



Seminar für Sicherheitspolitik 2007

Asymmetrien als Herausforderung

***Rahmenkonzept
für eine
ressortübergreifende Sicherheitspolitik***

Beitragende aus dem Seminar für Sicherheitspolitik 2007

ALAMIR , Dr. rer. pol. Fouzieh Melanie	IABG mbH
BENEDIX , Dr. Klaus-Peter	Bundesministerium der Verteidigung
BEWERUNGE , Michael	ZDF-Hauptstadtstudio
BUCHMÜLLER , Klaus	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
DÜRST , Dr. Balz	Bundeskanzlei der Schweiz
EISELE , Johanna	InWEnt gGmbH
FINKELMEYER , Anita	Bundeskanzleramt
FRIEDRICH , Reiner	Rheinmetall Landsysteme GmbH
GEORG , Rüdiger	THALES Defence Deutschland GmbH
GRATZ , Holger	Bundesministerium der Verteidigung
HARTKORN , Maria Christine	Bundesministerium der Finanzen
HENTSCHEL , Hermann Günther	Bundesministerium der Verteidigung
IRLENKAEUSER , Jost Rainer	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
JIPA-TEODOROS , Alexandru Adrian	Sicherheitsberater des Premierministers, Rumänien
KLINKE , Dr. Robert	Auswärtiges Amt
KÖGEL , Rudolf	EADS Deutschland GmbH
KÖNIGER , Klaus	Bundeskanzleramt
KRIEGER , Eberhard	Bundesamt für Verfassungsschutz
MEYER-PLATH , Gordian	Ministerium des Innern des Landes Bran- denburg
NEUHEUSER , Hans Georg	Bundesministerium der Verteidigung
NICOD , Eric	Verteidigungsministerium Frankreich
RICK , Johannes Anton	Innenministerium des Landes Nordrhein- Westfalen
SUCHANEK , Jochen	Europäische Zentralbank
SCHÜTT , Bernd	Bundesministerium der Verteidigung
THOMAS , Stephan	Bundesministerium der Verteidigung
VOGT , Dr. Sabine	Bundeskriminalamt
ZUCH , Klaus	Senatsverwaltung für Inneres Berlin



Asymmetrien als Herausforderung

***Rahmenkonzept
für eine
ressortübergreifende Sicherheitspolitik***

Seminar für Sicherheitspolitik 2007
an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik
Berlin

10. Januar bis 29. Juni 2007

Inhaltsverzeichnis

Seite

1.	Einführung	7
2.	Erscheinungsformen des internationalen islamistischen Terrorismus	9
3.	Ursachen des islamistischen Terrorismus	10
4.	Bedrohungsziele des internationalen islamistischen Terrorismus aus deutscher Sicht	13
5.	Deutsche Prinzipien und Interessen bei der Terrorismusbekämpfung	15
6.	Staatliche Handlungsinstrumente zur Abwehr und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus	17
6.1.	Formate und Verfahren der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung und Planung	17
6.1.1.	Formate und Verfahren der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung und Planung - Stärken und Schwächen	17
6.1.2.	Handlungsempfehlungen	18
6.2	Ursachenbekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus	20
6.2.1.	Handlungsinstrumente - Stärken und Schwächen	20
6.2.2.	Handlungsempfehlungen	23
6.3	Schutz vor internationalem islamistischen Terrorismus	26
6.3.1.	Handlungsinstrumente zum Schutz vor internationalem islamistischen Terrorismus	26
6.3.2.	Handlungsempfehlungen	29
6.4	Verfolgung des internationalen islamistischen Terrorismus und exekutive Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Terroristen	31
6.4.1.	Handlungsinstrumente - Stärken und Schwächen	31
6.4.2.	Handlungsempfehlungen	33
6.5	Reaktionen auf nationale Krisenfälle infolge terroristischer Aktionen	34
6.5.1.	Instrumente der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr und der Krisenreaktion - Stärken und Schwächen	34
6.5.2.	Handlungsempfehlungen	35

6.6	Instrumente zur Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten, die Nährboden für islamistischen Terrorismus bieten	36
6.6.1.	Instrumente zur Eindämmung oder Beendigung akuter internationaler Krisen und Konflikte - Stärken und Schwächen	36
6.6.2.	Handlungsempfehlungen	39
7.	Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen	41
	Abkürzungsverzeichnis	47

1. Einführung

Im Rahmen des Kernseminars für Sicherheitspolitik an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) haben die Seminarteilnehmerinnen und Seminarteilnehmer des Jahrgangs 2007 (SP 07) das vorliegende Papier zu dem Thema „Asymmetrien als Herausforderung - Rahmenkonzept für eine ressortübergreifende Sicherheitspolitik“ erarbeitet.

Vorgängerseminare befassten sich mit Prinzipien und Umrissen einer nationalen Sicherheitsstrategie (SP 05) und den Handlungsfeldern Europa, transatlantische Beziehungen und innere Sicherheit (SP 06). Darauf aufbauend lag es nahe, das Augenmerk nun auf praktische Handlungs- und Lösungsansätze zu richten. Im Mittelpunkt dieser sicherheitspolitischen Untersuchung steht deshalb die Frage, ob und wie staatliche Fähigkeiten und Kapazitäten angesichts einer Vielzahl asymmetrischer Herausforderungen nachhaltig verbessert werden können.

Dabei ist Symmetrie grundsätzlich ein nur vorübergehend bestehender Ausnahmezustand. Dies gilt in der Physik ebenso wie zum Beispiel mit Blick auf soziale Erscheinungsformen. Der Regelzustand physikalischer, aber auch sozialer Phänomene ist nicht von Gleichgewichten, sondern von Asymmetrien gekennzeichnet. Die Struktur des internationalen politischen Systems bildet hier keine Ausnahme. Asymmetrische Prozesse prägten seine historische Entstehung; heute bestimmen Asymmetrien die Strukturmuster der internationalen Politik und stellen Herausforderungen an die Sicherheitspolitik. Daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern.

Asymmetrie ist somit zunächst nur ein Strukturmerkmal des internationalen politischen Systems. Dabei lassen sich eine ganze Reihe globaler struktureller Asymmetrien ausmachen, die die Sicherheit Deutschlands berühren, sei es die ungleiche Verteilung wichtiger natürlicher Ressourcen, seien es die regional unterschiedlichen Auswirkungen des Klimawandels, ökonomische Ungleichheiten oder demografische Asymmetrien, um nur einige zu nennen. Jeder Versuch, nicht weiter spezifizierte Asymmetrien als Ausgangspunkt für die Entwicklung eines handlungsorientierten sicherheitspolitischen Konzepts zu nehmen, würde daher Gefahr laufen, Allgemeinheiten verhaftet und damit beliebig zu bleiben.

Vor diesem Hintergrund soll die Themenstellung der vorliegenden Untersuchung auf ein typisches Kernproblem internationaler Sicherheitspolitik fokussiert werden. Als besonders anschauliche Form einer asymmetrischen Bedrohung erscheint uns dabei der internationale islamistische Terrorismus. Hierfür sprechen folgende Gründe: Die objektive und subjektive Bedrohung ist evident. Seine sicherheitspolitische Relevanz wird von allen maßgeblichen nationalen und internationalen Akteuren (Bundesregierung, NATO, EU, VN) nachdrücklich betont. Zudem stellt er durch seine vielfältigen Erscheinungs- und Handlungsformen bewährte sicherheitspolitische Handlungsinstrumentarien der Innen-, und Außenpolitik auf den Prüfstand. Schließlich spricht nichts dafür, dass er als Bedrohung zukünftig an Bedeutung verlieren wird.

Die vorliegende seminarübergreifende Arbeit untersucht im Weiteren daher Erscheinungsformen (Kapitel 2) und Ursachen des internationalen islamistischen Terrorismus (Kapitel 3). Ausgehend von typischen Bedrohungszielen (Kapitel 4) werden Prinzipien und Interessen Deutschlands bei der Terrorismusbekämpfung herausgearbeitet (Kapitel 5). Über die staatlichen Handlungsinstrumente zur Abwehr und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus gelangen wir abschließend zu konkreten Handlungsempfehlungen (Kapitel 6 und 7).

2. Erscheinungsformen des internationalen islamistischen Terrorismus

Obwohl der Begriff des *Terrorismus* in Politik, Wissenschaft und Medien nicht erst seit dem 11. September 2001 verwendet wird, gibt es bisher keine allgemein verbindliche und international anerkannte Definition. Gleichwohl ächtet bereits die VN-Charta den internationalen Terrorismus. Zwar verwendet dieses grundlegende Dokument des Völkerrechts den Begriff *Terrorismus* selbst nicht ausdrücklich, Artikel 2 Absatz 4 der VN-Charta rechtfertigt aber eine entsprechende Schlussfolgerung. Gestützt auf diese von der Staatengemeinschaft getragene Interpretation haben die VN-Generalversammlung und der Sicherheitsrat mehrere Resolutionen verabschiedet, in der sie wiederholt bekräftigen, dass es Ziel der Weltorganisation sei, den internationalen Terrorismus in allen Ausprägungen zu beseitigen. Reichweite und Wirksamkeit dieser Regelungen werden dabei durchaus unterschiedlich bewertet. In der Folge sind zur Bekämpfung einzelner terroristischer Handlungen zahlreiche, internationale Abkommen geschlossen worden. Diese sollen langfristig eine generell präventive Wirkung erzielen, bereichsspezifischen Gefahren begegnen, wie zum Beispiel im Bereich der Luft- und Seesicherheit, oder die Staaten verpflichten, gegen Straftäter angemessen vorzugehen oder diese auszuliefern.

Für den internationalen islamistischen Terrorismus kann im Grunde nichts anderes gelten. Es scheint deshalb auch hier zielführend, den eingeschlagenen Weg fortzusetzen, die internationalen Anstrengungen auf die Ächtung einzelner Akte des islamistischen Terrorismus, der Erforschung seiner Ursachen oder der Austrocknung seiner materiellen Grundlagen zu richten, um über diese pragmatische Umschreibung des Phänomens zu einer handlungsorientierten und wirksamen politischen Vorgehensweise zu kommen.

Islamismus (islamistisch) steht dabei für eine Form des politischen Extremismus. Im Gegensatz zum Islam ist Islamismus keine Religion, sondern vorwiegend eine politische Ideologie. Er leitet jedoch – anders als säkulare antidemokratische Ideologien wie der Marxismus oder Nationalsozialismus – seine politischen Ordnungsvorstellungen aus der Religion ab. Dabei wird eine einseitige und meist rückwärtsgewandte Auslegung des Koran und anderer islamischer Quellen vertreten. Bezugspunkt für die Mehrzahl der militanten Islamisten ist die Ideologie der *Wahhabiya*. Das von ihnen propagierte Weltbild mit seiner aggressiven Haltung gegen alle Andersdenkenden und Andersgläubigen, klaren Handlungsleitlinien bis hin zu dem Kampf (Jihad) selbst gegen andersdenkende Muslime, bildet dabei eine perfekte ideologische Begründung für alle Formen von Extremismus bis hin zum Terrorismus.

Dabei steht keineswegs „der“ Islam gegen „den“ Westen. „Den“ Islam gibt es nicht. Vielmehr ist auch der Islam geprägt von internen Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Ausprägungen und Richtungen, die zum Teil durch starke Konflikte bis hin zur gegenseitigen Bekämpfung gekennzeichnet sind.

Durch die Fanalwirkung der Anschläge vom 11. September 2001 ist die Gruppe *Al-Qaida* gleichsam zum Synonym für islamistischen Terrorismus geworden. Dies wird jedoch dem Phänomen nicht gerecht, welches historisch schon weit vor 2001 existierte. *Al-Qaida* hat seine Bedeutung spätestens nach der weitgehenden Zerschlagung seiner Lager in Afghanistan vorrangig in der symbolischen Wirkung von Usama Bin Laden verloren. Lokale terroristische Gruppierungen und Netzwerke sind in

zahlenmäßiger und logistischer Hinsicht für konkrete Bedrohungen als relevanter einzuschätzen.

Diese weisen sehr unterschiedliche Erscheinungsformen auf. Neben den mit *Al-Qaida* mehr oder weniger lose verbundenen Zellen der *non-aligned Mujahedin* sowie traditioneller Gruppierungen im Umfeld von politischen Organisationen wie *Hamas* und *Hizb Allah* ist für Europa insbesondere das Phänomen des *homegrown terrorism* von großer Bedeutung.

Angehörige der zweiten oder dritten Einwanderergeneration können - das zeigen die Anschläge von London aus dem Jahr 2005 - obwohl scheinbar integriert zur Teilnahme am gewalttätigen *Jihad* mobilisiert werden. Ihre islamistische Radikalisierung verläuft dabei ganz individuell, begünstigt durch das Internet als grenzenlose Plattform islamistischer Gruppierungen. Zum Teil gleiten auch radikalisierte Konvertiten aus den westlichen Staaten in terroristische Zellen ab.

Zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen gibt es Kooperationen und Überschneidungen. Das zeigen etwa die beiden „Kofferbomber“, die im Sommer 2006 erfolglos Anschläge auf Regionalzüge in Deutschland verübten. Im Libanon in Familien mit Bezügen zu islamistischen Organisationen aufgewachsen, erfolgte ihre Radikalisierung nach eigenen Angaben vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um die Mohammedkarikaturen während ihrer Studienaufenthalte in Deutschland. Erschreckend ist dabei vor allem die Geschwindigkeit ihrer bedingungslosen und radikalen Hinwendung zum Terrorismus.

Die große Bandbreite von Erscheinungsformen und Akteuren erfordert eine nähere Betrachtung der möglichen Ursachen.

3. Ursachen des islamistischen Terrorismus

Eine singuläre Ursache für den islamistischen Terrorismus gibt es nicht. Am ehesten noch lässt sich dieser Terrorismus als „Eskalationsprodukt“ ökonomisch-gesellschaftlicher und politisch-ideologischer Entwicklungen erfassen, die mit individuellen psychologischen Prozessen und Veränderungen einhergehen.

Ökonomisch-gesellschaftliche Gründe

Armut als Nährboden für Terrorismus

In vielen der ärmsten Länder der Welt findet sich kein Terrorismus. Gleichwohl ist Armut ein Boden, auf dem Terrorismus gedeihen kann. Krasse Armutsunterschiede oder rasche Veränderungen in der Armutsstruktur, wie beispielsweise die Verarmung der Mittelschichten oder auch nur deren Angst davor, können unter bestimmten Umständen in Radikalisierung, Militanz und Bereitschaft zur Anwendung terroristischer Mittel umschlagen.

Mangelnde Bildung

Auch fehlende Bildung, insbesondere mangelnde Kenntnisse über Ursachen, Wirkungen und Zusammenhänge sozialer und politischer Phänomene, können bei der Entstehung des Terrorismus eine Rolle spielen und Menschen für terroristische Rekrutierungsversuche empfänglich machen. Umgekehrt entstammen Planer oder Organisatoren terroristischer Organisationen häufig den Bildungseliten ihrer Herkunftsländer.

Politisch-ideologische Gründe

Demokratiedefizite

Die Verweigerung politischer Freiheits- und Teilhaberechte, Indoktrination, Einschüchterung und Gleichschaltung in autoritären Regimen, die den Menschen Möglichkeiten nimmt, eigene Meinungen zu entwickeln und zu äußern, sind eine mögliche Quelle des Terrorismus. Die Gewaltbereitschaft steigt potenziell je stärker gewaltlose Ausdruckformen von Opposition und gewaltlose Konfliktregelungsmechanismen fehlen oder unwirksam sind. In vielen Fällen ist gerade die Ausgrenzung islamistischer Gruppierungen und Parteien in arabischen Staaten wie z. B. in Algerien und Ägypten ein Nährboden für Terrorismus. Auch *Al-Qaida* richtete sich ursprünglich primär gegen Machthaber in der arabischen Welt.

Basis des westlichen Demokratieverständnisses sind Aufklärung und Säkularismus, die Meinungs- und Redefreiheit bedingen. Die säkulare Trennung von Staat und Religion ist den meisten islamischen Gesellschaften fremd, Meinungsfreiheit endet beim absoluten Gottesbegriff. Dies erschwert nicht nur die Einführung demokratischer Strukturen, sondern zugleich den Dialog der Kulturen.

Fragile Staatlichkeit

Fragile Staatlichkeit ist nicht per se die Ursache von islamistischem Terrorismus. Wenn ein Staat seine ausschließlichen Handlungskompetenzen nicht durchsetzen kann und seine Verwaltungs- und Ordnungskapazitäten geschwächt sind, dann entstehen rechtsfreie Räume und die Akzeptanz für gewaltsame Austragungsformen von Konflikten steigt. Damit bieten fragile Staaten einen günstigen Nährboden für den Aufbau lokaler terroristischer Strukturen. Transnationalen Terrornetzwerken wie *Al-Qaida* können sie als Rückzugs- und Ruheräume dienen, als Orte für Trainings- und Ausbildungscamps sowie als Transitpunkte für ihre globalen Aktivitäten. Ferner nutzen Terroristen die Schwäche des Staates, um ihre Aktivitäten zu finanzieren, Propaganda ungehindert zu verbreiten oder um Mitstreiter anzuwerben.

Negative Wahrnehmung der westlichen Welt

Das weltweite Engagement der USA und ihrer Verbündeten wird in der islamischen Welt häufig als dominant und arrogant empfunden. In Handeln und Denkweise der

USA und ihrer Verbündeten sehen viele Muslime mangelnden Respekt, eine Verletzung ihrer Würde und ihrer religiösen Gefühle. Jüngste Beispiele hierfür sind die Intervention im Irak oder der Versuch, das iranische Atomprogramm einzudämmen.

Darüber hinaus wird der liberale westliche Lebensstil in islamischen Gesellschaften häufig als Bedrohung traditioneller Normen und Werte betrachtet. Zudem wird die Diskrepanz zwischen proklamierten Menschenrechtsnormen und tatsächlichem Handeln, etwa mit Blick auf Folterungen in Bagdad oder das Fortbestehen des Gefangenenlagers in Guantánamo, als besonders augenfällig und unaufrichtig wahrgenommen.

Israel wird in weiten Teilen der islamischen Welt als Hauptfeind betrachtet. Die Unterstützung Israels durch die USA erzeugt, ebenso wie der *War on Terrorism* in Afghanistan und im Irak, bei vielen Muslimen den Eindruck der Parteilichkeit und ungerechten Behandlung. Diese Wahrnehmung kann auch in westlichen Gesellschaften für Teile der muslimischen Bevölkerung Ursache eines Radikalisierungsprozesses sein.

Historische Erfahrungen – insbesondere im Rahmen der Kolonialisierung – können in Einzelfällen zu einer Differenzierung in der negativen Wahrnehmung zwischen den USA und ihren westlichen Verbündeten führen. Zunehmend jedoch wird „der Westen“ einheitlich betrachtet und bewertet.

Psychologische Gründe

Warum nur vergleichsweise wenige Individuen zu Terroristen werden, ist nur unter Einbeziehung individualpsychologischer und soziologischer Aspekte ableitbar. Die Anfälligkeit für radikale Aufrufe zum Terror auf individueller Ebene beruht auf unterschiedlichen Ursachen, führt aber nicht zwangsläufig zur Hinwendung zum Terrorismus. Hier spielen vor allem gruppenspezifische Prozesse eine Rolle. Oftmals bietet eine terroristische Gruppe ihren Mitgliedern eine neue Zugehörigkeit und „Vertrauensgemeinschaft“. Religiöse Erlebnisse und stark ritualisierte Verhaltensweisen sind Merkmale dieses Gruppenbildungsprozesses.

Underdog-Phänomene im Sinne von fehlender positiver Identität, fehlende positive Vorbilder sowie die empfundene Zerrissenheit zwischen der Vorliebe für westliche Errungenschaften und den Hass auf Glaubensfeinde können ebenso als Auslöser wirken wie Ohnmacht- und Neidgefühle aufgrund der subjektiven Wahrnehmung der fehlenden Zugangsmöglichkeiten zu sinnvollen Beschäftigungsangeboten und höherem finanziellen Status.

Ausschlaggebend für die subjektive Befindlichkeit des Einzelnen ist die Verankerung in seinen individuellen Lebensumständen. Aus psychosozialen Studien geht hervor, dass dadurch in diesem Bereich nur begrenzte Einflussmöglichkeiten bestehen.

4. Bedrohungsziele des internationalen islamistischen Terrorismus aus deutscher Sicht

Die eigentliche Bedrohung durch den Terrorismus richtet sich gegen die Grundwerte des menschlichen Zusammenlebens und die Regeln staatlicher und internationaler Ordnung. Terrorismus stellt damit eine Herausforderung der inneren und äußeren Sicherheit dar. Ziel von Terroristen ist, auf ihre politischen, moralischen oder vermeintlich religiösen Anliegen aufmerksam zu machen und deren Beachtung oder Umsetzung mit Gewalt zu erzwingen.

Das terroristische Kalkül weist regelmäßig drei Merkmale auf:

- Absicht ist, Furcht und Schrecken bei den möglichen Opfern zu verbreiten.
- Der Gewaltakt zielt auf eine Reaktion des Angegriffenen ab.
- Erst durch die Reaktion des Angegriffenen kann das eigentliche Ziel des Terrorismus erreicht werden.

Die staatliche Reaktion auf terroristische Anschläge ist deshalb stets auf Grundlage einer vorhergehenden Lageanalyse sorgfältig abzuwägen, um Überreaktionen zu vermeiden, die den terroristischen Absichten entsprechen.

Die Bedrohung von Staaten bemisst sich im Kontext der weltweiten islamistischen Terrorgefahr regional sehr unterschiedlich. Sie kann im Wesentlichen zwischen der westlichen und der islamischen Welt differenziert werden

Innerhalb der westlichen Welt können folgende sich gegenseitig verstärkende Kriterien für die Bewertung einer möglichen Gefährdung herangezogen werden:

- Die jeweilige Position zum Kampf gegen den Terrorismus und insbesondere die Haltung zu den Konflikten in Palästina, im Irak und in Afghanistan.
- Prominent ausgesprochene Anschuldigungen gegen Führungspersonen des islamistischen Spektrums oder als provokant betrachtete Äußerungen gegen den Islam.
- Die Verunglimpfung von islamischen Werten in westlichen Medien wie beim Beispiel der Mohammed-Karikaturen.

Für die islamische Welt können folgende Kriterien den Grad der Bedrohung bestimmen:

- Ein besonders repressiver Umgang der jeweiligen Regierungen mit der islamistischen Opposition.
- Grad der Kooperation mit den USA und/ oder Israel.
- Empfundene oder tatsächliche innergesellschaftliche Verteilungsungerechtigkeit des Reichtums.

Terroristen zielen dabei primär auf Personen und/oder Objekte mit hohem Symbolwert für die von ihnen abgelehnte Werteordnung oder das von ihnen bekämpfte politische System und Machtgefüge. Zugleich sollen möglichst hohe Opferzahlen und Schreckensbilder eine permanente diffuse Angst, Verunsicherung und hohe Medienpräsenz erzeugen. Darüber hinaus zielen sie darauf ab, durch Anschläge zusätzliche Sympathisanten zu gewinnen, eigenen Anhängern die "Wirksamkeit" des Kampfes nachhaltig zu verdeutlichen und ihre Gegner mit der Brutalität ihres Vorgehens zu schockieren.

Besondere Wirkung könnten Terroristen mit dem Einsatz von Massenvernichtungsmitteln erzielen. Der Einsatz nuklearer Waffen durch Terroristen ist jedoch aufgrund der schwer beherrschbaren und schwer zugänglichen Technologie sehr unwahrscheinlich. Diese begrenzenden Bedingungen gelten jedoch grundsätzlich nicht für den Einsatz einer „schmutzigen Bombe“ mit radioaktivem Material oder für die Verwendung von gefährlichen chemischen oder biologischen Stoffen.

Insgesamt gefährden terroristische Anschläge die zentralen Werte unseres Staates wie Frieden, Freiheit, Demokratie und Wohlstand. Der Frieden in seiner außenpolitischen Dimension kann durch Destabilisierung von Staaten und Regionen, aber auch durch Anschläge gegen im Ausland lebende bzw. arbeitende Deutsche bedroht werden.

Die Freiheit kann objektiv und subjektiv beeinträchtigt werden. Objektive Auswirkungen ergeben sich unter anderem durch Gesetzesrestriktionen, die infolge von Terroranschlägen eingeführt wurden. Dabei können die Auswirkungen der subjektiv empfundenen Einschränkungen der Freiheit die der objektiven sogar noch überschreiten. Schon eine Anschlagsdrohung kann zum individuellen Verzicht der Nutzung von bestimmten Verkehrsmitteln führen beziehungsweise die Leistungsangebote der entsprechenden Verkehrsbetriebe einschränken bis hin zur vollständigen Einstellung ihres Betriebs.

Die Auswirkungen terroristischer Anschläge auf den Wohlstand können sich direkt und indirekt bemerkbar machen. Direkte Wirkungen erzielen unter anderem die Zerstörung bzw. zeitweilige Beschränkung der Energieversorgung, die Unterbrechung der Waren- und Finanzströme, zum Beispiel durch die Beeinträchtigung von Versorgungswegen, die Lähmung von Industrieanlagen einschließlich Häfen sowie die Unterbrechung der Versorgung mit Wasser und Nahrungsmitteln. Indirekte Wirkungen ergeben sich unter anderem durch Einschränkungen des Handels aufgrund entsprechender internationaler Schutzmaßnahmen, zum Beispiel durch verstärkte Kontrollen oder Zollbestimmungen, sowie durch Einschränkungen von Dienstleistungen aus Sorge um weitere Anschläge.

Für Deutschland lässt sich aus dieser übergreifenden Gefährdungsanalyse ableiten:

- Deutschland ist Teil des weltweiten Gefahrenraumes und damit mögliches Ziel islamistischer Terrorgruppen.
- Die Bedrohung des islamistischen Terrors ist nicht auf eine bestimmte Region beschränkt. Deutsche Soldaten und Zivilisten im Auslandseinsatz, aber auch deutsche Urlauber in Feriengebieten können ebenfalls Ziele terroristischer Aktivitäten sein.
- Trotz einer Vielzahl bereits laufender erfolgreicher Aufklärungs- und Verfolgungsmaßnahmen muss von bislang unbekannten islamistischen Zellen ausgegangen werden, die in funktionsfähige, grenzüberschreitende Strukturen eingebunden sind
- Typisch für diese Einheiten ist die weitgehend autarke und konspirative Anschlagplanung. Dies erschwert sowohl das Aufdecken der Zellen als auch die Anschlagprognose.

- Der Einsatz atomarer, radiologischer, biologischer oder chemischer Substanzen ist unwahrscheinlich, muss aber in die Betrachtung mit einbezogen werden. Der Einsatz nuklearer Sprengköpfe durch islamistische Terroristen ist dagegen zum jetzigen Zeitpunkt weitgehend ausgeschlossen.
- Da islamistische Terroristen bei ihren Anschlagszielen vorrangig nach Zielen mit hohen Menschenopfern, kombiniert mit möglichst hohem Symbolwert suchen, sind in Deutschland Orte oder Ereignisse, die das demokratische Gemeinwesen einer starken Wirtschaftsnation symbolisieren, von besonders bedroht. Die sogenannten Kofferbomberattentäter hatten ursprünglich vor, ihren Anschlag während der Fußballweltmeisterschaft zu verüben. Daneben sind die kritischen Infrastrukturen, zum Beispiel Energieknotenpunkte, Häfen oder Flughäfen, besonders gefährdet.

Eine neue Qualität bekommt der islamistische Terrorismus insbesondere durch eine mögliche Verknüpfung mit anderen Bedrohungen der Sicherheit und des Friedens. Dazu zählen vor allem regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität sowie die Gefahr einer Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln. So können regionale Konflikte den Zusammenbruch von Staaten hervorrufen und neben organisierter Kriminalität auch Terrorismus begünstigen. Zusätzlich zu dieser neuartigen Qualität bekommt islamistischer Terrorismus eine neue Dimension durch die Internationalität und globale Vernetzung. Während terroristische Gruppen, wie die ETA oder IRA, regional operierten, führt *Al-Qaida* und die sie unterstützenden Organisationen unter Nutzung moderner Kommunikationsmittel und Infrastruktur Anschläge weltweit durch.

5. Deutsche Prinzipien und Interessen bei der Terrorismusbekämpfung

Sicherheit für Staat und Gesellschaft in Deutschland bedeutet neben dem Schutz der territorialen Grenzen auch den Erhalt der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und der obersten Grundwerte entsprechend der Werteordnung des Grundgesetzes. Hierzu zählen die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, insbesondere das Recht auf Leben und die freie Entfaltung der Persönlichkeit, sowie demokratische und rechtsstaatliche Mindeststandards wie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip, Chancengleichheit für alle politischen Parteien.

Bei allen erforderlichen Bemühungen der Terrorismusbekämpfung bleibt es für Deutschland zwingend geboten, die Menschenrechte und andere unverzichtbare Teile der gesamtstaatlichen Ordnung zu achten und zu wahren. Nur so können wir glaubwürdig und überzeugend für unser Wertemodell und eine offene Gesellschaft werben und damit - auch nach außen - totalitär-fundamentalistischen Strukturen wirksam entgegentreten. Hierzu gehört ebenfalls eine sorgfältige Abwägung, inwieweit Gesetzesänderungen und Maßnahmen unter Umständen bürgerliche Rechte und Freiheiten zugunsten höherer Sicherheit einschränken dürfen. Gesetze und Maßnahmen, die die staatlichen Strafverfolgungs- und Schutzkapazitäten gegenüber terroristischen Bedrohungen erhöhen, müssen im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit wohl austariert sein und auf einem gesellschaftlichen Konsens fußen.

Unsere mobile Gesellschaft ist auf vielfache Weise verwundbar. Ein vollständiger Schutz der Bevölkerung und aller für das Funktionieren des staatlichen und gesellschaftlichen Zusammenlebens erforderlichen Strukturen und Güter ist nicht möglich. Daher gilt es, Prioritäten zu setzen. So ist etwa der Schutz kritischer Infrastrukturen angesichts der derzeit bestehenden Risiken und Bedrohungen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Gefordert ist nicht nur der Staat, sondern insbesondere auch die Wirtschaft als Trägerin der jeweiligen Infrastrukturen.

Zu einer kohärenten Antiterrorpolitik gehört es auch, dass die Bundesregierung die Bevölkerung über die tatsächliche Bedrohungslage angemessen unterrichtet.

Einzelne Terrorangriffe in anderen Ländern können aufgrund der globalen Verflechtungen in vielen Bereichen wie Wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur erhebliche grenzüberschreitende Wirkungen haben und damit auch die Sicherheit Deutschlands gefährden. Als globales Problem bedarf der Terrorismus einer weltweiten Antwort. Ressourcen und Fähigkeiten einzelner Staaten reichen nicht aus, um dem weltweiten Terrorismus ebenso entschieden wie glaubhaft entgegenzutreten und seine Ursachen zu bekämpfen.

Dabei liegt es im unbedingten Interesse Deutschlands, seine sicherheitspolitischen Ziele gemeinsam mit den Partnern in internationalen und regionalen Organisationen wie der EU, der NATO, den VN und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu definieren und zu verwirklichen. Hierzu gehört auch die Bereitschaft, die Weiterentwicklung dieser Institutionen konstruktiv mitzugestalten.

Mit dem Bekenntnis zu internationaler Verantwortung verbindet sich das Bekenntnis, gemeinsam mit Partnern und Verbündeten Krisen zu verhüten, Gewalt zu beenden und Konflikte kooperativ zu lösen. Neben den Schutz vor Risiken und der Bekämpfung der Ursachen von Gewalt treten hierbei auch das Eintreten für nachhaltige Abrüstung und Entwicklung. Unverzichtbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit umfassender Sicherheitspolitik ist auch die Bereitschaft und Fähigkeit, Freiheit, Demokratie und Menschenrechte notfalls auch mit polizeilichen und militärischen Mitteln zu schützen.

Die Prinzipien und Interessen werden in folgenden fünf Dimensionen umgesetzt:

1. Die langfristige Bekämpfung der strukturellen Entstehungsursachen des islamistischen Terrorismus,
2. der Schutz vor dem Eindringen von Terroristen in den EU-Raum wie auch der Schutz der kritischen Infrastrukturen,
3. die strafrechtliche Verfolgung und exekutive Einschränkung der Handlungsfähigkeit terroristischer Akteure
4. die Reaktion auf nationale Krisensituationen infolge terroristischer Aktionen sowie
5. die Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten, die den Nährboden für Terrorismus bereiten.

6. Staatliche Handlungsinstrumente zur Abwehr und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus

In Anlehnung an die vier Säulen der deutschen und europäischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus – Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion - werden im folgenden die staatlichen Handlungsinstrumente in ihren Stärken und Schwächen beschrieben sowie konkrete Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Defizite aufgezeigt. Diesem geht eine Reflexion der allgemeinen Verfasstheit deutscher Instrumente der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung und Planung voraus.

6.1. Formate und Verfahren der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung und Planung

6.1.1. Formate und Verfahren der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung und Planung – Stärken und Schwächen

An sich mangelt es in Deutschland nicht an sicherheitspolitischen ressortübergreifenden Abstimmungsgremien (Nachrichtendienstliche Lage im Bundeskanzleramt, Staatssekretärsausschuss für Nachrichtenwesen und Sicherheit; Bundessicherheitsrat; Ressortkreis Zivile Krisenprävention). Das Bundeskanzleramt stellt in seiner Struktur eine geradezu idealtypische institutionelle Verkörperung des Prinzips interministeriellen Handelns dar. Dennoch werden die bestehenden Institutionen nicht konsequent im Sinne einer interessegeleiteten gesamtstaatlichen Strategie- und Politikentwicklung genutzt.

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist trotz vorhandener Strukturen ressortübergreifender Abstimmung und Koordination im wesentlichen Ressortpolitik. Von der Lageerstellung und Lagebewertung über deutsche Interessen- und Zieldefinition, die Definition von Fortschritts- und Erfolgskriterien bis hin zur Strategieentwicklung und Evaluierung haben die Ressorts eigene politische Philosophien, Entscheidungsfindungsmechanismen, Strategien, Methoden und Instrumente. Dabei fehlt es an übergeordneten Strukturen und Verfahren, die diese – sinnvolle - Diversität der Handlungsinstrumente anhand ressortgemeinsam definierter Interessen und Ziele bündeln und abgestimmt zum Einsatz bringen.

In der deutschen Institutionenlandschaft fehlt eine Einheit, wo ressortübergreifend in strategischer Perspektive konzeptionelle Grundlagen und Strategien sowie politische Leitlinien entwickelt werden. Dieses Manko setzt sich in der Planung ebenso wie in der Steuerung der Durchführung von Operationen, Projekten und Maßnahmen fort.

6.1.2. Handlungsempfehlungen

Einrichtung eines Gremiums für konzeptionelle Grundlagen, Strategien und politische Leitlinien

Die Arbeit eines solchen Gremiums geht von einer ressortübergreifenden, gesamtstaatlichen Perspektive aus und entwickelt Konzepte, Leitlinien und Strategien aus der Gesamtschau nationaler Interessen und Ziele, geopolitischer und geostrategischer Überlegungen, vorhandener Ressourcen, Handlungsspielräume und –grenzen. Dies umfasst sowohl analytische Aufgaben und die Antizipation von künftigen Krisen als auch die Entwicklung von praktischen Politikvorschlägen, Strategien und Leitlinien. Dies beinhaltet darüber hinaus auch eine Institutionalisierung der Selbstreflexivität deutscher Außen- und Sicherheitspolitik (nicht nur *Lessons Learned*, sondern auch Antizipation von intendierten und nicht intendierten Folgen des eigenen Handelns) wie auch ein ressortübergreifendes Wissensmanagement (umfassendes Lagebild, Gewährleistung von regelmäßigem Informationsaustausch). Dazu gehört ferner eine Harmonisierung der bestehenden Konzepte und Dokumente (Weißbuch, Aktionsplan Zivile Krisenprävention) sowie die in Kapitel 6.6.2. vorgeschlagene Entwicklung von ressortgemeinsamen Krisenreaktionskonzepten als Grundlage eines deutschen Engagements in internationalen Krisen und Konflikten. In diesem Gremium sollte die Expertise mindestens der Ressorts des Bundessicherheitsrates dauerhaft vertreten sein; auf externe Expertise aus den Ländern, dem nachgeordneten Bereich und anderen Feldern der Zivilgesellschaft sollte themen- und fallbezogen zugegriffen werden.

Um diesem Gremium Gewicht und den Ergebnissen seiner Arbeit Verbindlichkeit zu verleihen, bestehen drei Optionen:

- Es kann zum einen als Arbeitsgremium des Kanzleramtes etabliert werden. Dies setzt voraus, dass die Kanzlerin konsequenter ihre Richtlinienkompetenz wahrnimmt und sich in Fragen ressortübergreifender Sicherheitszusammenarbeit auch auf die Implementierungsebene begibt.
- Zum anderen besteht die Möglichkeit, den Bundessicherheitsrat (BSR) aufzuwerten und ihn verstärkt als ressortübergreifendes Abstimmungsgremium für operative Politik zu nutzen. Das Gremium kann in diesem Fall als Teil des Unterbaus des BSR eingerichtet werden.
- Ein solches Gremium könnte in dem für die Außen- und Sicherheitspolitik federführenden Auswärtigen Amt etabliert werden. Dort existiert bereits das Krisenreaktionszentrum für zivile Krisen und Notfälle. Durch die vernetzte Ressortvertretung wäre die Einbindung der relevanten Ministerien sichergestellt.

Zur Diskussion über den Entscheidungsprozess und die konkrete Ausgestaltung eines solchen Gremiums wird empfohlen, die AG Vernetzte Sicherheit des Ressortkreises Zivile Krisenprävention unter Hinzuziehung externer beratender Expertise zu beauftragen.

Etablierung von Mechanismen ressortübergreifender Planung, Vorbereitung und Steuerung komplexer Vorhaben auf der politisch-strategischen Ebene

Ein kohärentes, reibungsloses Zusammenwirken der zivilen und militärischen deutschen Akteure in komplexen sicherheitspolitischen Vorhaben verlangt verbesserte Mechanismen der Abstimmung und Koordinierung vor allem auf der politisch-strategischen Ebene in Deutschland. Dies kann in Form von Gremien oder Verbindungselementen institutionalisiert oder informell, beispielsweise durch festgelegte Ansprechpartner, regelmäßige Austauschformate, etc. realisiert werden.

Gegenstand der Abstimmung und Koordinierung sind:

- Formulierung der auf den konkreten Krisenfall bezogenen deutschen Interessen und Zielen
- Festlegung des intendierten Engagements über die Zeitachse und mit Blick auf den gewünschten Ressourceneinsatz (level of ambition)
- Festlegung der deutschen politischen Prioritäten, soweit möglich der Sequenz und Interdependenz des Einsatzes verschiedener Instrumente, der fachlichen und regionalen Schwerpunkte des deutschen Engagements
- Gewährleistung der Kohärenz der unterschiedlichen Ressortaktivitäten
- Zuordnung der Rollen und Zuständigkeiten der Ressorts
- Weisungen an die Ressorts zur Ausplanung der Teilbereichsstrategien
- Kooperation mit internationalen Partnern
- Fortlaufende Überprüfung und Evaluierung der Zielerreichung

Förderung des gesamtstaatlichen Denkens durch ressortübergreifende Vernetzung der Ausbildung für den Führungskräftenachwuchs

Für eine systematische Förderung eines gesamtstaatlichen Denkens und für die sicherheitspolitische Netzwerkbildung wird empfohlen, die Lehrgänge der Ressorts für ihren Führungskräftenachwuchs systematisch mittels gemeinsamer Module, gemeinsamer Übungen und Austausch von Lehrgangsteilnehmern und Lehrpersonal noch weiter zu vernetzen. Darüber hinaus sind gemeinsam entwickelte Standards und Handlungsleitlinien zu den Themen „Vernetzte Sicherheit“ und „ressortübergreifende Zusammenarbeit im internationalen Krisenmanagement“ als verbindlicher Lehrinhalt in die ressortspezifische Ausbildung einzufügen.

Stärkung des Ressortkreises Zivile Krisenprävention

Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention mit seinen Arbeitsgruppen sollte als spezielles Forum des interministeriellen Dialogs und als Motor der Verbesserung eines vernetzten Ansatzes deutscher Beiträge im internationalen Krisenmanagement mehr politische Aufmerksamkeit und eigene finanzielle Mittel erhalten. Besonders der konsequenteren Etablierung und Umsetzung von Krisenprävention als Querschnittsaufgabe gebührt größeres Gewicht. Regelmäßige parlamentarische Befassung mit herausragenden Themen, die der Ressortkreis bearbeitet, sind wünschenswert.

6.2 Ursachenbekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus

6.2.1 Handlungsinstrumente - Stärken und Schwächen

Terrorismusprävention unterliegt spezifischen Dilemmata und Herausforderungen. Diese bestehen zum einen darin, dass Terrorismus auf komplexe, vielschichtige Ursachen zurückzuführen ist. Zum anderen muss Terrorismusprävention auf verschiedenen nationalen und internationalen Ebenen ansetzen. Zudem erschweren nicht eindeutig zu erfassende und gegenseitig abhängige zeitliche und räumliche Faktoren die Entwicklung wirksamer präventiver Maßnahmen. Darüber hinaus wirken diese grundsätzlich nur langfristig bei eingeschränkter Messbarkeit von Erfolgen. Die hierzu erforderliche politische Durchhaltefähigkeit wird durch wechselnde politische Schwerpunkte und Opportunitäten sowie aktuelle sicherheitspolitische Risiken/Bedrohungen eingeschränkt.

Patentrezepte zur Terrorismusprävention gibt es nicht. Der Spielraum für Gegenstrategien ist stark eingeschränkt, weil eine fundamentalistische Orientierung gemäß ihrem Selbstverständnis kaum verhandelbar ist. Auf Prävention ausgerichtete Gegenstrategien müssen daher bereits an den Wurzeln von Radikalisierungsprozessen ansetzen. Staatliche Aufgaben beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die Verhinderung von Radikalisierungsprozessen. Zentral geht es bei der Prävention um den Abbau struktureller Konfliktursachen und die Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktaustragung, denn ohne eine Beilegung der politischen und sozialen Konflikte, die den Nährboden für Terrorismus bilden, kann eine wirksame Prävention nicht erfolgen.

Ansätze finden sich national unter anderem in dem „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung von 2004 sowie dem Vorschlag der Bund-Länder-Projektgruppe für die Innenministerkonferenz von 2006. Im internationalen Rahmen ist in diesem Kontext unter anderem auch auf den Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung von 2006 der Europäischen Union hinzuweisen.

Die für die Ursachenbekämpfung bedeutsamen ökonomisch-gesellschaftlichen, politisch-ideologischen und psychologischen Aspekte werden im Folgenden näher beleuchtet.

Armutsbekämpfung

Das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung als Reaktion auf den Millenniumsgipfel der VN in 2000 zur weltweiten Halbierung extremer Armut wird als ein wichtiges Instrument zur nachhaltigen Bekämpfung von Konfliktursachen sowie zur Friedenssicherung und damit langfristig auch zur Terrorismusprävention umgesetzt. Auch die EU, die VN-Unterorganisationen, die multilateralen Finanzierungsinstitutionen sowie andere Regierungen leisten hier einen substanziellen Beitrag.

Die Unterstützung nationaler Entwicklungsstrategien mit dem Ziel der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern ist eines der Hauptarbeitsfelder der deutschen

Entwicklungszusammenarbeit. Hier liegt der Schwerpunkt auf sozialer Gerechtigkeit und der gerechteren Verteilung des Wohlstands.

Die Herausforderung für eine wirkungsvolle Umsetzung des deutschen Aktionsprogramms mit Blick auf den internationalen islamistischen Terrorismus liegt darin, Bedarf und Ressourcen in Einklang zu bringen, eingeschränkte Ressourcen ressortübergreifend zu priorisieren und die Verfahren und Vorgehensweisen der verschiedenen Geber auf nationaler, europäischer und internationalen Ebene umfassender abzustimmen. Schließlich müssen in den Partnerländern unrealistische Erwartungen verhindert werden.

Förderung von Bildung

Bildungsförderung besitzt zwei Aspekte: Förderung der Ausländerbildung in Deutschland zwecks Integration und sozialer Einbindung, um *home grown terrorism* entgegenzuwirken, sowie Bildungsbemühungen in islamischen Ländern mit dem Ziel der Stabilisierung und Entradikalisierung. Auch im Bereich der Bildungspolitik gilt es, den Dialog der Kulturen, wechselseitiges Verstehen und ein gemeinsames Verständnis zu universellen Werten zu fördern.

Das Auswärtige Amt (AA) weist der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik eine wichtige Rolle in der Krisenprävention zu. Unter anderem bieten das Goethe Institut, die politischen Stiftungen und das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) zu diesem Zweck Dialoge und Kulturveranstaltungen an.

Die Vorfeldorganisationen Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) führen für Fach- und Führungskräfte aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft aus den Partnerländern und aus Deutschland Maßnahmen zum *Capacity Building* durch. Im Bereich interkultureller Kommunikations- und Landeskompentenz bieten InWEnt und die Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AkNZ) vielfältige Kurse für Akteure der internationalen Zusammenarbeit an.

Trotz bereits guter nationaler und internationaler Ansätze, auch im Rahmen der VN, sind bestehende Programme insgesamt in einem ganzheitlichen Ansatz intensiver abzustimmen (Bildungskonzept, gemeinsame Ausbildungsstätten und Programme). Da nur auf Bildung ausgerichtete Programme nicht automatisch zur gezielten Terrorismusprävention beitragen, bedarf es neben einer Vermittlung von Wissen auch der interkulturellen Sensibilisierung und der Fortführung eines intensiven Dialogs über Werte und Normen. Dies gilt sowohl für die Schul- als auch die Erwachsenenbildung.

Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und guter Regierungsführung

Der Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Regierungsführung kommt eine hohe Bedeutung zu. Deutschland hat mit ca. der Hälfte der rund siebzig Kooperationsländer „Demokratie und gute Regierungsführung“ bzw. „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ als Schwerpunkte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vereinbart. Für die staatliche Entwicklungszusam-

menarbeit ist hierbei das übersektorale Konzept „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ mit dem *Do no Harm*-Prinzip verbindlich. Es dient auch den nationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) als Orientierungshilfe. Die wichtigsten Handlungsfelder in den Kooperationsländern sind Dezentralisierung und Kommunalverwaltung, Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung, Rechts- und Justizreform, Korruptionsbekämpfung sowie Haushalts- und Finanzpolitik.

International sind Organisationen wie VN, EU und OSZE intensiv auf diesem Feld tätig. Auch nichtstaatliche Akteure wie NRO, Kirchen und politische Stiftungen spielen neben den staatlichen Akteuren eine wichtige Rolle.

Allgemein zeigt sich aber, dass Reformprozesse von außen nicht oder nur schwer erzwungen werden können. Dennoch wird Demokratisierung nach westlichem Vorbild in Krisenländern häufig als Allheilmittel propagiert. Dies kann zu Unverständnis bis hin zu Ablehnung in den betroffenen Ländern führen. Die besondere Herausforderung besteht darin, auf dem Weg zu mehr Rechtssicherheit und Partizipation die landesspezifischen kulturellen Werte und Traditionen zu erfassen und angemessen zu respektieren.

Abbau fragiler Staatlichkeit

Schlechte Staatsführung, das heißt unter anderem Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen und mangelnde Rechenschaftspflicht sowie mögliche daraus resultierende Konflikte zersetzen Staaten von innen heraus, schwächen deren Stabilität und Verlässlichkeit im Außenverhalten. Deshalb wird der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und stabilen Staatlichkeit auch in den internationalen Institutionen und Regelwerken, zum Beispiel in den VN, der EU und multilateralen Entwicklungsbanken ein großer Stellenwert eingeräumt. Auch Deutschland schenkt der Förderung verantwortlicher Regierungsführung eine besondere Beachtung. Hierbei genießt die Reform des Sicherheitssektors und der Justiz als integralen Funktionselementen moderner Staaten bislang zu geringe Aufmerksamkeit.

Hierbei kann nur eine abgestimmte Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure die staatlichen Strukturen stärken und neben dem humanitär gebotenen Schutz der jeweiligen Bevölkerung gleichzeitig einer Förderung des Terrorismus den Boden entziehen.

Abbau der negativen Wahrnehmung der westlichen Welt

Die häufig negative Wahrnehmung der westlichen Welt ist zum einen auf unterschiedliche Maßstäbe (*double standards*) in der Außenpolitik der westlichen Staaten zurückzuführen. Unterschiedliche Messlatten in der Beurteilung von Staaten hinsichtlich ihrer demokratischen Verfasstheit und ihrer Menschenrechtssituation führen zu verständlichen Gefühlen von Ungerechtigkeit in muslimischen Gesellschaften. Allerdings werden westliche Staaten durchaus unterschiedlich wahrgenommen. So verfügt Deutschland häufig über ein hohes Ansehen und hat damit grundsätzlich nutzbare Einflussmöglichkeiten.

Zum anderen sind Perzeptionen durch die Kultur und das Informationsumfeld der jeweiligen Gesellschaft geprägt und als solche nur sehr schwer von außen zu beeinflussen.

Wahrnehmungen sind nur mittels einer bewussten und systematischen Informationspolitik beeinflussbar. Der Faktor Information und Wahrnehmung wird bislang nicht systematisch in der Sicherheitspolitik berücksichtigt. Im Inland ist als einziges positives Beispiel hierfür der beginnende Dialog die Islamkonferenz zu nennen.

Berücksichtigung psychologischer Aspekte

Untersuchungen bzw. gezielte Ansätze zu einer praktischen Berücksichtigung psychologischer Faktoren in der Terrorismusbekämpfung sind national wie international nur begrenzt vorhanden und beziehen sich schwerpunktmäßig auf die Integration von potenziellen Problemgruppen im schulischen Rahmen. Hier bedarf es zusätzlicher Integrationsmaßnahmen und Maßnahmen zur sozialen Integration sowie zur Förderung beruflicher Perspektiven.

Mögliche indirekte Handlungsfelder sind Entwicklungspolitik und Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen, aber auch – angesichts der bestehenden demografischen Situation in Deutschland – die migrationspolitische Förderung gezielter Einwanderung und Arbeitsmigration.

Aber trotz aller Bemühungen wird das Abgleiten von Individuen in terroristische Strukturen nicht zu verhindern sein.

6.2.2. Handlungsempfehlungen

Mit Blick auf die unterschiedlichen Ursachenfelder ergeben sich folgende Empfehlungen:

Armutsbekämpfung

In Ländern mit hohem islamistischem Potential ist eine gezielte Priorisierung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auch unter sicherheitspolitischen Aspekten vorzunehmen. In diesem Zusammenhang sollten die Instrumentarien der Entwicklungszusammenarbeit weiter optimiert werden. Dazu gehören ein bewusstes und realistisches Erwartungsmanagement der Empfängerstaaten wie auch eine Stärkung des Prinzips der *ownership* der Kooperationspartner.

Förderung von Bildung

Es bedarf einer verstärkten Akzeptanz von Migranten durch die Mehrheit der deutschen Bevölkerung. Dies kann vor allem erreicht werden durch die Vermittlung interkultureller Kompetenz, etwa für Angehörige des öffentlichen Dienstes, und der Förderung des interkulturellen und interreligiösen Dialogs.

Die soziale Teilhabe von Migranten in Deutschland ist mit dem Ziel einer vertieften Integration zu fördern. Hierzu bieten sich Förderungsmaßnahmen im Bereich der Sprachausbildung sowie der Schulaus- und –weiterbildung an. Darüber hinaus kann durch Verbreitung und Veröffentlichung beispielhafter Biografien eine verstärkte Bildungsmotivation geschaffen werden. Wo immer möglich, sollten die Moscheevereine in diese Arbeit eingebunden werden. Durch eine gezielte Städteplanung ist einer

Separierung bis hin zur Gettoisierung – auch des Bildungswesens – entgegenzuwirken.

Das Verständnis der Werteordnung des Grundgesetzes in der muslimischen Bevölkerung ist durch konkrete Maßnahmen wie einer Ausbildung von Imamen in Deutschland, islamischem Religionsunterricht durch in Deutschland ausgebildete Lehrkräfte sowie Unterstützung muslimischer Selbsthilfeorganisationen zu fördern. Insbesondere muss dabei das staatliche Gewaltmonopol verdeutlicht und erklärt werden. Zugleich muss es in entstehenden Parallelgesellschaften eingefordert und durchgesetzt werden. Dabei sollte gezielt die Unterstützung islamischer Gruppierungen gesucht werden. Dies ist unter Berücksichtigung der jeweiligen kulturellen und religiösen Werte und Traditionen, zum Beispiel in gemeinsamen Seminaren und Austauschprogrammen, zu erweitern und zu vertiefen. Dabei müssen vor allem die Erziehungsberechtigten in Migrantenfamilien einbezogen werden. Die Eltern müssen überzeugt werden, dass es ihre erste Pflicht ist, das Recht ihrer Kinder auf Integration und Bildung zu verwirklichen.

Vorhandene nationale und internationale Ansätze zu einer systematischen und vertieften Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Bildungsträgern, insbesondere der Arabischen Liga, sind zu intensivieren. Hierzu bietet sich die Entwicklung von koordinierten, auf den Staat, bzw. die Region abgestimmten Bildungsprogrammen und Studien an.

Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und guter Regierungsführung

Der Ausbau der nationalen und internationalen Maßnahmen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und guter Regierungsführung ist intensiviert fortzusetzen. Konkrete Maßnahmen hierzu bestehen in der Unterstützung bei der Schaffung oder Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und Instrumente, der Abhaltung demokratischer Wahlen und in der Unterstützung von Reformprozessen in Bereichen wie Dezentralisierung, Rechtsreform, etc. Von besonderer Bedeutung ist die Intensivierung des Dialoges mit gemäßigten Islamvertretern auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei ist die muslimische Welt in ihrer Gesamtheit einzubeziehen.

Abbau fragiler Staatlichkeit

Die Eindämmung fragiler Staatlichkeit bedarf eines national und international abgestimmten ganzheitlichen Vorgehens. Staatliche Strukturen nach rechtsstaatlichen Prinzipien sind nach Möglichkeit immer in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Staat beispielsweise durch die Ausbildung und Austauschprogramme von Sicherheits-, Verwaltungs- und Justizkräften zu stärken.

Wirtschaftliche Kooperationsangebote, Beitrittsperspektiven oder das Angebot besonderer Partnerschaften im bi- und multilateralen Kontext sind zu prüfen, um fragile Staaten in die Staatengemeinschaft einzubinden. Die Zusammenarbeit sollte dabei konsequenter an politische Voraussetzungen und Ziele geknüpft werden. Hierbei sind die Erfahrungen aus den Transformationsprozessen in Ost-, Mittel- und Südosteuropa auszuwerten und, wo möglich, zu übertragen.

Dies verlangt auch besondere Aufmerksamkeit für Reformen des Sicherheitssektors als zentralem Integrations- und Stabilitätsfaktor im Staatsapparat (Steuerungs- und Kontrollkörperschaften, Justiz- und Strafvollzugswesen, Streitkräfte, Polizei, Grenzschutz).

Abbau der negativen Wahrnehmung der westlichen Welt

Eine Außenpolitik, die alle Staaten an denselben Maßstäben der Menschenrechtssituation und der Teilhabe an demokratischen Prozessen misst, gewinnt an Glaubwürdigkeit und kann den Grad ihrer negativen Wahrnehmung in islamischen Gesellschaften erheblich verringern. Dies gilt unter anderem für die Bemühungen der westlichen Welt für eine Friedenslösung in Palästina. Israel braucht ebenso Sicherheit für seine Bürger wie die Palästinenser Chancen für ein selbstbestimmtes Leben in Frieden und Prosperität.

Die Zusammenarbeit mit muttersprachlichen Multiplikatoren im In- und Ausland zwecks Vertrauensbildung ist zu vertiefen. In diesem Zusammenhang ist auch eine systematische Informationsstrategie und Aufklärungskampagne, die auf Politik, Dialog und geistigen Wettbewerb statt Gewalt und Kampf setzt, zu entwickeln.

Im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von Auslandseinsätzen sind die geplanten Maßnahmen der nationalen und internationalen Akteure mit Blick auf ihre Außenwirkung zu harmonisieren. Dabei sind gemachte Erfahrungen konsequent akteursübergreifend zu erfassen und auszuwerten. Diese sind unter anderem in Handreichungen zum Hintergrundwissen bezüglich des Verhaltens in islamisch geprägten Kontexten mit praxisorientierten Hinweisen für Entwicklungs-, Sicherheits- und Justizkräfte umzusetzen.

Berücksichtigung psychologischer Aspekte

Durch Informations- und Medienoffensiven sowie permanenten Dialog auf allen Ebenen muss terroristischen Aktionen die Legitimationsbasis entzogen werden. Hierzu bieten sich zum Beispiel klare öffentliche Distanzierungen der Muslimorganisationen gegenüber terroristischen Handlungen, aber auch eine Auseinandersetzung mit islamistischer Ideologie und Feindbildern an. Die Islamkonferenz ist dazu ein erster wertvoller Ansatz gewesen. Über verstärkte Öffentlichkeitsarbeit könnten zusätzlich auch Personen erreicht werden, die sich nicht durch die Konferenz vertreten fühlen. Darüber hinaus ist auch den Opfern in einem angemessenen Rahmen Gesicht und Stimme zu geben.

Die Zivilcourage innerhalb der muslimischen Gesellschaft ist durch die Unterstützung von Aktionen wie „Tu was“ zu fördern.

Die Forschungen zu Hintergründen und Motivlagen des islamistischen Terrorismus sind zu intensivieren. Hierzu gehören Phänomenanalysen aus der Perspektive der Sicherheitsbehörden und der Wissenschaft ebenso wie international und interkulturell zusammengesetzte Forschungsteams.

6.3 Schutz vor internationalem islamistischen Terrorismus

Unter dem Begriff des „Schutzes“ werden jene staatlichen Handlungsinstrumente subsumiert, die die Handlungs- und Bewegungsspielräume von Terroristen eindämmen und Gefahren durch terroristische Aktivitäten abwehren sollen.

6.3.1. Handlungsinstrumente zum Schutz vor internationalem islamistischen Terrorismus

Generell besteht eine Asymmetrie zwischen den Möglichkeiten der Terroristen, überraschend und überall Anschläge zu verüben und den Fähigkeiten der Sicherheitsbehörden, adäquaten Schutz zu gewährleisten. Unterschieden werden muss zwischen dem Schutz der (EU-) Außengrenzen und dem Schutz im Innern, der sich in polizeiliche und nachrichtendienstliche Aufgabenfelder sowie den Schutz kritischer Infrastrukturen aufteilt.

Schutz der Außengrenzen - Stärken und Schwächen

Sowohl national als auch in der EU existieren eine Fülle von Initiativen und bereits in die Praxis umgesetzte Maßnahmen für einen verbesserten Schutz der EU-Außengrenzen wie zum Beispiel die aktuellen Arbeiten an der Einführung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation. Diese Maßnahmen dienen nicht nur dem Schutz vor Organisierter oder schwerer Kriminalität sowie vor illegaler Migration, sondern auch dem Schutz vor Terrorismus.

Biometrische Verfahren bei Pässen und Antragstellung für Visa

Ziel der Einführung biometrischer Merkmale in Pässen ist ausschließlich die Überprüfung der Echtheit des Dokuments und die Identitätsprüfung des Passinhabers. Für Deutschland ist ab 2008 zusätzlich die Einführung eines elektronischen Personalausweises (ePA) vorgesehen. Geplant sind auch die Erfassung von biometrischen Daten bei der Antragstellung für Visa im sogenannten europäischen VISA Informationssystem.

Eine weitergehende Nutzung der gespeicherten biometrischen und sonstigen Daten zum automatisierten Abgleich mit polizeilichen Datenbeständen, zum Beispiel zur Bekämpfung des Terrorismus, lässt derzeit weder das deutsche noch das zugrunde liegende europäische Recht zu. Ein gesamtheitlicher Ansatz zur Nutzung dieser Daten zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung ist nicht gegeben. Wesentlich für die Akzeptanz biometrischer Verfahren in der Bevölkerung dürfte auch eine verständliche Öffentlichkeitsarbeit zu diesem sensiblen Themenfeld sein.

Errichtung eines VISA Informationssystems

Mit dem VISA Informationssystem sollen alle Daten über Visumantragsteller einschließlich biometrischer Merkmale sowie Angaben zu erteilten, abgelehnten, widerrufenen oder annullierten Visa und Daten zu Einladern in einer zentralen Datenbank erfasst werden. Ziele sind die Verhinderung von Visum-Mehrfachanträgen bei mehreren EU-Mitgliedstaaten (*Visa-Shopping*), die Verifikation von Visa, die Harmoni-

sierung von Verfahrensabläufen und die Bekämpfung der Kriminalität sowie insbesondere des Terrorismus. Nach übereinstimmender Auffassung aller Mitgliedstaaten ist ein Zugriff der Sicherheitsbehörden auf das VISA-Informationssystem erforderlich. Der erforderliche Rechtsakt ist noch nicht erfolgt.

Grenzschutzagentur FRONTEX

Zum wirksamen Schutz der EU-Außengrenzen wurde 2005 die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Grenzschutzdienststellen zu koordinieren und sie bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen. Derzeit existieren auf europäischer Ebene keine gemeinsamen Risikoanalysen zum Schutz der Grenzen; ebenso gibt es keine gemeinsamen Einsatzteams der EU-Staaten. Auch der anhaltende Migrationsdruck aus Afrika fordert ein optimiertes gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten.

Polizeiliche und nachrichtendienstliche Aufgabenfelder - Stärken und Schwächen

Mit einer Reihe umfangreicher gesetzlicher und administrativer Maßnahmen haben Bund und Länder ihre Kapazitäten und Fähigkeiten gezielt ausgebaut und der neuen Bedrohungslage angepasst. Mit den Sicherheitspaketen I und II wurde unter anderem die Aufklärungsarbeit im Vorfeld terroristischer Aktivitäten erheblich verbessert. So konnten beispielsweise wichtige Erkenntnisse über die Reisebewegungen, den Verlauf der Finanzströme oder die Vorgehensweisen beim Identitätswechsel Verdächtiger gewonnen werden.

Seit Dezember 2004 tauschen die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum (GTAZ) Informationen in Echtzeit aus, analysieren aktuelle Gefährdungshinweise und stimmen operative Maßnahmen bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ab.

Auf der Grundlage des Haager Programms setzt die Strategie der EU zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im wesentlichen auf die verstärkte Zusammenarbeit nationaler Behörden. Maßgebliche Einrichtungen für die Koordination zwischen den nationalen Behörden sind EUROPOL, EUROJUST und das *Situation Center* (SitCen) des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Der Austausch von Auswertungen und Analysen zwischen den drei Institutionen unterliegt einem strengen Regime und setzt regelmäßig eine zeitintensive Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraus. Um die Bekämpfung des internationalen Terrorismus in der EU weiter zu optimieren, wurde im März 2004 ergänzend ein Koordinator der EU für die Terrorismusbekämpfung ernannt. Seine Befugnisse sind jedoch stark eingeschränkt. Auf Ebene der EU fehlt es an einer Klammer der Sicherheitsbehörden vergleichbar dem GTAZ in Deutschland.

Im Zuge der Föderalismusreform hat der Bund nach Art. 73 Nr. 9 a GG die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung präventivpolizeilicher Befugnisse des Bundeskriminalamtes in bestimmten Fallkonstellationen erhalten, ohne die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder zur Gefahrenabwehr zu berühren.

Seit dem 30. März 2007 besitzen die Sicherheitsbehörden mit der Antiterrordatei ein weiteres wirkungsvolles Instrument, terrorismusrelevante Informationen von insgesamt rund vierzig Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder zu vernetzen.

Angesichts möglicher Anschläge mit Hilfe von Luft- und Seefahrzeugen als „Waffen“ durch islamistische Terroristen hat auch die Sicherheit des Luft- und Seeraumes an Bedeutung gewonnen. Der Flug eines geistig verwirrten Sportfliegers über Frankfurt hat dabei exemplarisch gezeigt, dass die Polizeien des Bundes und der Länder im Einzelfall nicht über die notwendigen technischen und personellen Ressourcen verfügen, um einer entsprechenden Gefahrenlage angemessen zu begegnen. In einem ersten Schritt sollte mit dem Luftsicherheitsgesetz die Rechtsgrundlage für einen Einsatz der Bundeswehr zur Abwehr von Gefahren aus der Luft geschaffen werden. Die Regelungen sahen dabei vor, den Einsatz militärischer Waffen auf den Fall der Amtshilfe zu beschränken.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 15.02.2006 unter anderem ausgeführt, dass Art 35 Abs. 2 und 3 GG dem Bund nicht erlaubt, die Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schwerer Unglücksfälle mit militärischen Waffen einzusetzen. Angesichts der anhaltenden Bedrohung fehlt es derzeit in diesen Fällen an einer grundgesetzlichen Regelung für einen Einsatz der Bundeswehr.

Schutz der Infrastrukturen - Stärken und Schwächen

Infrastrukturen stellen das Funktionieren aller Bereiche von Gesellschaften und Staaten sicher. Der Aufbau, der Unterhalt beziehungsweise der Schutz von kritischen Infrastrukturen wird von den staatlichen wie privaten Betreibern im Rahmen des normalen Betriebes sichergestellt. Störungen oder Ausfälle, ungeachtet ihrer Ursache, können erhebliche Behinderungen des öffentlichen Lebens bis hin zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zur Folge haben. Dies machten die Terroranschläge auf Nahverkehrsmittel in Madrid und London deutlich. Der Schutz kritischer Infrastrukturen ist deshalb sowohl für die Betreiber als für den Staat von fundamentalen Interesse.

Die von Unternehmen getroffenen Maßnahmen müssen hierbei gezielt mit staatlichen Maßnahmen zusammenwirken und sich gegenseitig ergänzen; hier besteht noch Handlungsbedarf. In dem Bewusstsein, dass ein vollständiger Schutz nie zu erreichen ist, stehen alle Betroffenen (Bürger, Staat und Wirtschaft) in der Verantwortung.

Das Basisschutzkonzept des BMI zum Schutz Kritischer Infrastrukturen hat einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Zusammenwirkens zwischen Leistungserbringern und Betreibern mit dem Staat geleistet. Der größte Handlungsbedarf liegt in der Bewusstmachung des Themas und in der Stärkung Eigenverantwortung der Bürger.

6.3.2. Handlungsempfehlungen

Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des Schutzes der EU-Außengrenzen

Die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX ist in ihrer Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion für die Mitgliedstaaten zu stärken. Konkrete Maßnahmen könnten in der Bildung von „Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke“ oder in der Koordinierung des Aufbaus eines europäischen Küstenpatrouillennetzes für die südlichen Seegrenzen liegen.

Biometrische Verfahren bei Pässen und Antragstellung für Visa

Die Nutzung biometrischer Daten in Pässen und Visa-Anträgen zum Abgleich mit polizeilichen Dateien sollte unter strengen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geprüft werden. Die Bevölkerung sollte dabei frühzeitig und umfassend über die Verwendung der Daten aufgeklärt werden.

Errichtung eines VISA Information Systems

Der Zugriff von Polizei und Sicherheitsbehörden auf das VISA Informationssystem setzt einen gesonderten Rechtsakt der EU-Mitgliedstaaten voraus. Deutschland sollte den hierzu erforderlichen Prozess unter strikter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen positiv begleiten.

Einführung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation

Deutschland sollte sich für die Einführung und Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems (SIS II) bis Ende 2008 weiter einsetzen.

Praxisorientierte Forschung auf EU-Ebene

Erforderlich ist eine praxisorientierte Sicherheitsforschung. Integrative Ansätze, die Phänomenwissen der Sicherheitsbehörden mit dem der Forschung zusammenführt, sind zu fördern. Zu nennen ist beispielsweise die Einrichtung von Forschungsstellen für Terrorismus/Extremismus auf europäischer Ebene in den Sicherheitsbehörden, wie zum Beispiel im Bundeskriminalamt.

Handlungsempfehlungen polizeiliche und nachrichtendienstliche Aufgabenfelder

Grundsätzlich sind die Sicherheitsbehörden Deutschlands gut aufgestellt. Aufgrund der internationalen Anknüpfungspunkte des terroristischen Netzwerkes sollte der eingeschlagene Weg konsequenter internationaler Zusammenarbeit fortgesetzt und ausgebaut werden. Gemeinsam wurden in den Vereinten Nationen, der G8 und der EU bereits zahlreiche Vereinbarungen erreicht. Deutschland hat weitere Initiativen in die EU eingebracht, die auf eine Verbesserung des Informationsaustausches, der Identitätssicherung von visumspflichtigen Ausländern sowie der Fahndung nach Terroristen abzielen. Dazu zählt auch der Ansatz *Check the Web*,

mit dem verstärkt der islamistischen Propaganda im Internet entgegengewirkt werden soll.

Um die Zusammenarbeit auf der europäischen Ebene weiter zu verbessern, sollte die Kooperation im Rahmen der bestehenden Abstimmungsrahmen (EUROPOL und SitCen) optimiert werden. Die Einrichtung einer dem GTAZ vergleichbaren Institution kann mittelfristig weiter geprüft werden.

Für den Einsatz der Bundeswehr im Innern ist eine klare grundgesetzliche Regelung für die Fälle zu schaffen, in denen die Polizeien der Länder oder Bundes über keine ausreichenden Fähigkeiten verfügen. Für diejenigen Fälle, in denen die Bundeswehr schon jetzt auf dem Wege der Amtshilfe im Inland eingesetzt werden darf, sollte ein bundesweites Übungsprogramm aufgelegt werden, um die Abstimmung von Ländern, Bund und Bundeswehr in speziellen terroristischen Bedrohungs- und Anschlagsszenarien zu erproben.

Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des Schutzes der Kritischen Infrastrukturen

Verantwortung des Staates

Für den Bereich der kritischen Infrastrukturen muss ein rechtlicher Rahmen mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen geschaffen werden. Dazu zählt auch die Harmonisierung der Gesetzgebung in den europäischen Staaten.

Auf operativ-taktischer Ebene ist ein gesamtstaatliches Sicherheitssystem mit klarer Aufbau- und Ablauforganisation einzurichten. Dieses umfasst im wesentlichen ein Warn- und Informationssystem und bindet sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteure ein. Mit Notfallplanungen und regelmäßigen Notfallübungen muss die Funktionsfähigkeit überprüft werden. Die Inhalte des „Basisschutzkonzeptes Schutz kritischer Infrastrukturen“ müssen konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden. Zudem sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang zusätzliche Kräfte und Mittel zur Sicherung kritischer Infrastrukturen sowie zur Bewältigung von Krisen bereitgestellt werden müssen.

Verantwortung des Bürgers

Die Bevölkerung muss stärker als bisher auf mögliche Krisen und den Umgang mit deren Folgen vorbereitet werden. Informationen über das Verhalten in Krisenfällen, eine Vergrößerung des Angebots bzw. Intensivierung der Ausbildung in erster Hilfe z.B. im Rahmen des Schulunterrichts oder betrieblicher Aus- und Weiterbildung sowie Empfehlungen über eine Bevorratung lebenswichtiger Güter für eine begrenzte Zeit sollten dabei im Vordergrund stehen.

Verantwortung der Leistungserbringer

Leistungserbringer kritischer Infrastrukturen müssen die unterschiedlichen Risiken wie menschliches oder technisches Versagen, Klimakatastrophen, aber auch Terrorangriffe in ihre Krisenvorsorge einbeziehen. Hierzu bedarf es:

- Einheitlicher Sicherheitssysteme, die eine entsprechende Aufbau- und Ablauforganisation sowie Notfallplanungen und -übungen einschließen
- Eines EU-weiten rechtlichen Rahmens, der Wettbewerbsverzerrungen vermeidet und Rechtssicherheit und Gleichbehandlung im EU-Rahmen gewährleistet.
- einer (Selbst-)Verpflichtung oder Anreizen für die Entwicklung und Modernisierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen.
- eines nationalen, europaweit vernetzten Warn- und Informationsnetzes; dieses kann privatwirtschaftlich oder staatlich organisiert sein.

6.4 Verfolgung des internationalen islamistischen Terrorismus und exekutive Einschränkung der Handlungsfähigkeit von Terroristen

Neben der Ursachenbekämpfung des Terrorismus, der Verhinderung des Einsickerns von Terroristen nach Europa und der Terrorismusprävention durch die Sicherheitsbehörden hat die Verfolgung von Terroristen national und international einen hohen Stellenwert. Zur Verfolgung gehört die individuelle strafrechtliche Verfolgung von Terroristen ebenso wie die Zerschlagung ihrer Organisationen, das Zerstören und Eintrocknen ihrer Logistik und die Auflösung von Unterstützerstrukturen durch vereinsrechtliche Verbote.

6.4.1. Handlungsinstrumente - Stärken und Schwächen

Die Handlungsinstrumente der Sicherheitsbehörden und der Justiz bei der Verfolgung von Terroristen sind in Deutschland insbesondere seit den Anschlägen von 2001 kontinuierlich verbessert worden. Auch international wurden die Grundlagen für eine adäquate Antwort auf die globale Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus mit Hilfe von VN, NATO und insbesondere der EU durch Konventionen, Strategiepapiere sowie konkrete Verträge gelegt. Dazu gehört auch die Durchführung von militärischen Operationen zur Terrorismusverfolgung.

Die nachstehend aufgezeigten Handlungsfelder bedürfen einer gesonderten Betrachtung.

International

Da bei der Finanzierung des islamistischen Terrorismus immer wieder zurecht darauf hingewiesen wird, dass vergleichsweise geringe Summen für die Planung und Durchführung großer Anschläge wie dem vom 11.09.2001 ausreichen, ist die Behinderung der Finanzströme ein wichtiger Ansatzpunkt. Allerdings geht die Summe der eingefrorenen Vermögen kontinuierlich zurück, da Terroristen vermehrt andere Finanzierungsmodi als den üblichen Überweisungsweg nutzen. Die *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) zeigt in ihren Berichten regelmäßig Defizite in diesem Bereich auf:

- Nach wie vor sind die entsprechenden VN-Resolutionen nur von wenigen Staaten ratifiziert
- Noch gibt es keine befriedigende Antwort auf Untergrundbankensysteme bzw. Remittance-Geschäfte von Terroristen

- Unverändert bestehen Grauzonen bei der Verwendung von Spendengeldern von humanitären NRO für Terrorismuslogistik – häufig ohne deren Zustimmung und Kenntnis.

Der Fall *Motassadeq* hat erhebliche Defizite bei transatlantischer Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Rechtshilfe aufgezeigt, die es trotz mehrerer Abkommen und Vereinbarungen über die Zusammenarbeit in Strafsachen mit den USA gibt. Neben der Langwierigkeit bei der Beantwortung von Rechtshilfeersuchen gibt es bei der Frage der Gerichtsverwertbarkeit von Erkenntnissen, die durch Behörden der USA gewonnen wurden sowie durch die Frage der deutschen Erkenntnisse, die für Verfahren in den USA zur Todesstrafe führen könnten, noch erhebliche Defizite in der Rechtsangleichung.

Bei militärischen Operationen im Rahmen der Verfolgung des Terrorismus, zum Beispiel *Operation Enduring Freedom* (OEF), besteht einerseits die Möglichkeit terroristische Führungselemente und -zentralen auszuschalten sowie Rückzugs- und Ausbildungsräume für eine terroristische Nutzung zu sperren. Dies trägt signifikant zur Prävention bei. Andererseits besteht aber auch potenziell die Gefahr, zu einer weiteren Radikalisierung beizutragen. Militärschläge ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung verstärken die negative Wahrnehmung der westlichen Welt und gefährden Aufbaumühnungen von souveräner Staatlichkeit.

National

Es besteht im Bereich der Verfolgung von Terroristen nach wie vor ein Kommunikationsdefizit des Staates mit islamischen Verbänden und Gruppierungen. Dies wird dadurch deutlich, dass Erkenntnisse über Radikalisierungen, die in den Gemeinden vorhanden sind, nicht oder nicht immer rechtzeitig an die jeweiligen zuständigen Behörden weitergegeben werden.

Strafrechtliche Verfolgung in Deutschland hat auf islamistische Terroristen so gut wie keine abschreckende Wirkung, dennoch scheint sie mit Blick auf das terroristische Umfeld hinsichtlich des zeitlichen und strafprozessualen Kontextes – z. B. Kronzeugenregelung – optimierbar. Gerade bei Personen, die sich nicht direkt an terroristischen Akten beteiligen, aber zumindest partiell Kenntnis von entsprechenden Planungen besitzen oder etwa durch Wohnungsbereitstellung, Kommunikationsmittelbeschaffung oder Dokumentenfälschung solche Taten unterstützen, könnte mit der geplanten Kronzeugenregelung Kooperation im Strafprozess gefördert werden.

Seit dem 11.09.2001 sind die Aufgaben der Sicherheitsbehörden stetig gewachsen ohne dass die bisherigen Extremismusphänomene wie Rechtsextremismus oder militanter Linksextremismus zurückgegangen wären. Zwar haben viele Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder deswegen zusätzliches Personal erhalten, dies trifft aber nicht flächendeckend zu. Einige Sicherheitsbehörden verzeichnen sogar Personalarückgänge. Gerade unter den Ländern ist eine sich öffnende Schere der Personalausstattung insbesondere bei den Verfassungsschutzbehörden festzustellen, so dass die Entstehung unterschiedlicher Zonen von Sicherheit nicht ausgeschlossen werden kann.

6.4.2. Handlungsempfehlungen

Folgende Maßnahmen erscheinen in besonderem Maße geeignet, die Verfolgung von Terroristen international und national zu optimieren:

International

Deutschland muss auf Staaten einwirken, die die VN-Terrorismuskonventionen noch nicht ratifiziert haben und darauf drängen, dass die im Rahmen der Konventionen zugesagten Maßnahmen auch innerstaatlich umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch darauf gedrungen werden, dass die Vorschläge der FATF zur Unterbindung der Geldflüsse für Terroristen weltweit implementiert werden.

Humanitären NRO, aus deren Bereich Gelder für Terroristen zweckentfremdet wurden, muss durch umfangreiche Aufklärung und Vorschläge für Kontrollmechanismen vor Ort bei der Beseitigung dieser Missbrauchsfälle geholfen werden. Insbesondere mit den USA sind Mechanismen zum zeitnahen und gerichtsverwertbaren Austausch von Erkenntnissen über terroristische Straftäter fortzuentwickeln.

Die militärischen Operationen im Rahmen der Verfolgung des Terrorismus müssen mit Präventions- und Stabilisierungsmaßnahmen abgestimmt werden. Dies verlangt nach einer permanenten Überprüfung des Erfordernisses eines selbstständigen Mandats bei gleichzeitigen Bemühungen um den schnellstmöglichen Aufbau selbsttragender lokaler Verfolgungskapazitäten.

National

Die erforderliche Intensivierung des Dialogs mit Muslimen bis hin zu einer aktiven gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus kann nur auf Grundlage einer Steigerung des Vertrauens erfolgen. Dies verlangt neben der Islamkonferenz auch flächendeckend nach Gremien auf Ebene der Länder und Kommunen, wobei die bisherigen Erfahrungen ausgetauscht werden müssen.

Auch wenn im Bereich des Strafrechts eine Abschreckungswirkung gegenüber Terroristen nur eingeschränkt besteht, sind Optimierungen insbesondere mit Blick auf das terroristische Umfeld möglich. Vor allem die geplante Kronzeugenregelung, aber auch die Möglichkeiten der Online-Durchsuchung sollten vorbehaltlos geprüft werden.

Damit in Deutschland nicht regional unterschiedliche Sicherheitsstandards im Bereich der Terrorismusbekämpfung entstehen, muss die personelle Ausstattung der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder flächendeckend den wachsenden Bedrohungen durch den islamistischen Terrorismus angepasst werden.

6.5. Reaktionen auf nationale Krisenfälle infolge terroristischer Aktionen

6.5.1 Instrumente der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr und der Krisenreaktion - Stärken und Schwächen

Der Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr gliedert sich in der Bundesrepublik Deutschland aus historischen Gründen in den friedensmäßigen Katastrophenschutz und den so genannten Zivilschutz im Verteidigungsfall. Diese Teilung folgt der Systematik des Grundgesetzes, das den Auftrag zur Landesverteidigung dem Bund, den Bereich der Gefahrenabwehr generell den Ländern zuweist. Innerhalb der Länder ist der Katastrophenschutz in wesentlichen Teilen eine kommunale Aufgabe, die dort von der Feuerwehr und dem örtlichen Rettungsdienst als Hauptakteuren wahrgenommen wird. Daneben wirken diverse Hilfsorganisationen, wie das Deutsche Rote Kreuz, die Johanniter Unfallhilfe, oder der Malteser Hilfsdienst, im Katastrophenschutz der Länder mit. Für den Bereich des Zivilschutzes ergänzt der Bund die Ausstattung der Länder für den Katastrophenschutz und hält zusätzlich die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) vor. Diese Einrichtung steht außerhalb von Verteidigungsfällen den Ländern im Wege der Amtshilfe zur Verfügung. Daneben stehen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Bundespolizei und die Bundeswehr zur Unterstützung der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zur Verfügung. Die Vielzahl kommunaler Feuerwehren und der zahlreichen weiteren Akteure führt zu einer vollständigen Zersplitterung im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr.

Entscheidend für den Kräfteansatz der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen ist nicht die Ursache der Zerstörung, sondern lediglich ihr Ausmaß. In zahlreichen anderen Ländern der Welt verlagert sich dem entsprechend die Zuständigkeit für die Koordinierung der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen mit der Größe des Schadensszenarios - unabhängig von seiner Ursache - auf die übergeordnete Ebene. Bei Katastrophen von nationalem Ausmaß ist dann eine nationale Behörde für die Koordinierung zuständig. Eine solche Zuständigkeitsverteilung ist mit dem derzeitigen föderalen System der Bundesrepublik Deutschland nicht vereinbar. In Deutschland bleiben die jeweiligen Kommunen - beziehungsweise maximal die Länder - für ihren jeweiligen Ausschnitt einer Katastrophenlage ausschließlich zuständig. Eine bundesweite Koordinierung von Kräften ist nicht vorgesehen. Zudem ist die Bundesrepublik derzeit grundsätzlich nicht darauf vorbereitet, internationale Hilfe aus dem Ausland anzunehmen. Nach derzeitiger Rechtslage könnte nur der Bund diese Kräfte über das sogenannte EU-Gemeinschaftsverfahren anfordern, müsste sie dann aber an die Länder übergeben, die über deren Einsatz und auch das Einsetzende eigenständig entscheiden, während der Bund gegenüber den Partnerstaaten weiterhin verantwortlich wäre.

Im Allgemeinen ist der Katastrophenschutz in Deutschland gut aufgestellt. Beginnend mit den Terroranschlägen des September 2001 in den USA hat sich jedoch das Bedrohungspotenzial für Deutschland in der Wahrnehmung aller Verantwortlichen qualitativ deutlich verändert. Die Innenminister von Bund und Ländern haben hierauf reagiert und die „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ vereinbart. Sie soll die Zusammenarbeit der Verwaltungsebenen verbessern und die oben beschriebene Vielzahl von vorhandenen Ressourcen enger miteinander vernetzen.

Neben bilateralen Abkommen zwischen den Ländern über länderübergreifende Katastrophenhilfe wurde auf Bundesebene eine interministerielle Koordinierungsgruppe geschaffen, in der im Ereignisfall die zuständigen Ministerien aller beteiligten Länder und des Bundes zusammenkommen sollen.

Der Bund seinerseits hat ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen (Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), Risikoanalysen, Ausbildung der Krisenstäbe von Bund und Ländern, verbesserte Krisenorganisation des Bundesministerium des Innern (BMI), Basisschutzkonzepte für Kritische Infrastrukturen, Konzepte und Empfehlungen für die Bewältigung des Massenansturms von Verletzten etc.) ergriffen und Instrumente des Bund-Länder-Krisenmanagements (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern, das deutsche Notfallvorsorge- und Informationssystem (DeNIS), die Koordinierungsstelle Nachsorge, Opfer- und Angehörigenhilfe etc.) geschaffen. Die länderübergreifenden Krisenmanagementübungen LÜKEX 2004 und 2005 haben gezeigt, dass Bund und Länder mit der Neuen Strategie auf dem richtigen Weg sind.

Für den Bereich des internationalen Terrorismus bestehen in jüngster Zeit zudem Bestrebungen, diesen unter die Aufgabenfelder des Zivilschutzes zu subsumieren und so eine zentrale Zuständigkeit des Bundes auch im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr herzustellen. Leider ist festzustellen, dass der Bevölkerungsschutz Aufmerksamkeitszyklen der Politik unterworfen ist, die sich strikt am Auftreten gravierender Schadensereignisse wie im September 2001 in den USA oder im Sommer 2002 an der Elbe orientieren.

Weitere Defizite betreffen die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die durch Koordinierungseinrichtungen und Vernetzungsbemühungen nicht zu ersetzen sind. In erster Linie ist immer noch jedes Land allein und ausschließlich für die Bewältigung von Katastrophen aller Art auf seinem Gebiet zuständig. Es hat weder einen Anspruch auf Hilfe, noch werden die Bemühungen der Länder untereinander abgestimmt. Wege von Anforderungen innerhalb von Deutschland und von freiwilliger länderübergreifender Katastrophenhilfe sind zu lang und im Ernstfall nicht ausreichend. Es fehlt zudem an einer klaren Struktur, in der bundesweite Lagen systematisch und abgestimmt länderübergreifend abgearbeitet werden. Hierbei geht es nicht darum, den konkreten Einsatz von Kräften vor Ort zu führen. Ziel des Bundes kann und darf lediglich die überörtliche Koordination von Kräften sein.

6.5.2. Handlungsempfehlungen

Für eine effizientere Reaktion nach einem terroristischen Anschlag muss der Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in Deutschland im Sinne folgender Empfehlungen neu strukturiert und aufgestellt werden. Dies gilt insbesondere für Schadenslagen mit nationalem Ausmaß:

Klare Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz ist umfassend zu hinterfragen. Der Bund muss eine klare Zuständigkeit für den Bereich des Katastrophen-

schutzes erhalten, sofern die Schadenslage das Gebiet mehr als eines Landes bedroht oder ein Land mit der Bewältigung der Schadenslage überfordert ist.

Schaffung einer weisungsbefugten Zentralstelle

Der Bund benötigt die Kompetenz für Koordinierungsaufgaben im Katastrophenschutz. Hierzu ist eine entsprechende Zentralstelle zu schaffen. Aufgabe der Zentralstelle sind Prioritätensetzung und grundlegende Entscheidungen über die zeitliche und räumliche Zuordnung von bundeseigenen und anderweitig bereitgestellten Kräften, sofern diese zur Bewältigung einer Katastrophe erforderlich sind.

Schaffung des Rechts für den Bund, Kräfte aktiv einzusetzen

Für eine schnelle und effiziente Abwicklung von Einsätzen bei einsprechenden Lagen muss der Bund das Recht bekommen, eigene (Bundespolizei, THW, Bundeswehr) und ihm unterstellte fremde (Landes- oder im Rahmen des EU-Gemeinschaftsverfahrens von den Partnerstaaten entsandte) Kräfte aktiv und nach den vom ihm festgestellten Prioritäten einzusetzen und überörtlich zu koordinieren.

6.6 Instrumente zur Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten, die Nährboden für islamistischen Terrorismus bieten

Die Handlungsinstrumente zur Bekämpfung akuter internationaler Krisen und Konflikte reichen von militärischen über diplomatische, humanitäre und entwicklungspolitische bis hin zu ökonomischen Mitteln und erstrecken sich somit über die gesamte Bandbreite des staatlichen und nichtstaatlichen außen- und sicherheitspolitischen Instrumentariums. Hierbei besitzen dieselben Instrumente jeweils unterschiedliche Rollen und Aufgaben, je nachdem ob sie zur Eindämmung akuter internationaler Krisen und Konflikte, zur unmittelbaren Stabilisierung oder zur längerfristigen Friedenskonsolidierung und zum Wiederaufbau eingesetzt werden.

6.6.1. Instrumente zur Eindämmung oder Beendigung akuter internationaler Krisen und Konflikte - Stärken und Schwächen

Die Beendigung eines akuten, gewaltsam ausgetragenen Konflikts ist primär Aufgabe der Diplomatie im Zusammenspiel mit den Streitkräften. Während die Streitkräfte als Interventionsmacht zur Beendigung von Konflikten im Krisengebiet eingesetzt werden, agiert die Diplomatie international auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Formaten, um Vereinbarungen über ein Ende der Kampfhandlungen zu erreichen. In dieser Phase der militärischen Intervention leisten, soweit es die Sicherheitslage zulässt, humanitäre Kräfte unmittelbare Notfall- und Überlebenshilfe für die von den Kampfhandlungen direkt oder indirekt betroffenen Bevölkerungsteile aus dem Krisengebiet, während der Einsatz langfristiger Entwicklungshilfe und Wirtschaftshilfe zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich ist – allenfalls die Inanspruchnahme derselben als Mittel der Diplomatie.

Im Unterschied zu den zivilen Instrumenten durchläuft die Bundeswehr bereits seit Jahren einen systematischen Prozess der Anpassung der militärischen Fähigkeiten

an die neuen Einsatzszenarien und Herausforderungen im Rahmen des internationalen Krisenmanagements. Allerdings kann dieser Prozess nicht fortgesetzt werden, wenn das Budget nicht auf einem verlässlichen Niveau verbleibt.

Die Bundesregierung unterstützt über das AA humanitäre Sofort- und Katastrophenhilfe und fördert Maßnahmen der Katastrophenvorsorge über staatliche (THW, GTZ und diverse VN-Durchführungsorganisationen) und nichtstaatliche Akteure (zum Beispiel Malteser Hilfsdienst, Rotes Kreuz, Ärzte ohne Grenzen). Abstimmungs- und Dialogstrukturen mit gemeinsamen Grundsätzen über humanitäre Hilfe im Ausland (Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe im AA) sind erkennbar, können aber aufgrund fehlender Weisungskompetenz weder politische Abstimmung noch verbindliche Koordination leisten. Gleichwohl bleiben die nichtstaatlichen Kapazitäten der humanitären Hilfe auf eine Vielzahl von in Orientierung, Größe, Ressourcen, Kompetenz und Ausstattung höchst unterschiedlichen Akteuren verteilt. Hier bedarf es weiterer freiwilliger Selbstbindung an Standards und einer größeren Bereitschaft zur praktischen Abstimmung mit staatlichen und zivilen Akteuren und den Streitkräften.

Die Instrumente der langfristig wirkenden Entwicklungs- und Wirtschaftshilfe sind in der Phase der militärischen Intervention zwar noch nicht einsatzfähig, dennoch müssen sie bereits in dieser Phase geplant, vorbereitet und ihr Einsatz in Abstimmung mit dem militärischen und dem Nothilfeinstrumentarium auf der Zeitachse geplant werden. Beides findet bislang kaum systematisch und abgestimmt statt. Auch die Einbindung von Akteuren der privaten Wirtschaft geschieht bisher allenfalls ad hoc.

Instrumente zur unmittelbaren Stabilisierung - Stärken und Schwächen

In der Phase der unmittelbaren Stabilisierung ändert sich die Rolle der Streitkräfte hin zu einem Akteur, der Verstöße aller Seiten gegen die Friedensvereinbarung verhindern und generell die Sicherheitsvoraussetzungen für Wiederaufbau und Entwicklung schaffen soll. Die Streitkräfte muss in der Stabilisierungsphase und oft noch weit in die Wiederaufbauphase hinein Aufgaben der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Grenzsicherung und der Unterstützung des zivilen Wiederaufbaus übernehmen, die nicht originär militärisch sind. Um diese Aufgaben bedarfsgerecht zu erfüllen und zum frühest möglichen Zeitpunkt an die zuständigen zivilen Akteure abgeben zu können, bedarf es politisch-strategischer Abstimmung und Vorgaben, zivil-militärisch abgestimmter Planung sowie auch adäquater Formate der Abstimmung und Koordination von Aktivitäten im Einsatzland. Auf diesen Gebieten besteht noch erheblicher Verbesserungs- und Handlungsbedarf auf allen Ebenen.

Unmittelbar nach Beendigung der Interventionsphase steigt die Zahl der humanitären Organisationen und der ersten Akteure, die den strukturellen Wiederaufbau unterstützen, exponentiell an. In dieser Phase werden wichtige Weichen für den langfristigen Wiederaufbau gestellt. Hierbei mangelt es primär an politisch-strategischer Koordination unter den Geberländern, um die zivilen und militärischen Aktivitäten abzustimmen, aber es fehlt auch an Abstimmung, Koordination und Harmonisierung unter den zahlreichen zivilen Akteuren.

Instrumente der längerfristigen Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus - Stärken und Schwächen

Zwischen den Instrumenten zur Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus und den Instrumenten zur langfristigen Bekämpfung von Ursachen gibt es eine nicht klar definierbare Grauzone, wie auch die Stabilisierungsphase und die Wiederaufbauphase in der Einsatzrealität meist ineinander übergehen. Insofern gelten die Einschätzungen der Stärken und Schwächen der Instrumente in der Stabilisierungsphase auch für die Wiederaufbauphase.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Bedeutung der Streitkräfte mit fortschreitender Konsolidierung abnimmt und Sicherheits- und Ordnungsaufgaben immer mehr in zivile Hand übertragen werden. In diesem Zuge steigt die Zahl der zivilen Akteure weiter, während die militärische Präsenz verringert wird. Gleichzeitig verändert sich die Zusammensetzung der zivilen Akteure zugunsten der langfristig arbeitenden Entwicklungsorganisationen, Wirtschaftsinvestoren und Berater. Auch die Rolle der Diplomatie pendelt sich mit zunehmender Friedenskonsolidierung auf das diplomatische Alltagsgeschäft ein.

Die Instrumente der Unterstützung des Aufbaus ziviler Institutionen (Polizei-, Justiz- und Verwaltungsreform) sowie der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit sind im Vergleich zum militärischen Instrumentarium mit Blick auf Personalstärken, Verfügbarkeit, Logistik und Ausstattung ungleich schwächer aufgestellt. Der Europäische Rat hat auf seiner Sitzung in Santa Maria da Feira am 19./20. Juni 2000 die vier Prioritäten des Zivilen Krisenmanagements - Polizei, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Stärkung der Zivilverwaltung und des Katastrophenschutzes – beschlossen. Trotz einer Zusage der Bundesrepublik Deutschland auf einer Geberkonferenz im November 2001, bis zu 910 Polizeivollzugskräfte für das Zivile Krisenmanagement der EU bereit zu stellen, stehen bislang keine gesonderten polizeilichen Kapazitäten für den internationalen Krisenmanagementeinsatz zur Verfügung; diese werden im Bedarfsfall aus den allgemeinen Aufbauorganisationen des Bundes und der Länder temporär herausgelöst. Auch die Entwicklungszusammenarbeit verfügt über keine ausreichende stehende einsatzbereite Struktur. Das THW besitzt begrenzte stehende Kapazitäten für den internationalen Kriseneinsatz.

Die Diskrepanz zwischen den zivilen und militärischen Instrumenten wird zudem verstärkt durch die politische Aufmerksamkeit, die der Einsatz der Streitkräfte durch die Bundestagsmandatierung erhält, während zivile Akteure keine vergleichbare politische Beauftragung oder Legitimation haben. Zusätzlich verfestigt diese Diskrepanz das Ungleichgewicht der Übernahme zahlreicher nicht militärischer Aufgaben durch die Streitkräfte. Hier besteht erheblicher Verbesserungsbedarf, um das zivile Instrumentarium ebenso effektiv einsetzen zu können wie das militärische und um die Streitkräfte insbesondere von Polizeiaufgaben zu entlasten.

Schließlich herrscht eine allgemeine Vernachlässigung der ökonomischen Aspekte der Stabilisierung und Friedenskonsolidierung und der Rolle der privaten Wirtschaft in diesem Kontext. Obwohl wirtschaftliche Entwicklung und ausländische Investitionen einen Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Befriedung von Krisenregionen darstellen, sind Akteure der privaten Wirtschaft bislang kaum systematisch eingebunden in internationales Krisen- und Konfliktmanagement. Auch zwischen den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit und den Akteuren der privaten Wirtschaft findet in diesem Kontext bislang kaum eine systematische Abstimmung statt.

6.6.2. Handlungsempfehlungen

Um den im vorausgegangenen Kapitel beschriebenen Defiziten bei den Instrumenten zur Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten zu begegnen und Verbesserungen in den identifizierten Bedarfsfeldern umzusetzen, werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

Vorlage eines ressortgemeinsamen Krisenreaktionskonzepts als Grundlage für eine Mandatierung ziviler und militärischer Beiträge

Das in Abschnitt 6.1.2 vorgeschlagene Gremium soll mit der Erarbeitung eines ressortgemeinsamen Krisenreaktionskonzepts betraut werden.

Bundestagsdiskussionen und -mandate für ein deutsches Engagement in internationalen Krisen sollten sich künftig auf den deutschen Krisenreaktionsbeitrag *in toto* auf Grundlage eines von der Regierung vorgelegten, ressortgemeinsam erarbeiteten Krisenreaktionskonzepts fokussieren, das folgende Aspekte reflektiert:

- Ressortgemeinsame umfassende Lagebeurteilung
- Ressortgemeinsame Bestandsaufnahme der nationalen Ressourcen, Handlungsinstrumente, Handlungsspielräume und –grenzen
- Ressortgemeinsame Interessenabwägung, Interessenpriorisierung und Interessendefinition
- Ressortgemeinsame Definition von politisch-strategischen Zielen
- Ressortgemeinsame Definition von Fortschritts- und Erfolgskriterien zur Messung der Ziele
- Ressortgemeinsam abgestimmte Festlegung des deutschen Engagements, das heißt der Wege zur Erreichung der politisch-strategischen Ziele und entsprechende Zuweisung von Ressourcen, Instrumenten und Mitteln

Hierbei sollte die Mandatierung der Teilbeiträge (militärisch und zivil) allenfalls maximale Obergrenzen enthalten und ansonsten generisch gehalten werden, um größtmögliche Flexibilität zu wahren. Entsprechende Gesetzesänderungen sind einzuleiten.

Verbesserung der Verfügbarkeit und der Ausstattung ziviler und militärischer Instrumente im internationalen Krisenmanagement

Der Aufbau eines *Pools* aus stehenden, bzw. vorab festgelegten und verfügbar gehaltenen zivilen Personal- und Sachkapazitäten des Bundes für die Aufgaben Polizeiaufbau, Justiz- und Verwaltungsaufbau, Organisations-, Prozess- und Konfliktberatung sowie Kapazitätsaufbau im Kontext von Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau wird empfohlen. Diese Kapazitäten sind als *standing forces* unter Ägide des jeweils zuständigen Ressorts (BMI für Polizeiaufbau, Bundesministerium der Justiz (BMJ) für Justizaufbau, BMZ für Verwaltungsaufbau und Beratungsleistungen) bereitzuhalten; der Bund muss uneingeschränkter Zugriff auf diese Kapazitäten besitzen. Die Größenordnungen sollten sich an dem *Civilian Headline Goal* der EU orientieren. Entsprechende Finanzmittel sollten in den Einzelplänen der Ressorts eingestellt werden.

Zusätzlich müssen auch aus den Ressorts bzw. Ländern Kapazitäten vor allem in den Bereichen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsaufbau zur Verstärkung bereitgehalten werden. Zugleich muss die Bundeswehr mindestens auf einen gesicherten Etat

in derzeitiger Höhe setzen können; wünschenswert ist eine stetige Steigerung angesichts der wachsenden Zahl von Einsätzen.

Verbesserung der ressortübergreifenden Planung, Vorbereitung und Durchführung von Operationen im internationalen Krisenmanagement

Die bestehenden Mechanismen der ressortübergreifenden Abstimmung und Koordination bei der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Operationen im internationalen Krisenmanagement müssen auf allen Ebenen verbessert, systematisiert und wo notwendig, institutionalisiert werden.

Gegenstand der Abstimmung und Koordinierung sind:

- Abstimmung und Harmonisierung der Planungsprozesse mit Blick auf die Sequenz des Einsatzes der zivilen und militärischen Instrumente
- Berücksichtigung von Expertise aus den jeweils anderen Ressorts in ressorteigene Planungsprozesse
- Antizipation gegenseitiger Unterstützung
- Antizipation und Management der Übergabe von Aufgaben aus militärischer in zivile Hand
- Ressortgemeinsame Vorbereitung (Fact Finding Missionen, Aufbau von Logistik, medizinischer Versorgung, etc.)
- Regelung von Evakuierungsfällen und medizinischer Versorgung der deutschen Akteure im Einsatzland
- Lagebild und Informationsaustausch der Akteure im Einsatzland

Die entsprechenden Diskussions- und Arbeitsergebnisse der AG Vernetzte Sicherheit im Rahmen des Aktionsplans Zivile Krisenprävention sollten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Förderung des gesamtstaatlichen Denkens durch ressortübergreifende Ausbildung für die Einsatzvorbereitung

Analog zur Vernetzung der Ausbildung des Führungskräftenachwuchses wird empfohlen, zur Verbesserung des Zusammenwirkens der deutschen Akteure im Einsatzland die einsatzvorbereitende Ausbildung systematisch durch gemeinsame Ausbildungsabschnitte, gemeinsame Übungen, Austausch von Dozenten und Lehrgangsteilnehmern zu verzahnen.

Mobilisierung der privaten Wirtschaft zu einem größeren Engagement im internationalen Krisenmanagement

Die private Wirtschaft als ein Akteur mit großem Leistungs- und Wirkungspotenzial muss verstärkt und systematisch für ein größeres Engagement im internationalen Krisenmanagement gewonnen werden. Da dies nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann, muss die Politik Angebote zur Zusammenarbeit, zur Ausbildung, Abstimmung und Information bieten sowie Anreize und aktiv Berührungspunkte schaffen.

Mobilisierung der NRO zu einer freiwilligen Selbstbindung an Standards und einer größeren Bereitschaft zur praktischen Abstimmung

Vergleichbar der privaten Wirtschaft müssen auch NRO verstärkt und systematisch für eine größere Bereitschaft zur freiwilligen Selbstbindung an Ziele und Standards sowie zur Abstimmung mit staatlichen Akteuren gewonnen werden. Wie bei der privaten Wirtschaft kann das auch hier nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Ansatzpunkte sind Angebote von staatlicher Seite zur punktuellen Zusammenarbeit, zu Ausbildung, Abstimmung und Informationsaustausch sowie finanzielle Anreize und aktive Einbeziehung.

7. Zusammenfassung und Schlussbetrachtungen

Fünf Zieldimensionen bestimmen die deutsche Politik der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus:

1. Die langfristige Bekämpfung der strukturellen Ursachen seiner Entstehung,
2. der Schutz vor dem Eindringen von Terroristen in den EU-Raum wie auch der Schutz der kritischen Infrastrukturen,
3. die strafrechtliche Verfolgung und exekutive Einschränkung der Handlungsfähigkeit terroristischer Akteure,
4. die Reaktion auf nationale Krisensituationen infolge terroristischer Aktionen sowie
5. die Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten, die den Nährboden für Terrorismus bereiten.

Querschnittlich wird sie zudem von der Verfasstheit sicherheitspolitischer Entscheidungsmechanismen und Planungsverfahren geprägt.

Die Zieldimensionen Schutz, Verfolgung und Reaktion auf Krisensituationen infolge terroristischer Anschläge liegen im herkömmlichen Zuständigkeitsbereich der Akteure innerer Sicherheit, während Ursachenbekämpfung und internationale Krisenreaktion sich traditionell überwiegend im Zuständigkeitsbereich von Akteuren mit auswärtigen Aufgaben bewegen. Dem gegenüber erfordert das Vorgehen gegen den internationalen islamistischen Terrorismus das zielgerichtet abgestimmte und gebündelte Zusammenwirken des staatlichen Handlungsinstrumentariums in seiner ganzen Bandbreite. Hierbei liegen die praktischen Herausforderungen vielfach quer zu den üblichen Aufgaben- und Zuständigkeitsgrenzen der Ressorts und ihrer Instrumente. So ist etwa Verfolgung nicht mehr nur eine Aufgabe der Polizei, sondern kann heute auch den Einsatz militärischer Mittel erfordern. Im internationalen Krisenmanagement, wo militärische Sicherheitsaufgaben, die Herstellung und Wahrung der öffentlichen Ordnung und der zivile Wiederaufbau eng miteinander verzahnt sind, verschwimmen die überkommenen Aufgaben- und Rollenaufteilungen noch offenkundiger. Um diesen Herausforderungen adäquat begegnen zu können, muss unser Instrumentarium angepasst und teilweise neu aufgestellt, vor allem aber das effektive Zusammenspiel der unterschiedlichen Instrumente systematisch verbessert werden.

Bei den Instrumenten zur Bekämpfung der Entstehungsursachen besteht erheblicher Anpassungsbedarf hinsichtlich der Abstimmung und Harmonisierung der ent-

wicklungspolitischen Aktivitäten mit außen- und sicherheitspolitischen Prioritäten. Zudem sollte das entwicklungspolitische Instrumentarium konsequenter auch in der Terrorismusbekämpfung genutzt werden. Während - angestoßen durch internationale Abkommen und Initiativen im Rahmen von VN und EU - bereits erhebliche Anpassungsprozesse mit Blick auf die Instrumente des Schutzes der Außengrenzen und der strafrechtlichen Verfolgung in Gang gesetzt worden sind, die nun der konsequenten Umsetzung bedürfen, besteht noch deutlicher Handlungsbedarf bei der Übernahme von mehr Verantwortung durch die Bürger und vor allem die Leistungserbringer und Betreiber beim Schutz kritischer Infrastrukturen. Auch die Aufgabenteilung und Koordinierung von Bund und Ländern im Katastrophenschutz erfordert Optimierungsmaßnahmen. Auf dem Feld des internationalen Krisenmanagements bestehen große Diskrepanzen hinsichtlich politischer Reflexion und Aufmerksamkeit qua Mandatierung, Verfügbarkeit und Ausstattung zwischen zivilen und militärischen Instrumenten, die es zu minimieren gilt. Zudem bestehen Defizite in Abstimmung und Koordination zwischen zivilen und militärischen Aktivitäten auf allen Ebenen aufgrund des Fehlens einer ressortgemeinsamen Definition von Interessen, Zielen, Prioritäten, Mitteln und Instrumenten, die die unterschiedlichen Aktivitäten leitet. Schließlich fehlt mit Blick auf die institutionelle Verfasstheit deutscher Entscheidungs- und Planungsstrukturen und –verfahren eine strategische Analyse- und Planungskapazität. Auch besteht noch erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Abstimmung und Koordinierung der Ressorts in der Planung, Vorbereitung, Steuerung und Evaluierung von komplexen Vorhaben und Programmen auf der politisch-strategischen Ebene.

Vor diesem Hintergrund wurden durch SP 07 unter anderem folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Die Instrumente zur Bekämpfung der Entstehungsursachen sind naturgemäß langfristig ausgelegt, können sowohl in Deutschland als auch in internationalem Kontext zur Wirkung gelangen und sind in ihren Erfolgen nur schwer messbar. Hier werden eher Bedarfspotenziale für Verbesserungen aufgezeigt als konkrete Maßnahmen empfohlen. Zu den wichtigsten gehören

- die systematischere Nutzung von entwicklungspolitischen Instrumenten zur Bekämpfung der strukturellen Ursachen in Ländern und Regionen mit hohem Entstehungspotenzial von islamistischem Terrorismus,
- die Etablierung der Sicherheitssektorreform als zentralem Bestandteil des Abbaus fragiler Staatlichkeit,
- die Förderung der vertieften Integration, interkulturellen Sensibilisierung und sozialen Teilhabe von muslimischen Migranten in Deutschland,
- die konsequente Etablierung und Umsetzung von Krisenprävention als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe.

Zur Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen gilt es,

- die bestehenden Abkommen, Institutionen, Verfahren und Instrumente (Schengener Abkommen, FRONTEX, VISA Informationssystem, biometrische Verfahren) konsequent umzusetzen bzw. systematisch in der Terrorbekämpfung zu nutzen.

Im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr

- müssen klare grundgesetzliche Regelungen für den Einsatz militärischer Mittel zur Abwehr von Gefahren geschaffen werden, denen die Polizei aufgrund fehlender personeller und materieller Fähigkeiten nicht begegnen kann,
- muss die Kooperation im Rahmen der bestehenden Abstimmungsrahmen (EUROPOL und SitCen) optimiert werden.

Der Schutz kritischer Infrastrukturen erfordert

- eine stärkere Bewusstseinsbildung und Eigenverantwortung bei den Bürgern sowie
- eine stärkere Übernahme von Verantwortung durch die Leistungserbringer und Betreiber.

In der Zieldimension Verfolgung

- sind die VN-Terrorismuskonventionen weltweit konsequent zu implementieren,
- ist der Dialog mit Muslimen als Grundlage einer gemeinsamen Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren und
- die nationalen strafrechtlichen Instrumente zu optimieren (Kronzeugenregelung, Online-Durchsuchung).

Die Verfolgung von Terroristen mit militärischen Mitteln (zum Beispiel OEF) ist ein Feld, wo künftig eine bessere Koordinierung und Abstimmung mit Instrumenten der internationalen Krisenreaktion und langfristigen Ursachenbekämpfung notwendig ist.

Bei den Instrumenten des Katastrophenschutzes, die infolge von terroristischen Aktionen auf den Plan treten,

- ist auf eine klarere Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinzuwirken,
- wird empfohlen, eine weisungsbefugte Zentralstelle für die Koordinierung im Katastrophenschutz zu schaffen und dem Bund das Recht einzuräumen, in besonderen Lagen oder im Rahmen des EU-Gemeinschaftsverfahrens, aktiv Kräfte einzusetzen und zu koordinieren.

Auf dem Handlungsfeld des internationalen Krisenmanagements wird unter anderem empfohlen

- zivile und militärische Beiträge auf Grundlage eines ressortgemeinsamen Krisenreaktionskonzepts zu mandatieren,
- einen Pool aus stehenden bzw. vorab festgelegten zivilen Personal- und Sachkapazitäten für die Aufgaben Polizeiaufbau, Justiz- und Verwaltungsaufbau, Organisations-, Prozess- und Konfliktberatung sowie Kapazitätsaufbau im Kontext von Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau aufzustellen,
- systematisch Prozesse der Planung, Vorbereitung und Durchführung von Operationen des internationalen Krisenmanagements ressortübergreifend zu verzahnen und zu koordinieren,
- die Ausbildung von Personal für internationale Krisenmanagementeinsätze ressortgemeinsam systematisch zu vernetzen.

Zur Verbesserung der strategischen Analyse- und Planungskapazitäten wird empfohlen,

- ein Gremium zu etablieren, das Konzepte, Leitlinien und Strategien aus einer ressortübergreifenden, gesamtstaatlichen Perspektive heraus entwickelt,
- systematisch und verbindlich Mechanismen und Verfahren der ressortübergreifenden Abstimmung und Koordinierung in der Planung, Vorbereitung und Steuerung komplexer Vorhaben und Programme auf der politisch-strategischen Ebene zu etablieren,
- gesamtstaatliches Denken mittels ressortübergreifend vernetzter Ausbildung des Führungskräftenachwuchses der Ressorts und wichtigsten nachgeordneten Bereiche zu fördern und
- den Ressortkreis Zivile Krisenprävention aufzuwerten.

Eine solche Liste von Handlungsempfehlungen wirft unweigerlich die Frage nach der Priorisierung auf. Jeder Umsetzungsversuch – egal, welcher Maßnahme – mündet letztlich immer in einer Entscheidungsalternative, begrenzte Ressourcen für die Sicherheit oder für andere Aufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen, in der Bildung oder in der Kulturförderung einzusetzen. Hierauf kann es keine Antwort geben, die sich allein aus einer Reflexion der sachlichen Argumente und Notwendigkeiten des jeweiligen Politikfeldes ableiten ließe. Der Stellenwert, den eine Gesellschaft ihrer Sicherheit beimisst und welchen Preis sie dafür zu zahlen bereit ist, kann in Abwägung konkurrierender Anforderungen aus anderen Politikfeldern immer nur Ergebnis eines hochpolitischen und gewissenhaften Entscheidungsprozesses sein.

In diesem Sinne sind die zentralen Handlungsempfehlungen diejenigen, die sich auf

- die Verbesserung der strategischen Analyse- und Planungskapazitäten
- die Verbesserung der Mechanismen und Verfahren der ressortübergreifenden Abstimmung und Koordinierung und
- die Förderung gesamtstaatlichen Denkens

beziehen, da diese Maßnahmen die politische Selbstreflexivität fördern sowie langfristiges, strategisches Denken und Handeln begünstigen.

Ausgangspunkt der hier dargelegten Handlungsempfehlungen war die Frage nach Asymmetrien als Herausforderung an eine ressortübergreifende Sicherheitspolitik. Diese Frage wurde aus Gründen der Operationalisierbarkeit auf den internationalen islamistischen Terrorismus als einer Facette von Asymmetrie eingeengt. Die Reflexion der deutschen Handlungsinstrumente und deren Verbesserungsbedarf geschahen folglich mit Fokus auf die Terrorismusbekämpfung. Schon bei der Bestandsaufnahme des Instrumentariums wurde deutlich, dass in der Terrorismusbekämpfung der abgestimmte Einsatz von herkömmlichen Instrumenten der inneren Sicherheit im Zusammenwirken mit Instrumenten notwendig ist, die ihre Kernaufgaben in anderen Politikfeldern haben. Handlungsinstrumente sind also grundsätzlich multifunktional. Ein Ressortdenken, das ressorteigene Instrumente nur den ressorteigenen Zuständigkeitsbereichen zuordnet, ist obsolet. Künftig ist ein Denken in Kategorien verfügbarer Handlungskapazitäten vor dem Hintergrund ressortgemeinsamer Konzepte und Strategien gefragt. So gehen auch die zentralen Handlungsempfehlungen dieses Papiers weit über das Feld der Terrorismusbekämpfung hinaus und sind als Empfehlungen zur Verbesserung der Politikfähigkeit generell geeignet.

Vor diesem Hintergrund wird angeregt, den hier gewählten Ansatz einer systematischen Reflexion aller verfügbaren Instrumente bezogen auf ein relativ eng gefasstes Politikfeld, zum Beispiel Migration, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Klimawandel oder Ressourcenkonflikte, mit den nächsten Seminaren fortzusetzen. Dies könnte helfen, das Bild der Aufstellung des deutschen Instrumentariums mit Blick auf andere Felder des erweiterten Sicherheitsbegriffs zu ergänzen, um auf diese Weise das Verständnis der Komplexität der asymmetrischen Herausforderungen zu vertiefen, denen Deutschland nur mit einem vernetzten Denken und Handeln begegnen kann.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AG	Arbeitsgruppe, wie in »AG Vernetzte Sicherheit«
AkNZ	Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSR	Bundessicherheitsrat
DeNIS	Deutsches Notfallvorsorge- und Informationssystem
ePA	elektronischer Personalausweis
ETA	Euskadi Ta Askatasuna → baskische, bewaffnete Terrororganisation
EU	Europäische Union
EUROJUST	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GTAZ	Gemeinsames Terrorabwehrzentrum
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IRA	Irish Republican Army → Irisch-Republikanische Armee
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW Bankengruppe
LÜKEX	Strategische länder- und bereichsübergreifende Stabsrahmenübungen auf politischer und administrativer Ebene
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRO	Nichtregierungsorganisation
OEF	Operation Enduring Freedom
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SIS	Schengener Informationssysteme

SitCen	Situation Center des Hohen Vertreters für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
VN	Vereinten Nationen; auch VN-Organisationen, VN-Charta

