

# Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus

---

## I. Einführung

---

Die „öffentliche Sicherheit“ ist in dieser Zeit durch besondere Gefahrenquellen bedroht.<sup>1</sup> Diese resultieren vor allem aus gefährlichen Krankheiten (wie Aids) und Seuchen (wie BSE), aus ökologischen Fehlentwicklungen (z. B. Ozonloch), aus biologisch riskanten Experimenten (Gentechnologie), aus technischen Systemen (Kernkraftwerke, Informationstechnik) sowie aus besonders schweren Formen der Kriminalität.<sup>2</sup> Im Bereich der Kriminalität sind es vor allem folgende Delikte, die gravierende Sicherheitsrisiken verursachen: der illegale Handel mit Rauschgift, Waffen und nuklearem Material, die Herstellung und der Einsatz geächteter Waffen, der Menschenhandel und die Schleuserkriminalität, Straftaten gegen Kinder, Angriffe auf die oder mittels der Informationstechnik, aktive und passive Bestechung, Wirtschaftsbetrug, Organisierte Kriminalität,<sup>3</sup> Straftaten und insbesondere Gewalttaten von Extremisten und Terroristen.

Der zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit erforderliche konsequente und nur durch Staatenkooperation erfolversprechende Kampf gegen solche Arten der Schwerstkriminalität ist zur Aufgabe der Europäischen Union geworden. Das zentrale Instrument zur Koordinierung der Kriminalitätsbekämpfung ist das „Europäische Polizeiamt“ (Europol). Dieses Amt muss aber, um das hohe Maß an Sicherheit europaweit realisieren zu können, welches das Gemeinschaftsrecht den Unionsbürgern verheißt, zu einer „europäischen Elite-

polizei mit höchster Effizienz“ und mit allen kriminalpolizeitypischen operativen und exekutiven Befugnissen ausgebaut werden.<sup>4</sup>

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche nationale und europäische Sicherheitspolitik ist indes die Reaktivierung der im Staat (von „oben“ bis „unten“) verfallenden republikanischen Tugenden und demokratie-ethischen Prinzipien: Redlichkeit, Wahrhaftigkeit, Rechtstreue, Gemeinwohlorientierung, Amtsethos und Unbestechlichkeit.<sup>5</sup> Vor allem die Amtswalter in den Sicherheitsbehörden müssen über ein besonders hohes Amtsethos verfügen. Es müssen, insbesondere auch für Europol, Dienstkräfte gewonnen und ausgebildet werden, „die, über höchste fachliche Qualifikation hinaus, absolut integer und fest in der demokratischen Ethik als gemeinsamem Unionsgut verwurzelt sind“. Polizeibeamte überdies, „die ihre eigentliche Motivation für den Kampf nicht aus einer Faszination von der Technik der Macht oder von der Macht der Technik beziehen, sondern aus dem festen Glauben an die gefährdeten demokratischen, rechtsstaatlichen Grundwerte, die in unserer Verfassung und in der Union verankert sind“.<sup>6</sup>

Diese Forderung, die schon allein vor dem Hintergrund der Organisierten Kriminalität ihre Berechtigung hat, ist nach dem 11. September 2001, im Zeichen einer neuen Dimension des internationalen Terrorismus,<sup>7</sup> nochmals nachdrücklich zu unterstreichen. Die ebenso spektakulären wie katastrophalen Anschläge auf symbolträchtige Bauten in New York (Twin Towers) und Washington (Pentagon) waren das schreckliche Werk der-

---

1 Vgl. die Übersicht bei Eike von Hippel, Zur Notwendigkeit einer präventiven Jurisprudenz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (2001), S. 145 ff.

2 Vgl. dazu Frederik Rachor, Das Polizeihandeln, in: Hans Lisken/Erhard Denninger, Handbuch des Polizeirechts, München 2001<sup>3</sup>, S. 362 ff.

3 Vgl. u. a. Hans-Jürgen Kerner, Organisierte Kriminalität in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Hamburg–Berlin–Bonn 2001, S. 173 ff., mit Nachweis der Literatur S. 197 ff.; Wolfgang Hetzer, Organisierte Kriminalität und Korruption. Schattenseiten der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32–33/2001, S. 30 ff.

4 Vgl. Günter Erbel, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, (2001), S. 1724.

5 So u. a. auch Helmut Schmidt, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, München 2000.

6 G. Erbel (Anm. 4), S. 1724.

7 Analysen dazu: Peter Waldmann, Terrorismus – Provokation der Macht, München 1998; Bruce Hoffmann, Terrorismus – Der unerklärte Krieg, Frankfurt a. M. 2001; Kai Hirschmann, Das Phänomen Terrorismus, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Anm. 3), S. 453 ff., mit Literaturnachweis S. 480 ff.; ders., Terrorismus in neuen Dimensionen, Hintergründe und Schlussfolgerungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2001, S. 7 ff.

jenigen Variante des in vielen Gestalten auftretenden Terrorismus, die man als „religiösen Terrorismus“<sup>8</sup> bezeichnet, konkreter: des Terrorismus islamisch-fundamentalistischer Prägung, verkörpert allen Anzeichen nach durch Bin Laden und sein Netzwerk namens al-Quaida.<sup>9</sup>

Diese Anschläge, begleitet und gefolgt von einer Serie echter und fingierter Milzbrandreger-Attacken, die in das terroristische Spektrum zu passen schienen, haben die öffentliche Sicherheit über die Vereinigten Staaten hinaus weltweit in nachhaltige Turbulenzen gestürzt, mit Schäden, die über die unmittelbar erzeugten weit hinausgehen und – der für Terroristen typischen Zielsetzung entsprechend<sup>10</sup> – hinausgehen sollten. Die entstandene globale Gefahrenlage wurde von der weltweiten Gemeinschaft potenziell bedrohter Staaten mit einem Verteidigungsbündnis in Gestalt einer Allianz gegen den Terrorismus beantwortet, die daran ging, ihre Strategien der Selbstverteidigung zu entwerfen und schrittweise zu realisieren.<sup>11</sup> Bei der Suche nach effizienten Formen und Mitteln einer kooperativen Sicherheitspolitik entstanden neue Kategorien der Sicherheitssystematik und der Sicherheitskonzeptionen, die vor allem die Kompetenzfelder des Militärs, der Polizei und der Nachrichtendienste betreffen. Diese Veränderungen geben Anlass, speziell auch das Thema Innere Sicherheit, insbesondere die polizeirechtlichen Aspekte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, im Schatten des neuen Terrorismus wieder aufzugreifen und zu überdenken.

Was die Suche nach den rechten Mitteln der Gefahrenabwehr und Risikominimierung angeht, so bin ich der Überzeugung, dass auch bei der Terrorismusbekämpfung – nicht anders als bei dem Kampf gegen die Organisierte Kriminalität – das Fundament jeder Sicherheitspolitik in einer kräftigen Belebung demokratischer Ethik und republikanischer Tugenden, in einer Festigung unserer demokratisch-rechtsstaatlichen Wertorientierung liegen muss. Leider haben nur wenige Kommentatoren aus dem Medienbereich diese notwendige geistige Dimension der Auseinandersetzung her-

ausgearbeitet. Dazu gehören zum Beispiel Cordt Schnibben, der in seinem Essay „Stehen die Türme noch?“<sup>12</sup> zutreffend geschrieben und belegt hat: „Das Attentat ist ein Angriff auf unser Denken“, oder Albert Keller mit seinem Aufruf zur intellektuellen Auseinandersetzung: „Der Westen muss für seine Ideale eintreten“ und der berechtigten Warnung: „Eine reine Spaßgesellschaft, die sich ihrer eigenen Grundwerte nicht bewusst ist und die nicht bereit ist, auch in einem Geisteskampf für ihr Ideal einzutreten, hat in diesem Konflikt keine Chance.“<sup>13</sup>

---

## II. Begriff und Systematik der öffentlichen Sicherheit

---

Der Begriff „Sicherheit“, der nach dem 11. September – zusammen mit dem Begriff „Terrorismus“ – die öffentlichen Diskussionen beherrscht, ist ein vieldeutiger Begriff,<sup>14</sup> der im Rahmen dieser Abhandlung jedoch nur in der Sinnvariante einer tatsächlichen Befindlichkeit, eines Zustandes interessiert, in dem bestimmte Güter und Werte (relativ) wirksam gegen Schäden oder vor Gefahren geschützt sind.<sup>15</sup>

Der demokratische Rechtsstaat unterscheidet wegen rechtlich verbrieftener Freiheit der Bürger bei der Sicherheit in diesem Sinne die „private“, die der Einzelne im individuellen Interesse erstrebt und in Freiheit und Selbstverantwortlichkeit nach eigenen Maßstäben bestimmt, und die „öffentliche“, die der Staat (vor allem durch die Polizei) im öffentlichen Interesse nach Maßgabe des objektiven Rechts zu gewährleisten hat.<sup>16</sup> Ein Beispiel: Ob der Bürger nach den Anschlägen auf die Luftsicherheit in risikoreicher Zeit wieder das Flugzeug als Verkehrsmittel wählt, liegt im Rahmen seiner *persönlichen* Entscheidungsfreiheit. Ob in den Flugzeugen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten Polizeibeamte mitfliegen, ist eine Frage des *öffentlichen* Interesse, die der Staat zu entscheiden berufen ist. Bei der privaten Selbstvorsorge für die eigene Sicherheit ist der Bürger in Zeiten besonderer Gefahren – man denke an das Risiko, Empfänger von Post mit Milzbrandregger zu werden –, in einem hohen Maße auf staat-

8 Vgl. B. Hoffmann, ebd., S. 112 ff.; Peter Heine, Terror – Extremistische Kräfte in Allahs Namen im Islam, Freiburg i. Br. 2001.

9 Vgl. Peter Bergen, Heiliger Krieg Inc. – Osama bin Ladens Terrornetz, Berlin 2001.

10 Vgl. B. Hoffmann (Anm. 7), S. 55.

11 Zur neuen Gefahrensituation, ihren tieferen Ursachen, sicherheitspolitischen sowie außenpolitischen Auswirkungen und Herausforderungen vgl. die Beiträge von Christian Hacke, August Pradetto und Ernst-Otto Czempiel; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2001.

12 Der Spiegel, 47/2001, S. 223 f.

13 Focus, 48/2001, S. 78.

14 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973<sup>2</sup>.

15 Vgl. ders., ebd., S. 208 ff.

16 Zur Abgrenzung vgl. Erhard Denninger, Polizeiaufgaben, in: H. Liskens/E. Denninger (Anm. 2), S. 209 ff.

liche Gefahrenaufklärungsaktionen und rechtzeitige Warnungen angewiesen.

Die im öffentlichen Interesse zu schützende Sicherheit (im weiteren Sinne) umfasst alle Sicherheitsbelange eines Gemeinwesens.<sup>17</sup> Nach der Schutzrichtung unterscheidet man die „äußere“ und die „staatsinterne“ Sicherheit, die sich auffächert in Verfassungssicherheit, Staatssicherheit, gesellschaftliche Sicherheit (einschließlich der individuellen Sicherheit), ökonomische und monetäre Stabilität, soziale Sicherheit, ökologische Sicherheit und die Rechtssicherheit in doppeltem Sinne: Schutz vor Rechtsbruch und Berechenbarkeit/Zuverlässigkeit rechtlicher Regelungen. Die sog. „Innere Sicherheit“ (als Schutzgegenstand der Sicherheitsbehörden) umfasst querschnittartig die Sicherheitsfelder aus dem Kreis interner Stabilitätsbereiche, die in die sachliche Zuständigkeit der Polizei, der Verfassungsschutz- und Katastrophenschutzbehörden fallen.<sup>18</sup> Grundsätzlich außerhalb der Zuständigkeiten der Sicherheitsdienste liegen die ökonomische, monetäre und soziale Sicherheit (die „wohlfahrtsstaatlichen“ Sicherheiten) sowie die Rechtssicherheit als eine Qualität des Rechts (für die der Gesetzgeber verantwortlich ist). Dagegen liegt die Rechtssicherheit als Schutz vor Rechtsbruch im Zentrum der polizeilichen Aufgabenstellung, wie die Definition der „öffentlichen Sicherheit“ im engeren, polizeigesetzlichen Sinne belegt: „Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates“.<sup>19</sup>

Diese allgemein anerkannte Sicherheitsdefinition ist terminologisch revisionsbedürftig, weil Sicherheit ein faktischer Zustand ist und der Begriff „Unverletzlichkeit“ die irriige Auffassung nähren kann, das Polizeirecht erstrebe oder verheiße absolute Sicherheit. Die Umschreibung ist auch inhaltlich verbesserungsfähig. In ihr sollten wegen der hohen polizeilichen Bedeutung der Sicherheitsidee die aufgelisteten Positionen näher konkretisiert und ergänzt werden. Die individuellen Rechte sollten beim Namen genannt (Menschenwürde, Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit) und verfassungsmäßige Werte wie Ehe und Familie sowie die Güter der Natur sollten aufgelistet werden.<sup>20</sup>

Die öffentliche Sicherheit im weiteren Sinne hat transnationale Dimensionen. Auf internationaler Ebene gibt es mannigfache Sicherheitsverbundsysteme, z. B. in Form der Gemeinschaftssicherheit der Europäischen Union und des Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit in Gestalt der NATO. Als Reaktion auf den 11. September ist erstmals ein tendenziell globaler Sicherheitsverbund geschaffen worden durch die weltweite Allianz gegen den Terrorismus, der zudem die Elemente der äußeren Sicherheit mit solchen der inneren (Polizei, Nachrichtendienste) verknüpft. Alle Dimensionen und Bereiche der öffentlichen Sicherheit sind ineinander verwoben und funktionell voneinander abhängig. Der Anschlag vom 11. September hat äußere und innere Sicherheit erschüttert und die praktische Untrennbarkeit dieser beiden Sicherheitsdimensionen aufgezeigt. Die hochgradige Abhängigkeit zwischen den polizeilichen und polizeiübergreifenden Sicherheitsbereichen wurde an den Folgen der Anschläge deutlich, die durch eine Destabilisierung der militärisch und polizeilich zu schützenden Sicherheit die Wirtschaft und die Finanzmärkte auf eine Talfahrt zwangen.

Die Interdependenzen der Sicherheitsfelder und die Idee transnationaler Sicherheitsverbundsysteme sind Gegebenheiten, die auch die Strukturen der Sicherheitspolitik bestimmen müssen, mit der dem Terrorismus Einhalt geboten wird. Die Gemeinschaft der abwehrbereiten Staaten setzt denn auch zunehmend auf eine kooperativ angelegte Sicherheitspolitik, die Bundeskanzler Schröder – schon 1999 – instrumental so umschrieben hat: „Die politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische und auch militärische Dimension müssen zusammengedacht, aber auch zusammengebracht werden.“<sup>21</sup> Es geht also um das Erfordernis einer Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen,<sup>22</sup> selbstverständlich unter Einschluss der polizeilich zu gewährleistenden Sicherheit.

Spezifische Ansätze in diese Richtung liefern auch die – in der öffentlichen Diskussion zu wenig beachteten – von der Vollversammlung der Vereinten Nationen bereits am 17. 12. 1996 angenommenen „Measures to eliminate international terrorism“<sup>23</sup>. In diesem Maßnahmenkatalog zur

17 Versuche von Systematisierungen bei F.-X. Kaufmann (Anm. 14), S. 49 ff.

18 Vgl. Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 1994 (durch die Innenminister/-senatoren der Länder und des Bundesministers des Innern), Bonn 1994.

19 E. Denninger (Anm. 16), S. 205.

20 Vgl. G. Erbel (Anm. 4), S. 1720.

21 Bundeskanzler Gerhard Schröder, Rede vor der Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik, 1999, zitiert nach Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Anm. 3), S. 27.

22 Vgl. Hans Frank, Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, ebd., S. 15 ff.

23 Abgedruckt in: Kurt Schelker, Innere Sicherheit in Deutschland und Europa, Starnberg, Stand: 1. 1. 1999, Nr. 5/5.

Bekämpfung des internationalen Terrorismus werden alle Akte, Methoden und Praktiken des Terrorismus als kriminelle und nicht zu rechtfertigende Machenschaften eingestuft. Des Weiteren werden das technische Angriffspotenzial der Terroristen bis hin zu biologischen und chemischen Waffen beschrieben und Maßnahmen skizziert, welche die internationale Staatengemeinschaft, kooperierend und koordinierend, zur Gefahrenabwehr ergreifen sollte. Die vielfältigen Abwehrstrategien reichen von der Polizeitechnik über die Sicherheitsgesetzgebung bis hin zur Austrocknung der Finanzströme, aus denen Terroristen ihre Geldmittel schöpfen. Die Spannweite der in diesem Dokument avisierten erweiterten Sicherheitspolitik wird deutlich in der Einbeziehung der Zielvorstellung einer Friedenskultur, einer „Culture of peace“.

Das herkömmliche Verständnis des Sicherheitsbegriffs und seine Systematik sind in die Geschichte der Sicherheitsidee eingebunden, die ein Spiegelbild der Entwicklung der Staatsidee ist.<sup>24</sup> Die Sicherheitsidee als Wesenselement der Staatlichkeit hat sich in drei Stufen entwickelt: 1. Sicherheit als Verhinderung zwischenmenschlicher (privater) Gewalt, garantiert von einer starken Staatsmacht (Thomas Hobbes: „Leviathan Staat“), 2. Sicherheit als Schutz bürgerlicher Freiheit vor Erdrückung durch den übermächtigen Staat (John Locke: Sicherheit vor dem Hüter der Sicherheit), 3. Sicherheit als (gesetzlich fundierte) soziale Absicherung der Menschen gegen die Risiken aus gelebter Freiheit (Sozialstaatsidee). Im modernen Staat demokratischer Prägung sind diese drei Sicherheitsaspekte zu einer umfassenden Sicherheitsidee verschmolzen. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland drückt dies durch die Staatsstrukturbestimmungen aus: „demokratischer und sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28 und Art. 20 des Grundgesetzes).

Insbesondere in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ist diese dreistufige Sicherheitsidee um eine vierte Stufe erweitert worden, nämlich um die Konzeption einer militärischen, später auch polizeilichen „transnationalen“ Sicherheit als Gemeingut und Aufgabe aller friedliebenden Staaten. Organisatorischen Ausdruck fand die Konzeption transnationaler Sicherheit in Institutionen wie der UNO, der NATO, der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) und der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), wobei gerade die

<sup>24</sup> Vgl. dazu Josef Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, Berlin–New York 1983.

letzten genannte Organisation Sinnbild für einen erweiterten, neuen Sicherheitsbegriff geworden ist.

Speziell mit Blick auf die polizeiliche Sicherheit ist deren transnationale Ausrichtung schon seit langem durch Existenz und Wirken von Interpol (gegründet 1923) belegt, in den letzten Jahrzehnten aber noch wesentlich vergrößert und verstärkt worden. Inzwischen können wir von einem „transnationalen Polizeirecht“<sup>25</sup>, ansatzweise auch von einem „europäischen Polizeirecht“<sup>26</sup> sprechen. Das Europäische Gemeinschaftsrecht hat auch zu einer Vergemeinschaftung zentraler Felder der polizeilichen Sicherheit geführt. Die Europäische Union ist als gemeinsamer „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ angelegt, der den Unionsbürgern „ein hohes Maß an Sicherheit“ bieten soll (Art. 29 des EU-Vertrages, Amsterdamer Fassung vom 19. 6. 1997). Diese objektiv-rechtliche Sicherheitsgarantie wird inzwischen durch ein subjektives Unions-Grundrecht auf „Freiheit und Sicherheit“ (Art. 6 der Grundrechts-Charta der EU) flankiert. Die Bekämpfung der Schwerstkriminalität, insbesondere der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus, ist Gemeinschaftsaufgabe geworden. Die zentralen Institutionen der europäischen Inneren Sicherheit sind *Europol* und die im Aufbau begriffene Strafverfolgungsbehörde *Eurojust*.

Dass der Ausbau von Europol nach dem 11. September erst recht zur Bekämpfung des Terrorismus energisch vorangetrieben werden sollte, ist klar. Aber die Umstrukturierung von Europol zu einer echten, mit Eingriffsmacht ausgestatteten Kriminalpolizei – einem europäischen „BKA“ – ist derzeit (leider) immer noch nicht in greifbarer Nähe.<sup>27</sup> Das Gerangel um einen einheitlichen europäischen Haftbefehl ist ein trauriger Beweis für die zahlreichen nationalen Sandkörner, die immer noch das europäische Getriebe in Sachen Sicherheit bremsen.

---

### III. Terrorismusbekämpfung als Sicherheitsproblem

---

Bei dem Problem, wie der Terrorismus zu bekämpfen ist, stellt sich die Frage nach den zuständigen

<sup>25</sup> Manfred Baldus, Transnationales Polizeirecht, Baden-Baden 2001.

<sup>26</sup> Vgl. Reinhard Mokros, Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: H. Lisken/E. Denninger (Anm. 2), S. 1207 ff.

<sup>27</sup> Vgl. das Interview mit Europol-Direktor Jürgen Storbeck, in: Der Spiegel, 49/2001, S. 200.

Sicherheitsorganen und nach der Wahl der richtigen (legalen und zwecktauglichen) Mittel. Die Zuständigkeit der Sicherheitsorgane bestimmt sich nach der Definition des Terrorismus,<sup>28</sup> nach dessen spezifischer Ausprägung und Angriffsweise. Prägend für den Terrorismus sind folgende Kriterien:

- Die Nichtanerkennung den Kampf einschränkender rechtlicher oder moralischer Grenzen.
- Das Ziel der Zerstörung des Widersachers als Verkörperung einer falschen politischen oder religiösen Wertordnung, die durch eine neue, „allein richtige“ ersetzt werden soll.
- Geheime Organisationsformen und verdeckt-konspiratives Vorgehen.

Von der Organisierten Kriminalität (OK),<sup>29</sup> mit der er sich zwar in den Bereichen Rauschgifthandel und Diamantenschmuggel überschneidet, jedoch nicht insgesamt deckt, unterscheidet der Terrorismus sich durch seine politische oder religiöse Zielsetzung und die Zerstörungsabsicht. Die OK ist unpolitisch, gewinnorientiert und darauf ausgerichtet, die staatlich-gesellschaftlichen Strukturen, ohne sie zu zerstören, parasitenähnlich auszunutzen.

Soweit Terroristen – wie bei den Anschlägen vom 11. September – den Angriff nach Technik und Schädlichkeitspotenzial auf einer kriegsähnlichen Ebene führen, werden innere und äußere Sicherheit in einer Gemengelage angegriffen. Bei evidenter Überforderung des polizeitechnischen Abwehrinstrumentariums geht die Gefahrenabwehraufgabe auf die Streitkräfte über. Zwar mag sich eine solche terroristische Attacke vom klassischen militärischen Angriff insofern unterscheiden, als es nicht direkt Streitkräfte eines fremden Staates sind, die die Attacke vortragen. Zur Begründung der militärischen Abwehrzuständigkeit muss im Selbstverteidigungsnotstand aber das Bestehen einer polizeilich nicht zu meisternden Gefahrenlage ausreichen.<sup>30</sup>

Die in der Bundesrepublik Deutschland aufgeworfene Frage, ob die Streitkräfte darüber hinaus zur Abwehr terroristischer Gefahren staatsintern polizeiunterstützend oder polizeientlastend eingesetzt

werden könnten,<sup>31</sup> beantwortet sich zum Teil aus dem Grundgesetz, das (z. B. in Art. 35) solche Einsätze im Fall des inneren Notstandes vorsieht. Weitergehende Verwendungen der Bundeswehr in notstandsähnlichen Lagen und für deren Dauer könnten im Wege einer Verfassungsergänzung ermöglicht werden, wenn und soweit sie zur Erhaltung der Sicherheit unverzichtbar sind.

Sieht man im Terrorismus (so wie in der OK) letztlich auch einen Angriff auf die freiheitliche Lebensform der demokratischen Gesellschaften – eine Sichtweise, die ich für richtig halte<sup>32</sup> –, so ist es konsequenterweise zulässig, auch die Verfassungsschutzämter mit ihren nachrichtendienstlichen Funktionen in die Terrorismusbekämpfung einzuschalten. Bayern setzt schon seit 1994 seinen Verfassungsschutz gegen die OK ein.<sup>33</sup> Der Bundesnachrichtendienst ist bereits durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. 10. 1994 mit der Aufklärung terroristischer Gefahrenquellen betraut worden.<sup>34</sup> Für die gegenüber dem Terrorismus dringend gebotene präventive Sicherheitspolitik ist es unerlässlich, dass die Geheimdienste eingesetzt werden und vor allem, dass sie als „Frühwarnsysteme“ auch wirklich funktionieren. Dass die amerikanischen Dienste, trotz vieler Vorboten terroristischer Gewalt, einen Anschlag wie den vom 11. September nicht „vorausgesehen“ haben, war ein verhängnisvoller Fehler. Auch die Organisation und Vorgehensweise von Terroristen, die in verdeckten Netzwerken wie „Geheimagenten“ arbeiten, lässt den Einsatz der Nachrichtendienste gegen sie als unverzichtbar erscheinen.

Soweit die öffentliche Sicherheit jenseits der Kompetenzfelder des Militärs und der Nachrichtendienste durch den Terrorismus gefährdet oder durch Straftaten gestört wird, ist die Polizei als Sicherheitsgarant gefragt – sowohl in ihrer präventiven (gefahrenabwehrenden) wie auch in ihrer repressiven (strafverfolgenden) Funktion. Angesichts der immens hohen Schadensrisiken, die von terroristischer Seite drohen, kommt der Prävention ein besonders hoher Stellenwert zu. Effiziente Prävention setzt voraus, dass die sicherheitsrelevanten Informationen von der Polizei erhoben werden können, ihr auch von anderen Stellen (Nachrichtendienste, Europol) vollständig und rechtzeitig zufließen, und dass die Polizei personell und technisch so ausgestattet wird, dass sie für

28 Zu den verschiedenen Begriffsbestimmungen vgl. B. Hoffmann (Anm. 7), S. 13 ff.

29 Zur Beschreibung dieses schwer erfassbaren Phänomens vgl. u. a. Hans-Werner Hamacher, *Tatort Bundesrepublik – Organisierte Kriminalität*, Hilden 1986, S. 7ff.; W. Hetzer (Anm. 3).

30 Der im Rahmen der NATO in Afghanistan militärisch geführte Verteidigungskrieg fand darin seine Rechtfertigung.

31 Vgl. dazu die Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 18. 9., 2001, abgedruckt in: *Die Polizei*, (2001) 11, S. 340.

32 Vgl. G. Erbel (Anm. 4), S. 1724 (betreffend OK).

33 Vgl. Bayrisches Verfassungsschutzgesetz, Art. 1 und 3.

34 Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit vgl. BVerfGE, Bd. 100, S. 313 ff.

die Abwehr der gravierenden Gefahren gerüstet ist.<sup>35</sup> Im Rahmen der Prävention sind insbesondere auch diejenigen Polizeifunktionen zu aktivieren, die sich aus den in der neueren Polizeigesetzgebung festgeschriebenen erweiterten Aufgabenkreisen der Polizei ergeben: die (schon) „vorbeugende“ Bekämpfung von Straftaten (z. B. durch Observation verdächtiger Gruppierungen) und Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen.<sup>36</sup> Die Unberechenbarkeit, wann, wo und wie Terroristen zuschlagen könnten oder werden, stellt die Polizei bei der Prävention vor schwierigste Aufgaben, deren Erfüllung höchste Sachkompetenz, besondere Planungsphantasie und große Einsatzflexibilität erfordert. Der Schwierigkeitsgrad der Aufgabe steigt noch wegen der Risiken, dass Terroristen oder Trittbrettfahrer das Spektrum realer Gefahren um Varianten von Anscheinsgefahren (Beispiel: Briefe mit Backpulver, die den Anschein einer Milzbrandregergefahr hervorrufen) erweitern können. Mit solchen bösartig oder leichtfertig produzierten Anscheinsgefahren lässt sich das öffentliche Leben vielfältig lähmen und die Einsatzkraft der Polizei im Bereich der echten Gefahrenabwehr erheblich herabsetzen.

Zu der notwendigen Vorbereitung auf künftige Gefahrenabwehr muss vor allem auch gehören, dass sich die Sicherheitsbehörden auf mögliche Anschläge auf die Informationstechnik oder mittels dieser einstellen und solchen Anschlägen, die im Extremfall Staat, Verwaltung und Wirtschaft funktionsunfähig machen könnten, vorbeugen.<sup>37</sup>

Aufgabe der Sicherheitsgesetzgebung ist es, den Sicherheitsorganen die Handlungsgrundlagen und Kooperationsmöglichkeiten zu geben, die für eine erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus erforderlich und mit den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates vereinbar sind. Besonderes Augenmerk ist auf folgende Sicherheitsfelder<sup>38</sup> zu lenken: Identifikationspapiere/Visa, Ausländer- und Asylrecht, Mechanismen zur Aufdeckung verdächtiger Personen/Gruppen (Beispiel: Rasterfahndung), Kontrolle des Vereinswesens (Stichwort:

35 Zur prekären Sicherheitslage und Überforderung der Polizei in Berlin vgl. Focus, 49/2001, S. 46.

36 Vgl. z. B. § 1 des Polizeigesetzes NRW (vom 24. 2. 1990).

37 Das Problem war Gegenstand des Seminars „Informationstechnologie und Sicherheitspolitik“, durchgeführt von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 21./22. 11. 2001 in Bonn. Vgl. dazu auch Reinhard Hutter, Angriffe auf Informationstechnik und Infrastrukturen – Realität oder Science Fiction?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 41–42/2000, S. 31 ff.

38 Vgl. den Überblick in den Beschlüssen der Innenministerkonferenz (Anm. 31).

Missbrauch des Religionsprivilegs), Aufspüren und Blockieren der Finanzkanäle der Terroristen, Luftsicherheit, Vorsorge gegen Einsätze von A-/B-C-Waffen, Katastrophenschutz.

Bis Ende 2001 lagen zwei „Anti-Terrorpakete“ der Bundesregierung vor. Das erste „Paket“ beinhaltete u. a. die Streichung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht, die es ermöglicht, Vereine, die unter missbräuchlicher Berufung auf ihre Religion zur Gewalt oder zum Umsturz der freiheitlichen Grundordnung auffordern, zu verbieten. Der Bundesinnenminister hat die neue Möglichkeit schon ausgeschöpft durch ein Verbot des islamischen Kölner „Kalifenstaates“ (im Dezember 2001). Das zweite „Paket“ erweitert die Informationserhebungsrechte der Verfassungsschutzbehörden (z. B. hinsichtlich von Banken, Luftverkehrsunternehmen, Post und Kommunikationsdienstleistern) sowie Strafverfolgungskompetenzen des BKA, das jetzt auch gegen Anhänger ausländischer Terrororganisationen vorgehen kann. Ferner werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um biometrische Daten (Fingerabdruck, Bild der Augeniris) in den Personalausweis aufzunehmen.

Im Zusammenhang mit den Diskussionen um die neuen gesetzlichen Sicherheitspakete hat der Bund Deutscher Kriminalbeamter die Forderung erhoben, eine Kriminalpolizei des Bundes zu schaffen. Diese Forderung halte ich für sicherheitspolitisch verfehlt. Das Bundeskriminalamt, wie es jetzt (als Sonderpolizeibehörde) besteht, leistet als Zentralstelle – im Verbund mit den Länderkriminalpolizeien – eine effiziente Arbeit in Sachen Verbrechensbekämpfung. Für die Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerster Kriminalität ist statt auf einzelstaatliche Zentralisierung der Kriminalpolizei auf Europäisierung der Kriminalpolizei, d. h. auf den Ausbau von Europol zu setzen!

Im Rahmen der bestehenden und verbesserten (bzw. weiter zu verbessernden) gesetzlichen Vorgaben kann und muss die Polizei spezifische verwaltpungspraktische Sicherheitskonzeptionen entwickeln, mit denen sie speziell den terroristischen Bedrohungen begegnen kann. Dabei kann sie auch auf insoweit verwertbare konzeptionelle Elemente derjenigen Sicherheitsstrategie zurückgreifen, die in den letzten Jahren – nach amerikanischem Vorbild – bundesweit unter der Bezeichnung „Aktion Sicherheitsnetz“<sup>39</sup> eingeführt und praktiziert worden ist. Vor allem die in der Konzeption wirksame

39 Vgl. G. Erbel (Anm. 4), S. 1721 ff.; Anne-Marie Kappeler, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Stuttgart 2001, S. 29 ff., 41 ff.

Idee eines „Community Policing“ mit enger Zusammenarbeit zwischen Polizei, Ordnungsbehörden, Kommunalverwaltung und Bürgerschaft liefert ein für das Management besonderer Krisen nützliches Sicherheitsmodell.

Die Einbeziehung der Bürgerschaft als Gemeinschaft sicherheitsbewusster, wachsamer Menschen, die mitverantwortlich zur Sicherheit beitragen, dürfte bei der Bewältigung der Terrorismusgefahren ein besonderer sicherheitspolitischer Gewinn sein. Das der „Aktion Sicherheitsnetz“ immanente Prinzip „zero tolerance“ (keine Nachsicht), bislang auf normale Sicherheits- und Ordnungsstörungen zugeschnitten, lässt sich hochstufen auf die Ebene der Abwehr terroristischer Gefahren, die es erst recht schon im Ansatz und hart zu bekämpfen gilt. Das entspräche auch der kriminalpolitischen Zielsetzung des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 2. 2. 1998 zu einer „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“,<sup>40</sup> der ein entschlossenes Vorgehen gegen kriminelle Handlungen und auch gegen die Ursachen der Kriminalität empfiehlt und Kriminalitätsprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ausweist.

---

#### IV. Sicherheit und Freiheit

---

Jede Epoche der sicherheitspolitischen Geschichte unseres Landes, in der Sicherheitskrisen zu einer Verschärfung des Sicherheitsrechts auf verfassungsrechtlicher und/oder gesetzlicher Ebene führten, war von einer Grundsatzdiskussion um die Relation zwischen Sicherheit und Freiheit, um die rechte Ausbalancierung dieser Grundwerte begleitet. Dies fand bereits bei der Schaffung der Notstandsverfassung<sup>41</sup> und bei der späteren Anreicherung der Polizeigesetze um neue, einschneidende Eingriffs- und Kontrollinstrumente statt.<sup>42</sup> Das ist auch jetzt wieder so, wo es – als Reaktion auf den 11. September – darum geht, Sicherheit neu zu definieren und die richtigen legislatorischen „Sicherheitspakete“ zu schnüren. Zunächst ist aber vor jeder utopischen Idee einer absoluten Sicherheit zu warnen, die etwa in der Vision, man könne den Terrorismus „ausrotten“, ihren Ausdruck findet. Der Terrorismus hat viele Gesichter

und wurzelt in Ideologien, also letztlich in den Köpfen von Menschen. Selbst wenn „die Köpfe rollen“ oder, besser gesagt, gerade wenn sie „rollen“, leben die Ideologien weiter. Der Terrorismus kann allenfalls in seinen schädlichen Auswirkungen so eingedämmt werden, dass wir mit verbleibenden Restrisiken „leben“ können.

Das Grundgesetz mit seiner demokratisch rechtsstaatlichen Substanz schließt freiheitsvernichtende (tendenziell „absolute“) Sicherheit ebenso aus wie sicherheitsvernichtende, grenzenlose Freiheit. Nach unserer Verfassung kann die Sicherheitsaufgabe des Staates nur als Auftrag verstanden werden, die realistischerweise „machbare“ Sicherheit zu optimieren und dabei Freiheitseinschränkungen zu Lasten der „Störer“ wie auch generelle, reflexmäßige Belastungen nicht missbrauchter bürgerlicher Freiheit (z. B. durch Kontrollstellen, Rasterfahndung) zu minimieren.<sup>43</sup> Das zentrale verfassungsrechtliche Instrument zur Steuerung der Ausbalancierung von Sicherheitsinteressen und Freiheitsbelangen ist das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Dieses erlaubt es auch, bei drastischen, allgemeinen Erhöhungen der Sicherheitsrisiken (zumindest für ihre Zeitdauer) die Sicherheitsgesetze „proportional“ zu verschärfen, solange dadurch der Wesensgehalt der Freiheitsrechte nicht angetastet wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat den hohen Rang der Sicherheit wie folgt gekennzeichnet: „Die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“<sup>44</sup> Und in seinem berühmten „Abhör“-Urteil (zur Notstandsverfassung) betont das Gericht die Sozialpflichtigkeit der Freiheit in Sachen Sicherheit und führt aus, dass der unbeteiligte Bürger Belastungen seiner Freiheit, die sich aus der staatlichen Wahrung hochrangiger Sicherheitsinteressen ergeben, als eine ihn „treffende Last“ zu tragen habe, sofern diese zumutbar und nicht übermäßig belastend sei.<sup>45</sup>

Sicherheit hat eben ihren Preis, nicht nur im finanziellen Sinne – dies betonten schon die nordamerikanischen Verfassungen von New Hampshire und

---

40 Pressestelle des IMK-Vorsitzenden, Presseinformation vom 2. 2. 1998.

41 Vgl. Theodor Maunz/Reinhold Zippelius, Deutsches Staatsrecht, München 1998, S. 414 ff.

42 Vgl. die Übersicht bei H. Lisken, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: H. Lisken/E. Denninger (Anm. 2), S. 68 ff.

43 Vgl. Günter Erbel, Sicherheit und Sicherheitspolitik aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Bundesgrenzschutzverband (Hrsg.), Sicherheit schaffen für ein Leben in Freiheit, Bonn 1978, S. 29 ff.

44 BVerfGE, Band 49, S. 56 f.

45 Vgl. ebd., Band 30, S. 26 f., 33.

Massachusetts aus dem 18. Jahrhundert –, sondern auch im ideellen, freiheitsverständlichen Sinne. Kritische Kontrolle ist bei jedem Ausbau gesetzlicher Polizeimacht demokratisch zulässig und geboten. Das ist keine Frage. Deplatziert ist jedoch eine künstliche Aufregung über Gesetzesänderungen, die bereits bestehende, wohl begründete Sicherheitspflichten des Bürgers nur weiter konkretisieren. So liegen die Dinge z.B. bei einer Anreicherung von Ausweispapieren durch Fingerabdruck und andere biometrische Daten, die nur dazu dienen, die Zweckerfüllung der Papiere noch sicherer zu machen. Überhaupt stehen manche rechtswissenschaftlichen und sicherheitspolitischen Bedenken – zumal solche von Datenschutzbeauftragten – gegen sicherheitsfördernde Neue-

rungen im Bereich polizeilicher Befugnisse in einem auffälligen Gegensatz zu der Akzeptanz, den eben diese Neuerungen beim „gesetzestreuen Durchschnittsbürger“ finden. Ein Beispiel hierfür ist die Videoüberwachung bestimmter öffentlicher Flächen, wie etwa der Bahnhofsvorplätze. Alle Stimmen, die ich bisher „aus dem Volk“ gehört habe, deuten darauf hin, dass man gegen Videokameras, wenn sie auch nur etwas mehr Sicherheit bringen, auch schon in Zeiten nur „normaler“ Kriminalität nichts einzuwenden hat. Alles in allem sollte eine kluge Haltung zur neuen Sicherheitspolitik von einer vernünftigen mittleren Linie des Denkens zwischen Sicherheitsfanatismus einerseits und Datenschutzhysterie andererseits bestimmt sein.