gesundheitsdienste) gelegt wurde. Um diesen neuen Rahmen zu testen, in dessen Mittelpunkt der bereichsübergreifende Ansatz steht, wurden zahlreiche praktische Übungen durchgeführt. Allerdings fand dieses neue System noch keinen Widerhall auf nationaler Ebene, weil es nicht zum nationalen Sicherheitsplan für 2006 bis 2009 gehört, in dem die Normen, die politischen Maßnahmen und die Zielsetzungen für die an der Sicherheitspolitik beteiligten Behörden festgelegt sind. Daher ist es Aufgabe der lokalen Behörden, das Gesetz für zivile Zwischenfälle von 2004 zu nutzen, um beispielsweise durch einen Informations- und Erfahrungsaustausch einen direkten Beitrag zur nationalen Sicherheitspolitik zu leisten. Die Rolle

der lokalen Behörden in England könnte für die Verbesserung des nationalen Krisenmanagements entscheidend sein, was auch an den Fall Deutschland erinnert, wo das Präventionsprojekt der Stadt München (BIRGIT) von anderen deutschen Städten und Bundesländern übernommen wurde.

Der behörden- oder strukturübergreifende Ansatz ist eines der Merkmale des deutschen Krisenmanagementmodells. Eine spezifische Rolle wird jedoch einem Akteur zugewiesen, der sich vom Status her als NGO betrachtet, dessen Wirken aber doch halbstaatlich ist: das Rote Kreuz. Im Gegensatz zu seinen europäischen Pendanten spielt das deutsche Rote Kreuz im Krisenmanagement nämlich eine Schlüsselrolle, was nicht zuletzt eine Folge der deutschen Wiedervereinigung ist. Das allgemeine Krisenmanagement wird von den Bundesländern im Rahmen eines Ansatzes sichergestellt, der eine rasche Koordination der medizinischen Notdienste und der Feuerwehr ermöglicht. Diese Dienste werden anschließend direkt dem Roten Kreuz unterstellt, welches dadurch in diesem System eine große Bedeutung erhält. Im Angesicht der terroristischen Bedrohung und der Schäden, die bestimmte (biologische oder chemische) Waffen anrichten können, haben die Krisenmanagementstellen einen Mangel an Fachwissen festgestellt. Deshalb sind wie in England praktische Übungen erforderlich, wobei der Schwerpunkt gezielt auf die Koordination zwischen den verschiedenen Einheiten gelegt wird, die am Krisenmanagement beteiligt sind, von der Feuerwehr bis hin zum Roten Kreuz.

Grundsatzfragen:

- Was ist Krisenmanagement ?
- Welche Beteiligten kommen im Krisenmanagement zum Einsatz ?
- Welche Schlüsselemente stellen ein effizientes Krisenmanagement sicher ?
- Hängt das Krisenmanagement von der zentralisierten oder dezentralisierten Organisation des Staates ab ?
- Müssen die lokalen Behörden eine städtische Krise infolge einer Umweltkatastrophe genauso managen wie einen Terroranschlag ?
- Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede bestehen zwischen dem Krisenmanagement in Deutschland und England ?
- Wie sieht in Ihrer Struktur der bereichsübergreifende Ansatz aus ?
- Ist das Krisenmanagement Ihrer Ansicht nach effizient genug ?

4.5 Themenkreis III “Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen”

► *Warum ist der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen ein wichtiges Instrument in der Terrorbekämpfung ?*

Die europäischen Gesellschaften werden immer multikultureller. Daher ist der Kontakt zwischen Behörden und ausländischen Bevölkerungsgruppen unentbehrlich, um die Kohärenz der Gesellschaft zu gewährleisten. Seit der Anschlagsserie nach dem 11. September 2001 wurde der Stellenwert ausländischer Bevölkerungsgruppen auch insofern zu einer sensiblen Frage, als die Staatsangehörigkeit bzw. die

Religionszugehörigkeit der Terroristen weder europäisch noch christlich war. Parallel dazu fokalisiert die Forderungen der Terrorgruppen die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung auf einen Wertekonflikt, wobei die Debatte auf die Frage nach der Zugehörigkeit zur moslemischen Gemeinde konzentriert wurde. Um jegliche Gleichsetzung von Mitgliedern einer Bevölkerungsgruppe, in diesem Fall Moslems, mit dem Problem des Terrorismus zu vermeiden, gilt der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen als eines der den Behörden zur Verfügung stehenden Instrumente. Auf Grund ihrer Nähe zu den ausländischen Bevölkerungsgruppen sind die lokalen Behörden die Schlüsselakteure dieses Dialogs.

Das Problem ist umso größer, als junge Moslems zunehmend zum Praktizieren eines integristischen Islam aufgefordert werden, den manche als Vorspiel zu radikalen Gewaltakten sehen. Unter diesem Blickwinkel müssen unbedingt die Faktoren identifiziert werden, die zu diesen beiden separaten Prozessen (Integrismus und radikale Gewalt) führen, bevor man sich genauer mit den eventuell bestehenden Zusammenhängen befasst.

► *Warum interessieren sich junge Moslems in Europa für einen konservativeren Islam ?*

Betrachtet man beispielsweise den Fall der pakistanischen Bevölkerungsgruppe in Südostengland, so stellt man einen ungünstigen sozioökonomischen Kontext für die junge Generation fest, der zu einer unzureichenden Schulbildung und einem entsprechend erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt führt. Dies kann wiederum dazu führen, dass sich die betreffenden jungen Leute ausgegrenzt fühlen und sogar eine Form von institutionalisiertem Rassismus verspüren. Dabei ist der sozioökonomische Kontext nicht die einzige Variable, die erklärt, warum sich junge Menschen dem integristischen Islam zuwenden. Ein weiterer Parameter betrifft die Identität der jungen Pakistani. Wer englischer Staatsangehöriger ist, leidet darunter, nicht als solcher wahrgenommen zu werden, was sie wiederum zu der Meinung veranlasst, dass nur ihre Identität als Moslem unanfechtbar ist.

Das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gruppe ist ein wichtiger Aspekt, vor allem für junge Menschen, die sich aus dem wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben ihres Landes ausgeschlossen fühlen. Dieser Kontext erklärt aber nicht, warum sie sich einer fundamentalistischen Religionsausübung zuwenden. Sie könnten sich genauso gut Banden oder kriminellen Gruppen anschließen, in denen sie ihre Identität behaupten könnten.

Der Prozess, der sie dazu veranlasst, sich einer fundamentalen Lesart des Islam zu verschreiben, erfolgt über Mitglieder ihrer Gemeinschaft, die Imame, die einer radikalen Strömung des Islam angehören. Deshalb praktizieren junge Engländer pakistanischer Herkunft eine ausgesprochen konservative Form des Islam, was sogar so weit geht, dass sie ihren eigenen Eltern vorwerfen, noch zu stark von der Kultur und den Praktiken ihrer Herkunfts- oder Aufnahme-region geprägt ist.

► *Warum reagieren die Eltern und die pakistanische Moslemgemeinde in England nicht auf lokaler Ebene auf die Radikalisierung der Jugendlichen ?*

Politisch gesehen untersteht die pakistanische Moslemgemeinde auf lokaler Ebene Führungspersönlichkeiten, welche die von den nationalen Führern entwickelte konservative Linie weiterverfolgen, um ihre Position aufrecht zu erhalten. Konkret ist ihr Wirken im Wesentlichen nach außen gerichtet mit Aktionen in Pakistan anstatt in Richtung der in England lebenden Mitglieder ihrer Bevölkerungsgruppe. Diese Situation führt zu einer Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Bedürfnissen und Problemen der jungen Generation und der von den Führern ihrer Bevölkerungsgruppe propagierten Bereitschaft zum Zuhören. In den Familien führt dies dazu, dass der Dialog zwischen Jugendlichen der 2. und 3. Generation mit ihren Eltern erschwert wird. Angesichts von Problemen wie Straffälligkeit, Drogen und Kriminalität überlassen die Eltern es den Vertretern ihrer Gemeinde, sich um Prävention zu kümmern, wohlwissend, dass diese Frage für sie tabu bleibt.

Doch nur weil junge Menschen sich einem konservativen Islam verschreiben, heißt dies noch lange nicht, dass sie zu Terroristen werden. Die Verfechtung ihrer Werte durch gewalttätige Aktionen wie die Organisation von Terroranschlägen hat nichts mit dem Islamisierungsprozess an sich zu tun.

► *Welche Rolle spielen die örtlichen Behörden ?*

Das Phänomen der Radikalisierung von Jugendlichen ist eine große Sorge der englischen Sicherheitsdienste, vor allem seit den Attentaten und den Attentatsversuchen auf englischem Boden. Doch das mangelnde Vertrauen zwischen der nationalen (und nicht lokalen) Polizei und der pakistanischen Bevölkerungsgruppe erschwert jeden Dialogversuch. Die Ursache für diesen schwierigen Dialog waren zunächst Ermittlungen, die von der nationalen Polizei im großen Maßstab in der pakistanischen Bevölkerungsgruppe durchgeführt wurden. Hinzu kamen mangelnde Kenntnisse dieser Gruppe und insbesondere des Islam. Zwar sind die lokalen Behörden in Bezug auf diese Frage kaum aktiv und überlassen sie der nationalen Ebene, doch gab es lokale Initiativen. In der Grafschaft Somerset in Südwestengland beispielsweise legt das Projekt *Minority Faith Protective Security Initiative* den Schwerpunkt auf den Schutz der Kultstätten bekannter Minderheiten. Allerdings muss die Rolle der örtlichen Behörden in England aufgewertet werden, um den echten Beginn eines Dialogs mit der pakistanischen Gemeinschaft zu ermöglichen.

In Deutschland liegen die Dinge vollkommen anders, da die Rahmenbedingungen für einen Dialog auf Bundesebene und auf Initiative von zwei türkisch-moslemischen Verbänden geschaffen wurden. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe wurden diverse Maßnahmen vorgeschlagen, darunter die Ernennung von Ansprechpartnern, um die Koordination künftiger Aktivitäten zwischen Behörden und moslemischen Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen, und die Verbesserung des Kenntnisstandes

zwischen den Partnern durch Informationsaustausch (Ziele der Sicherheitsdienste, Islam). Zwar kann die Gründung dieser Arbeitsgruppe die Grundlage für einen künftigen Dialog schaffen, doch besteht weiterhin ein gewisses Misstrauen in der moslemischen Bevölkerung. Sie fürchtet nämlich, dass dieses Vorgehen die Ausgrenzung der moslemischen Gemeinde verstärkt anstatt sie zu verringern.

Grundsatzfragen:

- Warum ist der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen ein unumgängliches Instrument in der Terrorbekämpfung ?
- Mit welchen Problemen sind junge Moslems konfrontiert ?
- Warum fühlen sie sich zu einem radikalen Islam hingezogen ?
- Wie reagieren ihre Familien ? Die Religionsbehörden ? Die örtlichen Behörden ?
- Welche Unterschiede bestehen zwischen der Vorgehensweise in Deutschland und England ?
- Welche Schwierigkeiten bestehen für die örtlichen Behörden bei der Einrichtung eines Dialogs ?
- Ist der Dialog zwischen den Bevölkerungsgruppen Ihrer Meinung nach wirkungsvoll ?

4.6 Themenkreis IV “Hilfe für die Opfer”

► *Welche Profile haben die Opfer ?*

Die Opfer werden nach drei großen Kategorien unterschieden, einerseits ausgehend von der Schwere ihrer körperlichen und seelischen Verletzungen und andererseits ausgehend von ihrer Nähe zum Attentat. Die erste Kategorie ist die zahlenmäßig kleinste und besteht aus den Primäropfern, die sich in unmittelbarer Nähe des Anschlags befanden, d.h. tödlich verwundete Personen, verletzte Überlebende und Personen, die dem Anschlag beigewohnt haben. Die zweite Gruppe, die Sekundäropfer, besteht aus der unmittelbaren Umgebung der Primäropfer. Die größte Gruppe ist die der Tertiäropfer, der alle Personen angehören, die sich auf Grund der großen Zahl der Opfer und/oder der ausführlichen Berichterstattung über den Anschlag in den Medien direkt betroffen fühlen, obwohl sie nicht vor Ort waren.

► *Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden?*

Die Art der für die Opfer zu ergreifenden Maßnahmen hängt von mehreren Faktoren ab, in erster Linie aber vom zeitlichen Rahmen, in dem das Attentat angesiedelt ist. Das Management der Opfer bei einem Anschlag besteht nämlich aus 4 Phasen. Die erste ist die so genannte präventive Phase, in der die Behörden Sicherheitsanweisungen beispielsweise für verdächtige Pakete bis hin zu Evakuierungsprotokollen in einer U-Bahn ausgeben. Die zweite Phase betrifft den eigentlichen Anschlag und die unmittelbaren Reaktionen darauf, denn der Anschlag ist

noch nicht zu Ende. Unterscheidungen sind erforderlich, je nach Art des Anschlags. Bei einer Geiselnahme können beispielsweise präzise Maßnahmen gegenüber der anwesenden Familie und den Sicherheitskräften ergriffen werden. Bei einer Explosion dagegen oder beim Einsturz eines Hochhauses sind die Hilfsprotokolle für die Opfer schwieriger einzuhalten, weil der Schauplatz nicht bekannt und nicht unter Kontrolle ist. Die dritte Phase beschränkt sich auf die kurzfristige Entwicklung und betrifft einerseits die Identifikation und Evakuierung der Primäropfer und andererseits die Unterstützung und Information der Sekundäropfer. Von diesem Zeitpunkt ab ist die psychologische Unterstützung sämtlicher Opferkategorien entscheidend und dauert bis in die vierte und letzte Phase.

► *Warum ist die psychologische Unterstützung so wichtig ?*

Die Folgen eines Terroranschlags sind nicht nur körperlicher, sondern auch seelischer Art. Die Emotionen, die durch den Tod mehrerer hundert Menschen hervorgerufen werden, die Zerstörung der Gebäude, die in bestimmten Fällen das Symbol der westlichen Gesellschaft sind, kann zu einer starken Identifizierung mit dem Ereignis führen sowie Stress und ein starkes Trauma verursachen. In der Terrorbekämpfung versuchen die Behörden, darauf hinzuwirken, dass die ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen die Lebensweise der Menschen nicht ändern und die Bevölkerung wegen der Bedrohung durch Terrorgruppen nicht in permanenter Angst lebt. Vor diesem Hintergrund ist die psychologische Unterstützung doppelt wichtig, einerseits wegen des seelischen Gleichgewichts der Betroffenen und andererseits um das Gefühl der Verunsicherung in der Bevölkerung möglichst niedrig zu halten.

Paradoxerweise ist die psychologische Unterstützung in den ersten Phasen eines Anschlags sehr präsent, wird von den medizinischen Behörden aber nur selten längerfristig angeboten. Im Wesentlichen fehlt nämlich ein konzertierter Ansatz sämtlicher Beteiligten in der Betreuung der Opfer. Die Schaffung eines Opferstatus in den europäischen Bestimmungen und die Einrichtung einer Datenbank mit den Opfern terroristischer Anschläge sind Instrumente, die einen Beitrag zum Gleichgewicht der Opfer leisten. Die direkte psychologische Unterstützung reicht nicht aus und muss auch die rechtliche, politische und medientechnische Verarbeitung umfassen, da alle diese Elemente einen Beitrag zur psychologischen Unterstützung und zur Rückkehr der Opfer von Terroranschlägen zu einem normalen Leben leisten.

Grundsatzfragen :

- Welche verschiedenen Arten von Opfern terroristischer Anschläge gibt es ?
- Müssen die Opfer unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, ob es sich um einen Terroranschlag oder um eine Naturkatastrophe handelt ?
- Welche Phasen gibt es im Umgang mit einem Attentat bezogen auf die Opfer ?
- Welche Maßnahmen sind für Primär- und Sekundäropfer zu ergreifen ?

- Welche Maßnahmen sind für die Tertiäropfer zu ergreifen ?
- Warum ist psychologische Unterstützung so wichtig ?
- Welchen Stellenwert nimmt die Familie bei der Betreuung der Opfer ein ?
- Ist die Unterstützung der Opfer Ihrer Ansicht nach effizient ?

SCHLUSSFOLGERUNG

5

5. SCHLUSSFOLGERUNG

5.1 Der Kampf gegen den Terrorismus auf lokaler Ebene

Die Problematik des Kampfes gegen den Terrorismus auf lokaler Ebene, wie sie im Rahmen des Projekts *Städte gegen den Terrorismus* aufgegriffen wurde, nennt zwei wichtige Probleme, die wir vor unserer eigentlichen Studie behandelt haben. Das erste betrifft die Definition der lokalen Ebene, denn in Europa existieren eine ganze Reihe von lokalen Akteuren, deren Kompetenzen, Status und Bezeichnung von einem Staat zum anderen stark variieren. Dies ist zweifelsohne eine Folge der internen politischen Organisation jedes Staates, und die Heterogenität des lokalen Kontexts macht jeden vergleichenden Ansatz schwierig. Dennoch konnten auf der Grundlage der Analysen unserer Partneruniversitäten Parallelen herausgearbeitet werden, um die Herausforderungen aber auch die Schlüsselemente der politischen Strategien der lokalen Behörden auf jedem der vier Teilgebiete des Kampfes gegen den Terrorismus, der Prävention, der Kommunikation, dem Dialog zwischen den Gemeinschaften und der Opferhilfe aufzuzeigen. Die Analysen sind vor allem Richtlinien und weniger als Beitrag zu einem europäischen Modell für den Kampf gegen den Terrorismus auf lokaler Ebene zu sehen. Das Fehlen eines vergleichenden Ansatzes ist nicht nur auf die Schwierigkeit zurückzuführen, den lokalen Akteur zu definieren, sondern auch auf den neuartigen Charakter der Problematik. Obwohl die Rolle der lokalen Behörden im Kampf gegen den Terrorismus von grundlegender Bedeutung ist, handelt es sich doch um ein politisch sensibles Problem, das Fragen umfasst, die die interne Organisation des Staates betreffen und die Beziehungen zwischen dem Zentrum und der Peripherie neu definieren.

Die methodologische Betrachtung liess uns auf ein zweites Problem stossen, nämlich dem der Bedeutung des lokalen Akteurs, insbesondere der Bedeutung der Städte im Kampf gegen den Terrorismus. Seit der Antike haben die Städte einen kosmopolitischen Charakter, und die grössten unter ihnen erfüllen eine politische und wirtschaftliche Funktion, die der Grösse ihrer Bevölkerung entspricht. Diese verschiedenen Merkmale machen aus den Städten, wie Arnaud Blin erklärt, ideale Ziele für Terroristen. Doch Städte sind auch strategisch wichtige Orte für die Terroristen selbst, denn hier können neue Mitglieder geworben werden. Ausserdem stellen sie eine technische und finanzielle Plattform für die Organisation eines Attentats dar und die dichte Bevölkerung in den Städten kann eine Rückzugsmöglichkeit für Terroristengruppen bieten. So scheint auch die Gruppe, die verdächtigt wird, die Anschläge in Madrid im Jahr 2005 zu verantworten zu haben, diese von einem Gebäude in Madrid aus geplant zu haben, dass sie später ebenfalls sprengte. Schliesslich zeigt die Anerkennung der Bedeutung des lokalen Akteurs für den strategischen Kampf gegen den Terrorismus durch ONG wie dem FESU, aber auch durch internationale Organisationen wie dem Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates, dass die Städte Hauptakteure im Kampf gegen den Terrorismus sind und in Zukunft sein werden. Zu dieser politischen Komponente kommt ein symbolischer Aspekt, nämlich der, dass

Städte wie New York, Madrid oder London von den Attentaten direkt betroffen sind. Ihr kosmopolitischer Charakter, ihr wirtschaftliches, kulturelles und vor allem politisches Gewicht neben den Staaten machen aus ihnen Symbole dieses Kampfes, deren diesbezügliche Rolle innerhalb der internationalen Gemeinschaft überdacht werden muss.

Die Relevanz des lokalen Akteurs im Kampf gegen den Terrorismus ist daher unbestreitbar. Das Ziel des Projekts *Städte gegen den Terrorismus* lag nun einerseits darin, die Funktion der lokalen Akteure im nationalen Kontext zu analysieren, und andererseits Denkanstösse zu geben, um die Massnahmen der lokalen Akteure auf jedem der betreffenden Gebiete weiter zu entwickeln: Prävention, Kommunikation, Krisenmanagement, Dialog zwischen den Gemeinschaften und Opferhilfe.

5.2 Die Anerkennung der lokalen Akteure auf nationaler Ebene

Die Anerkennung der lokalen Akteure als wichtige Faktoren im Kampf gegen den Terrorismus sowohl in politischer als auch in theoretischer Hinsicht, ist vor allem an die Ausarbeitung oder den Ausbau der betreffenden nationalen und lokalen Gesetzgebung gebunden, welche die Rolle der lokalen Akteure, die in den Kampf gegen den Terrorismus eingebunden sind, analysiert und definiert. Das englische Zivilschutzgesetz (*Civil Contengencies Act 2004*) ist in diesem Zusammenhang ein interessantes Beispiel, denn dieses sieht einen obligatorischen Plan für Krisenmanagement auf lokaler Ebene vor, der auch die Bedrohung durch den Terrorismus umfasst. Die Konsequenzen, die ein stärkeres Gewicht der lokalen Ebene hätte, sind jedoch nicht gering, denn dies bedeutet zwangsläufig auch eine zunehmende Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse, was wiederum grosse politische Probleme birgt, da jeder Staat über seine eigene, für ihn spezifische politische Organisation verfügt. In den Staaten, in denen eine starke Zentralisierung der Macht besteht, würde eine solche Entwicklung annähernd eine Revolution bedeuten.

Um genau zu sein, die Weiterentwicklung der nationalen Gesetzgebungen im Sinne einer Stärkung der lokalen Ebene ist umso wichtiger, als die Erfahrung auf diesem Gebiet die Notwendigkeit zeigt, Massnahmen zwischen den lokalen und nationalen Behörden (vertikale Dimension) einerseits und zwischen den lokalen Behörden (horizontale Dimension) andererseits zu koordinieren. Der letzte Aspekt ist von grundlegender Bedeutung, um die Terrorismusprävention in die lokale Sicherheitsstrategie zu integrieren, wie es in der Grafschaft Halton im Nordwesten Englands bereits geschieht, wo eine "kollaborative Partnerschaft" alle lokalen Akteure in die Ausarbeitung der lokalen Sicherheitsstrategie einbezieht.

Die Entwicklung einer solchen vertikalen und horizontalen Koordination ist ohne einen gesetzlichen Rahmen nicht möglich. Sie ist jedoch von grosser Bedeutung, da die Terrorismusbekämpfung auf vielen Ebenen ansetzt und idealerweise alle betroffenen Akteure auf verschiedenen Ebenen des Staates

zusammenführen sowie auch alle relevanten Gebiete einschliessen sollte. Diese praktische Forderung muss zwangsläufig mit der Ausarbeitung eines gesetzlichen Rahmens einhergehen, um effektiv zu sein.

5.3 Politische Strategien im Kampf gegen den Terrorismus unter dem Zeichen der Koordination

Die im Rahmen des Projekts *Städte gegen den Terrorismus* analysierten politischen Strategien umfassen vier prioritäre Bereiche, die Prävention und die Kommunikation, das Krisenmanagement, den Dialog zwischen den Gemeinschaften und die Opferhilfe. Aus den von unseren Partneruniversitäten in den betroffenen Ländern durchgeführten Studien geht deutlich hervor, dass es am sinnvollsten ist, alle Bereiche im Rahmen des Möglichen zu verbinden. Das Krisenmanagement muss die Frage nach der Unterstützung der Opfer in seine Aktionsprotokolle integrieren, während der Dialog zwischen den Gemeinschaften sich zweifellos in die Präventionspolitik einreihet. Um es noch einmal zu betonen, die Koordination zwischen allen in den Kampf gegen den Terrorismus involvierten Akteuren ist auch für die gesamte Politik zur Bekämpfung des Terrorismus wichtig.

Die präventive Politik stellt die treibende Kraft im heutigen Kampf gegen den Terrorismus im Europa dar und ergänzt die Ansätze, die den Akzent vor allem auf die Sicherheit legen. Es handelt sich hierbei nicht um eine neue Entwicklung, es wird vielmehr unter Einsatz von Massnahmen der Kriminalitätsprävention versucht, die Netzwerke des Terrorismus so gut wie möglich zu identifizieren und zu überwachen. Die explizite Aufnahme der präventiven Politik in die politische Agenda zeigt die Notwendigkeit, die Massnahmenpalette auszuweiten, um einer Bedrohung durch den Terrorismus entgegenzuwirken, eine Bedrohung die ebenso unvorhersehbar ist wie komplex in ihrer Definition. Wollen die politischen Behörden die Ursachen des Terrorismus besser verstehen, sind sie gezwungen aus der lokalen Ebene einen Hauptakteur im Kampf gegen den Terrorismus zu machen, der die Wichtigkeit der Prävention und der Effizienz der politischen Massnahmen verdeutlicht.

Das Spektrum der präventiven Massnahmen zeigt, wie wichtig es ist, die sozio-kulturelle Dimension zu stärken, sei es, auch wenn dies viele Schwierigkeiten mit sich bringt, um das Profil der Terroristen besser erfassen zu können oder um den Dialog zwischen den Gemeinschaften zu verbessern. Für letzteres ist dies besonders wichtig, vor allem in den Beziehungen zwischen den lokalen Behörden und der muslimischen Gemeinschaft. Deren Gemeinschaft darf auf keinen Fall stigmatisiert werden, der Dialog scheint hier vielmehr besonders notwendig, wie es Asima Shaikh in einer innerhalb der muslimischen pakistanischen Gemeinschaft im Südosten Englands über das Phänomen der Radikalisierung der Gewalt unter muslimischen Jugendlichen durchgeführten Studie zeigt. Diese stellt, ohne einen Aufruf anzuschliessen, fest, dass die lokalen Behörden hilflos sind bei dem Versuch, den Anstieg der Religiosität und der Politisierung dieser jungen Muslime

ezinzudammen, deren Konsequenz die radikalisierte Gewalt im weiteren Sinn ist. Die sozio-6konomischen Faktoren, ebenso wie der Konflikt zwischen den Generationen, gepaart mit einer Identitätskrise der jungen Generation sind weitere Aspekte, die zur Erklärung dieses Phänomens herangezogen werden k6nnen.

Für die lokalen Beh6rden ist der Dialog mit den Mitgliedern und den Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft deshalb ein entscheidender Faktor. Er braucht einerseits eine Stärkung der Befugnisse der lokalen Beh6rden, um mehr Effizienz und Legitimation zu schaffen, als auch andererseits eine gewisse Kenntnis der muslimischen Welt. Was den ersten Punkt betrifft, so erm6glicht eine Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens, den lokalen Beh6rden diese Kompetenz zu 6bertragen und gibt ihnen die notwendige Legitimation, um einen Dialog mit den Repräsentanten der muslimischen Gemeinschaft zu beginnen und aufrechtzuerhalten. Der zweite Aspekt ist vor allem eine Frage der Expertise und erfordert die Schaffung von Weiterbildungsmodulen, vor allem für die Akteure, die hauptsächlich mit dem Dialog zwischen den Gemeinschaften betraut sind. Es handelt sich hierbei um eine der fünf Massnahmen, die von der Arbeitsgruppe für Massnahmen zur Vertrauensbildung zwischen den deutschen Bundesbeh6rden und der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion und dem Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) vorgeschlagen wurden.

Die Ausbildung darf sich allerdings nicht auf die im Dialog zwischen den Gemeinschaften tätigen Akteure beschränken, sondern muss alle im Kampf gegen den Terrorismus involvierten Personen einschliessen, wie es die Richtlinien, die im Rahmen des Projekts *Städte gegen den Terrorismus* definiert wurden, vorsehen. In der Tat muss die Verbesserung der Ausbildung der lokalen Akteure, die beispielsweise in die Prävention eingebunden sind, sowohl den sozio-6konomischen Kontext umfassen als auch die Traditionen und Bräuche der ausländischen Gemeinschaften, insbesondere die der Muslime. Weiterbildungskurse, die eine bessere Kenntnis der mit dem Terrorismus in Verbindung stehenden geopolitischen Aspekte vermitteln, scheinen auch für lokale Akteure notwendig.

In diesem Zusammenhang ist eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den lokalen Beh6rden und den Repräsentanten der ausländischen Gemeinschaften durch einen Informationsaustausch unerlässlich. Für die lokalen Polizeibeh6rden k6nnte es sich hierbei um eine M6glichkeit handeln, sich bestimmten Bev6lkerungsgruppen zu nähern, für welche die Polizei eine rein repressive Funktion hat. Eine bessere Kommunikation ihrer Ziele und Aktivitäten k6nnte darüber hinaus ein Fundament für den Dialog zwischen den Gemeinschaften bilden und wirft noch einmal die Frage nach der Koordination mit den anderen Akteuren auf, die mit diesem Dialog betraut sind.

Das Gebiet, auf dem die Koordination zwischen den Kompetenzspharen am dringendsten weiter entwickelt werden muss, ist sicherlich das Krisenmanagement. Die politischen Beh6rden scheinen sich bei dessen Entwicklung vollkommen am

englischen Modell orientiert zu haben. Dieses funktionierte bis vor kurzem auf der Basis des präventiven Systems des “Integrated Emergency Management” (IEM) welches alle Aspekte des Krisenmanagements für alle Arten von Fällen umfasst. Seit 2004 konnte mit der Einführung des *Civil Contingencies Act* für das Krisenmanagement eine langfristige Perspektive geschaffen und ein Akzent auf den Einbezug der gesamten primären Akteure gesetzt werden. Auch wenn dieses Modell Besonderheiten der englischen administrativen Organisation aufweist, handelt es sich hier doch um einen Ansatz, den man auch für andere europäische lokale Behörden in Erwägung ziehen sollte, die wie beispielsweise Deutschland bereits ein solches Modell, in diesem Fall mit der Besonderheit einer spezifischen Rolle des deutschen Roten Kreuzes, integriert haben.

Der Hauptunterschied zwischen den Städten, der im Rahmen dieses Projekts im Bereich des Krisenmanagements herausgearbeitet werden konnte, ist sicherlich die Art, wie die Bedrohung durch den Terrorismus in die existierenden Gesetze und Bestimmungen integriert wird. In Städten, die durch Anschläge bereits über Erfahrung auf diesem Gebiet verfügen, wird der Terrorismus auf eine andere Weise angegangen als eine Naturkatastrophe wie ein Erdbeben oder eine Überschwemmung. Auch wenn der Umgang mit einem terroristischen Attentat oder einer Katastrophe einige identische Kompetenzen und Verfahren erfordert, werden doch Unterschiede gemacht. Bei der Unterstützung der Opfer beispielsweise zeigte Lina Kolesnikova, wie wichtig es ist, sowohl den direkt vom Anschlag betroffenen Opfern als auch dem nahen und entfernten Umfeld einen kurzfristigen, mittel- und langfristigen psychologischen Beistand zur Verfügung zu stellen. Die langfristige medizinische und soziale Betreuung der Opfer setzt eine Einrichtung voraus, die diese identifiziert und auf lokaler Ebene betreut. Mit anderen Worten, es muss eine Datenbank geschaffen werden, die sich nicht nur auf das nationale Terrain beschränkt, sondern auch die gesamten europäischen Staaten einbezieht. Parallel hierzu könnte die Einführung eines europäischen juristischen Status für Opfer des Terrorismus, der die nationalen Gesetze und Bestimmungen, sofern sie existieren, ergänzt, einen weiteren Schritt in einer Europäisierung des Kampfes gegen den Terrorismus darstellen. Dieser Prozess könnte ausserdem durch die Errichtung eines europäischen Zivilschutzsystems gefördert werden, welches sich auf die bereits existierenden Strukturen in der EU stützt, sowie auf ein europäisches Expertengremium, das die lokalen Behörden in der Umsetzung ihrer Bestimmungen im Kampf gegen den Terrorismus unterstützt.

5.4 Die Städte, Akteure im internationalen Kampf gegen den Terrorismus

Die neue sicherheitspolitische Herausforderung, die der Kampf gegen den Terrorismus darstellt und mit der sich das Projekt *Städte gegen den Terrorismus* befasst, setzt an einer stärkeren Integration der lokalen Dimension in die nationale Politik

zur Bekämpfung des Terrorismus an, in deren Mittelpunkt die Städte stehen. Eine solche Entwicklung könnte zu einer weiteren wichtigen Entwicklung beitragen, indem aus den grossen Städten Europas einen neuen Akteur im internationalen System macht, wie es New York bereits ist, das sowohl eine symbolische Rolle als auch eine potentielle Führungsposition im Kampf gegen den heutigen Terrorismus einnimmt. Mit anderen Worten, die Rolle und Stellung der Städte muss überdacht werden, insbesondere innerhalb eines reformierten UNO-Systems.

In dieser Hinsicht könnte die Ausarbeitung einer europäischen Richtlinie, welche die Rolle der lokalen Behörden im Kampf gegen den Terrorismus in der Europäischen Union stärkt, eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer Anerkennung der lokalen Ebene als unerlässlichen Akteur im Kampf gegen den Terrorismus sein. Auch wenn die Städte selbst sich diesen neuen Status aneignen und innerhalb der internationalen Gemeinschaft behaupten müssen.

BIBLIOGRAPHIE

6

6. BIBLIOGRAPHIE

QUELLEN

Europäische Institutionen

CONSEIL DE L'EUROPE, *La lutte contre le terrorisme. Les normes du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 4ème édition, 2007.

CONSEIL DE L'EUROPE, Congrès des Pouvoirs locaux et Régionaux, *Résolution 159 (2003) sur le traitement du terrorisme - rôle et responsabilités des autorités locales*, Strasbourg, 2003.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport de la Conférence mondiale pour la prévention des catastrophes naturelles, Convention sur les Risques Majeurs*, AP/CAT, Strasbourg 2005

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE, *Saragossa Manifesto*, document final de la Conférence de Saragosse *Sécurité, démocratie, villes*, 2-4 novembre 2006.

Websites

BIBLIOTHÈQUE JEANNE HERSCH, *Les instruments internationaux relatifs à la prévention et à la répression du terrorisme* (http://www.aidh.org/Biblio/Txt_trait-terr/HP_trait-terr.htm).

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE JURISTES (<http://www.icj.org>).

CONSEIL DE L'EUROPE, Affaires juridiques, Comité d'Experts sur le Terrorisme (CODEXTER) (http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%C3%A9ration_juridique/Lutte_contre_le_terrorisme/).

DEUTSCHLAND, BUNDESKRIMINALAMT, *Common Dialogue between Muslim Organisations and Security Authorities - Programme for Confidence-Building Measures*, 19 December 2005 (<http://www.bka.de>).

EUROPEAN FORUM FOR VICTIM SERVICES, *Declaration concerning the Victim Statute during the Mediation Process* (<http://www.euvictimservices.org>).

EUROPEAN UNION, Fighting against terrorism website (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm).

FORUM EUROPÉEN POUR LA SÉCURITÉ URBAINE (<http://www.fesu.org>).

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Action de l'ONU contre le terrorisme (<http://www.un.org/french/terrorism/index.shtml>).

OTAN, *Lutte contre le terrorisme* (<http://www.nato.int/issues/terrorism/index-fr.html>).

UNITED KINGDOM RESILIENCE WEBSITE (<http://www.ukresilience.info>)

UNITED KINGDOM, Office of Public Sector Information, Crime and Disorder Act 1998 (<http://www.opsi.gov.uk>).

UNITED KINGDOM, Office of Public Sector Information, Prevention of Terrorism Act 2005 (<http://www.opsi.gov.uk>).

UNITED KINGDOM, National Counter Terrorism Security Office (<http://www.nactso.gov.uk>).

ARBEIT

Berichte

BARCIK, Jacek, Report from the 3rd local seminar at The University of Silesia in Katowice, *Cities against Terrorism Program*, 13-14 November 2006.

KERNER, Hans-Jürgen, COESTER, Marc und BOTT, Klaus, *How to deal with the terroriste threats ?*, Report from the 4th local seminar at the University of Tübingen, *Cities against Terrorism Program*, 27-28 Novembre 2006.

LAYCOCK, Gloria, *Working out what to do: Evidence-based crime reduction*, Report produced in conjunction with the National Institute of Justice Washington D.C., Crime Reduction Research Series Paper 11, British Home Office, 2002.

IMPACT, Community-based interventions. Working draft, Netherlands, 2006 (<http://www.impact-kenniscentrum.nl>)

LOURENÇO, Nelson und FRIAS, Graça, Report from the 2nd local seminar at The University of SociNova and Universidade Atlântica in Lisbon, *Cities against Terrorism Program*, 26-27 October 2006.

SHAFTOE, Henry and TURKSEN, Umut, Report from the 1st local seminar at The University of the West of England in Bristol, *Cities against Terrorism Program*, 28-29 September 2006.

Monographien und Kollektivarbeiten

ADAM, Alexandre, *La lutte contre le terrorisme : étude comparative Union Européenne - Etats Unis*, Paris, L'Harmattan, 2006.

ADDICOTT, Jeffrey F., *Terrorism law : the rule of law and the war on terror*, 2nd ed, Lawyers & Judges, 2004.

BANNELIER, Karine und al. (eds.), *Le droit international face au terrorisme*, Paris, Pedone, 2002.

BONO, Giovanna (ed.), *The Impact of the 9/11 on European Foreign and Security Policy*, Brussels, Brussels University Press, 2006.

BIANCHI, Andrea (ed.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Oxford, Hart Publishing, 2004.

CAVALERI, David P., *The law of war : can 20th century standards apply to the global war on terrorism ?*, Combat Studies Institute Press, 2005.

CHADWICK, Elizabeth, *Self-Determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1996.

COLE, David, *Enemy Aliens : Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*, New York, New Press, 2005.

COMBS, Cindy, C., *Terrorism in the twenty-first century*, 3rd ed, Prentice Hall, 2003.

COOLEY, John, K., und SAID, Edward, W., *Unholy wars : Afghanistan, America and International Terrorism*, 3rd ed., London, Pluto Press, 2002.

EVANS, Alona und MURPHY, John, (eds.), *Legal Aspects of International Terrorism*, Lexington MA, Lexington Books, 1978.

- FURET, François, LINIERS, Antoine und RAYNAUD Philippe, *Terrorisme et démocratie*, Paris, Fayard, 1985.
- HEERE, Wybo, P. (ed.), *Terrorism and the Military : International Legal Implications*, The Hague, T.M.C Asser Press, 2003.
- HEYMANN, Philip, B., *Terrorism and America : A Commonsense Strategy for a Democratic Society*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1998.
- HIGGINS, Rosalyn, und FLORY, Maurice (eds.), *Terrorism and International Law*, London, Routledge, 1997.
- HOFFMAN, Bruce, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, 2005.
- HOGE, James, F. und ROSE, Gideon (eds), *How Did This Happen ? Terrorism and the New War*, New York , Public Affairs, 2001.
- HOGE, James, F. und ROSE, Gideon (eds), *Understanding the War on Terror*, New York, Foreign Affairs/Council on Foreign Relations, distributed by W. W. Norton, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel, *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Touchstone Publishing, 1996.
- LAQUER, Walter, *The age of terrorism*, Boston, Little, Brown & Company, 1987.
- LEWIS, Bernard. *The Crisis of Islam : Holy War and Unholy Terror*, New York, Random House, 2003.
- MARTIN, Gus, *Understanding Terrorism : Challenges, Perspectives, Issues*, California, Sage Publications, 2003.
- NANDA, Ved P. (ed.), *Law in the war on international terrorism*, Transnational, 2005.
- NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS, *The 9/11 Commission Report*, New York, W. W. Norton, 2004.
- PAPE, Robert, *Dying to Win : The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, New York, Random House Publishing, 2005.
- RISEN, John, *State of War : The Secret History of the CIA and the Bush Administration*, New York, Free Press, 2006.
- ROSAS, Allan, *The legal status of prisoners of war : a study in international humanitarian law applicable in armed conflicts* , Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2005.
- ROUGEMEONT, Denis de, *L'aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957.
- STERN, Jessica, *Terror in the name in the God. Why religious militants kill*, New York, HarperCollins Publishers, 2003.
- VAN KRIEKEN, Peter (ed.), *Terrorism and the International Legal Order : with special reference to the UN, the EU and cross-border aspects*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 1999.
- WILKINSON, Paul, *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*, Routledge, Londond and New York, 2006.

WIPPMAN, David und EVANGELISTA, Matthew, *New Wars, New Laws ? Applying the Laws of War in 21st Century Conflict*, New York, Transnational publishers, 2005.

WOLTON, Dominique, *Sauver la communication*, Paris, Flammarion, 2007.

Artikel

AZZAOUI, Mounir *Vertrauensbildende Maßnahmen - Zusammenarbeit zwischen Muslimen und Sicherheitsbehörden in Deutschland*, document présenté lors du 4ème séminaire à l'Université de Tübingen, projet *Villes contre le Terrorisme*, 27-28 Novembre 2006.

BARADELL, John und, INGLEDEW, Dean, *Working together in partnership to prevent emergence of threat of terrorism*, papier présenté lors du 1er séminaire à l'Université de West of England, projet *Villes contre le terrorisme*, Bristol 28-29 septembre 2006.

BLIN, Arnaud, *Démocratie, urbanisation et terrorisme - ce que l'Histoire peut nous apprendre*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 septembre 2007.

BBC News, *Profile Suicide Bombers*, site internet de BBC News, 30 avril 2007 (<http://www.news.bbc.co.uk>).

BLUME-BEYERLE, Wilfried und, STÖMER, Gottfried, *Safety and order in the field of non-police danger prevention in the city (Munich)*, document présenté lors du 4ème séminaire à l'Université de Tübingen, projet *Villes contre le Terrorisme*, 27-28 Novembre 2006.

CASCIANI, Dominic, *21/7: Was it linked to 7/7 ?*, BBC News, 11 July 2007 (<http://www.news.bbc.co.uk>).

COLOMBANI, Jean-Marie, *Nous sommes tous Américains*, Le Monde, 13 septembre 2001.

ESPOSITO, Frédéric, *Peur sur la ville : comment les autorités locales font face à la menace terroriste ?*, Le Temps, 7 septembre 2007.

L'EXPRESS, *Allemagne : des terroristes prêts à agir*, 5 septembre 2007 (<http://www.lexpress.fr>).

FLYNN Richard, *Simulation exercise - a terrorist attack in a crowded place*, film présenté lors du 1er séminaire du projet CAT, Université de Bristol, 28-29 septembre 2006

GREER, Alan, *Northern Ireland: transferable lessons for dealing with other terrorist situations*, document présenté lors du 1er séminaire à l'Université de West of England, projet *Villes contre le Terrorisme*, Bristol 28-29 septembre 2006.

JASCH, Hans-Christian, *State-Dialogue with Muslim Communities in Italy and Germany - The Political Context and the Legal Frameworks for Dialogue with Islamic Faith Communities in Both Countries*, German Law Journal, No. 4, April 2007 (<http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=812>).

KAMIENOWSKI, Grzegorz, *Crisis management and communication network*, document présenté lors du 3ème séminaire à l'Université de Silésie, projet *Villes contre le terrorisme*, Katowice 13-14 Novembre 2006.

KOLESNIKOVA, Lina, *Managing assistance to the Victims of Terrorist Act. The European experience*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.

LIANG SCHORI, Christina, *From Nationalism to International Terrorism: A New Threat for the City ?*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.

NASH, Pete und APLIN, Dylan, *Minority Faith Protective Initiative*, document présenté lors du 1er séminaire à l'Université de West of England, projet *Villes contre le Terrorisme*, Bristol 28-29 septembre 2006.

RIBEIRO, Manuel Joao, *Le service national de protection civile et la gestion de crise*, document présenté lors de la 2ème conférence du projet « *Villes contre le Terrorisme*, Lisbonne, 26-27 octobre 2006.

ROBERTS, Adam, *The 'War on Terror' in historical perspective*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.

RODRIGUES, Anabela, *Victim's right and restorative justice - A complex relationship*, document présenté lors du 2ème séminaire à l'Université SociNova et Universidade Atlântica, projet *Villes contre le Terrorisme*, Lisbonne, 26-27 October 2006.

SALOMON, Jean-Claude, *The Mind of the Terrorist*, document présenté lors du 1er séminaire à l'Université de West of England, projet *Villes contre le Terrorisme*, Bristol 28-29 septembre 2006.

SHAIKH, Asima, *Local level research with muslim communities in towns in the south East of England*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.

SILVA, Galvão da und BRITO, Bruno, *Victims of Terrorism: the Psychosocial Response of the Security Forces*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.

STÖRMER, Gerald, *Police terrorism prevention in the state of Hesse on local level*, document présenté lors du 4ème séminaire à l'Université de Tübingen, projet *Villes contre le terrorisme*, 27-28 Novembre 2006.

STRUTTON, John, *The effects of the London bombings on transport safety*, document présenté lors du 1er séminaire à l'Université de West of England, projet *Villes contre le Terrorisme*, Bristol 28-29 septembre 2006.

WEBSTER, Spencer, *British Local Authorities experience at prevention of Terrorism*, document présenté lors de la conférence finale du projet *Villes contre le Terrorisme*, Bruxelles, 10-11 Septembre 2007.