



► **Frieden und Sicherheit**

Thorsten Benner, Stefanie Flechtner (Hrsg.)

**Demokratien und Terrorismus –  
Erfahrungen mit der Bewältigung  
und Bekämpfung von Terroranschlägen**

Fallstudien USA, Spanien, Niederlande und Großbritannien

## Inhalt

**Thorsten Benner, Stefanie Flechtner**

### **Demokratie und Terrorismus:**

#### **Was steht auf dem Spiel? ..... 1**

Demokratie und Terrorismus – die Grundfragen..... 1

Gemeinsame Erfahrungen und Lehren ..... 2

Demokratie ist die beste Antwort ..... 2

Bibliographie ..... 3

**Jeremy Shapiro**

### **Die Reaktion der Vereinigten Staaten**

#### **auf den 11. September 2001 ..... 4**

Einführung ..... 4

Reaktionen der US-Regierung ..... 6

Es ist nie genug ..... 7

Die Strategie der Externalisierung..... 7

Lehren aus der US-Erfahrung nach dem  
11. September 2001 ..... 9

Bibliographie ..... 9

**Fernando Reinares**

### **Nach dem 11. März 2004:**

#### **Welche Antworten findet Spanien auf den internationalen Terrorismus? ..... 10**

Der 11. März und seine Folgen ..... 10

Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit ..... 11

Ausbau der nachrichtendienstlichen Kapazitäten ..... 11

Verstärkte Koordination im Bereich der  
Terrorismusbekämpfung..... 12

Präventions- und Schutzpläne..... 12

Weitere Initiativen der Regierung ..... 13

Internationale Zusammenarbeit und  
Europäisierung ..... 13

Schlussfolgerungen ..... 14

**Frank Buijs, Froukje Demant**

#### **Die Reaktion der Niederlande auf den Mord an Theo van Gogh ..... 15**

Einführung ..... 15

Analyse der Reaktionen auf den Anschlag ..... 16

Anti-Terror-Strategien: Reaktionen der Exekutive  
und Legislative..... 17

Die Reaktion der Zivilgesellschaft ..... 18

Schlussfolgerungen ..... 19

Bibliographie ..... 19

**Peter R. Neumann**

**Die Anschläge von London:**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Reaktionen und Lehren .....</b>             | <b>20</b> |
| Einführung.....                                | 20        |
| Die Attentate vom 7. Juli 2005.....            | 20        |
| Politisches und soziales Umfeld .....          | 21        |
| Analyse der Reaktion auf die Anschläge .....   | 21        |
| Die Kommunikation nach den Anschlägen .....    | 21        |
| Reaktionen der Exekutive und Legislative ..... | 22        |
| Die Reaktion der Zivilgesellschaft.....        | 23        |
| Lehren des 7. Juli .....                       | 24        |
| Bibliographie.....                             | 24        |

ISBN 978-3-89892-613-3

Herausgeber: Stefanie Flechtner  
Internationale Politikanalyse  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
D – 53170 Bonn

Internet: [www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
E-Mail: [Stefanie.Flechtner@fes.de](mailto:Stefanie.Flechtner@fes.de)

Übersetzung:  
Gabriele Ricke (USA, Niederlande, Großbritannien)  
Kristina Lange, Translationes GbR (Spanien)

Thorsten Benner \*, Stefanie Flechtner \*\* (Hrsg.)

## **Demokratien und Terrorismus – Erfahrungen mit der Bewältigung und Bekämpfung von Terroranschlägen**

Fallstudien USA, Spanien, Niederlande und  
Großbritannien

Einleitung

### **Demokratie und Terrorismus: Was steht auf dem Spiel?**

*Der Terrorismus stellt freiheitliche Demokratien vor besondere Herausforderungen. Auf tragische Weise sind in den letzten Jahren unter anderem die USA, Spanien, die Niederlande und Großbritannien zum Ziel terroristischer Anschläge geworden. Was bedeutet dies für eine Demokratie? Wie lassen sich die direkten und indirekten Folgen eines Anschlags politisch und gesellschaftlich bewältigen? Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat ein Projekt initiiert, das im Rahmen von Länderstudien die Reaktion westlicher Demokratien auf gegen sie gerichtete Terrorakte und die jeweiligen Ansätze in der Terrorismusbekämpfung analysiert. Diese Ausgabe von „Frieden und Sicherheit“ führt die Länderstudien zu den USA, Spanien, den Niederlanden und Großbritannien zusammen. Die Studien zeigen: Eine einheitliche Strategie von Demokratien in der Terrorismusbekämpfung gibt es nicht, gemeinsame Ansätze und Erfahrungen aber sehr wohl.*

### **Demokratie und Terrorismus – die Grundfragen**

Es sind Grundfragen, auf die Demokratien in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus Antworten finden müssen: Was ist die Herausforderung? Was ist das Ziel? Was sind die Mittel?

Was ist die *Herausforderung*? Sicherlich ist die Bedrohung von Leib und Leben der Bürger durch Terrorattentate die unmittelbare Herausforderung für den Staat. Ebenso gilt es, neurgische Punkte der Energie-, Verkehrs- und Informationsinfrastruktur zu schützen. Diese Aufgaben sind die Domäne der staatlichen Sicherheitsinstitutionen, insbesondere von Polizei und Geheimdiensten. Doch geht die zentrale Herausforderung des Terrorismus an den demokratischen Staat

weiter – sie ist im Kern eine politisch-kommunikative, wie die Fallstudien deutlich machen. Sie hat mit den Zielen des Terrorismus zu tun, die man in drei „R“s zusammenfassen kann: Rache, Ruhm und Reaktion.

Gerade der letzte Punkt, Reaktion, ist von zentraler Bedeutung. Terrorismus versucht, durch die Verbreitung von Schrecken bestimmte (Über-)Reaktionen auf Seiten von Demokratien hervorzurufen, quasi einen Prozess der Selbstzerstörung einer Demokratie zu provozieren. Dies kann durch die Transformation einer Demokratie zum Überwachungs- und Kontrollstaat geschehen oder dadurch, dass der „Kampf der Kulturen“ in Folge von terroristischen Anschlägen sowohl innen- als auch außenpolitisch zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung wird. Wie kann und sollte eine Demokratie auf einen Terroranschlag antworten, um die von den Terroristen intendierte Reaktion zu verhindern? Diese Frage steht auch im Mittelpunkt der von uns in Auftrag gegebenen und hier vorgestellten Länderstudien.

Was ist das *Ziel*? Die US-Regierung spricht vom „Krieg gegen den Terror“ oder jüngst (in Anlehnung an den Kalten Krieg) vom „Langen Krieg“, den es zu „gewinnen“ gilt. Diese Begriffe mögen kurzfristig eine erfolgreiche Mobilisierung der Bevölkerung ermöglichen. Aber: Bekämpfen kann man nur terroristische Organisationen, nicht den Terrorismus als Taktik. Und wie *Jeremy Shapiro* in seiner Länderstudie zu den USA argumentiert, kann es eine 100-prozentige Sicherheit vor Terrorismus nie geben.

Terroristische Gruppen zu bekämpfen, strategische Ziele zu schützen, Terroristen in ihrem Umfeld zu isolieren – all dies sind wichtige Herausforderungen im Kampf gegen den Terrorismus. Gleichzeitig sollten Demokratien die kommunikative Komponente dieser Auseinandersetzung jedoch nicht aus den Augen verlieren: der Kampf gegen die Ideologien, die von terroristischen Gruppen verbreitet werden, genauso wie die Verteidigung von und das Festhalten an liberal-demokratischen Werten und Praktiken in den Gesell-

\* Stellv. Direktor des Global Policy Public Institute, Berlin

\*\* Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin

schaften, die zur Zielscheibe des Terrorismus geworden sind.

Die Frage nach den *Mitteln* ergibt sich unmittelbar daraus. Wenn Terrorismus auch eine kommunikative Herausforderung ist, dann ist Kommunikation (neben Gesetzen, Polizei, internationaler Kooperation etc.) ein wichtiges Mittel beim Umgang mit der terroristischen Herausforderung in liberalen Demokratien.

### **Gemeinsame Erfahrungen und Lehren**

Dies zeigen auch die vier Länderfallstudien. Vornehmliches Ziel terroristischer Anschläge ist es, Angst und Schrecken zu verbreiten und so das Denken von Politik und Öffentlichkeit zu besetzen und zu manipulieren. Terroristische Gewaltakte sind in diesem Sinn selbst Teil einer Kommunikationsstrategie, eine Form von psychologischer Kriegsführung. Diesem Manipulationsversuch müssen Demokratien durch ihre eigene Kommunikation, durch Information und Aufklärung entgegenwirken. Nur so kann die Krise eines Anschlags von der betroffenen Gesellschaft auch mental bewältigt werden. Politischen Entscheidungsträgern und den Medien kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Im Moment eines terroristischen Anschlags sind sie es, die Informationen bereitstellen und die Ereignisse in ihrer gesellschaftlichen und politischen Bedeutung interpretieren.

Auch wenn in einer pluralistischen Mediengesellschaft Kommunikationsprozesse nicht zentral gesteuert werden können, lassen sich aus den in den Studien untersuchten Fällen erste Erkenntnisse für die politische Kommunikation ziehen. So zeigt zum Beispiel *Peter R. Neumann* am Fall Großbritanniens, dass unmittelbar nach einem Terrorattentat eine klare Arbeitsteilung zwischen Polizei und Politik, bei der die Polizei für die Vermittlung der operativen Informationen verantwortlich ist und sich die politischen Entscheidungsträger (nur) auf allgemeine Appelle an die Bevölkerung konzentrieren, eine effektive Kommunikationsstrategie ist und die gesellschaftliche „Rückkehr zur Normalität“ erleichtern kann. Auch die Medien können durch eine differenzierte Berichterstattung, wie *Frank Buijs* und *Froukje Demant* am Beispiel der Niederlande darlegen, deeskalierend wirken. Hierzu müssen sich die Medien der Wirkung ihrer Bilder und Worte jedoch stets bewusst sein. Ansonsten laufen sie Gefahr, zu Krisenbeschleunigern zu werden und so unfreiwillig den Terroristen in die Hände zu spielen. Demokratische Gesellschaften brauchen Medien, die umfassend, aber unab-

hängig und reflektiert über den Terrorismus berichten und auch die politische Klasse in ihrer Reaktion kritisch hinterfragen.

Die Debatte über die Rolle der Medien im Umgang mit der terroristischen Bedrohung unterstreicht auch die Erkenntnis, dass eine demokratische Antwort auf den Terrorismus nur in Teilen staatlicher Natur sein kann. Gesellschaftliche Akteure und Institutionen sind ebenso gefordert. Dies gilt insbesondere für die Einbindung der muslimischen Gemeinschaften in Europa und den USA. Denn um gewalttätigen Radikalisierungsprozessen entgegenzuwirken, so *Fernando Reinas* in seiner Studie zu Spanien, muss die fundamentalistische Ideologie des Terrorismus vor allem auch innerhalb der muslimischen Gemeinschaften bekämpft werden. Gefragt ist jedoch nicht nur der Wille der muslimischen Minderheiten, sich kritisch mit islamistisch motiviertem Terrorismus auseinander zu setzen, sondern auch die Bereitschaft der demokratischen Mehrheitsgesellschaften, die weitverbreitete soziale und politische Ausgrenzung der Muslime in der eigenen Gesellschaft zu thematisieren und zu bekämpfen. Der Kampf gegen den Terrorismus und seine ideologischen und sozialen Quellen muss in der Mitte der demokratischen Gesellschaft geführt werden.

Allerdings zeigen sich die Gesellschaften des Westens hierbei bisher eher passiv. In gewisser Hinsicht erschweren die gesellschaftlichen Reaktionsmuster moderner Demokratien zunächst sogar die Suche nach einer angemessenen Antwort. Denn, auch das ist eine gemeinsame Erfahrung des Westens, demokratische Gesellschaften tendieren unter dem unmittelbaren Eindruck eines Terrorangriffs zunächst zur Überreaktion. In modernen Mediengesellschaften wird die Wirkung terroristischer Anschläge durch die mediale Allgegenwärtigkeit der Bedrohung potenziert. Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wird so in einem Ausmaß untergraben, das überproportional zur tatsächlichen Bedrohung ist.

### **Demokratie ist die beste Antwort**

Es wäre also falsch, davon auszugehen, dass demokratische Staaten unmittelbar die richtige Antwort auf die Herausforderung eines terroristischen Angriffs finden. Doch – und das ist ihre große Stärke – Demokratien korrigieren sich selbst. In demokratischen Systemen gibt es zahlreiche institutionelle und rechtliche Absicherungen, die den gesellschaftlichen Drang zur Überreaktion abbremsen, der aus der Krise geborenen

Machtentfaltung der Regierung Grenzen setzen und staatliche Maßnahmen auf ihre Effektivität hin prüfen. Wie auch die vier untersuchten Länderbeispiele belegen, spielen Prozesse der demokratischen Selbstkorrektur bei der mittel- und langfristigen Definition einer Antwort auf den Terrorismus eine zentrale Rolle. Hierbei ist nicht nur die politische Führung eines Landes gefragt, sondern auch die Justiz, Bürgerinitiativen und vor allem die Medien.

Es gehört zum Wesen der Demokratie, dass sie auf eine neue politische Herausforderung, wie es die derzeitige Welle terroristischer Gewalt darstellt, nicht eine einheitliche Antwort kennt und findet. Stattdessen wird innerhalb der konkurrierenden Machtzentren von Demokratien eine Vielzahl von Antworten entwickelt und geprüft. Die unterschiedlichen Strategien westlicher Demokratien in der Terrorismusbekämpfung sind hierfür bestes Beispiel. Doch gerade in dieser Konkurrenz unterschiedlicher Ansätze liegt langfristig eine Stärke der Demokratie. Denn nur durch die offene Debatte, durch das Entwerfen, Überprüfen und auch wieder Verwerfen alternativer Reaktionsmöglichkeiten kann mittelfristig eine der Bedrohung wie auch den Werten der Demokratie angemessene Reaktion auf den Terrorismus gefunden werden.

Die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus wird noch lange anhalten. Um die Stärke der Demokratie hierbei zum Tragen zu bringen, darf der Kampf gegen den Terrorismus nicht auf Kosten demokratischer Rechte und Prinzipien gehen. Das bedeutet allerdings, dass die Gesellschaften des Westens auch lernen müssen, die terroristische Bedrohung und die damit gewachsene Unsicherheit auszuhalten. „Wir werden mit dem Terrorismus zu leben lernen müssen als Preis des Lebens in einer komplexen Welt. [...] Wir müssen uns immer daran erinnern, dass Terroristen unsere Demokratie nicht entgleisen lassen können, indem sie eine Bombe in unserer Mitte legen. Unsere Demokratie kann nur aus den Fugen geraten, wenn wir zu der Schlussfolgerung kommen, dass sie uns keinen angemessenen Schutz bietet“ (Richardson 2005, S. 237). Die Politik ist also nicht nur gefordert, effektive Maßnahmen zur Abwehr der terroristischen Bedrohung zu entwickeln, sondern vor allem auch die eigene Gesellschaft auf die Bewährungsprobe der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus vorzubereiten.

Diese Herausforderung ist umso größer als damit gerechnet werden muss, dass durch einen Terroranschlag neuen Ausmaßes die Leidensfähigkeit liberaler Gesellschaften noch auf eine bislang nicht gekannte Probe gestellt werden kann. Gefragt ist dann die Führungskraft der politischen Klasse und der Einsatz gesellschaftlicher Gruppen, damit der blinde Drang nach

einer aktionistischen Gegenreaktion nicht überhand gewinnt und das Vertrauen in die Demokratie Bestand hat. Gelingt dies, ist die Demokratie für den Kampf gegen den Terrorismus gut gewappnet. Denn auch das lehrt die historische Erfahrung: Demokratien sind zwar anfälliger für terroristische Angriffe als autoritäre Staaten. Doch es gibt keinen einzigen demokratischen Staat, in dem eine terroristische Bewegung ihre Ziele erfolgreich durchsetzen können. Die demokratische Antwort auf die Herausforderung des neuen Terrorismus gibt es nicht. Aber Vertrauen in die Stärke der Demokratie ist nach wie vor die erfolgversprechendste Strategie im Kampf gegen den Terrorismus.

*Thorsten Benner und Stefanie Flechtner*

#### **Bibliographie:**

Louise Richardson, *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat*, New York: Random House 2005

Jeremy Shapiro \*

**Die Reaktion der Vereinigten Staaten auf den 11. September 2001**

*Terrorismus ist kein neues Phänomen, aber die Ereignisse vom 11. September 2001 waren die verheerendsten Terroranschläge mit dem höchsten politischen Stellenwert in einer langen Geschichte. Die Größe und die bloße symbolische Kraft eines Angriffs auf das bis dahin unverletzliche Schutzgebiet des amerikanischen Kontinents machten aus politischen wie strategischen Gründen ein grundlegendes Umdenken der nationalen Sicherheitspolitik der USA erforderlich. Dies führte zur Erfindung (bzw. Popularisierung) des Konzepts der „homeland security“ und zu umfassenden Änderungen der Regierungsinstitutionen und der Außenpolitik der USA. Das Hauptdilemma der amerikanischen Regierung in diesem Prozess bestand nicht darin, einen weiteren Anschlag wie den vom 11. September zu verhindern oder das richtige Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit zu bewahren – gerade in letzter Hinsicht war das politische Umfeld recht tolerant. Es lag vielmehr in der Entwicklung einer Sicherheitspolitik, die eine traditionell apathische Bevölkerung gegenüber einer langfristigen Bedrohung mobilisieren, aber gleichzeitig die Ausgaben für Sicherheit unter Kontrolle halten, innenpolitische Auseinandersetzungen über Probleme des Eingriffs in die Privatsphäre eindämmen und den politischen Fall-out im Fall eines weiteren Anschlags vermeiden konnte. Obwohl die Reaktionen auf den 11. September zur größten Reorganisation des amerikanischen Regierungsapparats seit den 1940ern und zu einer massiven Erhöhung der Ausgaben für Innere Sicherheit führten, ging es hauptsächlich darum, das Thema der Inneren Sicherheit als externes Problem darzustellen. Durch „Externalisierung“ hoffte die amerikanische Regierung, das Problem so zu reduzieren, dass es lösbar erschien. Weiterhin erhoffte sich die Regierung durch eine Strategie der „Externalisierung“, die militärische Macht der USA einsetzen und die Ausgaben kontrollieren können. Die Verwendung von Kriegsmetaphern, eine Doktrin der Prävention und der Appell an den Nationalstolz waren Teil dieser Strategie und trugen zur Mobilisierung der Bevölkerung und zur Schwächung der politischen Opposition im Inland bei.*

\* Direktor des Center on the United States and Europe, The Brookings Institution

**Einführung**

Die Reaktion der Vereinigten Staaten auf den 11. September 2001 ist die drastischste und umfassendste Antwort eines Staates auf einen Terroranschlag in der neueren Geschichte und beinhaltet eine komplette Reorganisation des Regierungsapparats. Die bloße Größe und symbolische Kraft eines Anschlags auf einem Kontinent, der bis dahin als unverletzliches Schutzgebiet gegolten hatte, machten ein vollständiges Umdenken der amerikanischen nationalen Sicherheitspolitik erforderlich. Ausgangspunkt der Überprüfung der nationalen Sicherheitspolitik waren zweifellos die Ereignisse des 11. September. Tatsächlich dienen die unmittelbaren und langfristigen Ursachen von 9/11 als Rechtfertigung aller darauf folgenden Änderungen der amerikanischen Politik der „homeland security“. Genau diese Tatsache verweist jedoch auf die Probleme der amerikanischen Regierung bei der Entwicklung einer effektiven, langfristigen Politik zum Schutz des Landes und zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Ereignisse des 11. September sind der Auslöser der „homeland security“-Politik der Vereinigten Staaten, doch aus rationaler Sicht sind sie eine schwache Basis für die Entwicklung einer effektiven, langfristigen Strategie.

Der Erfolg der Anschläge bedeutet nicht, dass die amerikanische Regierung nicht auf die terroristische Gefahr vorbereitet war, oder gar, dass die US-Nachrichtendienste von diesen Angriffen strategisch überrascht wurden. Die amerikanische Regierung hatte bereits in den Jahren zuvor auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit erhebliche Arbeit geleistet. Einigen Schätzungen zufolge hatte sie jährlich 16 Milliarden Dollar ausgegeben, um gefährdete Ziele zu schützen und sich auf die Folgen von Angriffen mit Massenvernichtungswaffen vorzubereiten.<sup>1</sup> Die Geheimdienste hatten gerade Al-Qaida als terroristische Hauptbedrohung im Visier. Es versteht sich von selbst, dass man mehr hätte tun können. Aber die Veränderung nach dem 11. September bestand nicht darin, dass dem staatlichen Sicherheitsapparat die Bedrohung bewusster wurde – für eine Gesellschaft im Frieden waren sich die Vereinigten Staaten der Bedrohung durch den Terrorismus und Al-Qaida äußerst bewusst – sondern darin, dass

1 Eine Schätzung der Ausgaben für Sicherheit vor dem 11. September erscheint in Carafino und Kosiak 2003. Vor dem 11. September gab es keine Ausgabenkategorie für „homeland security“, daher können die Ausgaben für Innere Sicherheit vor diesem Datum nur geschätzt werden.

der Kampf gegen den Terrorismus Priorität bekam, und seine Bedeutung auch in der breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen wurde.

In diesem Kontext ist anzumerken, dass das für den 11. September geschmiedete terroristische Komplott übertrieben ehrgeizig und operativ ungenügend abgesichert war. Aus analytischer Sicht hätte es eigentlich scheitern müssen. Da das Komplott nicht gescheitert ist, lässt sich nun schwer argumentieren, dass *irgend-eine* Form eines terroristischen Anschlages unmöglich ist. Keine Logik, keine nüchterne Analyse der Bedrohung hat Bestand gegenüber der nackten Realität des 11. September. Da man nicht sagen kann, dass ein bestimmter Anschlag mit 100-prozentiger Sicherheit nicht geschehen kann, ist es politisch sehr schwer, bestimmten Strategien den Vorrang zu geben und so eine rationale Entscheidung über die Verwendung knapper Ressourcen zu treffen. Ereignisse mit so genannter „geringer Wahrscheinlichkeit und schweren Folgen“ – in erster Linie Angriffe mit Massenvernichtungswaffen – beherrschen die politische Aufmerksamkeit in den USA.

Dies könnte zunächst als Vorteil für die Politik erscheinen. Sie können tun, was sie wollen, ohne größere Behinderung durch die übliche innenpolitische Diskussion, die die amerikanische Politik häufig lähmt. Nach der anfänglichen Begeisterung darüber, dass neue Gesetze und politische Initiativen durchgesetzt werden konnten, die von der Exekutive schon lange gewünscht wurden, erkannte die Regierung jedoch, dass sie in einem wirklichen Dilemma steckt. Das Land kann niemals zu 100 Prozent gesichert werden – zumindest nicht in einer Art und Weise, die auch nur entfernt mit den amerikanischen Vorstellungen von Freiheit und freiem Unternehmertum vereinbar ist. Aber der Versuch kann unendlichen Aufwand erfordern. Bis jetzt gibt es in der öffentlichen Diskussion in Amerika noch keinen Maßstab für die Angemessenheit des Vorgehens. Wie viel wollen wir für unsere Sicherheit ausgeben? Auf welche Bürgerrechte wollen wir verzichten? Diese Fragen bleiben unbeantwortet – genauer gesagt, sie sind in der amerikanischen Politik noch kaum formuliert worden.

Seit dem 11. September verschicken Washingtoner Think-Tanks, Regierungsbehörden, offizielle Kommissionen und ehemalige Beamte mit erstaunlicher Regelmäßigkeit Berichte, die die zahllosen Schwachstellen des Landes und die Unzulänglichkeit der Regierungsmaßnahmen vor und nach dem 11. September benennen. Diese Szenarien demonstrieren ein Ausmaß an phantasievollem Denken, das selbst von den innovativen Strategen von Al-Qaida nicht überboten werden kann. Sie beziehen sich jedoch eher auf Schwachstel-

len als auf Bedrohungen. In den Berichten wird überzeugend demonstriert, dass alle Arten von Anschlägen möglich sind, aber es wird kaum untersucht, ob es in der Welt einen bestimmten Täter gibt, der sowohl den Wunsch als auch die Fähigkeit hat, einen bestimmten Anschlag zu verüben. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass Al-Qaida willens und fähig sei, im Prinzip alles zu tun.

Viele dieser Schwachstellenanalysen sind einzeln betrachtet vernünftig. Sie scheinen immer die Argumente dafür zu liefern, dass die Investition von nur wenigen (oder zig) Milliarden Dollar das Problem lösen würde. Leider können sich selbst die Vereinigten Staaten mit all ihrem Reichtum diese Investitionen bei weitem nicht leisten. Das heißt, wenn ein weiterer Anschlag stattfindet (und niemand kann garantieren, dass dies nicht geschieht), wird es einen Bericht geben, der darauf hinweist, dass dieser spezielle Anschlag mit ein paar Milliarden Dollar hätte verhindert werden können, die Regierung jedoch nichts getan hat. Kurz gesagt, die Regierung kann bei künftigen Terroranschlägen Schuldzuweisungen nicht verhindern, aber sie kann für alles Geld der Welt nicht garantieren, dass es keine Attentate mehr gibt.

Vom Standpunkt der Regierung aus wird die Lage durch die Fortdauer des traditionellen amerikanischen Problems der „Inlandsmobilisierung“ noch erschwert. Es ist nicht einfach, die amerikanische Öffentlichkeit für eine Auseinandersetzung mit Problemen des Auslands zu mobilisieren – und aus Gründen, die noch erläutert werden, hat die amerikanische Regierung den Terrorismus als ausländisches Problem dargestellt. Die Öffentlichkeit hat einen kurzen Aufmerksamkeitshorizont und ist traditionell und mit großer Mehrheit an inländischen Themen und lokalen Wirtschaftsfragen interessiert. Der 11. September erleichterte dieses Dilemma bis zu einem gewissen Grad. Aber die Politiker verstanden sehr wohl, dass die unmittelbare Mobilisierung nicht anhalten konnte. Und tatsächlich ist es mehr als fünf Jahre nach der Anschlagserie vom 11. September für die Regierung schwierig, das Interesse der Öffentlichkeit am Thema Terrorismus aufrecht zu erhalten. Im Oktober 2001 glaubten 85 Prozent der amerikanischen Öffentlichkeit, ein weiterer Terroranschlag in den Vereinigten Staaten sei wahrscheinlich. Bis zum Juli 2006 sank diese Zahl auf 46 Prozent.<sup>2</sup>

2 Entsprechend stieg die Zahl der Amerikaner, die glaubten, die Regierung sei bei der Einschränkung der Bürgerrechte zur Bekämpfung des Terrorismus zu weit gegangen, von 11 Prozent im Jahr 2002 auf 41 Prozent im Jahr 2006. Siehe Umfragen von USA Today/Gallup, <http://www.pollingreport.com/terror.htm>.



| Name  | Datum          | Inhalt des Gesetzes   |
|---|----------------|---|
| Authorization to Use Military Force               | September 2001 | berechtigt den Präsidenten, Gewalt gegen die Täter und Helfer der Terroranschläge vom 11. September 2001 auszuüben  |
| USA PATRIOT Act                                   | Oktober 2001   | erweitert die Befugnisse der amerikanischen Strafverfolgung durch die Beseitigung der Trennung von Strafverfolgung und Geheimdienst sowie zwischen Aktivitäten im In- und Ausland |
| Aviation and Transportation Security Act          | November 2001  | begründet die <i>Transportation Security Administration</i> , deren Aufgabe die Verbesserung der Sicherheit aller Formen des Transportwesens ist                                  |
| Enhance Border Security and Visa Entry Reform Act | Mai 2002       | Erhöhung der Ressourcen für Grenzsicherheit und für Informationsaustausch zwischen Geheimdienst, Strafverfolgung und Grenzschutz  |
| Bioterrorism Preparedness and Response Act        | Juni 2002      | implementiert Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeit zur Prävention und Reaktion auf Bioterrorismus und andere Notfälle im öffentlichen Gesundheitswesen                        |
| Homeland Security Act                             | November 2002  | begründet ein <i>Federal Department of Homeland Security</i> , dessen Hauptaufgabe die Prävention und der Schutz vor Terrorattentaten sowie die Reaktion auf Anschläge ist        |
| Terrorism Risk Insurance Act                      | November 2002  | schafft einen finanziellen Rückhalt, der es kommerziellen Versicherungen ermöglicht, erschwingliche Terrorismus-Versicherungen anzubieten   |
| Maritime Transportation Security Act              | November 2002  | implementiert Maßnahmen zum Schutz der Häfen und Wasserstraßen des Landes vor Terrorangriffen   |
| Terrorist Penalties Enhancement Act               | April 2004     | erhöht das Strafmaß für tödliche Terroranschläge und untersagt Leistungen der Bundesbehörden für verurteilte Terroristen  |
| National Intelligence Reform Act                  | September 2004 | begründet die Stelle eines <i>Director of National Intelligence</i> und ein <i>National Center for Counter-terrorism</i> zur Koordination und Analyse von Nachrichtenmaterial.    |

Tab.: Ausgewählte Anti-Terror-Gesetze in den USA nach dem 11. September 2001

Die öffentliche Apathie wird die Regierung allerdings nicht vor Kritik bewahren, wenn etwas schief geht und es einen weiteren Anschlag gibt. Die Amerikaner erwarten, von ihren politischen Führern auf den richtigen Weg geführt zu werden, auch wenn sie ihnen dabei nicht unbedingt folgen wollen.

## Reaktionen der US-Regierung

Wie reagierte die amerikanische Regierung auf diese Probleme? Es hat nach dem 11. September durchaus Versuche gegeben, das amerikanische „homeland“ direkt abzusichern, unter anderem durch zahlreiche wichtige Gesetzesvorlagen (siehe Tabelle).

Viele dieser Bemühungen wurden schon vor den Anschlägen unternommen und gingen in der Mehrzahl auf die Bombenattentate auf die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania im Jahr 1998 zurück. Damals wurde im Weißen Haus die Stelle eines nationalen Koordinators für Terrorabwehr geschaffen; riesige Geldbeträge wurden für den Aufbau eines nationalen ballistischen Raketenabwehrsystems eingeplant und ausgegeben.

Nach dem 11. September erkannten allerdings viele Mitglieder der amerikanischen Regierung, dass sie die große und zeitlich begrenzte Chance hatten, die Regierung zu reorganisieren und das Problem des Terrorismus auf eine Art und Weise zu bekämpfen, die schon lange als notwendig erkannt, aber bis dahin politisch nicht durchsetzbar war. Die Organisation des Sicherheitsapparats der Regierung war eine Hinterlassenschaft des Zweiten Weltkriegs sowie des Kalten Krieges und war für den Umgang mit neuen Problemen, besonders dem internationalen Terrorismus, wenig geeignet. Die Verantwortung für die Sicherheit der Grenzen war zum Beispiel zwischen zahlreichen Behörden und Ministerien aufgesplittert: Zwischen dem konsularischen Dienst des Außenministeriums, der Behörde für Immigration und Einbürgerung des Justizministeriums, der Zollbehörde des Finanzministeriums, der Küstenwache des Verkehrsministeriums, ganz zu schweigen vom Landwirtschaftsministerium, dem Grenzschutz und dem Verteidigungsministerium.

In der Folge ging die amerikanische Regierung energisch aber willkürlich, insgesamt jedoch ähnlich wie alle Regierungen in solchen Notfällen, vor. Auf der Suche nach Terroristen wurden Tausende von Menschen festgenommen. Viele wurden isoliert festgehalten, mit der einfachen Begründung, dies diene der nationalen Sicherheit. Die Staatsführung versetzte die Bevölkerung in Alarmbereitschaft und legte den *USA PATRIOT Act* vor, der vom Kongress abgesegnet wur-

de. Durch dieses Gesetz erhielt die Regierung weitreichende neue Vollmachten und beseitigte die im amerikanischen Recht und in der Praxis seit langem geltende Trennung zwischen dem Inlands- und Auslandsgeheimdienst sowie zwischen Geheimdienst und Strafverfolgung.

Außerdem unternahm die Regierung einen enormen, noch längst nicht abgeschlossenen Versuch, ihre verschiedenen Datenbanken auf bundes-, landes- und lokaler Ebene miteinander sowie mit dem Privatsektor zu vernetzen, um ein größeres „Informationsbewusstsein“ zu schaffen. Diese Initiativen spiegeln die allgemeine Überzeugung, dass die Informationen, die notwendig gewesen wären, um den 11. September zu verhindern, in verschiedenen offiziellen und privaten Quellen in den Vereinigten Staaten vorhanden waren. Man glaubt, das Problem sei weniger der Mangel an Informationen, sondern vielmehr die Tatsache, dass keine Einzelbehörde und kein Entscheidungsträger ausreichend Informationen und Macht hatte, aus den verfügbaren Informationen ein Muster herauszulesen und entsprechend zu handeln. Daher wurde zum Beispiel das *Terrorist Threat Integration Center* (das später in *National Counterterrorism Center* umbenannt wurde) zur Koordinierung und Analyse aller den Terrorismus betreffenden Geheimdienst- und Informationsquellen gegründet.

Der drastischste Eingriff war allerdings die Schaffung des *Department of Homeland Security (DHS)*, die größte Reorganisation der amerikanischen Bundesregierung seit 1947. Sie vereint etwa 22 zuvor getrennte Behörden, umfasst mehr als 200 000 Beschäftigte und verwaltete (im Steuerjahr 2006) ein Budget von etwa 40 Milliarden US-Dollar. Dem *DHS* gehören unter anderem die Küstenwache, der Zoll, die Einwanderungsbehörde, der *Secret Service* und die neue Behörde für Verkehrssicherheit an. Außerdem wurde nach dem Vorbild des Nationalen Sicherheitsrats im Weißen Haus ein *Homeland Security Council* zur Koordinierung der Inneren Sicherheitspolitik der Regierung gegründet.

Die Existenz dieses Rates bestätigt die unbestreitbare Tatsache, dass das *DHS* trotz seiner Größe und Reichweite nicht alle Regierungsinstrumente umfasst, die für die Innere Sicherheit erforderlich sind, nicht zuletzt das *FBI*, das beim Justizministerium bleibt. In ähnlicher Weise wurde eine *National Joint Terrorism Task Force* gegründet, eine Behörde, die die Aktivitäten zwischen der Bundesregierung und den einzelstaatlichen und lokalen Kräften koordinieren soll, die in dem dezentralisierten amerikanischen Regierungssystem praktisch nur durch eine Verfassungsänderung direkt der Kontrolle des Bundes unterstellt werden könnten.

Schließlich hat es eine Reihe unterschiedlicher Bemühungen gegeben, die Folgen eines Angriffs mit Massenvernichtungswaffen auf die Vereinigten Staaten zu bewältigen, unter anderem die Einlagerung von Antibiotika für die Behandlung von 20 Millionen Anthrax-Fällen und von Pockenimpfstoff für die gesamte Bevölkerung.

Zusammengenommen hatten diese Maßnahmen einen massiven Ausgabenanstieg zur Folge. Der Präsident forderte für 2007 mehr als 58 Milliarden US-Dollar für die Innere Sicherheit – eine Summe, die größer ist als die Verteidigungshaushalte von Großbritannien und Frankreich zusammen und gegenüber den Zahlen aus der Zeit vor dem 11. September 2001 einen Anstieg von mehr als 350 Prozent ausmacht.

### Es ist nie genug

Diese Maßnahmen waren zwar drastisch, wurden aber allgemein als unzureichend bewertet. Es gibt unterschiedliche Klagen und Kritikpunkte: Lokale Behördenvertreter erklären, die Vorbereitung des öffentlichen Gesundheitssystems und seine Ausstattung mit Spezialausrüstungen und Übungsmaterial für Angriffe mit Massenvernichtungswaffen habe nicht die ursprünglich versprochene Finanzierung erhalten. Geheimdienstanalytiker kritisieren anhaltende Kommunikationsprobleme zwischen *FBI* und *CIA*, die Tatsache, dass das *FBI* nicht in das *DHS* eingegliedert wurde oder dass kein Inlandsnachrichtendienst wie das britische *MIS* oder das französische *DST* gegründet wurde. Die demokratische Opposition lässt keine Chance aus, die zahlreichen „kritischen“ Schwachstellen zu betonen, die es im amerikanischen „*homeland*“ nach wie vor gibt, darunter Chemieanlagen, die mangelnde Sicherheit der Häfen sowie die Verwundbarkeit durch Boden-Luft-Raketen. Klagen über Inkompetenz beim Umgang mit Naturkatastrophen wie dem Hurrikan Katrina, die Immigration über die mexikanische Grenze und die Regelung der Verkäufe von „*homeland security assets*“ wie der Verkauf einer Hafenaufsichtsgesellschaft an Ausländer werfen ein schlechtes Licht auf die Fähigkeit der Regierung, das Land vor dem Terrorismus zu schützen.

Fürs Erste haben die Bemühungen der Regierung, die Innere Sicherheit zu revolutionieren, ihren Schwung verloren. Das Budget des *DHS* war, abgesehen von den mit dem Hurrikan Katrina verbundenen Kosten, in den vergangenen Jahren konstant, und die Regierung hat für viele Programme, die sie nach dem 11. September

mit großem Wirbel aufgelegt hatte, kein Geld ausgegeben (s. Hall 2003). Die Regierung scheint viele Vorkehrungen im Bereich der Inneren Sicherheit als Fass ohne Boden zu betrachten, in dem die ausgegebenen Gelder verschwinden, ohne dass die Bedrohung verringert wird. Im Ergebnis liefern solche Maßnahmen nur den Kritikern die Munition, mit der sie die Regierung wegen zu hoher Ausgaben und der Verletzung der Bürgerrechte angreifen können, aber sie tragen wenig dazu bei, die Bevölkerung zu schützen oder Schuldzuweisungen zu verhindern, wenn etwas schief geht.

### Die Strategie der Externalisierung

Die Kommunikationsstrategien der Regierung im Hinblick auf die Innere Sicherheit und den Terrorismus, die auf den ersten Blick eher merkwürdig oder gar kontraproduktiv erscheinen könnten, lassen sich weitgehend durch die Unlösbarkeit der einheimischen Probleme erklären. Ein Beispiel dafür ist der Drang, einen „Krieg gegen den Terror“ zu erklären. Wie viele Kommentatoren angemerkt haben, ist die Formel semantisch sinnlos und kann durch ihre Implikation, der Terrorismus sei ein militärisches Problem, sogar kontraproduktiv wirken (s. Howard 2002, S. 8ff.; Andréani 2004, S. 34ff.). Aber angesichts der verzweifelten Notwendigkeit, eine von Natur aus selbstzufriedene und nicht engagierte Bevölkerung zu mobilisieren, hat der „Krieg gegen den Terror“ für die Vereinigten Staaten seinen Zweck erfüllt. Daher ist der Begriff vom ganzen politischen Spektrum Amerikas übernommen worden.

Generell bestand die Reaktion der amerikanischen Regierung darin, die Probleme, in der Rhetorik wie im Handeln, zu externalisieren, das heißt, den Fokus des Anti-Terror-Krieges ins Ausland zu verlagern. Diese Strategie definiert das Problem auf eine Weise, die Lösungen zumindest vorstellbar erscheinen lässt und, noch wichtiger, sie ermöglicht der Regierung, in die Offensive zu gehen und damit die Ereignisse zu kontrollieren. Weil sich Außenpolitik mit Themen befasst, die im Inneren weniger umstritten sind und weniger Bürgerrechtsverletzungen, weniger Eingriffe in das tägliche Leben der Amerikaner mit sich bringen, bleibt das heimische Publikum, wenn das Problem außenpolitisch definiert wird, interessiert, solidarisch und damit in einem gewissen Grade mobilisiert.

Aber Externalisierung ist natürlich mehr als nur eine Darstellungs- oder Kommunikationsstrategie. Externalisierung schließt auch Präventionsstrategien mit ein, die ein Handeln gegenüber den Bedrohungen rechtferti-

gen, lange bevor diese die Vereinigten Staaten erreichen, und die es der amerikanischen Regierung erlaubt, die Initiative zu ergreifen. Das heißt nicht, die Regierung würde glauben, Geheimdienstinformationen seien immer zutreffend oder Bedrohungen könnten immer adäquat identifiziert werden. Aber eine Präventionspolitik entspricht sowohl der Realität der neuen Bedrohung, die ihr Überraschungspotential bewiesen hat, als auch der innenpolitischen Notwendigkeit, in die Offensive zu gehen. Daher galt der Irak-Krieg (vielleicht zu Unrecht) trotz der hohen menschlichen und finanziellen Kosten langfristig als billiger als die Fortsetzung der überspannten Bemühungen, die Unverletzbarkeit des amerikanischen Kontinents „wieder herzustellen“.

Schließlich erfordert die Externalisierung höhere Militärausgaben und eine striktere Grenzsicherung, um die Trennung zwischen der inneren und der äußeren Sphäre wieder herzustellen, sowie eine härtere Ausländerpolitik, um den Eindruck zu bestärken, Terrorismus sei ein Problem des Auslands. Der *USA PATRIOT Act* basiert auf der Vorstellung, dass Ausländer nach amerikanischem Recht weniger Rechte auf Schutz der Privatsphäre und ein ordentliches Gerichtsverfahren haben als Bürger der Vereinigten Staaten (s. Cole 2003). Damit schuf er die Voraussetzungen für das „Guantanamo-System“ – die Praxis, Ausländer unbegrenzt, ohne Status im amerikanischen oder internationalen Recht außerhalb des Einflussbereichs amerikanischer Gerichte festzuhalten und durch Militärtribunale aburteilen zu lassen.

Obwohl diese Maßnahmen vorwiegend Ausländer betreffen, rufen sie die lautstarke Kritik von Menschenrechtsgruppen in den Vereinigten Staaten und im Ausland hervor. Die Vereinigten Staaten haben eine lange Tradition des Respekts für die Bürgerrechte, der tief in der amerikanischen Gesellschaft verwurzelt ist. Jedoch gibt es in dieser Tradition auch einige wichtige Vorbehalte. So wurden in Kriegszeiten in den Vereinigten Staaten Bürgerrechte immer wieder vorübergehend aufgehoben. Das Ausmaß der Anschläge und die informelle Kriegserklärung gegen den Terror verschafften der Regierung daher einen gewissen Spielraum und eine gewisse Nachgiebigkeit seitens der Gerichte, des Kongresses und der Öffentlichkeit, so dass sie diesen Krieg führen und sich dabei über viele der Vorkehrungen hinwegsetzen konnte, durch die die Bürgerrechte geschützt sind.

Es gibt in der amerikanischen Politik bei der Bekämpfung des Terrorismus viele Aspekte, deren Legalität – national wie international – und Effektivität recht fragwürdig sind. Vor allem Maßnahmen, die potentiell wichtige Verbündete abschrecken, wie die Praxis, Häft-

linge in einem rechtlichen Niemandsland festzuhalten oder Folter stillschweigend zu dulden, laufen Gefahr, die internationale Koalition gegen den Terrorismus zu unterminieren und dem gewalttätigen Extremismus neue Rekruten zu verschaffen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass solche Maßnahmen von Dauer sind. Das politische System in Amerika neigt zu Überreaktionen, erlebt dann eine Gegenreaktion und korrigiert sich selbst, wobei es ebenfalls häufig zu weit geht. Diese Tendenz zur Korrektur bedeutet, dass der Handlungszeitraum der Exekutive (oder die Zeit bis zu ihrem Scheitern) begrenzt ist, bevor ein fast unausweichlicher Gegenschlag erfolgt, eine Machtbehauptung der anderen Instanzen der Politik – des Kongresses und der Gerichtshöfe.

In der Frühphase der Reaktion auf den 11. September spielten nach allgemeiner Meinung der Kongress und die Gerichtshöfe nur eine geringe Rolle, da sie die Initiative in dieser Notsituation mehr oder weniger bewusst der Exekutive überließen. Aber während die Erinnerungen an die Katastrophe verblassen und die Popularität von Präsident Bush sinkt, ist ein wieder erstarrendes Selbstbewusstsein der anderen politischen Instanzen zu beobachten. So in der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, die Gerichtsbarkeit für das Gefängnis in Guantanamo Bay für sich zu beanspruchen und die Militärtribunale der Regierung außer Kraft zu setzen, in den Initiativen des Kongresses gegen die Richtlinien des Präsidenten zur Folter sowie in den Nachforschungen wegen staatlicher Bespitzelung. Ein künftiger US-Präsident, der von den Entscheidungen der vergangenen Jahre unbelastet ist und von konkurrierenden Machtzentren unter Druck gesetzt wird, wird zweifellos vieles von dem wieder rückgängig machen, was getan wurde, und wahrscheinlich mit der Schließung des Gefängnisses von Guantanamo Bay beginnen.

### **Lehren aus der US-Erfahrung nach dem 11. September 2001**

Aus der Erfahrung Amerikas und anderer Demokratien lassen sich einige allgemeine Lehren ziehen, wie Demokratien auf Terroranschläge reagieren sollten und können. In der unmittelbaren Folgezeit neigen sie zu Überreaktionen – sie schränken Bürgerrechte mehr als notwendig ein und greifen auf Strategien zurück, die sich oft besonders hart auf Minderheiten auswirken, die mit den Attentaten identifiziert werden. Man muss auch damit rechnen, dass Regierungen, die nach einem Anschlag einen plötzlichen Umschwung in der Gefühlslage der Öffentlichkeit erleben, politische Ent-

scheidungen umsetzen, die sie schon lange umsetzen wollten, die aber genau genommen nicht durch den spezifischen Vorfall bedingt wurden. Solche Strategien sind häufig nicht nur überflüssig, sondern kontraproduktiv, da sie dazu neigen, die Teile der Bevölkerung und verbündete Regierungen gegen sich aufzubringen, deren Unterstützung und Loyalität äußerst wichtig ist, um künftige Terroranschläge zu verhindern.

Es wäre natürlich besser, diese Überreaktionen zu vermeiden, aber Demokratien sind für gemäßigte Reaktionen besonders schlecht geeignet. Terroranschläge zielen bewusst auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. In einem Zeitalter globaler, unmittelbarer Medienberichterstattung untergraben Anschläge mit einem starken Medienecho die Sicherheit der Bevölkerung in einem Ausmaß, das überproportional zu jeder tatsächlichen Bedrohung ist. Die Bevölkerung fordert im Allgemeinen eine ähnlich überproportionale Reaktion und demokratische Regierungen sind meistens nur allzu bereit, sie zu liefern.

Nach einem großen Terroranschlag oder einer Anschlagserie ist eine gewisse Überreaktion daher praktisch unvermeidbar. Demokratien können jedoch eine Art Widerstandsfähigkeit entwickeln, um Überreaktionen abzumildern. In einer Demokratie gibt es zahlreiche institutionelle Absicherungen, die die Reaktion der Regierung auf unvorhergesehene Ereignisse bremsen, und mehrere Machtzentren, die dem Drang der Exekutive entgegenwirken, sich in einem Notfall permanent Macht zu sichern. Konkreter, Demokratien können versuchen, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken, indem sie im Voraus Reaktionsweisen auf mögliche Anschläge entwickeln, mit denen die Regierung gegenüber einer verängstigten Bevölkerung Kompetenz und Stärke demonstriert, die aber zugleich verhindern, dass die Regierung unnötige Notstandsvollmachten erhält.

## Bibliographie

- Andréani, Gilles (2004): The ‚War on Terror‘: Good Cause, Wrong Concept, in: *Survival*. Bd. 46, Nr. 4, Winter 2004/2005.
- Carafiano, James und Steven M. Kosiak (2003): Homeland Security: Administration’s Plan appears to project little growth in funding, *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 12. März 2003.
- Cole, David (2003): Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terror, in: *Current Affairs*, 2003.

Hall, Thad (2003), *Homeland Security Watch*, The Century Foundation, 12. Februar 2003.

Howard, Michael (2002): What’s in a name? How to Fight Terrorism, in: *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2002

Fernando Reinares \*

## Nach dem 11. März 2004: Welche Antworten findet Spanien auf den internationalen Terrorismus?

*Die spanische Regierung hat nach den Anschlägen von Madrid vom 11. März 2004 eine Reihe von Initiativen ins Leben gerufen, um die nationalen Sicherheitsstrukturen an die Bedrohung durch den gegenwärtigen internationalen Terrorismus anzupassen. Im Gegensatz zu anderen westlichen Demokratien hat Spanien bislang kein neues Anti-Terror-Gesetz verabschiedet. Zu den Konzepten, die mit Priorität verfolgt werden, zählen unter anderem der Ausbau der polizeilichen Informations- und Nachrichtendienste, die Verbesserung der Koordination zwischen den nationalen Nachrichtendiensten, die Erstellung besonderer Präventions- und Schutzpläne, die Wahrung eines ständigen Austauschs mit den muslimischen Gemeinschaften sowie der Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen vom islamistischen Terrorismus betroffenen Ländern.*

### Der 11. März und seine Folgen

Am frühen Morgen des 11. März 2004 explodierten in Madrid nacheinander zehn Sprengsätze in vier Nahverkehrszügen, die sich aus Richtung Alcalá de Henares kommend dem Stadtzentrum näherten. Neben 191 Toten waren mehr als 1.600 Verletzte sowie hohe Sachschäden zu beklagen. Man geht davon aus, dass die Bomben von zehn bis dreizehn Tätern gelegt wurden. Insgesamt jedoch waren mindestens dreißig Personen an den hauptsächlich durch Drogenhandel finanzierten Anschlägen beteiligt. Unter den Terroristen befanden sich Mitglieder der Islamischen Kampfgruppe Marokko (GICM). Zunächst bekannten sich die Abu Hafs al Masri-Brigaden zu den Anschlägen, später hieß es, diese seien im Namen des europäischen Zweigs von Ansar Al Qaida verübt worden, und schließlich wurde sogar Osama bin Laden als Auftraggeber genannt.

Die Pläne der Terroristen vom 11. März gingen sogar noch weiter: Anfang April wurde ein Bombenanschlag auf die Hochgeschwindigkeitsstrecke Madrid-Sevilla in der Provinz Toledo gerade noch rechtzeitig

von der Polizei aufgedeckt und vereitelt. Die Polizei hatte einige der Täter im Vorfeld observiert. Auch wenn dies nicht dazu hätte beitragen können, die Attentate von Madrid zu verhindern, so konnten zumindest sieben der Verdächtigen in einer Wohnung in Leganés gestellt werden, in der sie sich versteckt hielten. Die Männer begingen bei Erstürmung der Wohnung Selbstmord. Dabei wurde auch ein Mitglied des Sondereinsatzkommandos der Polizei getötet. In einer durch die *Audiencia Nacional* (das für Terrorismus auf spanischem Staatsgebiet ausschließlich zuständige Sondergericht) eingeleiteten Untersuchung zum 11. März wurden insgesamt 116 beschuldigte Personen vorgeladen, gegen 29 wurde ein gerichtliches Verfahren eingeleitet.

Da die Anschläge vom 11. März drei Tage vor den spanischen Parlamentswahlen verübt wurden, ist seither viel über die Absicht der Terroristen und die möglichen Auswirkungen des Attentats auf das Wahlergebnis spekuliert worden. Die Anschläge sollten das politische System Spaniens insgesamt treffen und vermutlich einen Regierungswechsel herbeiführen – lag doch die Regierung in Händen der spanischen Volkspartei PP, die sich gemeinsam mit den Vereinigten Staaten und anderen Ländern an der Invasion und der Besetzung des Irak beteiligt hatte. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass durch die Attentate das Wahlverhalten der Spanier beeinflusst oder ein Regierungswechsel herbeigeführt wurde. Andere innenpolitische Fragen sowie das Krisenmanagement der Behörden nach dem Blutbad in Madrid geben sehr viel eher Aufschluss darüber, warum schließlich die sozialistische Arbeiterpartei PSOE die Wahlen für sich entscheiden konnte. Als der neue Regierungschef kurz nach seiner Amtseinführung den Rückzug der spanischen Truppen aus dem Irak anordnete, wurde dies im In- und Ausland vielfach als Zugeständnis an Al Qaida bewertet, obwohl es sich dabei um die Erfüllung eines Wahlversprechens handelte, das bereits vor den Attentaten ausgesprochen worden war, und obwohl fast zeitgleich die Truppenstärke der spanischen Soldaten in Afghanistan erhöht wurde.

In der Summe haben die gegensätzlichen Interpretationen der Anschläge von Madrid zu einem Bruch zwischen den wichtigsten spanischen Parteien und zu einer Spaltung der Gesellschaft geführt: Die Sozialisten warfen der PP-Regierung mangelnde Voraussicht und Betrug vor, während die Volkspartei andeutete, die neue Regierung habe den Machtwechsel durch eine Verschwörung herbeigeführt, und bekundete, dass sie auch eine Beteiligung der ETA an den Anschlägen des 11. März für möglich hält. Doch

\* Professor für Politikwissenschaften und Sicherheitsstudien, Universität Rey Juan Carlos; Leiter des Forschungsbereichs Internationaler Terrorismus, Real Instituto Elcano

die Bedrohung durch den Jihad-Terrorismus bestand für Spanien bereits vor dem Irak-Krieg und dem 11. März und ist nach den Anschlägen von Madrid und dem Abzug der spanischen Truppen aus dem kriegsgebeutelten Irak eher noch akuter geworden.

### **Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit**

Nach den Anschlägen vom 11. März in Madrid und den Selbstmorden vom 3. April im Zusammenhang mit dem vereitelten Anschlag in Leganés wurden in Spanien keine neuen Anti-Terror-Gesetze verabschiedet, die eine Einschränkung der zivilen Rechte und Freiheiten nach sich gezogen hätten. Die einzige auf die Ereignisse zurückzuführende Reform des spanischen Strafgesetzbuchs betrifft die Erhöhung des für den unerlaubten Umgang mit Sprengstoff vorgesehenen Strafmaßes. Die Entscheidungen der Regierung konzentrieren sich seit den Wahlen vielmehr auf eine Anpassung der bestehenden Strukturen der Inneren Sicherheit an die Herausforderungen, vor die der globale Terrorismus in seiner gegenwärtigen Form das Land stellt. Bislang verfügte Spanien über ein hochentwickeltes und extrem effizientes Anti-Terror-System zur Bekämpfung des ethnonationalistischen bzw. des sozialrevolutionären Terrorismus, dessen Anschläge auf das spanische Staatsgebiet begrenzt waren, während die terroristischen Vereinigungen, die die Attentate verübten, auch jenseits der Landesgrenzen Unterschlupf und Versorgung suchten oder Propaganda betrieben. Diese Instrumente und Behörden waren jedoch sowohl im Hinblick auf ihre Ausstattung mit Personal und Arbeitsmitteln als auch auf ihr Expertenwissen vollkommen unzureichend aufgestellt, um einem Terrorismus im Namen des Jihad, verübt auf spanischem Staatsgebiet und gleichzeitig Teil eines weltweit vernetzten Komplexes, vorzubeugen bzw. einzudämmen. Das Phänomen hatte in diesem Fall seine Anfänge bereits in den neunziger Jahren genommen; die von ihm ausgehende Bedrohung wurde jedoch bis zu dem Blutbad in den sogenannten „Todeszügen“ von Madrid sowohl von der Politik als auch von der Gesellschaft unterschätzt.

Im Gegensatz dazu zeigen Meinungsumfragen heute, dass drei Viertel der Spanier den internationalen Terrorismus als eine direkte Bedrohung für Spanien sehen. Zwei Jahre nach den Anschlägen vom 11. März 2004 bezeichnen rund die Hälfte der Bevölkerung den internationalen Terrorismus als die größte Bedrohung, mit der das Land gegenwärtig konfrontiert ist. Diese

heute in der spanischen Öffentlichkeit so verbreitete Wahrnehmung steht im Einklang mit der Tatsache, dass seit dem Regierungswechsel der Kampf gegen den Jihad-Terrorismus ganz oben auf der Tagesordnung des Innenministeriums, der zentralen Institution im Bereich der Terrorismusbekämpfung, steht. Sie steht auch im Einklang mit einer Reihe von Maßnahmen, die zur Anpassung der Strukturen der Inneren Sicherheit an die Herausforderungen eines internationalen Terrorismus getroffen wurden, der sich ideologisch, durch seinen organisatorischen Aufbau, seine soziologische Zusammensetzung, seine transnationalen Verbindungen, seine Strategien zur Mobilisierung und seine operativen Modalitäten von anderen Formen terroristischer Gewalt deutlich unterscheidet. Worin bestehen diese Maßnahmen?

### **Ausbau der nachrichtendienstlichen Kapazitäten**

Die Erfahrung, die im Kampf gegen andere Formen des Terrorismus gesammelt wurde, lässt sich nicht zwangsläufig unmittelbar auf den Kampf gegen den gegenwärtigen islamistischen Terrorismus übertragen. Es lassen sich aus dieser Erfahrung jedoch wichtige Lehren für die Reform der staatlichen Sicherheitsinstrumente und -behörden im Hinblick auf den Umgang mit dieser derart schweren Form von Kriminalität ziehen. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass für die Prävention und Eindämmung einer terroristischen Bedrohung – gleich, in welcher Weise diese ihren Ausdruck findet – sorgfältig ermittelte, optimal ausgewertete und qualitativ hochwertige sowie in angemessener Form weitergegebene nachrichtendienstliche Informationen unabdingbar sind. Es verwundert daher nicht, dass eines der Hauptziele der Anpassung der Inneren Sicherheitsstrukturen an den internationalen Terrorismus darin bestand, die Kapazitäten der Nachrichtendienste, in diesem Falle der polizeilichen Nachrichtendienste, auszubauen. Parallel dazu werden auch die entsprechenden nachrichtendienstlichen Kapazitäten innerhalb des dem spanischen Verteidigungsministerium unterstellten Geheimdienstes, des Centro Nacional de Inteligencia (CNI), erweitert.

Gleich zu Beginn der Legislaturperiode wurde die Entscheidung getroffen, die zentralen polizeilichen Informations- und Nachrichtendienste innerhalb der Polizei und der Guardia Civil durch neue, auf die operativen Vorgehensweisen und Modalitäten des Jihad-Terrorismus spezialisierte Abteilungen zu

erweitern. Aus dem gleichen Grund wurde von Seiten der verantwortlichen Stellen im Innenministerium beschlossen, die Anzahl der Beamten in den mit dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus befassten Einheiten nicht nur zu erhöhen, sondern sie in der Praxis um ein Vielfaches aufzustocken. Im Jahr 2004 wurde in der Polizei und der Guardia Civil der rund 100 Sicherheitsbeamte umfassende Stab, der zum Zeitpunkt der Anschläge des 11. März beim Auslandsnachrichtendienst eingesetzt war, um 300 neue Mitarbeiter verstärkt. 2005 kamen 300 weitere hinzu, ebenso viele sind auch für 2006 zusätzlich geplant, um das ursprüngliche Ziel zu verwirklichen: nämlich bis zum Ende der Legislaturperiode rund 1000 Sicherheitskräfte im Kampf gegen den Djiha-Terrorismus einzusetzen. Die neuen Beamten werden mit der erforderlichen Ausrüstung ausgestattet, haben eine Spezialausbildung absolviert und werden von etwa 40 zusätzlichen Übersetzern für Arabisch unterstützt.

### **Verstärkte Koordination im Bereich der Terrorismusbekämpfung**

Eine weitere Handlungsvorgabe bei der Anpassung der Strukturen der Inneren Sicherheit an die Herausforderungen des islamistischen Terrorismus besteht in der Verbesserung der Koordination der staatlichen Sicherheitsbehörden untereinander. Denn die Untersuchung der Geschehnisse im Vorfeld der Anschläge von Madrid hatte gerade in diesen Bereichen Schwachstellen aufgezeigt. Dazu kommt, dass die mangelnde Koordination zwischen den Sicherheitsorganen ein strukturelles Manko des spanischen Polizeimodells ist. Kurze Zeit nach der Gründung eines Exekutivkomitees zur gemeinsamen Befehligung der staatlichen Sicherheitskräfte und -korps (Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) im Mai 2004 unter Vorsitz des Staatssekretärs für Sicherheit wurde das Nationale Zentrum für Anti-Terrorismus-Koordination (CNCA) gegründet, welches seine Arbeit im Sommer 2004 aufnahm. Diese Einheit, in der Spezialisten der Polizei und der Guardia Civil mit Experten des dem Verteidigungsministerium unterstellten CNI zusammenarbeiten, stellt einen bedeutenden Fortschritt bei der umfassenden Nachrichtenanalyse und der koordinierten Terrorismusbekämpfung dar. Darüber hinaus arbeitet diese Einheit mit ähnlichen Institutionen aus anderen Ländern innerhalb und außerhalb Europas zusammen und

leistet so einen wichtigen Beitrag zur internationalen Zusammenarbeit.

In engem Zusammenhang mit den im Bereich der Koordination erzielten Fortschritten steht auch eine weitere Initiative der Regierung zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Institutionen der staatlichen Sicherheit. Diese Initiative beruht auf dem öffentlichen Interesse, aber auch auf den besonderen Grundsätzen des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Geheimdiensten. Ziel ist die Umsetzung des Grundsatzes der Bereitstellung von Informationen, die für die öffentliche Sicherheit und die konkrete Bekämpfung des Terrorismus von Bedeutung sind. Dies geschieht mithilfe eines neuen polizeilichen Datenbanksystems, welches den staatlichen Sicherheitskräften und -behörden einen schnellen, umfassenden und gemeinsamen Zugriff ermöglicht. Eine solche Datenbank existierte bisher nicht, im Bereich der Erfassung von Daten zu Ausweisen, Waffen, Sprengstoffen, Personenbeförderung sowie der Identifikation digitaler Fingerabdrücke ist sie mittlerweile jedoch realisiert.

### **Präventions- und Schutzpläne**

Die Vermeidung von Anschlägen bzw. der Umgang mit einem möglichen terroristischen Zwischenfall erfordert neue und spezifische Mechanismen. Umso mehr, da die in den westlichen Ländern verübten islamistischen Terroranschläge in der Regel zahlreiche Menschenleben fordern und gravierende Folgen für die Gesellschaft haben. In diesem Sinne hat das Exekutivkomitee zur gemeinsamen Befehligung der staatlichen Sicherheitskräfte und -behörden im März 2005 einen Präventions- und Schutzplan gegen den Terrorismus verabschiedet. Der Plan enthält Normen zur außerplanmäßigen und sehr umfangreichen Mobilisierung polizeilicher Kräfte sowie auch militärischer Ressourcen (letztere jedoch nur auf Antrag des Innenministeriums und ausschließlich für unterstützende Zwecke). Die Aktivierung des Plans erfolgt entsprechend dem geschätzten Ausmaß der terroristischen Bedrohung, was je nach nationaler und internationaler Lage variieren kann.

Die Planung zielt darauf ab, neben weiteren potenziellen Zielen in erster Linie eine Reihe als kritisch eingestufte Infrastrukturen und die Transportnetze einschließlich der Häfen und der Seetransportwege zu schützen. Da die Entwicklung des aktuellen globalen Terrorismus mit einer Verschärfung der Bedrohungssituation bis hin zu Anschlägen unter Einsatz chemischer, bakteriologischer, radiologischer



oder sogar nuklearer Mittel einhergehen könnte, haben die zuständigen Arbeitsstäbe des Innenministeriums zusätzlich die Umsetzung eines Sonderplans zur Prävention möglicher Zwischenfälle unter Einsatz unkonventioneller Kampfmittel sowie die Vorbereitung einer für den jeweiligen Fall angemessenen Antwort beschlossen. Mit der Entwicklung dieses Plans wurde die Guardia Civil als eines der beiden polizeilichen Organe mit Befugnissen im Bereich der Terrorismusbekämpfung auf dem gesamten Staatsgebiet betraut.

### **Weitere Initiativen der Regierung**

Die spanische Regierung hat auch bei der Überwachung von Wirtschafts- und Finanzaktivitäten, die unter Verdacht stehen, terroristische Vereinigungen oder Organisationen zu unterstützen, Fortschritte gemacht, besonders durch die Revision des einschlägigen Gesetzes aus dem Jahre 2003 zur Vorbeugung und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die Gesetzesreform ergänzt die Ergebnisse der Arbeit der polizeilichen Informationsdienste und der spanischen Finanzaufsicht SEPBLAC im Bereich der Finanzierung des Terrorismus. Im Strafvollzug wurden zudem durch eine im November 2003 verabschiedete Maßnahme die im Zusammenhang mit dem Djiha-Terrorismus einsitzenden Häftlinge auf gut 30 Strafvollzugsanstalten im ganzen Land verteilt, um zu vermeiden, dass es in Anstalten mit dem salafischen Djiha zugeneigten Insassen zu einer Radikalisierung und Anwerbung neuer Mitglieder kommt. Zusätzlich wurden organisatorische und disziplinarische Begleitmaßnahmen zur vorbeugenden Kontrolle der in spanischen Strafvollzugsanstalten inhaftierten Personen ergriffen.

Der Erfolg der von der Regierung getroffenen Maßnahmen gegen einen internationalen Terrorismus, der von Einzel- und Gruppentätern ausgeübt wird, welche sich als Anhänger des Islam definieren, hängt natürlich in hohem Maße von der Wahrnehmung dieser Terroristen und der gegen diesen Terrorismus getroffenen Maßnahmen durch die in Europa ansässigen muslimischen Gemeinschaften ab. Der Djiha-Terrorismus muss vor allem innerhalb dieser Gemeinschaften und insbesondere durch anerkannte religiöse Autoritäten bekämpft werden, um gewalttätige Radikalisierungsprozesse zu verhindern. So baute etwa das Staatssekretariat für Sicherheit im Innenministerium eine enge Beziehung zu den

Führungspersonen der Islamischen Kommission Spaniens auf. Diese Maßnahme ergänzt die Aktivitäten des Justizministeriums zur gesetzlichen Regulierung des Islam in Spanien, mit dem Ziel einer größeren Legitimierung und besseren Interessenvertretung der durch die Behörden als Dialogpartner anerkannten muslimischen Vereinigungen. Zur Förderung des Dialogs mit der islamischen Welt hat die spanische Regierung inzwischen außerdem die Idee einer „Allianz der Kulturen“ formuliert, für deren weitere Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen bereits eine Formel gefunden wurde.

### **Internationale Zusammenarbeit und Europäisierung**

Der derzeitige Djiha-Terrorismus ist ein in hohem Maße grenzübergreifendes, weltweites Phänomen. Aus diesem Grund wären die gesamten innerstaatlichen Maßnahmen, wie etwa der Ausbau der Kapazitäten der nationalen Informations- und Nachrichtendienste und die Stärkung der Koordination zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden, um hier nur zwei zu nennen, ohne eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit nur von sehr eingeschränktem Nutzen. Die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit wurde von den zuständigen Behörden für Innere Sicherheit seit der Aufnahme ihrer Arbeit als prioritär definiert. Anschließend wurden Gebiete und Länder mit bevorzugtem strategischem Handlungsbedarf festgestellt. An erster Stelle stehen die direkten Nachbarländer Spaniens in Europa sowie die Europäische Union selbst. Spanien hat durch das Innenministerium seine aktive Teilnahme an Bereichen der verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen des europäischen Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsraums und im Rahmen des Ministerrats für Justiz und Inneres der Europäischen Union kontinuierlich fortgeführt. Zum Teil wurden Initiativen, die in den vergangenen zwei Jahren auf nationaler Ebene entstanden waren, später auf die supranationale Ebene übertragen. Hieraus gingen wiederum gemeinschaftliche Entscheidungen hervor, deren obligatorische Umsetzung eine bemerkenswerte Europäisierung der spanischen Anti-Terrorismus-Politik im Allgemeinen und der auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus gerichteten Maßnahmen im Besonderen darstellt.

Weiterhin wurde im Rahmen der Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des

Terrorismus der Maghreb, insbesondere Marokko, als prioritäre Region eingestuft, da drei Viertel der muslimischen Immigranten in Spanien und vier von zehn im Zusammenhang mit dem Dji­had-Terrorismus in spanischen Gefängnissen inhaftierten Personen aus diesem Land stammen. Die anderen Länder der islamischen Welt werden jedoch ebenfalls mit einbezogen; ihnen kommt im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit im Kampf gegen einen islamistisch ausgerichteten Terrorismus mit ausgedehnten transnationalen Verbindungen eine zentrale Rolle zu. In einige dieser Länder wurden erstmalig Botschaftsattachés für Innere Sicherheitsangelegenheiten entsandt. Außerdem hat die Kooperation in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus vor allem auch den Austausch mit den Vereinigten Staaten intensiviert. Dies geht einher mit einer allgemeinen Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung seitens des spanischen Außenministeriums. Zu diesem Ziel wurde im Außenministerium eine Generaldirektion für die Bereiche Terrorismus, Nichtverbreitung und Abrüstung eingerichtet, die diese Themen auf der Ebene der internationalen Organisationen betreut und mit zahlreichen Ländern einen bilateralen Dialog im Bereich der Terrorismusbekämpfung führt.

### Schlussfolgerungen

Die Antwort der spanischen Regierung auf den internationalen Terrorismus folgt dem vorherrschenden europäischen Modell, welches den gesetzgeberischen Instrumenten und polizeilichen Organen des Rechtsstaats, ergänzt durch die internationale Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Bereiche Justiz und Inneres, den Vorzug gibt. Der Terrorismus in allen seinen Ausdrucksformen wird so als strafrechtliches und nicht als kriegerisches Problem betrachtet. Zudem hat Spanien im Gegensatz zu anderen westlichen Demokratien, die ebenfalls von Anschlägen der internationalen terroristischen Netzwerke betroffen sind, keine neue Anti-Terror-Gesetzgebung eingeführt. Seit den Anschlägen vom 11. März 2004 hat sich die spanische Regierung auf die Entwicklung einer Reihe von Initiativen konzentriert, deren grundlegende Absicht darin besteht, die Strukturen der nationalen Inneren Sicherheit an die Risiken und Bedrohungen anzupassen, die von Al Qaida, ihren verbündeten Organisationen und solchen Gruppierungen ausgehen, die sich an diesen Terrornetzwerken orientieren.

Zu den wichtigsten Strategien Spaniens zählen dabei unter anderem die Erhöhung der Kapazitäten der polizeilichen Informations- und Nachrichtendienste, die Verbesserung der Koordination zwischen den nationalen Nachrichtendiensten, die Erstellung besonderer Präventions- und Schutzpläne, die Wahrung eines ungehinderten Dialogs mit den muslimischen Gemeinschaften sowie der Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Ländern, die ihrerseits vom Problem des Dji­had-Terrorismus betroffen sind. Diese vom Innenministerium als zuständiger Institution beschlossenen Maßnahmen zur Vorbeugung und Eindämmung des globalen Terrorismus werden von der spanischen Öffentlichkeit als besonders wichtig bewertet. Dazu kommen weitere direkte und indirekte Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die in den Bereichen nationale Verteidigung, religiöse Angelegenheiten oder Außenbeziehungen bereits implementiert wurden. Das Handeln der spanischen Regierung in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist entsprechend vielseitig und erstreckt sich über verschiedene Abteilungen und Ressorts. Eine kohärente nationale Gesamtstrategie bleibt jedoch noch auszuarbeiten. Inzwischen ist Spanien seit 2004 eines der Länder der Europäischen Union mit den meisten Festnahmen und Inhaftierungen im Zusammenhang mit den Machenschaften des Dji­had-Terrorismus, was auf Entschlossenheit und Effizienz der polizeilichen und gerichtlichen Arbeit hindeutet. Paradoxerweise hat dies das Bedrohungsrisiko für spanische Bürger und Interessen im In- und im Ausland eher erhöht. Aus diesem Grund sind auch die kürzlich entwickelten Initiativen im Bereich der öffentlichen Diplomatie so wichtig, die an eine Zuhörerschaft in der gesamten arabisch-islamischen Welt gerichtet sind.

Frank Buijs \*, Froukje Demant \*

## Die Reaktion der Niederlande auf den Mord an Theo van Gogh

*Die niederländische Öffentlichkeit reagierte auf die Ermordung Theo van Goghs durch den islamischen Extremisten Mohammed B. viel heftiger als die Spanier und Briten nach den Anschlägen in ihren Ländern. Dies kann dadurch erklärt werden, dass der Mordanschlag Probleme mit dem Multikulturalismus, mit der Trennung von Staat und Kirche sowie einen generellen Verlust des politischen Vertrauens aufdeckte. Es gab Anzeichen für eine Polarisierung zwischen den gebürtigen Holländern und der muslimisch-niederländischen Bevölkerung. Eine Mehrheit der niederländischen Bevölkerung begrüßte die Anti-Terror-Maßnahmen trotz ihrer weitreichenden Folgen für die Privatsphäre der Bürger. Obwohl das Land aus dem Gleichgewicht zu geraten schien, zeigte sich schließlich, dass die niederländische Gesellschaft nicht so verletztlich war wie viele befürchtet hatten. Neben Tendenzen zur Eskalation waren auf lokaler Ebene und in den Medien auch Gegen Tendenzen erkennbar. Bei der Bekämpfung des Terrorismus verfolgen die Niederlande einen so genannten umfassenden Ansatz, der sich nicht allein mit den Gewalttaten, sondern auch mit der Verkettung der Umstände befasst, die ihnen vorangingen. Seit dem 11. September 2001 wurden eine Reihe von Anti-Terror-Maßnahmen ergriffen. Die wichtigste Gesetzesinitiative ist das so genannte „Anti-Terror-Gesetz“. Die wichtigste Lehre aus dem niederländischen Beispiel ist, dass der zunehmende Terrorismus politisch definiert werden muss, das heißt als Konfrontation zwischen Demokratie und Extremismus. Wir müssen uns klarmachen, dass die moderne Demokratie in Westeuropa stark genug ist, Kritik offen zu begegnen, und ihrer Fähigkeit zur Integration von Radikalen vertrauen.*

### Einführung

Am Morgen des 2. November 2004 ermordete der islamische Extremist Mohammed B. den Filmemacher Theo van Gogh. Das Opfer war ein angesehener Filmregisseur und gefürchteter Kolumnist, der sich selbst

als Possenreißer betrachtete und eine derbe anti-muslimische Rhetorik pflegte. Der Mord selbst war theatralisch und bizarr: Dem sterbenden Opfer wurde der Hals durchgeschnitten und mit einem Messer ein Drohbrief auf seine Brust geheftet. Der Mord sollte Schrecken verbreiten, und das ist gelungen. Mohammed B. gehörte offenbar zu einer Gruppe junger, radikaler Muslime, der so genannten Hofstad-Gruppe. Vierzehn Mitglieder dieser Gruppe – ein loses Netzwerk salafischer Djihadisten<sup>3</sup> – wurden in den Jahren 2004 und 2005 verhaftet. Die meisten wurden zu Gefängnisstrafen zwischen drei Monaten und fünfzehn Jahren verurteilt. Mohammed B., der den Mord vermutlich allein plante, wurde zu lebenslanger Haft verurteilt.

Der Mord an Van Gogh war Teil einer ganzen Reihe extremistischer Gewalttaten zu Beginn des neuen Jahrtausends. Die Attentate vom 11. September 2001 stellten eine globale Bedrohung dar, die selbst die Niederlande, politisch traditionell eher am Rande des welt-politischen Geschehens, nicht länger verleugnen konnten. Die Ermordung des populistischen Politikers Pim Fortuyn – ein Neuling, dem ein Erdrutsch-Wahlsieg vorausgesagt wurde – am 6. Mai 2002 durch einen niederländischen Umweltschützer machte dem Land seine Verwundbarkeit bewusst. Die Ermordung des Filmemachers Van Gogh konfrontierte die Gesellschaft mit einem neuen Phänomen, einem islamistischen Terroristen aus dem eigenen Land, und es brach Panik aus. Ausländische Beobachter waren über die starke Reaktion der Öffentlichkeit, die Tonlage der öffentlichen Diskussionen und die Anzeichen anti-islamischer Gefühle überrascht. Die öffentlichen Reaktionen waren in den Niederlanden viel stärker und einseitiger als die Reaktionen in Spanien nach den Bombenanschlägen

3 Der Salafismus beruft sich auf fromme Vorfahren, und die Salafis vertreten eine orthodoxe Auffassung des Islam. Dazu gehören die Vorstellungen einer unveränderlichen, statischen Welt, die Endgültigkeit und Unabhängigkeit des Islam und die Rückkehr zu einer fiktiven frühen Periode der Reinheit. Man kann drei miteinander konkurrierende Bewegungen unterscheiden: Unpolitische Salafis verbreiten eine Art von Isolation, um eine Ansteckung durch den Westen zu vermeiden. Politische Salafis wollen die Überlegenheit ihrer Islam-Interpretation gegenüber konkurrierenden Ideologien beweisen, lehnen aber den Djihad in Westeuropa ab. Die salafischen Djihadisten wollen die „pervertierten“ westlichen Gesellschaften gewaltsam islamisieren und behaupten, demokratische Institutionen seien eine Manifestation der Ablehnung der Vorherrschaft Allahs durch den Menschen. Die Djihadisten der Hofstad-Gruppe befanden sich in verschiedenen Stadien der Radikalisierung und folgten unterschiedlichen Glaubensrichtungen. Mehrere Mitglieder waren schon zuvor an der Planung schlecht koordinierter Gewalttaten beteiligt gewesen.

\* Zentrum für Radikalismus- und Extremismus-Forschung, Institute for Migration and Ethnic Studies (IMES) der Universität Amsterdam.

von Madrid im März 2004 und in England nach den Londoner Anschlägen im Juli 2005. Der stellvertretende niederländische Ministerpräsident erklärte, es herrsche „Krieg“, und die Ministerin für Integration bezeichnete den Täter öffentlich als marokkanischen Niederländer und nicht als Extremisten, sie identifizierte ihn also nicht politisch, sondern ethnisch-religiös.

Die unausgewogenen Reaktionen auf den Mord lassen sich mit dem Zusammentreffen mit anderen sozialen und politischen Problemen erklären, die die Wirkung der Tat auf Politik und Gesellschaft der Niederlande verstärkten (Buijs 2005).

Der Mörder Van Goghs war ein gebildeter, gut integrierter Muslim, der sich einer apokalyptischen Form des islamischen Radikalismus zugewandt hatte. Das Land sah sich so mit einem „Terrorismus aus dem eigenen Land“ konfrontiert, es gab keinen weit entfernten Feind mehr, den man leicht als Sündenbock benutzen konnte, vielmehr waren „unsere eigenen Kinder“ zu Mördern geworden. Einige Kommentatoren sahen in dem Mord einen Beweis für die Niederlage des Multikulturalismus. Die Tat wurde als Scheitern der Vorstellung gewertet, eine gelungene Integration von Immigranten in die niederländische Gesellschaft sei nur möglich, wenn die einheimische Bevölkerung offen für ethnische Vielfalt sei (Uitermark und Hajer, 2005). Die Vertreter der Gegenposition halten eine solche Vielfalt für nicht wünschenswert und fordern, die Immigranten sollten durch Anreize und Abschreckungsmittel zur Integration (oder gar Assimilierung) in die niederländische Gesellschaft veranlasst werden. Es ist klar, dass die Anhänger dieser Position in den letzten fünf Jahren an Boden gewonnen haben (Uitermark, 2005). Außerdem basiert die niederländische Politik auf dem historischen Konsens, dass die Religion in der Politik keine große Rolle spielen sollte, weil religiöse Fragen die politische Zusammenarbeit stören und pragmatisch behandelt werden sollten. Der religiöse Charakter dieses brutalen Mordes wirkte zutiefst beunruhigend und ließ den Ruf nach einer strikten Trennung von Staat und Kirche laut werden. Es setzte eine neue Diskussion über den Artikel 23 der Verfassung ein – ein klassisches Beispiel für den Kompromisscharakter der niederländischen Politik –, der bestimmt, dass der Staat nicht nur öffentliche, sondern auch religiöse Erziehungseinrichtungen finanziert.

Schließlich ereignete sich der Mord zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Regierung in einer schwierigen Lage befand. Seit 2001 war ihre Unterstützung in der Bevölkerung auf den historischen Tiefstand von zwei Dritteln gesunken. Die Zunahme des islamischen Radikalismus und Extremismus kann selbst als Zeichen der Distanzierung eines Teils der Bevölkerung und der Ero-

sion der Glaubwürdigkeit der Regierung gesehen werden. Der politische Effekt des Mordes bestand nicht nur in der Tat als solcher und dem durch sie verbreiteten Schrecken, sondern auch in der Akzentuierung politischer Probleme, die das Land tief spalteten: Die Integrationspolitik, die Rolle der Religion in der öffentlichen Diskussion und die Kluft zwischen Regierung und Bevölkerung.

### **Analyse der Reaktionen auf den Anschlag**

Van Gogh wurde wegen seiner Überzeugungen und Äußerungen ermordet. Ein solcher politischer Mord trifft nicht nur das Opfer und dessen Angehörige, sondern die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit. Nach dem anfänglichen Schock wurde die Ermordung Van Goghs als Angriff auf die Redefreiheit dargestellt. In der Nacht nach dem Vorfall versammelten sich auf dem Dam, einem Platz im Zentrum Amsterdams, etwa 20 000 Menschen, um Van Goghs zu gedenken und sieben Minuten lang Lärm zu machen, um ihre Unterstützung der Redefreiheit zu demonstrieren. In den ersten Tagen nach der Tat stand der Konflikt zwischen Redefreiheit und Respekt für die Religion im Mittelpunkt, doch entwickelte sich der Konflikt schrittweise zu einer Spaltung zwischen den religiösen Muslimen der Niederlande und den übrigen Bürgern (Hajer und Maussen, 2004). Die Ministerin für Immigration und Integration, Rita Verdonk, vertrat die Auffassung, die Muslime hätten sich noch immer nicht an die niederländische Demokratie gewöhnt und könnten nicht das gleiche Maß an Toleranz aufbringen wie die durchschnittlichen Niederländer. Der stellvertretende Ministerpräsident Gerrit Salm erklärte: „Dies war ein Angriff auf die niederländische Rechtsstaatlichkeit. Im Gegenzug erklären wir den Krieg.“ Demokratischen Muslimführern wurde vorgeworfen, sie hätten ihre Anhänger nicht unter Kontrolle. Dadurch wurden die Muslime zu Außenseitern gestempelt und im Mittelpunkt stand nicht mehr die Konfrontation von Demokratie und Extremismus, sondern die Zersplitterung der Bevölkerung nach ethnischen und religiösen Kriterien.

Kurz nach dem Mordanschlag begrüßten 90 Prozent der niederländischen Bevölkerung alle Maßnahmen der Regierung zur Ergreifung muslimischer Extremisten, selbst wenn dadurch die Macht der Regierung erweitert und die Privatsphäre der Bürger bedroht wurde. Diese Einstellungen waren zwar stark von den neuesten Ereignissen geprägt, entsprachen aber dem Bild einer verwirrten und verunsicherten Gesellschaft. In einer Atmosphäre voller Besorgnis und Angst empfanden einige Menschen die Anwesenheit muslimi-

scher, vor allem marokkanischer Immigranten als wachsende Bedrohung. Es gab Anzeichen einer Polarisierung zwischen der gebürtigen niederländischen und der muslimischen Bevölkerung, die sich in verbalen und physischen Feindseligkeiten äußerte. Im ersten Monat nach dem Mord gab es 174 gewalttätige Zwischenfälle mit rassistischen oder rechtsextremen Motiven (Van Donselar und Rodrigues, 2004). Zum Vergleich: Nach den Ereignissen des 11. September wurden insgesamt 80 Vorfälle gemeldet. In mehr als 60 Prozent der Fälle nach dem Mord waren die Opfer Muslime. In 47 Fällen richtete sich die Gewalt gegen Moscheen. Bei 20 Prozent der Fälle waren gebürtige Holländer und Kirchen das Ziel der Gewalt. Die Vorfälle reichten von Einschüchterung und Vandalismus bis zur Brandstiftung.

Obwohl die Gesellschaft das Gleichgewicht verloren hatte und die Sorge über ihre sich vertiefende Spaltung wuchs, wurde zunehmend klarer, dass die niederländische Gesellschaft nicht so verletzlich war, wie viele befürchtet hatten. An der Basis der Gesellschaft bildeten sich kleinere, informelle Initiativen, in denen über Religion und Moderne diskutiert wird, und in denen man Verständnis und engere Bindungen herzustellen versucht. Lokale Behörden verbinden repressive Maßnahmen gegen Djihadisten mit intensiven Kontakten zu Selbstorganisationen und Moscheegesellschaften. Das Gleiche gilt für die niederländischen Medien. Es gab viele Beschwerden und Proteste gegen die angeblich einseitige Wahrnehmung der Medien, aber eine mehrere Monate vor und nach dem Mord durchgeführte Analyse sechs niederländischer Zeitungen ergab, dass die Berichterstattung nicht zur Panikmache neigt und keine einseitige Darstellung der angeblichen Schwächen von Immigranten oder Muslimen vorliegt (Uitermark und Hajer, 2005). Besonders nach dem Mord ist viel von der Radikalisierung junger Muslime die Rede, aber als Erklärungen dienten eher ökonomische Benachteiligung und soziale Isolierung als der Islam selbst. Die Diskriminierung von Muslimen wird nach dem Mordanschlag häufiger diskutiert als davor. Teile der Medien räumen sogar ein, sie könnten zur Verschärfung der gesellschaftlichen Polarisierung beigetragen haben. Neben den Tendenzen zur Eskalation gibt es also auch gegenläufige Trends.

**Anti-Terror-Strategien:  
Reaktionen der Exekutive und Legislative**

Bei der Bekämpfung des Terrors verfolgen die Niederlande einen so genannten umfassenden Ansatz, der

sich nicht allein mit Gewalttaten, sondern auch mit der Verkettung der Umstände befasst, die ihnen vorhergingen. Es geht darum, so früh wie möglich in die Entwicklung einzugreifen, die jemanden zum Terroristen werden lässt, anstatt zu Repressionsmaßnahmen zu greifen, wenn ein potentieller Terrorist aktiv wird. Infolgedessen ist die Wahrnehmung der existierenden Gefahr diffus und verbindet die Begriffe „Verbrechen“ (mit dem der Mord heruntergespielt und als „normale“ Straftat dargestellt werden soll), „soziale Probleme“ (als Hinweis auf die gescheiterte Integration) und „politische Überzeugungen“ (um den extremistischen Aspekt des Mordes und die Ansichten des Täters zu betonen).

Die Strategien gegen Radikalismus und Radikalisierung beruhen auf zwei Elementen: Präventivmaßnahmen, um die Bedingungen für die gesellschaftliche Partizipation und eine stärkere Immunisierung gegen extremistische Einflüsse zu schaffen, und Repressionsmaßnahmen, um die Brutstätten der Radikalisierung in den Griff zu bekommen und personenspezifische Eingriffe vorzunehmen.

Seit dem September 2001 sind eine Reihe von Anti-Terror-Maßnahmen umgesetzt worden.

| Name                                       | Datum       | Inhalt des Gesetzes  |
|--|-------------|--|
| Anti-Terror-Gesetz                         | August 2004 | novelliert und ergänzt das Strafgesetzbuch und andere Gesetze im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten (ausführliche Beschreibung, s. im Text folgend) |
| Gesetz über die Befugnis auf Dateneinsicht | Januar 2006 | erleichtert die Beschaffung von Daten dritter Personen zu Ermittlungszwecken.  |

Tab.: Ausgewählte Anti-Terror-Gesetze in den Niederlanden seit 2001

Die Regierung hat einen Nationalen Koordinator für Anti-Terrorismus (NCTb) eingesetzt, um die traditionelle Konkurrenz der verschiedenen nationalen Sicherheitsdienste zu überwinden. Die Budgets der präventiven wie der repressiven Kräfte sind erhöht worden (ein genauer Überblick liegt nicht vor), so dass sie mehr Personal einstellen können. Die Befugnisse der Strafverfolgung sind gestärkt und die Ausrufung des Ausnahmezustands durch die hierzu autorisierten Behör-

den erleichtert worden. Schließlich wird durch die Delegation zahlreicher Sicherheitsaufgaben an den Privatsektor die öffentlich-private Dimension der Terrorismusbekämpfung entwickelt.

Das wichtigste neue Gesetz ist das so genannte „Anti-Terror-Gesetz“, das eine Reihe gesetzlicher Änderungen bewirkt hat:

- Die bloße Absicht, eine terroristische Straftat zu begehen, wird strenger bestraft.
- Die Rechtssprechung über terroristische Delikte wird ausgeweitet.
- Die Mitgliedschaft in terroristischen Vereinigungen wird zu einer Straftat erklärt.
- Die Verschwörung zur Begehung einer Reihe von terroristischen Straftaten wird zu einem eigenen Straftatbestand erklärt.
- Die Rekrutierung von Personen für den Djihaad ist gesetzlich strafbar.

Darüber hinaus werden derzeit eine Reihe Änderungen der Strafprozessordnung beraten:

- Der Handlungsspielraum bei der Untersuchung und Verfolgung terroristischer Verbrechen soll erweitert werden: Nicht mehr ein „hinreichender Verdacht“, sondern schon „Hinweise“ allein rechtfertigen den Einsatz von Spezialkräften zur Informationsbeschaffung.
- Die Möglichkeit, geschützte Zeugen ins Kreuzverhör zu nehmen, soll ausgeweitet werden.
- Die Möglichkeit, terroristische Vereinigungen zu verbieten, soll in Übereinstimmung mit der europäischen Gesetzgebung erweitert werden.
- Die Regeln über die Verhängung restriktiver Maßnahmen gegenüber Personen im Interesse der nationalen Sicherheit sowie über die Widerrufung und Zurücknahme behördlicher Entscheidungen, die im Interesse der nationalen Sicherheit getroffen wurden, sollen gelockert werden.

Im Bereich der Immigration tendieren die Behörden mittlerweile dazu, die bestehenden Gesetze viel strikter zu handhaben, um mögliche Immigranten an der Einreise in die Niederlande zu hindern. Für niederländische Bürger, die einen Ausländer heiraten wollen, werden strenge Bedingungen formuliert: Die Partner müssen ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit nachweisen; der einreisende Partner muss eine „Bürgerprüfung“ bestehen. Im Bereich der Integration werden eine Reihe neuer Maßnahmen diskutiert bzw. versuchsweise durchgeführt, wie z.B. obligatorische Sprachkurse, aber auch eine Form von Integrationszeremonien, in denen die neuen Bürger ihre Loyalität bekräftigen sollen.

## Die Reaktion der Zivilgesellschaft

All diese Gesetzesmaßnahmen haben bis jetzt nicht viel Widerstand hervorgerufen – die meisten Proteste kamen aus der Richterschaft und führten zu einigen Änderungen von Gesetzesvorlagen. Außerhalb der Justiz haben sich nur vereinzelte Stimmen gegen die Zentralisierung und Stärkung der Macht des Staates sowie die Beschneidung der Freiheit der Bürger erhoben. Man könnte daraus schließen, dass die große Mehrheit der Bürger unter dem Eindruck einer unmittelbaren Bedrohung bereit ist, Einschnitte der persönlichen Freiheit hinzunehmen. Oder dass sie die Gesetze als Maßnahmen gegen islamische Extremisten sieht, von denen nicht-extremistische Personen nicht betroffen sind.

Die Umsetzung der Anti-Terror-Maßnahmen durch die Exekutive hat für größere Aufregung gesorgt. In einigen Städten haben die Behörden versucht, umfangreiche Informationsnetze über sich radikalisierende junge Leute zu schaffen, zu denen nicht nur die Polizei beitragen sollte, sondern auch Sozialarbeiter, Lehrer und sogar Hebammen. Es stellt sich heraus, dass diese Pläne von den betroffenen Berufsgruppen nicht viel Unterstützung erwarten können, da sie mit ihren traditionell hoch geschätzten Normen des gegenseitigen Vertrauens und Verständnisses kollidieren. Infolgedessen ist bei der Entwicklung der Kompetenzen dieser Berufsgruppen eine Akzentverschiebung zu beobachten, die es ihnen ermöglicht, auf Anzeichen von Radikalisierung ohne unmittelbares Eingreifen repressiver Behörden zu reagieren.

Die traditionellen Minderheitsorganisationen reagieren unterschiedlich auf die Versuche der Regierung, sie in dem Extremismus vorbeugende Programme einzubinden. Einige fühlen sich durch die Programme diskriminiert und fordern – in einer Art von Rückzugsgefecht und um die politischen Schuldzuweisungen gleichmäßig zu verteilen – mehr Aufmerksamkeit für den Rechtsextremismus. Andere stehen den Programmen positiver gegenüber, aber ihre Kooperation ist von einer Voraussetzung abhängig: Die Verurteilung der negativen Einstellung gegenüber dem Islam als solchem und Respekt für die mehrfachen Loyalitäten niederländischer Bürger mit Migrationshintergrund.

Im Umkreis der orthodoxen und radikalen jungen Muslime, die sich als „Salafis“ bezeichnen, hat es bemerkenswerte Entwicklungen gegeben. Ursprünglich betrachteten sich die Salafis als Bruderschaft und versuchten, ihre internen Meinungsverschiedenheiten herunterzuspielen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September kam es zu ideologischen Auseinandersetzungen, und besonders seit dem Mord an Van Gogh werden die salafischen Djihaadisten von den nicht

gewalttätigen Salafi-Bewegungen zunehmend kritisch gesehen (Buijs, Demant und Hamdy, 2006). Diese Entwicklung hat neue Diskussionen ausgelöst: Da die Salafis theokratisch und vielfach anti-integrativ sind, erklären viele Beobachter sie zu Feinden der Demokratie. Andere machen geltend, auch Theokraten müsse die Beteiligung an einer pluralistischen Demokratie möglich sein. Sie sehen in den salafischen Djihadisten den Hauptfeind und behaupten, die nicht gewalttätigen Salafis hätten die Djihadisten praktisch isoliert. Diese Diskussionen werden in den kommenden Jahren bei der Frage nach einer demokratischen Reaktion auf Terroranschläge eine entscheidende Rolle spielen. Vorerst kann man davon ausgehen, dass die Isolierung der Djihadisten entweder zu einer zunehmenden Erosion des salafischen Djihadismus oder zu einer Verhärtung der extremistischen und gewalttätigen Tendenzen führt.

### Schlussfolgerungen

Aus der Reaktion der Niederlande auf die Ermordung von Theo van Gogh lassen sich folgende allgemeine Lehren ziehen:

- Um den Terrorismus nicht mit einer ethnischen oder religiösen Konfrontation zu verwechseln, ist es wichtig, ihn politisch zu definieren, das heißt als Konfrontation von Demokratie und Extremismus oder als Konfrontation von Werten, also von Toleranz gegen Intoleranz, Vielfalt gegen Uniformität, Überzeugung gegen Gewalt.
- In der Konfrontation mit dem Terrorismus tendieren Demokratien dazu, vor Angst zu erstarren und zum Spiegelbild extremistischer Positionen zu werden, wenn sie behaupten, es ginge um die Schlacht der Partei Gottes gegen die des Teufels. Die modernen Demokratien Westeuropas sollten die Stärke besitzen, sich der Kritik zu stellen und auf ihre Fähigkeit vertrauen, radikale Extremisten zu integrieren.
- Abgesehen von Maßnahmen im Bereich von Polizei und Nachrichtendiensten ist die wichtigste Strategie, die Extremisten ihrer Sympathisanten zu berauben und Verbündete zu gewinnen, selbst wenn es Menschen sind, die nicht als Musterdemokraten gelten können. Nach dem Mord an Theo van Gogh hat es unter den verschiedenen Salafi-Bewegungen heftige Diskussionen gegeben, mit der Tendenz, die salafischen Djihadisten zu isolieren. Solche Entwicklungen sollten gefördert werden.

### Bibliographie

- Buijs, F.J. (2005): Waarom het islamitisch extremisme tot introspectie dwingt, in: *Socialisme en Democratie*, Jahrgang 62, Nummer 1/2, S.10-18.
- Buijs, F.J., Demant, F. & Hamdy, A. (2006): *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Donselaar, J. van & Rodrigues, P.R. (2004): *Annex Monitor racisme en extreem-rechts, zesde rapportage: Ontwikkelingen na de moord op Van Gogh*. Leiden / Amsterdam: Anne Frank Stichting / Universiteit Leiden.
- Hajer, M. & Maussen, M. (2004). *Betekenisgeving aan de moord: een reconstructie*, in: *Socialisme en Democratie*, Nummer 12, 10-18.
- Uitermark, J. (2005): *Anti-multiculturalism and the governance of ethnic diversity*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Association of Geographers, 5-9 April 2005.
- Uitermark, J. & Hajer, M. (2005): *Performing authority in moral crises – Dutch politics after the assassination of Theo van Gogh*, Paper presented at the ECPR 2005 Annual Conference, Budapest, 9-11 September 2005.

Peter R. Neumann \*

## Die Anschläge von London: Reaktionen und Lehren

*Obwohl Großbritannien über weitreichende Erfahrungen mit Terrorismus und Terrorattentaten verfügt, trafen die Londoner Anschläge vom Juli 2005 das Land unvermittelt. Weder Sicherheitsexperten noch die Bevölkerung insgesamt hatten es für möglich gehalten, dass britische Bürger in ihrem eigenen Land Selbstmordanschläge verüben würden. Trotz des anfänglichen Schocks war die Reaktion auf die Attentate relativ zurückhaltend. Die Rückkehr zur Normalität wurde durch eine Reihe von Faktoren erleichtert: Die Kommunikationsstrategie unmittelbar nach den Anschlägen folgte einer klaren Arbeitsteilung, die es der Polizei ermöglichte, die Details der Operation bekannt zu machen, während die Politiker zur Geschlossenheit aufriefen; die Entschlossenheit, eine anti-muslimische Gegenreaktion zu verhindern, die nach allgemeiner Übereinstimmung die multikulturelle Basis der britischen Gesellschaft unterminiert hätte; die Bereitschaft der britischen muslimischen Führer, die Anschläge sofort in aller Schärfe zu verurteilen und damit der Bevölkerung insgesamt die Unterscheidung zwischen den Terroristen und der muslimischen Gemeinschaft zu erleichtern; und die Bereitschaft der Medien sowie der Öffentlichkeit insgesamt, Fragen der gesellschaftlichen Ausgrenzung und Ungleichheit zu thematisieren. Es gab allerdings auch Probleme: Von einigen wurde die Auswahl der muslimischen Gesprächspartner als nicht repräsentativ kritisiert, während andere bemängelten, dass die britische Außenpolitik nicht kritisch hinterfragt und keine ernsthafte Diskussion über das Engagement des Landes im Irak geführt wurde. Außerdem kritisierten Bürgerrechtler einige neue Gesetzesinitiativen der Regierung, während andere Stimmen meinten, eine Debatte über das Verhältnis von Sicherheit und Bürgerrechten sei als solche schon ein Gewinn.*

### Einführung

Die folgenden Ausführungen bieten eine Einschätzung der britischen Reaktionen auf die Terroranschläge in London im Juli 2005. Ziel ist es, zu zeigen, wie ein de-

mokratischer Staat – das Vereinigte Königreich – mit einem Terrorangriff großen Umfangs fertig geworden ist und welche generellen Lehren angesichts der umfassenderen Frage, „was eine demokratische Reaktion auf den Terrorismus“ ist, aus diesem besonderen Fall gezogen werden können.

Im Sinne einer kohärenten Gesamtdarstellung konzentriert sich der vorliegende Text auf die Londoner Terroranschläge vom 7. Juli 2005. Am 21. Juli scheiterte der Versuch einer anderen Gruppe von Terroristen, eine beinahe identische Anschlagserie auszuführen, da die Sprengsätze in diesem Fall nicht detonierten. Es wird allgemein angenommen, dass der zweite Anschlag geringere Auswirkungen auf die öffentliche Meinung und die Politik der Regierung in Großbritannien hatte, obwohl es in vieler Hinsicht unmöglich sein mag, beide Anschläge unter diesem Aspekt voneinander zu trennen.

### Die Attentate vom 7. Juli 2005

Die Attentate vom 7. Juli bestanden aus vier koordinierten Bombenanschlägen im Zentrum von London. Drei der Bomben explodierten in U-Bahn-Zügen und eine in einem Bus.<sup>4</sup> Die Anschlagserie fand während der morgendlichen Hauptverkehrszeit statt, was den Schluss nahe legt, dass ein Höchstmaß an zivilen Opfern beabsichtigt war. Außerdem scheint klar zu sein, dass es sich um Selbstmordattentate handelte. Die Terroristen trugen die relativ kleinen „selbst gebastelten“ Bomben zum Zeitpunkt der Explosion in Rucksäcken bei sich. Obwohl es anfangs Spekulationen gab, ob die Anschläge tatsächlich als Selbstmordattentate konzipiert waren, lässt ein „Bekenner-Video“, das von dem Anführer der Gruppe mehrere Monate vor den Anschlägen aufgenommen, aber erst im September 2005 veröffentlicht wurde, kaum Zweifel daran, dass das „Märtyrertum“ zum Plan der Terroristen gehörte (Rayment 2005).<sup>5</sup>

Alle vier Attentäter waren britische Staatsbürger aus dem Gebiet West Yorkshire. Drei von ihnen waren pakistanischer Herkunft, der Vierte ein konvertierter Muslim jamaikanischer Herkunft. Der Anführer der Gruppe war ein 30 Jahre alter, verheirateter Hilfslehrer, der auf die drei anderen, die 18, 19 und 22 Jahre alt waren, offenbar großen Einfluss hatte. Die genaue Beziehung

\* Direktor des Centre for Defense Studies,  
King's College London

4 Wenn nicht anders erwähnt, stammen die Fakten über die Bombenanschläge aus dem Bericht des britischen Innenministeriums „Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005“ (Home Office 2006).

5 Das Selbstmord-Video eines zweiten Mitglieds der Zelle wurde am ersten Jahrestag der Anschläge veröffentlicht.



der Gruppe zu irgendeinem größeren terroristischen Netzwerk ist unbekannt. Nach Meinung vieler Ermittler deuten bestimmte Indizien zwar stark auf eine gewisse Koordination hin,<sup>6</sup> doch hat es bislang noch keine offizielle Zuordnung gegeben.

Bei den Anschlägen wurden 52 Menschen getötet und mehr als 700 verletzt. Schätzungen des wirtschaftlichen Schadens der Attentate liegen weit auseinander. Nach allgemeiner Übereinstimmung verursachten die Anschläge einen vorübergehenden Rückgang der Verbraucherausgaben, einen leichten Rückgang der Immobilienpreise in London sowie erhebliche Einnahmeverluste im öffentlichen Transportwesen und im Tourismus (s. Thornton 2005). Noch schwieriger ist die Einschätzung der gesellschaftlichen Kosten: Einige Hinweise auf die möglichen Folgen werden im Hauptteil dieses Textes näher ausgeführt.

### Politisches und soziales Umfeld

Das Vereinigte Königreich hat lange Erfahrungen mit dem Terrorismus, vor allem im Zusammenhang mit dem Nordirland-Konflikt. Nach dem Karfreitags-Abkommen von 1998 ist die Gewalt stark zurückgegangen, obwohl Dissidenten-Fraktionen der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) eine Fortsetzung ihrer Aktionen versucht haben. Die Bombenanschläge von London unterschieden sich vor allem in zwei Gesichtspunkten von den bisherigen Erfahrungen des Landes. Erstens handelte es sich um Selbstmordanschläge – eine Taktik, die in Großbritannien bis dahin nie angewandt wurde. Zweitens, und noch wichtiger, wickelte das Ziel, eine möglichst große Anzahl Zivilisten zu töten und zu verletzen, deutlich von dem bekannten Muster der IRA-Anschläge ab, die – zumindest in dem Jahrzehnt vor dem Karfreitags-Abkommen – im Allgemeinen klare politische Zielsetzungen hatten und „Kollateralschäden“ zu vermeiden versuchten.

Ein Terroranschlag von islamischen Extremisten war lange vorhergesagt worden, doch die meisten Experten waren überrascht, dass eine Gruppe von Immigranten der zweiten Generation, die die britische Staatsbürgerschaft besaßen, sich für die Anschläge verantwortlich zeichneten.<sup>7</sup> Großbritannien hat den Multikulturalismus als quasi-offizielle Position übernommen und ist stolz auf seine Toleranz gegenüber dem Ausdruck kul-

tureller Unterschiede. Tatsächlich lebt die Mehrzahl der 1,6 Millionen britischen Muslime jedoch in praktisch isolierten Gemeinschaften. Südasiatische Muslime (die nahezu zwei Drittel aller britischen Muslime ausmachen) rangieren im unteren Bereich aller wichtigen sozioökonomischen Indikatoren (s. Open Society Institute 2005). Politisch verschärfte die Beteiligung Großbritanniens an der Irak-Invasion zusätzlich das Gefühl der Entfremdung: Sieben von zehn britischen Muslimen sind überzeugt, dass der „Krieg gegen den Terror“ ein Krieg gegen den Islam ist (ICM Polls 2004).

### Analyse der Reaktion auf die Anschläge

Im folgenden Abschnitt sollen drei unterschiedliche Aspekte der britischen Reaktion auf die Bombenanschläge behandelt werden: Die Information der Öffentlichkeit unmittelbar nach dem Ereignis; legislative und administrative Reaktionen der Regierung und die Reaktion der Zivilgesellschaft.

### Die Kommunikation nach den Anschlägen

Am Tag der Bombenanschläge wurde die Kommunikation zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit durch eine kleine Zahl höherer Polizeibeamter, vor allem durch den „Chief Constable“ der Metropolitan Police bestimmt. Es gab eine klare „Arbeitsteilung“ zwischen der Polizei und den Politikern, wobei erstere die operativen Details lieferte und der Öffentlichkeit Verhaltensratschläge gab. Die Politiker hielten sich anfangs zurück. Der Innenminister gab am Morgen vor dem Parlament und der Öffentlichkeit kurze, sachliche Statements ab. Der Premierminister und der Bürgermeister von London wandten sich jeweils nur einmal an die Medien. In ihren Erklärungen lieferten sie keine operativen Details, sondern konzentrierten sich auf die Terroranschläge, die sie, auch mit emotionalen Worten, aufs Schärfste verurteilten. Beide riefen zu Geschlossenheit und Widerstand auf und betonten die ethnische und kulturelle Vielfalt sowie die Toleranz als Schlüsselwerte, die man gegenüber den mutmaßlichen Versuchen der Terroristen, die Bevölkerung zu spalten, bewahren müsse. Sie machten auch den Unterschied zwischen den Attentätern und der muslimischen Gemeinschaft als solcher deutlich.<sup>8</sup> Es ist nicht klar, ob

6 Vertrauliche Gespräche des Autors mit Angehörigen der Nachrichtendienste.

7 Vertrauliche Gespräche des Autors mit Angehörigen der Nachrichtendienste.

8 s. Erklärungen des Premierministers Tony Blair und des Londoner Bürgermeisters Ken Livingstone zu den Explosionen in London, Blair 2005 und BBC News 2005.

diese „Arbeitsteilung“ zwischen Polizei und Politikern ein Zufallsprodukt oder geplant war, aber sie hat sich als sehr effektiv erwiesen.

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass die unmittelbare Reaktion der Medien auf die Anschläge die Arbeit der Rettungsdienste behindert oder zur Verschärfung politischer Spannungen beigetragen hat. Im Gegenteil begann in großen Teilen der Medien bald nach der unmittelbaren Bedrohung ein Prozess der nationalen Selbstanalyse, um zu verstehen, warum eine Gruppe britischer Staatsbürger entschlossen war, sich selbst und Dutzende ihrer Mitbürger in die Luft zu sprengen. Wie oben erwähnt, war der ethnisch-nationale Hintergrund der Terroristen überraschend, und viele Medienberichte befassten sich daher mit Fragen der sozialen Ausgrenzung, dem Scheitern der Integration von Immigrantengemeinschaften und vor allem der Stellung der Muslime in der britischen Gesellschaft (EUMC 2005, S. 20ff.). Das Selbstmord-Video des Gruppenanführers enthielt zwar auch Hinweise auf die „Besetzung“ von Ländern wie Irak und Afghanistan durch britische Truppen, seine späte Veröffentlichung (im September 2005) bewirkte aber, dass die anfängliche Diskussion über die britische Beteiligung am Irak-Krieg im Kontext der Anschläge verhalten blieb.

Die Reaktion der Öffentlichkeit insgesamt ist nach wie vor schwer einzuschätzen. Eine noch unveröffentlichte Studie über die Reaktion der britischen Gesellschaft auf die Anschläge wird zeigen, dass ein erheblicher Teil der Öffentlichkeit unter Anzeichen eines posttraumatischen Stress-Syndroms litt, und dass der öffentliche Personenverkehr unmittelbar nach den Anschlägen kurzfristig stark zurückging. Andererseits „normalisierte“ sich das öffentliche Leben innerhalb weniger Tage, und der angeblich „heroische Gleichmut“ der Londoner wurde zu einem immer wiederkehrenden Thema von Medienberichten. Polizeikräfte im ganzen Land stellten einen deutlichen, wenn auch kurzfristigen Anstieg anti-muslimischer Straftaten fest, unter anderem Anschläge auf Moscheen, Beleidigungen und körperliche Übergriffe. Dennoch ist der allgemeine Rückhalt für ethnische Toleranz stabil geblieben: 62 Prozent der Briten geben an, dass der Multikulturalismus Großbritannien zu einem Land macht, „in dem man besser lebt“ (EUMC 2005, S.16).

## Reaktionen der Exekutive und Legislative

Die Regierung reagierte auf die Anschläge mit einer Doppelstrategie, die darauf zielte, die vorhandenen Mechanismen zum Kampf gegen den Terrorismus effektiver zu machen und sich gleichzeitig mit den

„Wurzeln“ der Radikalisierung auseinander zu setzen. Wie oben erwähnt, hatte man einen Terrorangriff von islamistischen Extremisten schon seit längerem erwartet, und die Reaktion der Regierung stand daher weitgehend im Einklang mit ihrer nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten entwickelten Anti-Terror-Strategie CONTEST, zu deren Prioritäten „die Auseinandersetzung mit den Ursachen des Terrorismus im In- und Ausland“ gehört.<sup>9</sup>

Sobald klar war, dass eine Gruppe britischer Muslime verantwortlich war, traten wichtige Mitglieder der Regierung an die muslimische Gemeinschaft heran und initiierten eine Reihe hochkarätiger Treffen mit den Repräsentanten der größten muslimischen Organisationen. Das Innenministerium richtete mehrere Arbeitsgruppen ein, in denen Beamte mit den Führern der muslimischen Gemeinschaft eine Strategie gegen den Extremismus und anti-islamische Gewalttaten erarbeiten sollten. Ähnliche Programme gab es auch auf regionaler und lokaler Ebene. Diese Initiativen wurden vor allem von den Gruppen begrüßt, die sich dafür einsetzen, dass die Regierung die muslimische Gemeinschaft an der Formulierung von für Muslime relevanten Politiken beteiligt (EUMC 2005, S. 18 ff.). Andere kritisierten jedoch, dass die von der Regierung angesprochenen Führer der muslimischen Gemeinschaft gerade diejenigen nicht erreichen, die für die Rekrutierung durch Extremisten am anfälligsten sind, und die Regierung zudem die Kräfte innerhalb der muslimischen Gemeinschaft stärke, die auf traditionelle, gesellschaftlich konservative Programme setzen und dadurch die soziale Ausgrenzung und Ungleichheit, besonders der muslimischen Frauen, perpetuieren. Für diese Kritiker liegt die Lösung in einer stringenteren Durchsetzung von Standards der gleichberechtigten Staatsbürgerschaft und Anti-Diskriminierung und nicht in der Festlegung jedes britischen Muslims auf seine oder ihre anerkannte religiöse Zugehörigkeit (s. Pargeter 2005 und Cohen 2006).

Auf legislativer Ebene hat die Regierung eine Reihe neuer Maßnahmen vorgeschlagen, die die Festsetzung, Verurteilung und Ausweisung extremistischer Verdächtiger erleichtern soll. Der Premierminister erklärte, die „Spielregeln“ hätten sich geändert und Handeln sei dringend erforderlich, obwohl schon der *Terrorism Act*

9 CONTEST besteht aus vier Hauptsträngen – schützen, vorbeugen, verhindern, verfolgen –, die den Bereich umschreiben, auf den sich die britischen anti-terroristischen Aktivitäten konzentrieren sollen. Die Strategie wurde im Jahr 2006 im Rahmen des Berichts „Countering International Terrorism. The United Kingdom’s Strategy“ weiterentwickelt, s. Home Office 2006b.

| Name                                  | Datum | Inhalt des Gesetzes   |
|---------------------------------------|-------|---|
| Terrorism Act                         | 2000  | definiert Terrorismus als Gebrauch oder Drohung (von Gewalt oder schwerer Schädigung von Eigentum); geplant, um die Regierung zu beeinflussen oder (irgendeinen) Teil der Öffentlichkeit einzuschüchtern, mit der Absicht, eine politische, religiöse oder ideologische Sache zu fördern; verbietet bestimmte terroristische Organisationen und schafft den Straftatbestand der „Leitung einer terroristischen Organisation“. macht den Besitz von Gegenständen oder die Sammlung von Informationen für terroristische Zwecke rechtswidrig; macht die Finanzierung oder den Aufruf zum Terrorismus – innerhalb oder außerhalb Großbritanniens – rechtswidrig; ermöglicht das Festhalten und Durchsuchen ohne die Voraussetzung des „hinreichenden Verdachts“; der Kontakt mit einem Anwalt kann einem Häftling bis zu 48 Stunden verwehrt werden; ein Häftling kann bis zu 14 Tagen ohne Anklage in Haft gehalten werden; bei bestimmten Delikten wird die Beweislast vom Ankläger auf den Angeklagten verlagert. |
| Anti-Terrorism Crime and Security Act | 2001  | führt eine Reihe von Delikten ein, unter anderem „Verbindungen“ mit einem Mitglied einer „internationalen Terroristengruppe“; erlaubt die Einziehung des Besitzes und sanktioniert die Beschlagnahme von Kapital und Geldmitteln der Terroristen; gibt der Polizei stärkere Vollmachten für die Abnahme von Fingerabdrücken und für Durchsuchungen, um Terrorismusverdächtige zu identifizieren, und erweitert die Möglichkeit, Verdächtige zu fotografieren; ermöglicht die unbegrenzte Internierung von ausländischen Staatsbürgern, die amtlich als „internationale Terrorismusverdächtige“ bezeichnet werden. Wegen Unvereinbarkeit mit der Europäischen Menschenrechtskonvention 2005 durch den „Prevention of Terrorism Act“ (siehe unten) ersetzt.   |
| Prevention of Terrorism Act           | 2005  | erlaubt Ministern, „Kontroll-Erlasse“ herauszugeben, um die Bewegungen, Aktivitäten, Verbindungen, Kommunikation jeder Person einzuschränken, die hinreichend verdächtig ist, in eine mit dem Terrorismus zusammenhängende Aktivität verwickelt zu sein (Hausarrest, elektronische Überwachung, Ausgangssperre etc.), was eine teilweise Aufhebung von Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention bedeutet. Eine Reihe dieser Kontroll-Erlasse wurden mittlerweile als rechtswidrig zurückgewiesen.  |
| Terrorism Act                         | 2006  | macht die „Verherrlichung“ des Terrorismus zu einer Straftat; ermöglicht das Verbot von nicht-gewalttätigen Gruppen, wenn sie verdächtig werden, den Terrorismus zu „verherrlichen“; macht den Besuch eines Ortes strafbar, an dem „terroristisches Training“ stattfindet; erweitert die Internierungsphase vor der Anklageerhebung von Verdächtigen, die nach den Anti-Terror-Gesetzen festgehalten werden, von 14 auf 28 Tage.  |

Tab.: Ausgewählte Anti-Terror-Gesetze in Großbritannien

(2000) einige der schärfsten anti-terroristischen Regelungen in Westeuropa enthielt.<sup>10</sup> Die Regierung hatte bereits nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eine Reihe zusätzlicher Bestimmungen eingeführt, unter anderem die unbegrenzte Inhaftierung von Ausländern, bei denen der Verdacht besteht, dass sie Kontakt zum internationalen Terrorismus haben, sowie die Anwendung von Kontrollvorschriften, die es den Behörden ermöglichte, gegen bestimmte Personen Hausarrest und Sperrstunden zu verhängen. Inzwischen sind beide Vorschriften von den Gerichten als mit den Menschenrechten unvereinbar aufgehoben worden.

In ihrem Gesetzentwurf zum Terrorism Act 2006 schlug die Regierung vor, die Zeit, in der ein Verdächtiger ohne Anklage festgehalten werden kann, von 14 auf 90 Tage zu verlängern, da komplexe forensische Untersuchungen sowie der Umfang der internationalen Verflechtungen der Terroristen diese längere Periode erforderlich machten. Einer Meinungsumfrage aus dieser Zeit zufolge unterstützte die Öffentlichkeit die Einführung dieser Maßnahme mit 72 Prozent entschieden (You Gov Survey 2005). Die Mehrheit des Parlaments sah in dieser Vorlage jedoch eine unangemessene Einschränkung der individuellen Rechte der Verdächtigen, und schließlich wurde ein Kompromiss – eine Verlängerung auf 28 statt 90 Tage – akzeptiert. Die zweite größere legislative Neuerung war die Einführung eines Straftatbestandes, der die „Verherrlichung“ des Terrorismus gesetzlich verbietet. Der Nutzen dieses neuen Straftatbestandes, der die Aktivitäten von „Hasspredigern“ einschränken soll, wird von vielen Rechtsexperten in Zweifel gezogen. Sie sind der Meinung, dieser Bereich werde von bestehenden Gesetzen abgedeckt.

Die Anschläge vom 7. Juli waren auch Anlass für eine Neuordnung des Sicherheitsapparates. Die Polizei und die Nachrichtendienste räumten ein, die Bedrohung durch „einheimische“ Terroristen sei unterschätzt worden und es sei ein schwerer Fehler gewesen, die Möglichkeit inländischer Selbstmordanschläge auszuschließen. Außerdem kritisierte eine parlamentarische Kommission in einer Bewertung der Reaktion der Regierung auf den Terrorismus den Mangel an Ressourcen. In der Folge beschloss die Regierung, das Budget des britischen Inlandsgeheimdienstes zu erhöhen; sie schuf 1000 neue Stellen und richtete Büros in Nordengland ein, wo sich ein großer Teil der südasiasi-

schen Minderheit des Landes konzentriert (Parliamentary Security and Intelligence Committee 2006).

Im Bereich der Außenpolitik gestand die Regierung nur widerstrebend Fehler ein und verfolgte kaum neue Strategien. Öffentlich wies sie verärgert jede Andeutung zurück, die Bombenanschläge hätten etwas mit der britischen Mitwirkung im Irak-Krieg zu tun und machte stattdessen eine „Ideologie des Bösen“ verantwortlich.<sup>11</sup> Intern hat es allerdings wenig Zweifel daran gegeben, dass der Irak-Krieg zur Radikalisierung der britischen Muslime beigetragen hat. Ein Memo des Außenministeriums aus dem Jahre 2004, das nach den Anschlägen in die Öffentlichkeit durchsickerte, vertrat die Meinung, dass die Situation im Irak „eine wichtige Rolle bei der Schaffung eines Gefühls von Ärger und Ohnmacht besonders bei den jüngeren Generationen der britischen Muslime spielt.“ Dies, so schloss das Memo, „scheint ein Hauptantrieb für die Rekrutierung durch extremistische Organisationen zu sein“.<sup>12</sup>

### Die Reaktion der Zivilgesellschaft

Wie oben erwähnt, war die Reaktion der britischen Gesellschaft insgesamt relativ verhalten. Obwohl es einzelne Kundgebungen der Solidarität mit den Opfern gab, fanden keine großen Demonstrationen statt. Ein paar Tage lang änderten die Menschen ihre tägliche Routine, mit Ausnahme der Schauplätze der Attentate selbst aber war die Normalität innerhalb von 48 Stunden nach den Anschlägen wieder hergestellt. Ob das auf den von einigen Medienberichten so genannten „heroischen Gleichmut“ der Londoner zurückzuführen war oder auf die einfache Tatsache, dass das Leben weitergehen musste, ist schwer zu sagen. Die oben zitierte Meinungsumfrage deutet darauf hin, dass die Anschläge zu keiner erkennbaren Änderung in der Einstellung der Briten zum Multikulturalismus führten, obwohl die Menschen – in der unmittelbaren Folgezeit nach den Anschlägen – offensichtlich bereit waren, die Einführung strikter Sicherheitsmaßnahmen zu akzeptieren, um das Land vor dem Terrorismus zu schützen.

Die Reaktion der britischen Muslime war stark und erfolgte unmittelbar. Nur Stunden nach den Anschlägen erklärten die Führer verschiedener muslimischer Organisationen, die Attentate verletzen einige der heiligsten Prinzipien des islamischen Glaubens, deshalb solle man die Täter nicht als wahre Muslime anerken-

10 Das Gesetz aus dem Jahr 2000 sollte an die Stelle einiger der speziell auf Nordirland zugeschnittenen Gesetze treten, die nicht mehr notwendig waren, und zugleich die Überzeugung der Regierung dokumentieren, dass der Terrorismus – aus welcher Quelle auch immer – weiterhin eine Bedrohung darstellte, für die eine spezifische Gesetzgebung erforderlich war.

11 S. „Blair calls for task force to combat ‚evil ideology‘“, *The Guardian*, 19. Juli 2005.

12 Memo des Außenministeriums, zitiert in „Leaked Memo shows Blair told of Iraq war terror link“, *The Observer*, 28. August 2005.

nen. Etwa 500 britische Imame und Religionsgelehrte erließen eine dementsprechende gemeinsame Fatwa. Außerdem drängten die Führer der muslimischen Gemeinschaft die britischen Muslime dazu, mit den Behörden zusammenzuarbeiten und verdächtige Vorkommnisse der Polizei zu melden. Sie warnten auch vor islamfeindlichen Verbrechen, wobei eine Gruppe ihren Anhängern riet, die öffentlichen Verkehrsmittel wegen zu befürchtender Angriffe nicht zu benutzen (EUMC 2005, S.18.f.).

Im Allgemeinen waren die Führer der muslimischen Gemeinschaft trotz erheblicher Differenzen in Fragen der Außenpolitik eher bestrebt, die Zusammenarbeit mit dem Staat zu verstärken. Unter den Führern der britischen Muslime besteht die Auffassung, dass die muslimische Gemeinschaft innerhalb der Regierung keine richtige Lobby hat, und dass die Tragödie vom 7. Juli eine Gelegenheit bot, in der britischen Gesellschaft an Einfluss zu gewinnen.

### Lehren des 7. Juli

Die Lehren, die man aus den Anschlägen des 7. Juli in London ziehen kann, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- In der unmittelbaren Folgezeit der Anschläge funktionierte die Kommunikation zwischen der Regierung und der Bevölkerung insgesamt sehr gut. Die „Arbeitsteilung“, bei der ein hochrangiger Polizeibeamter operative Details bekannt gibt, während sich die Politiker darauf beschränken, Aufrufe zur Geschlossenheit zu erlassen, scheint ein gutes Modell für den unmittelbaren kommunikativen Umgang mit Terroranschlägen zu sein, die große Opferzahlen verursachen.
- Die Regierung wurde für ihre Versuche gelobt, an die Führer der muslimischen Gemeinschaft heranzutreten und die Probleme der Ausgrenzung und Deprivation anzusprechen. Es steht jedoch weiter in Frage, ob die konkrete Art dieses Engagements produktiv ist und ob die richtigen Gesprächspartner gefunden wurden.
- Zweifellos positiv war die Entschlossenheit der Regierung und der Zivilgesellschaft, entschieden gegen eine anti-muslimische Gegenreaktion einzutreten. Bei allen Beteiligten bestand die klare Erkenntnis, dass Racheakte an gewöhnlichen Muslimen die bestehenden Spaltungen nur vertiefen und letzten Endes die Prinzipien des Multikulturalismus und der Toleranz in Frage stellen würden, auf denen die bri-

tische Gesellschaft nach allgemeiner Übereinstimmung basiert.

- Versuche, die Sicherheitsgesetzgebung zu verschärfen, sind weiterhin umstritten. Obwohl niemand glaubt, dass auch nur eine der Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren eingeführt wurden (siehe Tabelle), zum Ende der Demokratie in Großbritannien führt, besonders wenn sie weiterhin nur in ausgewählten Fällen und ausschließlich für die Zwecke genutzt werden, für die sie geplant waren, fragen sich Kritiker, ob manche der Verordnungen wirklich notwendig sind. Es ist dennoch gut, dass eine ausführliche Diskussion über das richtige Verhältnis zwischen Bürgerrechten und Sicherheit stattfand und dass diese Diskussion wahrscheinlich fortgesetzt wird.
- Die Einsetzung einer Reihe von parlamentarischen Kontrollkommissionen machte es möglich, Lücken in der Sicherheitsarchitektur aufzuzeigen, zum Beispiel die ungenügende Aufmerksamkeit gegenüber der Möglichkeit eines einheimischen Selbstmordanschlags.
- Schließlich trug die maßvolle Reaktion der britischen Gesellschaft insgesamt zu einer schnellen Rückkehr zur Normalität bei. Die starke und sofortige Mobilisierung der muslimischen Führer, die sich gegen die Anschläge aussprachen, sandte ein positives Signal aus und demonstrierte, dass die gewöhnlichen Muslime nicht mit Terroristen gleichgesetzt werden dürfen.

### Bibliographie

- BBC News (2005): "Mayor condemns 'cowardly' attack", in: BBC News, 7 July 2005. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4660477.stm>
- Blair, Tony (2005): Downing Street statement following terror attacks in London - 7 July. <http://www.number-10.gov.uk>
- Cohen, Nick (2006): "The foreign Office ought to be serving Britain, not radical Islam", in: The Observer, 9. Juli 2006.
- EUMC (2005): The Impact of 7 July Bomb Attacks on Muslim Communities in the EU. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. Brüssel, November 2005.
- Home Office (2006a): Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005. The Stationary Office. 11 May 2006.
- Home Office (2006b): Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy. London, July 2006.
- ICM Polls (2004): The Guardian Muslims Poll. March 2004. <http://www.icmresearch.co.uk/>

Open Society Institute (2005): Muslims in the UK: Policies for Engaged Citizens. London. 2005.

Pargeter, Alison (2005): „Community Relations“, in: Center for Defense Studies (Hrsg.): Terrorist Attacks in Britain: The Next Phase. London, 2005.

Parliamentary Security and Intelligence Committee (2006): Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005: London, May 2006

Rayment, Sean (2005): „London Bombers ‚recorded video in Pakistan‘“, in: Daily Telegraph, 4. September 2005

Thornton, Philip (2005): „Economic costs of attacks estimated at £ 2bn“, in: The Independent, 18. Juli 2005.

UKREN (2006): Anti-Terrorism and Racism. UKREN Briefing Paper. UK Race and Europe Network,  
<http://www.runnymedetrust.org/projects/europe/UKREN.html>

You Gov Survey (2005): Sky News / You Gov Survey Results. November 2005,  
[http://www.yougov.com/archives/pdf/DBD050101009\\_1.pdf](http://www.yougov.com/archives/pdf/DBD050101009_1.pdf)

**Stefanie Flechtner**

Demokratie ist die beste Antwort im Kampf gegen den Terrorismus

*Politik-Info, Dezember 2006*

**Dauderstädt, Lippert, Maurer**

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen

*Europäische Politik, November 2006*

**Jana Zitzler**

Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik

*Politik-Info, November 2006*

**Jo Leinen**

Die Kosten der Nicht-Verfassung

*Politik-Info, November 2006*

**Winfried Veit**

Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik.

Für ein Europa der konzentrischen Kreise

*Europäische Politik, November 2006*

**Michael Ehrke**

Ungarische Unruhen –

ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?

*Politik-Info, Oktober 2006*

**Henning Klodt**

Schreckgespenst Arbeitsplatzexport –

Auslandsinvestitionen und inländischer Arbeitsmarkt

*Politik-Info, September 2006*

**Busemeyer, Kellermann, Petring, Stuchlik**

Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen

[also available in English]

*Europäische Politik, August 2006*

**Heinz-J. Bontrup**

Keynes wollte den Kapitalismus retten.

Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes

*Globalisierung und Gerechtigkeit, August 2006*

**Katja Lass**

Die Gesundheitsreform in den Niederlanden

– ein Vorbild für Deutschland?

*Politik-Info, August 2006*

**Michael Dauderstädt**

Euroland: Zutritt für Arme verboten?

*Politik-Info, Juni 2006*

**Arbeitskreis Europa**

Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation:

Neuer Schwung für die Nachbarschaftspolitik der EU

*Politik-Info, Juni 2006*

**Stefanie Flechtner**

Hauptsache im Einsatz?

Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik

*Frieden und Sicherheit, Juni 2006*

**Arbeitskreis Europa**

Bessere Rechtsetzung – das neue Mantra?

*Politik-Info, April 2006*

**Stefan Collignon**

Europa reformieren – Demokratie wagen

*Europäische Politik, April 2006*

**Helmut Kuhne**

Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen –

Ursachen und Dimensionen im europäischen Vergleich

*Europäische Politik, April 2006*

**Anthony Giddens**

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells

*Europäische Politik, März 2006*

---

**Diese und weitere Texte**

**sind online verfügbar:**

**<http://www.fes.de/internationalepolitikT>**

---

**Bestellungen bitte an:**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z.Hd. Ursula Müller  
D – 53170 Bonn

E-Mail: [info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)  
Tel.: +49 (228) 883-212  
Fax: +49 (228) 883-625

---

Thorsten Benner, Stefanie Flechtner (Hrsg.)

## **Demokratien und Terrorismus – Erfahrungen mit der Bewältigung und Bekämpfung von Terroranschlägen**

Fallstudien USA, Spanien, Niederlande und Großbritannien

Der Terrorismus stellt freiheitliche Demokratien vor besondere Herausforderungen. Auf tragische Weise sind in den letzten Jahren unter anderem die USA, Spanien, die Niederlande und Großbritannien zum Ziel terroristischer Anschläge geworden. Was bedeutet dies für eine Demokratie? Wie lassen sich die direkten und indirekten Folgen eines Anschlags politisch und gesellschaftlich bewältigen? Wie kann der Staat die Sicherheit seiner Bürger wiederherstellen und gewährleisten, ohne die demokratischen Werte und Rechte in Frage zu stellen, die es im Kampf gegen den Terrorismus zu verteidigen gilt?

Um Antworten auf diese Fragen zu gewinnen, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Projekt initiiert, das im Rahmen von Länderstudien die Reaktion westlicher Demokratien auf gegen sie gerichtete Terrorakte und die jeweiligen Ansätze der Länder in der Terrorismusbekämpfung analysiert. Die vorliegende Ausgabe von „Frieden und Sicherheit“ führt die Länderstudien zu den USA (Jeremy Shapiro), Spanien (Fernando Reinares), den Niederlanden (Frank Buijs und Froukje Demant) und Großbritannien (Peter R. Neumann) zusammen.

Die Ergebnisse der Studien zeigen: Die jüngste Welle terroristischer Gewalt stellt Demokratien vor eine neue Bewährungsprobe. Der Terrorismus legt nicht nur die Verletzlichkeit liberaler Gesellschaften offen, sondern konfrontiert die betroffenen Staaten auch mit einer Reihe ungeklärter Fragen, vor allem der nach der Grenze zwischen dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach Sicherheit und dem freiheitlichen Grundprinzip der Demokratie. Eine einheitliche Strategie von Demokratien in der Terrorismusbekämpfung gibt es nicht, gemeinsame Ansätze und Erfahrungen aber sehr wohl. Die wichtigste Erkenntnis ist: Demokratie ist keine Schwäche, sondern eine Stärke im Kampf gegen den Terrorismus. Auf lange Sicht sind Demokratien gegenüber der terroristischen Bedrohung sehr viel resistenter als es angesichts der zunächst sichtbaren Verletzlichkeit liberaler Gesellschaften erscheint.