



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

25. Oktober 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 Paul Virilio *Essay*

Die überbelichtete Stadt

5 Eckart Werthebach

Deutsche Sicherheitsstrukturen im
21. Jahrhundert

14 Christoph Gusy

Geheimdienstliche Aufklärung und
Grundrechtsschutz

21 Jan Wehrheim

Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit

28 Wolfgang Hetzer

Europäische Strategien gegen Geldwäsche
und Terror

33 Wolf Dombrowsky

Terrorismus und die Verteidigung des Zivilen



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung **Das Parlament**,
Frankenallee 71 – 81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
 - Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung **Das Parlament**
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 19,15 halbjährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
 - Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.
- Die Veröffentlichungen
in der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Der Terroranschlag von Madrid im März dieses Jahres hat die Diskussion über Konsequenzen aus der veränderten Sicherheitslage verschärft. Benötigt Deutschland eine neue „Sicherheitsarchitektur“? Bislang konkurrieren die föderal organisierten Verfassungsschutz- und Kriminalämter miteinander und blockieren sich nicht selten gegenseitig. Die Innenminister von Bund und Ländern haben deshalb im Juli 2004 beschlossen, eine gemeinsame Antiterrordatei des Bundesnachrichtendienstes, der Verfassungsschutzbehörden und der Polizei einzurichten.

■ Die Grenzen zwischen Polizei- und Geheimdienstarbeit sind bereits als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA durchlässiger geworden. Zwei Antiterrorpakete wurden verabschiedet, mit denen die Vorfeldbefugnisse der Behörden erheblich ausgeweitet wurden. Die Geheimdienste dürfen bei Anbietern von Telekommunikationsleistungen, bei Fluggesellschaften und Kreditinstituten personenbezogene Daten abfragen. Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Januar nächsten Jahres werden Abschiebungen Verdächtiger erleichtert. Bis Ende 2005 wollen die EU-Innenminister neue, biometrisch durch Fingerbilder, Netzhautscan oder Gesichtserfassung abgesicherte Ausweispapiere einführen. In den USA wird bereits jetzt von Einreisenden die Hinterlegung biometrischer Kennzeichen verlangt; Fingerabdrücke und Digitalfotos werden mit Daten mutmaßlicher Terroristen abgeglichen.

■ Datenschützer warnen indes vor dem „gläsernen Bürger“. Der Zielkonflikt zwischen Freiheit und Innerer Sicherheit ist nicht neu. Bereits in der „bleiernen Zeit“ der alten Bundesrepublik in den siebziger Jahren kam es angesichts des RAF-Terrors zu Rasterfahndungen, und das Delikt „Bildung einer terroristischen Vereinigung“ wurde ins Strafgesetzbuch eingefügt. Heute verleihen Globalisierung und Digitalisierung der Debatte eine neue

Qualität. Die sich rasch entwickelnde RFID-Technologie (Radio Frequency Identification) etwa eröffnet neue Möglichkeiten zur Identifizierung und Kontrolle von Verdächtigen. Die automatisierte Erfassung von Körpermerkmalen und ihre digitale Verarbeitung erlauben den raschen Zugriff auf eine Fülle von Informationen.

■ Viele Bürgerinnen und Bürger scheinen in Zeiten terroristischer Bedrohungsängste Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten bereitwillig in Kauf zu nehmen. In britischen Städten hat sich die Anzahl der Videoüberwachungskameras vervierfacht; nach einer EU-Studie befürworten 90 Prozent der Briten solche Kameras an öffentlichen Plätzen. Nach einer Allensbach-Erhebung vom April 2004 meinen 44 Prozent der Deutschen, dass die Sicherheitsvorkehrungen gegen Terroranschläge nicht ausreichen, und über 60 Prozent wünschen, dass die Bundeswehr im Innern Polizei- und Grenzschutzaufgaben übernimmt.

■ Absolute Sicherheit kann es in hoch entwickelten Gemeinwesen nicht geben. Die komplexe Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur bietet Terroristen eine Fülle von „weichen Zielen“. Möglicherweise hilft gegen die terroristische Bedrohung – und gegen die verbreiteten Ohnmachtsgefühle – nur aktiver Bürgersinn: wachsame Gelassenheit, sowie das Vorleben der Werte und die Wahrnehmung der Grundrechte, gegen die islamistische und andere Terroristen zu Felde ziehen und die in einem „Gottesstaat“ niemals gewährt werden würden. Dazu gehört das Selbstbewusstsein, auch Verächtern der Freiheit die Möglichkeiten nicht zu versagen, die der Rechtsstaat bietet. Denn Freiheitsbeschränkungen ohne Humanität und Legalität, die pauschale Verdächtigung von Minderheiten oder Maßnahmen innerer Militarisierung sind geeignet, die rechtsstaatliche Demokratie zu schwächen.

Hans-Georg Golz ■

Die überbelichtete Stadt

Nach dem Kalten Krieg und seiner erschreckenden Vernichtungsdrohung gegen die Städte scheint es so, dass nun die Zeit der Kalten Panik vor einem Massenterror angebrochen ist, der das gleiche Unheil anzurichten vermag wie die alten internationalen Konflikte.¹

Der postmoderne Krieg hat sich gewissermaßen hyperkonzentriert – von den militärischen Schlachtfeldern früherer Zeiten zu einer gegen die Städte gerichteten Strategie. Wie „die Welt der Wirtschaft“ ist er zu einem Monopol geworden, in dem die frühere Geopolitik der Größe der Nationen unerwartet einer Metro-Politik heimischen Terrors Platz gemacht hat, eine permanente Bedrohung, welche die unbewaffnete Bevölkerung unterschiedslos trifft.

De facto hat die geostrategische Ausdehnung ihre Bedeutung für militärische Aktionen verloren, und zwar zugunsten einer metro-strategischen Konzentration, in der die Unterscheidung zwischen zivil und militärisch zu schwinden beginnt – wie diejenige zwischen privat und öffentlich. Daher rührt das Auftreten eines dritten Typus von Konflikten: Nach dem „Bürgerkrieg“ und dem „internationalen Krieg“ folgt nun der Krieg gegen die Zivilisten. Darin liegt auch die wichtige politische Bedeutung des Unterschiedes zwischen den Konsequenzen eines Katastrophenfalls (ob natürlichen Ursprungs oder durch die Industrie verursacht) und eines „massiven Attentats“ (für das Verantwortung übernommen oder das anonym verübt wird).

Wir wohnen teilnahmslos dem Niedergang des Nationalstaates bei, dem Ende des Monopols der öffentlichen Gewalt, die durch den Staat ausgeübt wird, zugunsten eines nach innen gerichteten Terrors, der nicht nur die Demokratie in hohem Maße bedroht, sondern auch die Republik und ihren Rechtsstaat. Das erweiterte Europa wird diese Fragen nicht lange unbeachtet lassen können. Sie sind nicht mehr nur eindimensional politisch, sondern „metro-politisch“, da die demographische Konzentration der Bevölkerungen in den Mega-

Polen die althergebrachten Kriegsschauplätze bereits im Laufe des 20. Jahrhunderts schrittweise verdrängt hat: vom Schlachtfeld in die Stadt, mit vernichtenden Luftangriffen, die das „massive Attentat“, die größtmögliche Katastrophe gegen die städtischen Ballungsräume zu Beginn des 21. Jahrhunderts, bereits ahnen ließen.

Daher verändert sich auch der Begriff der Verteidigung auf radikale Weise. Nach der militärischen Verteidigung der Länder und der zivilen Verteidigung der Bevölkerung steht nun, so scheint es, eine neue Frage im Vordergrund: Neben die nationale Sicherheit, die im Wesentlichen auf bewaffneten Streitkräften und der sozialen Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger beruht – und die dort, wo sie noch existiert, bedroht und obendrein in einer Reihe von Rechtsstaaten unterentwickelt ist –, tritt die entscheidende Frage der Sicherheit der Menschheit, welche die bisherige Bedeutung des Begriffs „Gemeinwohl“, das der Staat garantiert, erweitert.

Kürzlich hat es die frühere Hochkommissarin der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Sadako Ogata, angedeutet: „Der 11. September hat bewiesen, dass kein Staat – sei er militärisch auch noch so stark – seine Bürger zu schützen vermag, selbst innerhalb der eigenen Grenzen nicht.“² Angesichts dieser alarmierenden Feststellung, die nicht nur die Versuchung eines Nihilismus der Verteidigung einführt – wie er in manchen nordischen Ländern vor dem Zweiten Weltkrieg bestand –, sondern auch einen Nihilismus des öffentlichen Raums, in dem die Stadt das Epizentrum darstellen könnte, ist es hilfreich, sich die historische Entwicklung der Streitkräfte vor Augen zu führen. Wurden Konflikte in der Zeit von Obstruktionswaffen (Festungsmauern und -bauten jeder Art) zunächst in Form von Stellungskriegen ausgetragen, führte die weitere Entwicklung zum Bewegungskrieg und am Ende zum Blitzkrieg, in dem Vernichtungswaffen die städtischen Befestigungsanlagen verdrängten. Das Aufkommen der Abschreckungsstrategie hat unter der (relativen) Trägheit des Gleichgewichts des Schreckens mit der Verhinderung von Schlachten nicht nur den Rüstungswettlauf und die Proliferation gefördert, sondern vor allem die

Übersetzung aus dem Französischen von Nicole Maschler, Berlin. Der Titel des Originals lautet „La Ville Surexposée“.

¹ Vgl. Paul Virilio, *Ville panique. Ailleurs commence ici*, Paris 2004.

² Zit. nach Philippe Pons, *Das Plädoyer von Sadako Ogata für die humanitäre Sicherheit*, in: *Le Monde* vom 6. 1. 2004.

Entwicklung von Massenkommunikationswaffen. Diese führten nicht nur zu einer Umwälzung der früheren Geopolitik der Nationen, sondern sie zerstörten die Stabilität einer – heute seit über zehn Jahren der Vergangenheit angehörenden – militärischen „Kultur“, symbolisiert durch den Fall der „Festungsmauer“ von Berlin und dem Zusammenbruch des „Bergfriedes“ World Trade Center in New York.

Gleichsam wie einem fatalen Ausdruck dieser Panik wohnt man derzeit dem institutionellen Konflikt in den USA zwischen dem seit drei Jahren marginalisierten State Department und dem Pentagon bei, aber auch dem Projekt einer Zerteilung der US-Armee in die bisherige und in den Entwurf von Anti-Krisen-Streitkräften. Gleichzeitig wird versucht, die Schäden der fortschreitenden Zerstörung der soziopolitischen Form des Rechtsstaates zu beheben – in einem öffentlichen Raum, der eine beschleunigte Privatisierung erfährt.

Ob man will oder nicht: Öffentlicher Raum und öffentliche Gewalt sind untrennbar, und jeder Versuch einer Teilung führt früher oder später zur Infragestellung nicht nur der nationalen, sondern vor allem auch der menschlichen Sicherheit, mit den offensichtlichen Risiken nicht nur eines „Politizids“³, sondern des wirklichen Genozids. Das „Prinzip der Vorsorge“, das wir aus der Ökologie kennen, ist daher vor allem auf die notwendige Stabilität des öffentlichen Rechts und seines Raumes, das Umfeld für jede wirkliche Demokratie, anzuwenden. Es gilt anzumerken, dass ein solcher neuer Begriff von „menschlicher Sicherheit“, der vor kurzem in Kanada und in Japan übernommen wurde – dort möglicherweise als Folge des schweren Erdbebens von Kobe und des Attentats der Aum-Sekte in der Tokioter U-Bahn –, in hohem Maße dazu beitragen könnte, den unzivilisierten Krieg zu verdammen, der nicht nur den Rechtsstaat, sondern auch unsere gesamte Zivilisation zu verwüsten droht.

Nach der Privatisierung der Energieversorgung könnte jene des öffentlichen Raums fatalerweise nicht nur in die Professionalisierung der öffentlichen Gewalt münden, sondern in einen wahrhaftigen „Nihilismus der Verteidigung“, die nicht mehr so sehr den Eindringling beträfe, den erklärten Feind, wie es etwa die schwedische Bewegung „Forvarsnihilism“ hoffte, als sie in den zwanziger Jahren fragte: „Ist die Invasion unseres Territoriums durch ein anderes zivilisiertes Volk eine wirklich ernste

Sache?“⁴ Sie beträfe vielmehr die Institution des Militärischen selbst, das Fundament des „Rechtes auf Verteidigung“, das jeder Politik zugrunde liegt. Was lässt sich heute sagen über das Eindringen eines „zivilisierten Volkes“ in ein fremdes Territorium, wenn es sich um Massenterrorismus im Zeitalter der Globalisierung handelt, der die Gesamtheit der Transportkapazitäten und der Telekommunikation nutzt, die gewöhnlich dem Tourismus und den vielfältigsten Formen des Austausches offener Gesellschaften zur Verfügung stehen?

Claustropolis oder Cosmopolis? Eine abgeschottete Gesellschaft oder eine Kontrollgesellschaft, in der das elektronische Portal auf die Festungsmauer folgt? Tatsächlich scheint dieses Dilemma trügerisch, angesichts der zeitweisen Verdichtung der Augenblicklichkeit und der Allgegenwart im Zeitalter der Informationsrevolution. Die hochtechnisierte, interaktive, höchst anfällige Gesellschaft, in der die reale Zeit die Oberhand über den realen Raum der Geostrategie gewinnt, begünstigt eine „Metro-Strategie“, bei der die Stadt weniger das Zentrum eines Territoriums darstellt, eines nationalen Raumes, als vielmehr das Zentrum der Zeit, der globalen Zeit, die aus jeder Stadt den Resonanzkörper unterschiedlichster Ereignisse macht: nukleare Pannen, schwere Unfälle, Massenattentate, Brüche der sozialen Ordnung hervorgerufen durch die extreme Fragilität einer abweichenden demographischen Polarisierung, mit Megapolen, die morgen nicht Millionen, sondern viele Millionen Einwohner in den Hochhäusern vereinigen. Dort sind sie vernetzt, und die Standardisierung der öffentlichen Meinung der industriellen Ära wird plötzlich durch die Synchronisierung einer öffentlichen Emotion abgelöst, die in der Lage ist, nicht allein die repräsentative Demokratie abzuschaffen, sondern jede Institution, und an ihre Stelle kollektive Hysterie und Chaos zu setzen, für das einige Kontinente bereits jetzt ein unseliges Beispiel abgeben.

Als Schlussfolgerung muss betont werden, dass sich – wenn die Interaktivität für den Informationsbereich das ist, was die Radioaktivität für die Energieversorgung ist – die Abschreckung grundlegend verändern wird. Militärische oder zivile Abschreckung? Es handelt sich nicht mehr nur um das Überschreiten der Geopolitik oder die Rückkehr zur Belagerung, sondern um ein Vordringen an Grenzen, einen Aufstieg zu Extremen, die sich Clausewitz nicht hatte vorstellen können.

3 Vgl. Baruch Kimmerling, *Politicide – les guerres d'Ariel Sharon contre les palestiniens*, Paris 2003.

4 Vgl. Paul Virilio, *Forvarsnihilism – mouvement animé par la Fédération des Jeunesse socialistes suédoises. Défense populaire et luttes écologiques*, Paris 1978.

Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert

Der internationale Terrorismus – eine globale, vielleicht sogar epochale Herausforderung – bedroht unsere Zivilisation. Die Terrorangriffe vom 11. September 2001 und die zahlreichen Anschläge danach mit einer Vielzahl von Toten und Verletzten überall in der Welt verstärken die Furcht vieler, unvermittelt und unvorbereitet Opfer von Terrorakten zu werden. Sicherheitsanalysen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass in Zukunft mit weiteren barbarischen terroristischen Angriffen zu rechnen ist.¹

Die Dimension der terroristischen Bedrohung ist neu. Die trotz der militärischen Überlegenheit bestehende Verletzlichkeit freier Staaten und die Schutzlosigkeit ihrer Bürger werden offenbar. Die militärische Abschreckung versagt, da es sich nicht um Angriffe selbständiger Völkerrechtssubjekte, sondern um vernetzte Tätergruppen oder Einzeltäter aus unterschiedlichen Herkunftsländern handelt.² Gegenüber Attentätern, die ihren Tod in Kauf nehmen oder ihren Körper als Waffe einsetzen, bleiben die general- und spezialpräventiven Mechanismen des Strafrechts (Entdeckungsrisiko, Angst vor Strafe) wirkungslos. Kein Staat darf es zulassen, dass sein Volk terroristischen Angriffen schutzlos ausgeliefert und er damit erpressbar wird. Vorrangiges Ziel muss es sein, bereits die Vorbereitung terroristischer Anschläge so frühzeitig zu erkennen, dass sie verhindert werden können. Die Anstrengungen von Politik und Administration sind mithin auf die Abwehrstrategien zu konzentrieren, die auf eine effektive Prävention gerichtet sind. Gleichzeitig muss aber auch die notwendige Sicherheitsvorsorge getroffen werden, um der Bevölkerung im Ereignisfall größtmöglichen Schutz zu gewährleisten.

Im Zielspektrum islamistischer Terroristen stehen vor allem die USA, Großbritannien und Israel sowie deren Einrichtungen im Ausland. Das militärische Engagement Deutschlands bei der

Bekämpfung des Terrorismus hat die Anschlagsgesfahr auch in Deutschland erhöht.³ Diese Einschätzung⁴ schärft den Blick auf den Status quo ante: Vor den Ereignissen des 11. September 2001 war Deutschland offenbar kein Angriffsziel für die Planer islamistischer Terroranschläge. Überraschen kann dies nicht, zeigen doch nicht nur die Erkenntnisse aus dem Kaplan-Verfahren vor dem OLG Düsseldorf, sondern vor allem auch die Aktionsfähigkeit der hier offenbar weitgehend

3 Der „Stellvertreter“ Osama bin Ladens, Aiman al-Zawahiri, drohte in einer im Oktober 2002 veröffentlichten Tonbandaufzeichnung: „Wir haben einige Botschaften an Amerikas Verbündete geschickt, damit diese ihre Beteiligung an dessen Kreuzzug beenden. Die kämpfende Jugend hat eine Botschaft an Deutschland und eine an Frankreich geschickt. Wenn das nicht ausreicht, kann die Dosis erhöht werden.“ Er nahm offenbar Bezug auf den Terroranschlag auf der Insel Djerba am 11. 4. 2002, bei dem 21 Touristen, darunter 14 Deutsche, getötet wurden. Am 12. 11. 2002, am 13. 7. 2003, am 17. 11. 2003 und im März 2004 wurden von bin Laden und anderen Aktivisten der Al Qaida weitere Terroranschläge angedroht; teilweise wurden die Ankündigungen mit der Forderung verknüpft, die Europäer sollten bis zum 15. 7. 2004 die muslimischen Länder verlassen haben. Ende August 2004 erneuerten die Abu-Hafs-al-Masri-Brigaden, die nach eigenen Angaben der Al Qaida nahe stehen, unter Hinweis auf den Anschlag in Madrid vom 11. 3. 2004 auf einer Internetseite die Drohungen gegen die europäischen Staaten.

4 Nach dem 11. 9. 2001 sind von islamistischen Terroristen u. a. folgende Anschläge begangen worden: 11. 4. 2002: 21 Touristen, darunter 14 Deutsche, werden bei einem Anschlag auf der tunesischen Insel Djerba getötet, 29 Personen verletzt; 8. 5. 2002: In Karatschi werden bei einem Bombenanschlag auf einen französischen Militärbus 11 Menschen getötet; 12. 10. 2002: Im Ferienort Kuta Beach auf Bali/Indonesien werden durch einen Bombenanschlag 202 Menschen, überwiegend Touristen, getötet; 28. 11. 2002: In Mombasa/Kenia werden durch einen Selbstmordanschlag 13 Menschen getötet und 80 verletzt; der Versuch, eine vollbesetzte israelische Passagiermaschine mit einer Boden-Luft-Rakete abzuschießen, misslingt; 12. 5. 2003: In Riad/Saudi-Arabien explodieren drei Autobomben in einem Ausländerwohngebiet; dabei sterben 35 Menschen; 16. 5. 2003: In Casablanca/Marokko kommen bei Sprengstoffanschlägen auf ausländische und jüdische Einrichtungen über 44 Menschen ums Leben; 7. 6. 2003: In Kabul/Afghanistan werden bei einem Selbstmordanschlag auf einen Bundeswehr-Bus vier Menschen getötet; 8. 11. 2003: In Riad/Saudi-Arabien sterben bei einem Selbstmordanschlag auf eine Wohnanlage für Ausländer 18 Menschen; 15. 11. 2003: In Istanbul sterben bei Selbstmordanschlägen in den Stadtteilen Beyoglu und Sisli 25 Menschen; 11. 3. 2004: In Madrid werden bei drei Bombenanschlägen auf Züge des morgendlichen Berufsverkehrs 200 Menschen getötet und 1400 verletzt; 29. 3. 2004: In Chobar/Saudi-Arabien stürmen Terroristen Wohnblöcke westlicher Firmen; dabei sterben 22 Menschen.

1 Vgl. The 9/11 Commission Report: „Alle Experten, mit denen wir gesprochen haben, haben uns versichert, gegenwärtig sei ein Angriff von noch größerem Ausmaß möglich – und sogar wahrscheinlicher.“ Zit. nach Cicero, Magazin für politische Kultur, 1 (2004) 9, S. 50.

2 Vgl. Werner Weidenfeld, Für ein System kooperativer Sicherheit, in: ders. (Hrsg.), Herausforderung Terrorismus – Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden 2004, S. 11 f.

unbehellig gebliebenen späteren Attentäter um Mohammed Atta, dass die deutsche Ausländerpolitik möglicherweise nationale und internationale Sicherheitsrisiken nicht ausreichend berücksichtigt hat. Ungewollte, aber nahezu zwangsläufige Folge war das Entstehen von Rückzugsräumen zur Vorbereitung terroristischer Aktivitäten, deren Stoßrichtung außerhalb Deutschlands lag und die durch Angriffe auf Einrichtungen in Deutschland nicht gefährdet werden sollten.

Neue Abwehrstrategien

Es war die amerikanische Regierung, die als erste von der Notwendigkeit sprach, neue Abwehrstrategien zu entwickeln. So sagte Präsident George W. Bush wenige Tage nach dem 11. September 2001: „Wir wissen heute, dass Tausende von ausgebildeten Mördern Angriffe gegen uns planen, und dieses schreckliche Wissen verlangt von uns ein anderes Vorgehen.“ Vor der Militärakademie in West Point wies er darauf hin, dass (militärische) Abschreckung nicht genüge, weil die Drohung mit massiver Vergeltung Terroristen ohne Land und Volk nicht von ihrem Tun abhalte. Prävention bedeute, dass Amerika eingreifen müsse, bevor der Feind angreife; *defensive intervention* ist Ausdruck dieser neuen nationalen Sicherheitsstrategie. Es ist davon auszugehen, dass die USA künftig das Recht auf Selbstverteidigung in einer Weise zur Anwendung bringen, dass der vorbeugende Schutz des eigenen Staates mit erfasst wird. Daraus folgt, dass eine militärische Intervention wie im ersten Golfkrieg nicht erst bei der Entfaltung äußerer Aggression erfolgt, sondern bereits bei deren Vorbereitung einsetzt.

Reformkonzepte der USA

Die neue amerikanische Verteidigungsstrategie dokumentiert das 2003 errichtete und mit Kabinettsrang versehene Department of Homeland Security. Das Ministerium ist eine für die amerikanische Staatsverfassung außergewöhnliche Neuschöpfung, die an die Kompetenzen von Innenministerien in föderal organisierten Ländern Europas erinnert. Es fasst den Kampf gegen den internationalen Terrorismus in einer Behörde zusammen.⁵

5 Vgl. Eckart Werthebach, Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: Christian Leggemann/Kai Hirschmann (Hrsg.), Der Kampf gegen den Terrorismus, Berlin 2003, S. 339–345.

Neben den von der Administration eingeleiteten Reformen sind im Schlussbericht der Unabhängigen Parlamentskommission zur Untersuchung der Terroranschläge vom 11. September, „The 9/11 Commission Report“ vom 22. Juli 2004, nicht nur schwere Versäumnisse und systemimmanente Unzulänglichkeiten bei Geheimdiensten, der Polizei und Ministerien festgestellt, sondern auch weit reichende Reformen gefordert worden⁶, um schlechte Recherchen, mangelhafte Zusammenarbeit und institutionelle Eifersüchteleien künftig zu verhindern, die seinerzeit Hinweise auf die 19 Selbstmordattentäter überdeckt hätten. Außerdem seien die Sicherheitsvorkehrungen in der Luft und zu Wasser unzureichend.

Der Ausschuss empfiehlt, „im Krieg gegen den Terrorismus“ die Position eines Direktors für Nationale Aufklärung (National Intelligence Director) mit Kabinettsrang zu schaffen und dem Amt ein Nationales Zentrum für Terrorismusabwehr (National Counterterrorism Center) zuzuordnen. Auf diese Weise sollen das geheimdienstliche Wissen auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung und die Operativmaßnahmen in einer Institution zusammengefasst werden. Dem Direktor für Nationale Aufklärung soll nicht nur die Aufsicht über CIA und NSA sowie die 13 anderen (vor allem militärischen) Nachrichtendienste übertragen werden, sondern auch – und das wäre die entscheidende Neuerung – die Kontrolle über das Gesamtbudget aller Nachrichtendienste mit ca. 40 Mrd. Dollar pro Jahr.

Dem republikanischen Vorsitzenden des Senatsausschusses für Geheimdienstfragen, Pat Roberts, gehen die vom Untersuchungsausschuss vorgeschlagenen Reorganisationsmaßnahmen noch nicht weit genug. Er will die Sicherheitsarchitektur grundlegend verändern und greift unmittelbar in die Besitzstände des Verteidigungs-, Heimatschutz- und Justizministeriums, der CIA und des FBI ein. Senator Roberts schlägt vor, in der Funktion eines Direktors für Nationale Aufklärung die wichtigsten nachrichtendienstlichen Aufgaben zentral zu bündeln. Außerdem soll er die Personal- und Budgethoheit über die Nachrichtendienste erhalten. Zusätzlich will Roberts die drei wichtigsten Abteilungen der CIA – Beschaffung und Auswertung/Analyse von nachrichtendienstlichen Informationen, verdeckte Ermittlungen sowie Technische Entwicklung und Forschung – als selbst-

6 So heißt es zu Beginn der Empfehlungen für die Behördenstruktur: „Wir treten für umfassende Veränderungen der Organisation des Staatsapparates ein.“ Zit. nach Cicero (Anm. 1), S. 52.

ständige Organisationseinheiten jeweils unter Leitung eines Stellvertreters des Direktors für Nationale Aufklärung einrichten. Damit würde das Pentagon seinen Einfluss auf die zentrale Informationsammlung durch CIA, NSA und die Satellitenaufklärung, das Department of Justice den auf die Terrorismusabwehr einschließlich der nachrichtendienstlichen Hauptabteilung des FBI verlieren. Die CIA wäre zerschlagen und ein neuer Geheimdienst entstanden, der jeder Diktatur gut zu Gesicht stünde. Der Direktor für Nationale Aufklärung der USA wäre der nach dem Präsidenten wohl mächtigste Mensch der westlichen Welt.⁷

Schon die (gemäßigten) Empfehlungen des Parlamentsausschusses sind nicht ohne weiteres mit den von der Regierung nach dem 11. September 2001 umgesetzten Reformen kompatibel. So ist offen, wie die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen einem mit Kabinettrang versehenen Direktor für Nationale Aufklärung und dem 2003 geschaffenen Heimatschutzministerium sinnvoll aufgeteilt werden können. Die Errichtung des Department of Homeland Security wurde von Bush als die bedeutsamste Organisationsänderung seit 50 Jahren – seinerzeit wurde der Nationale Sicherheitsrat geschaffen – bezeichnet.

Die Vorstellungen von Senator Roberts verändern die amerikanische Sicherheitslandschaft. Beiden Reformmodellen ist eines gemeinsam: Sie belegen ein tiefes Unbehagen gegenüber dem bisherigen Sicherheitsapparat, von dem die erhoffte Stärkung der präventiven Terrorismusabwehr offenbar nicht erwartet wird. Eine verlässliche Einschätzung der Reformmodelle, die vermutlich nicht die letzten Vorschläge sein werden, ist nur schwer möglich. Wichtig ist jedoch für die sehr verhaltene Strukturdiskussion in Deutschland, dass das durch den Terror bisher am stärksten betroffene Land die Unzulänglichkeit des aus der bipolaren Weltordnung der Nachkriegszeit entstandenen Sicherheitsapparats erkannt hat und tief greifende Veränderungen für unverzichtbar hält.

Reformkonzepte Deutschlands

Die Überlegungen zu weit reichenden Reorganisationsprozessen in der Sicherheitsarchitektur der USA führten in Deutschland bisher nicht zu vergleichbar tief greifenden Erneuerungen, obwohl auch die Bundesregierung den Terrorismus als epochale Herausforderung bezeichnet und in zwei

7 Vgl. Republikaner wollen CIA zerschlagen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 24. 8. 2004, S. 5; Ade CIA, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 24. 8. 2004, S. 1.

umfangreichen Gesetzespaketen die Befugnisse der Sicherheitsbehörden erweitert hat.⁸ Die vom Bundesinnenminister im Sommer 2004 ausgehende Diskussion, die föderale Sicherheitsarchitektur zu verändern und die Kompetenzen des Bundeskriminalamtes (BKA) und des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) zu Lasten der Landesbehörden zu stärken, versandete rasch im heftigen Widerspruch der Landesinnenminister.

Für Deutschland bedeutsam ist, dass die amerikanische Regierung mit der Errichtung des Heimatschutzministeriums originäre Kompetenzen für die zivile Sicherheitsvorsorge (Katastrophenschutz, Zivilschutz einschließlich Abwehr von Anschlägen mit ABC-Waffen) gebündelt und die dafür notwendigen Führungs- und Entscheidungsstrukturen geschaffen hat. In Deutschland hingegen fehlte es bei zivilen Großschadenslagen – die über regionale Naturkatastrophen und konventionelle Unglücksfälle hinausgehen, für welche die Länder und Kommunen zuständig sind – bis zum vergangenen Jahr an einem gesamtstaatlichen Krisenmanagement.⁹ Die Kompetenzaufteilung verharrt noch in den Zeiten des Kalten Krieges; nämlich in der auf den Verteidigungsfall bezogenen Zivilschutzzuständigkeit des Bundes und der friedensmäßigen Katastrophenschutzzuständigkeit der Länder und Kommunen.¹⁰ Lothar Rühl hat anschaulich auf den „Kompetenzwirrwarr“ hingewiesen. Er schlägt vor, entweder die Zuständigkeiten beim Bundesinnenminister zu bündeln oder ein eigenes Ressort zu schaffen, in dem die Zivilverteidigung, der Katastrophenschutz, die Sicherheit der Dateninformationen und des Fernmeldewesens sowie der Seuchenkontrolle angesiedelt sind.¹¹

Mit der 2003 von den Innenministern des Bundes und der Länder verabschiedeten Konzeption

8 Vgl. Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 9. 1. 2002, BGBl I, S. 361.

9 Die Innenministerkonferenz (IMK), in der die erheblichen organisatorischen und personellen Defizite seit 2002 offen angesprochen wurden, lässt das Konzept „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ fortschreiben.

10 Symptomatisch ist der Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung vom 16. 12. 2002 zur Bewältigung der Hochwasserkatastrophe im Sommer 2002: „Die Bundeswehr nahm mit ihren leistungsfähigen und zahlenmäßig starken Einsatzkräften in vielen Bereichen eine Schlüsselrolle zur Bewältigung der Katastrophe ein. Eine Führungsrolle hat sie nicht beansprucht, sie ist ihr aber an vielen Orten zugewachsen. Dabei war es hilfreich, daß (...) sie über alle wesentlichen Mittel zur Bekämpfung einer Katastrophe selbst verfügt. Der geordnete Einsatz von Kräften und Mitteln ist geübte Praxis ihrer Führer und ihrer Führungsorganisation.“

11 Vgl. Lothar Rühl, Eine Erweiterung des Bundessicherheitsrates, in: FAZ vom 9. 4. 2002, S. 10.

„Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ wurde begonnen, die Defizite aufzuarbeiten. Mit der Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zum 1. Mai 2004 wurde eine wichtige Koordinierungsstelle geschaffen. Das BBK besitzt jedoch keine operativen Kompetenzen. Die Innenminister haben im Juli 2004 erneut betont, dass angesichts der verschärften Sicherheitslage nach den Terroranschlägen von Madrid am 11. März 2004 der Bevölkerungsschutz weiter entwickelt werden müsse. Es gelte vor allem, die Planung für Maßnahmen bei einem Massenansturm von Verletzten voranzutreiben.¹² Der entscheidende Reformschritt, der die Zerteilung zwischen Katastrophenschutz und Zivilschutz überwindet, steht noch aus.

Schwachstellenanalyse

Die folgende Analyse greift nicht nur die in Rechtsstaaten durch Organisations- und Gesetzesentscheidungen gewollten, systemimmanenten Sollbruchstellen auf, die zugunsten individueller Freiheitsrechte zwangsläufig informationelle und kooperative Defizite im Sicherheitsbereich nach sich ziehen. Sie weist auch auf allgemeine Fehlerquellen und Wissensmängel in der Beschaffung, Auswertung und Übermittlung von Informationen hin, welche die Effizienz präventiver Schutzmaßnahmen erheblich beeinträchtigen können.

- Der internationale (islamistische) Terrorismus gefährdet die innere und äußere Sicherheit gleichermaßen. Der Schutz der äußeren Sicherheit und die Verteidigungsbereitschaft sind auf Angriffe selbständiger Völkerrechtssubjekte ausgerichtet. Nach bisherigen Erkenntnissen handelten die Täter der Anschläge vom 11. September 2001 nicht im Auftrag eines Staates und sind außerdem verschiedenen Nationalitäten arabischer Länder zuzuordnen.

- Den Sicherheitsbehörden der westlichen Staaten sind weder die Identität noch die Anzahl, weder die Herkunft noch der gegenwärtige Auf-

¹² Die Länder forderten den Bund auf, das geltende Zivilschutzgesetz an die neue, asymmetrische Bedrohungslage unter Beibehaltung der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung anzupassen; außerdem soll der Bund Gefährdungseinschätzungen vorlegen, in denen die Risiken bestimmt werden. Vgl. Christian Leggemann, Der Einsatz der Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung – Die aktuelle Debatte in Deutschland, in: ders./K. Hirschmann (Anm. 5), S. 255 ff.

enthalt von Tausenden islamistischer Terroristen bekannt. Der Schutz der inneren Sicherheit durch präventive Maßnahmen wird durch das mangelhafte Wissen über mögliche Täter erheblich erschwert¹³.

- Den westlichen Staaten fehlt es an Erfahrung und Experten in der Bekämpfung international operierender islamistischer Terroristen, die nicht nur in ihren Herkunftsländern, sondern auch im Operationsgebiet selbst und in den mit ihrem Gastland befreundeten Staaten „Stützpunkte“ unterhalten. Die hohe Zahl von Landsleuten ihres Herkunftslandes erleichtert zudem die konspirative Vorgehensweise von Terroristen im westlichen Operationsgebiet.

- Die bisherige Ausländerpolitik Deutschlands war auch aus historischen Gründen nur ansatzweise auf Integration hier lebender Ausländer und auf die Abwehr extremistischer bzw. terroristischer Gefahren ausgerichtet.

Mehr oder weniger ausgeprägt gibt es bei allen Sicherheitsbehörden systemimmanente Schwachstellen, ja Sollbruchstellen in der informationellen Zusammenarbeit:

- Sie sind teilweise bereits in den Errichtungsgeboten der Institutionen angelegt – mithin von einer breiten parlamentarischen Mehrheit gewollt (z. B. das organisatorische Trennungsgebot von Polizei- und Nachrichtendiensten¹⁴).

- Sie können durch die Arbeitsweise der Staatsschutzbehörden und Nachrichtendienste veranlasst sein (Schutz geheimer Quellen auch vor einem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden).

- Nicht zuletzt sind sie durch die – auch als Machtkontrolle gewollte – föderale Struktur von polizeilichem Staatsschutz und Nachrichtendiensten verursacht, die a priori eine homogene Sicherheitsarchitektur erschwert.¹⁵

- Die Erfahrung zeigt, dass die Informationsdefizite primär bei der Speicherung (und Speicher-

¹³ Die hohe Zahl laufender Ermittlungsverfahren (80) in Deutschland mit der sehr großen Anzahl von Beschuldigten (177) widerspricht dieser Feststellung nicht, da die Verfahren in der Regel nicht zu Anklagen führen und vorrangig den Zweck verfolgen, den Fahndungsdruck auf die terroristische Szene hoch zu halten (die Zahlen gehen auf das BMJ zurück und geben den Stand vom Juni 2004 wieder).

¹⁴ Vgl. Eckart Werthebach/Bernadette Droste, Art. 73, Rdnr. 233 ff. mit weiteren Nennungen, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Loseblattsammlung), hrsg. von Rudolf Dolzer/Klaus Vogel, Heidelberg 1995 ff.

¹⁵ In Deutschland befassen sich 36 unabhängige Behörden mit Staatsschutz- und Verfassungsschutzaufgaben, die sich mit mäßigem Erfolg zu koordinieren versuchen.

dauer) personenbezogener Informationen, der Zugriffsmöglichkeit anderer Sicherheitsbehörden auf diese Informationen und bei unzureichender Informationsübermittlung innerhalb derselben und zwischen den Sicherheitsinstitutionen entstehen.

- Unausweichliche Folgen sind vertikale und horizontale Übermittlungsdefizite, Auswertungsfehler, unvollständige oder fehlerhafte Lagebilder, ungenügende Prävention und schließlich der Verlust von (polizeilichen) Ermittlungsansätzen.¹⁶

- Die weltweit einmalige örtliche und sachliche Zersplitterung von Staatsschutz- und Verfassungsschutzaufgaben in Deutschland hat zur Folge, dass in keiner der Behörden ein Gesamtbild entsteht und Detailinformationen in ihrer Bedeutung nicht erkannt werden. Vielfach werden solche Informationen nicht gespeichert. Sie werden als „Prüf-fälle“ nicht in Verbunddateien, Online-Verbindungen zu anderen Sicherheitsbehörden, eingestellt. Damit sind sie für die Ermittlungen anderer Stellen nicht existent. Es ist denkbar, dass mehrere Verfassungsschutzbehörden Hinweise auf bestimmte islamistische Terroristen bearbeiten, sie als bloße Verdachtsfälle behandeln, einander nicht unterrichten und daher keine Seite die Gefahr erkennt.

Diese Sollbruchstellen gelten für die Zusammenarbeit föderal gegliederter Sicherheitsbehörden (z.B. BKA und Landeskriminalämter; Verfassungsschutz von Bund und Ländern), für die Zusammenarbeit verschiedenartiger nationaler Behörden (z.B. polizeilicher Staatsschutz und Nachrichtendienste) sowie für die internationale Zusammenarbeit der Staatsschutzbehörden und Nachrichtendienste mit ausländischen Partnern. Das Geheimnis erfolgreicher präventiver Staatsschutzarbeit liegt jedoch darin, eine Vielzahl von Einzelinformationen, die in verschiedenen Behörden vorhanden sind, an einer Stelle zu bündeln, zu vergleichen, zusammensetzen und auszuwerten. Erst das Zusammentragen von Mosaiksteinen ergibt ein verlässliches Lagebild, eröffnet Ermittlungs- und Fahndungsansätze und verbessert nachhaltig die Prävention.

Der Bundesregierung sind diese Sollbruchstellen bekannt. Die Einrichtung eines so genannten Informationboards und die Bildung gemeinsamer

¹⁶ Nachzulesen im Schlussbericht der Unabhängigen Parlamentskommission zur Untersuchung der Terroranschläge vom 11. 9. 2001; vgl. Eckart Werthebach, Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 230, Fn. 10.

Lagezentren von Polizei und Nachrichtendiensten¹⁷ sind Hilfskonstruktionen, um diese Defizite eindämmen zu können. Ähnliche Informationsverluste sind auch im Rahmen der Zusammenarbeit der polizeilichen Staatsschutzbehörden möglich, zumal die Zentralstelle BKA in keiner denkbaren Fallvariante eine präventiv-polizeiliche Befugnis im Bereich des internationalen Terrorismus besitzt. Die Forderung, das BKA zu stärken und die bestehende (staatsschutz)polizeiliche Zuständigkeitsvielfalt dadurch zu verringern, dass dem BKA für Fälle des internationalen Terrorismus polizeiliche Aufgaben auch auf dem Gebiet der Strafverhütung übertragen werden, wurde bis zur Initiative des Bundesinnenministers vom Juni 2004 nicht einmal vom BKA selbst erhoben. Erst recht sind Überlegungen früherer Jahre, das BKA zu einem „deutschen FBI“ aufwachsen zu lassen, auf absehbare Zeit als gescheitert anzusehen.¹⁸

Neben der polizeilichen Gefahrenabwehr gibt es den Zivil- und Katastrophenschutz, der die Bevölkerung vor (Natur-)Katastrophen, konventionellen Unglücken (z.B. Gasexplosionen) sowie vor Gefahren schützen soll, die von militärischen Konflikten und terroristischen Anschlägen ausgehen. In Deutschland teilen sich Bund, Länder und Kommunen diese Zuständigkeit; denn es gilt die tradierte Zweiteilung in Katastrophen- und Zivilschutzvorsorge (Art. 73 Nr. 1 GG). In dem Wissen, dass die vertikal gegliederte, zivile Gefahrenabwehr ein vorrangig auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes Sicherheitssystem ist, hat der Bund sehr frühzeitig Kommunen und Länder unterstützt. Das gilt für die Finanzierung des Erweiterten Katastrophenschutzes, für die Einrichtung des Technischen Hilfswerks und den Einsatz der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 GG in Fällen außergewöhnlicher überregionaler Katastrophen (mit nationalem Bedrohungspotenzial). Es ist offenkundig, dass weder die Zivilschutz- noch die Katastrophenschutzvorsorge gegenwärtig in der Lage sind, angemessen auf terroristische Anschläge wie die vom 11. September 2001 in den USA zu reagieren.¹⁹ Die

¹⁷ Siehe auch die Forderungen der Innenpolitiker der CDU/CSU nach einem Zentrum zur Terrorismusbekämpfung: Presseerklärung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 24. 8. 2004.

¹⁸ Die Forderung des BKA nach einer gesetzlichen Initiativmittlungskompetenz zur Überbrückung fehlender präventiv-polizeilichen Zuständigkeiten ist eine Mindestforderung; selbst diese ist in den parlamentarischen Beratungen gescheitert.

¹⁹ Der Bericht der Weizsäcker-Kommission „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ vom 23. 6. 2000 stellt fest: „Im übrigen hat die Kommission festgestellt, daß der Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Angriffen mit

Innenminister drängen auf die zügige Umsetzung des im Auftrag der Innenministerkonferenz (IMK) erarbeiteten Konzeptes „Neue Strategien zum Schutz der Bevölkerung“.

Klärungsbedürftig ist auch, ob und inwieweit die Bundeswehr außerhalb des (festgestellten) Verteidigungsfalls und über die verfassungsrechtlich geregelte Amtshilfe des Artikels 35 GG hinaus zum Schutz der inneren Sicherheit eingesetzt werden kann; beispielsweise zur Überwachung und Sicherung des Luftraumes, zum Schutz ziviler Objekte, bei terroristischen Angriffen vom Wasser aus. Die Aussage des Bundesinnenministers, die Bundeswehr sei für die Erfüllung polizeilicher Aufgaben „weder ausgebildet noch ausgerüstet“, ist richtig, aber greift zu kurz.²⁰ Rechtlich ungeklärt ist die Frage, wie der Schutz ziviler Einrichtungen (Atomkraftwerke, Chemieanlagen, Flughäfen, Ballungszentren) gegen terroristische Angriffe durch im Inland gekaperte Zivilflugzeuge oder bei Angriffen vom Wasser aus zu gewährleisten ist. Der Luftraum über Deutschland wird ständig militärisch überwacht. Dringen nicht identifizierte oder nicht angemeldete Flugzeuge ein, übernehmen stets einsatzbereit gehaltene, bewaffnete Flugzeuge der „Alarmrotte“ der Luftwaffe zusätzlich die Aufgabe eines „Air Policing“. Rechtlich sind diese Einsätze als Beobachtungsaufträge und damit als schlicht hoheitliches Handeln zu qualifizieren, solange nicht in Rechte Dritter eingegriffen wird. Umstritten ist, ob und inwieweit der „finale Rettungsschuss in der Luft“ regelungsbedürftig und regelungsfähig ist und ob er der verfassungsrechtlichen Legalisierung bedarf.²¹ Ein zulässiges Amtshilfeersuchen kann nur dann vorliegen, wenn um Maßnahmen ersucht wird, zu denen die ersuchte Behörde rechtlich befugt ist. Die Bundeswehr darf Amtshilfe auf der Grundlage des geltenden Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG nur unterhalb der Schwelle eines Einsatzes im Sinne von Art. 87a Abs. 2 GG leisten. „Einsatz“ im Sinne dieser Vorschrift ist außer der militärischen auch jede andere Verwendung im Rahmen der vollziehenden Gewalt, sofern dabei hoheitliche Aufgaben unter Inanspruchnahme von Zwangs- und Eingriffsbefugnissen wahrgenommen werden. Im Rahmen

B- und C-Waffen auf deutschem Territorium nicht ausreicht. Als erster Schritt für eine bessere Risikoversorge sollte die Zuständigkeit zwischen den Ressorts der Bundesregierung präzise geregelt werden.“

²⁰ Otto Schily im Interview in der Berliner Zeitung vom 2. 10. 2001.

²¹ Vgl. Protokoll Nr. 15/35 über die öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema Luftsicherheitsgesetz in der 35. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages.

von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG ist der Bundeswehr bisher grundsätzlich nur schlicht hoheitliches Handeln erlaubt.

Doch den Streitkräften wird man im Rahmen von Unterstützungsleistungen zugunsten von Polizei und Feuerwehr bei einer Naturkatastrophe oder einem schweren Unglücksfall nicht die notwendigen Zwangs- und Eingriffsbefugnisse zu ihrer eigenen Sicherung und zur Gewährleistung ihres Auftrags versagen können, soweit die Polizei dazu nicht in der Lage ist. Insoweit sind die notwendigen Zwangs- und Eingriffsbefugnisse Mittel zur Eigensicherung oder zur Gewährleistung des Unterstützungsauftrages und somit nur Mittel zum Zweck. Bei dem Abschuss eines gekaperten Flugzeuges ist der Eingriff jedoch mehr als das. Er muss legitimiert und rechtlich zulässig sein. Dies kann weder durch den Wortlaut von Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG noch durch den Sinn und Zweck der Vorschrift sowie ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer bisherigen Auslegung und Handhabung als in einer Weise gesichert angesehen werden, dass sie als ausreichende Rechtsgrundlage in Betracht kommen kann. Die Bundesregierung hat diese Regelungslücke durch ein Luftsicherheitsgesetz zu schließen versucht.²² Allerdings hat sie darauf verzichtet, durch eine Ergänzung des Grundgesetzes den möglichen schweren Eingriff in das Lebensrecht Dritter verfassungsrechtlich zu legalisieren. Die Regierung wäre gut beraten, wenn sie jede Form eines Einsatzes der Streitkräfte im Inland durch eine Ergänzung des Grundgesetzes (Art. 87a GG) zweifelsfrei regeln würde.²³

Lösungsmöglichkeiten

Bund und Länder sind bemüht, den Schutz der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern. Auf die beiden Terrorismusbekämpfungsgesetze des Bundes vom Dezember 2001 bzw. Januar 2002 und die Anschlussgesetze der Länder wurde bereits hingewiesen. Es bestehen jedoch begründete Zweifel, ob der vom internationalen Terrorismus ausgehenden globalen asymmetrischen Bedrohung, die auf Mord und Totschlag an einer möglichst großen

²² Vgl. Otto Schily im Interview in der FAZ vom 29. 1. 2003.

²³ Gegen das vom Deutschen Bundestag in 2. und 3. Lesung am 18. 6. 2004 beschlossene Luftsicherheitsgesetz hat der Bundesrat in seiner Sitzung am 24. 9. 2004 Einspruch erhoben, den der Bundestag am gleichen Tag mit „Kanzlermehrheit“ zurückgewiesen hat. Das Gesetz ist aber noch nicht ausgefertigt.

Zahl unbeteiligter Menschen gerichtet ist und die vor dem Einsatz von Massenvernichtungswaffen offenbar nicht zurückschreckt, durch eine bloße Intensivierung herkömmlicher Abwehrmaßnahmen Erfolg versprechend begegnet werden kann. Angesichts eines Terrorismus neuen Typs werden auch für Deutschland – ähnlich wie in den USA – neue unkonventionelle, kooperative Sicherheitsstrategien verlangt.²⁴

Dieser Auffassung scheint auch der Bundesinnenminister zuzuneigen, denn er hat die Bundesjustizministerin gebeten, in die laufenden Verhandlungen der Föderalismuskommission eine Reihe von Vorschlägen einzubringen, die auf eine unmittelbare Stärkung der zentralen Sicherheitsbehörden des Bundes (BfV, BKA) zu Lasten der Länderbehörden zielen.²⁵ Danach wird gefordert, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Terrorismusbekämpfung und den Bevölkerungsschutz zu übertragen sowie die Aufgabe „Verfassungsschutz“ als Bundesaufgabe im Grundgesetz auszuweisen. Es ist zu vermuten, dass die Vorbehalte der Länder, aber auch von Parlamentariern einstweilen unüberwindbar sind. Gerade wenn man bedenkt, dass der Föderalismus als Prinzip im Grundgesetz festgeschrieben worden ist, um die junge Demokratie nach innen und außen abzusichern, erscheinen die Reflexe der Länder auf Diskussionen um mögliche Kompetenzverlagerungen zum Bund als wenig überzeugend. Niemand wünscht die Wiederbegründung eines deutschen Zentralstaates. Die geforderte Stärkung der zentralen Sicherheitsbehörden des Bundes ist vielmehr eine Reaktion auf neue Bedrohungen von außen, die 1949 nicht einmal zu ahnen waren. Der Versuchung, den Föderalismus zweckentfremdet in der innenpolitischen Auseinandersetzung einzusetzen, sollten wir widerstehen. Demgegenüber entwickelte sich in den USA die Kraft zur Veränderung der föderalen Struktur offenbar aus erlittenem Schmerz. Es wuchs die Überzeugung, dass die Intensivierung der Bekämpfung des Terrorismus auch in einer föderalen Staatsstruktur nur durch die Bündelung steuernder und koordinierender Kompetenzen in Zentralstellen des Bundes möglich ist. Diese Erkenntnisreife hat der Diskussionsprozess in Deutschland bisher noch nicht erreicht.

BKA und BfV sind die Zentralstellen des Bundes in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes;

die Effektivität föderal organisierter Sicherheitsbehörden hängt maßgeblich von der Leistungsfähigkeit der (koordinierenden) Zentralstellen ab. Folgerichtig ist die Forderung erhoben worden, die Landesbehörden mit den Bundeszentralstellen zusammenzufassen und dem Bund die Kompetenz für Angelegenheiten der Kriminalpolizei bzw. des Verfassungsschutzes zu übertragen.

Wenngleich auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, dass die Länder ihre ablehnende Haltung zur Stärkung der Zentralstellenkompetenz aufgeben, dürfen die strukturellen Informationsdefizite in der Sicherheitsarchitektur nicht hingenommen werden. Eine Konzentration kriminalpolizeilicher Aufgaben, vor allem aber der Aufgabe „Verfassungsschutz“ ist mittelfristig unumgänglich. Das gilt vor allem für den Teil der Verfassungsschutzbehörden, deren personelle und sächliche Ausstattung so Not leidend ist, dass sie ihre gesetzlichen Aufgaben nur unzureichend wahrnehmen können. Übergangsweise sind unter Wahrung der föderalen Struktur Zwischenlösungen umzusetzen. So könnten die 16 Landesbehörden für Verfassungsschutz im Wege von Staatsverträgen der beteiligten Länder zu sechs oder sieben gleich starken Ämtern zusammengefasst werden. Die parlamentarische Kontrolle und die Fachaufsicht oblägen dem im Staatsvertrag bestimmten federführenden Land. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Zentralstellen des Bundes zügig zu stärken. Dies kann dadurch geschehen, dass dem BfV und dem BKA im Einzelfall das früher vorhandene administrative Weisungsrecht gegenüber den nach dem BfV-Gesetz bzw. dem BKA-Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichteten Landesbehörden wieder eingeräumt wird.²⁶ In besonders wichtigen Ermittlungsverfahren und operativen nachrichtendienstlichen Maßnahmen sollten außerdem BKA bzw. BfV ein unmittelbares Zugriffs- und Übernahmerecht eingeräumt werden; im Rahmen von Ermittlungsverfahren bedarf es hierzu der Zustimmung der Staatsanwaltschaft.

Es ist nicht akzeptabel, dass dem BKA keine präventiv-polizeilichen Befugnisse eingeräumt sind. Die neuen Bedrohungsszenarien verlangen nach einer über die Zentralstellenfunktion hinausgehenden Verantwortung des BKA; zumindest sollte dem Amt unverzüglich die seit langem geforderte

24 Vgl. W. Weidenfeld (Anm. 2), S. 12.

25 Vgl. z. B. SZ vom 18. 6. und 26./27. 6. 2004; weiter gehende Vorschläge hat der Verfasser in einem Gutachten der Bertelsmann Stiftung, Task Force Zukunft der Sicherheit, vom 5. 7. 2002 unterbreitet.

26 Vgl. zu den Weisungsbefugnissen im Verfassungsschutzrecht Hermann Borgs-Maciejewski/Frank Ebert, Das Recht der Geheimdienste, Stuttgart 1986, § 5 Rdnr. 5ff, sowie die BT-Drs. 7/3083 zur Ausweitung von Weisungsrechten und V/4208, S. 6.

Initiativvermittlungskompetenz eingeräumt werden. Darüber hinaus gibt es die Überlegung, die operativ tätigen Organisationseinheiten von Zoll und Bundesgrenzschutz mit den Ermittlungseinheiten des BKA zusammenzuführen. Wegen der grundverschiedenen Aufgabenstellung und der speziellen Fachkenntnisse der Mitarbeiter würde ein Zusammenschluss aber weder einen Sicherheitsgewinn noch Synergieeffekte erwarten lassen.

Dem global agierenden terroristischen Netzwerk ist mit einem intensiven nationalen und internationalen Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden zu begegnen. Eine solche Kooperation ist funktionstüchtig, wenn die Informationen elektronisch erfasst und zumindest national im Datenverbund online zugänglich sind oder wenn eine gemeinsame Datenbank eingerichtet wird. Das gilt vor allem für die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in Deutschland.²⁷ Die gegenwärtige Rechtslage offenbart gravierende Kooperationsdefizite: Die durch die Trennung von BKA und BfV bedingten Informationsdefizite werden dadurch verstärkt, dass dem BKA in der Terrorismusbekämpfung eine Rechtsgrundlage zur Gefahrenabwehr fehlt. Dem Verfassungsschutz wie auch den anderen Sicherheitsbehörden ist es nicht erlaubt, dem BKA personenbezogene Informationen zu übermitteln, die zur Verhütung von Staatsschutzdelikten erforderlich sind. Empfänger solcher Informationen dürfen grundsätzlich nur die zuständigen Landeskriminalämter sein.

Nach heutiger Rechtslage sind alle (bereichsspezifischen) Befugnisvorschriften zur Übermittlung personenbezogener Informationen lediglich Ermessens- und keine Mussvorschriften. Unzulässig wäre derzeit die Errichtung einer gemeinsamen Datei „internationaler/islamistischer Terrorismus“ der Sicherheitsbehörden des Bundes und/oder der Länder, in welche die Behörden personenbezogene Informationen für präventive und repressive Zwecke einstellen. Die Forderung lautet, in den Sicherheitsgesetzen die bereichsspezifischen Datenschutzregelungen so zu verändern, dass eine anlassunabhängige Unterrichtungspflicht in Angelegenheiten des internationalen/islamistischen Terrorismus eingeführt wird und die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank der für den isla-

27 Im 9/11 Commission Report werden die Mängel im Informationsverbund heftig kritisiert: Wir brauchen „eine Neugestaltung des Zugriffs auf Informationen“; weiter heißt es: „Das Personal der Nachrichtendienste muss eine (...) Wende vollziehen, damit die Institutionen nach den Prinzipien einer gemeinsamen Führung arbeiten, wobei gemeinsamer Zugriff auf Informationen die Regel zu sein hat.“ Zit. nach Cicero (Anm. 1).

mistischen Terrorismus zuständigen Sicherheitsstellen – am besten als Textdatei – gesetzlich ermöglicht wird.²⁸

Die föderale Sicherheitsarchitektur Deutschlands trennt nach wie vor strikt nicht nur die Aufgabefelder Innere und Äußere Sicherheit, sondern auch den Schutz der Bevölkerung vor kriegsbedingten Schadensfällen und friedensmäßigen Katastrophen, obwohl eine existenzgefährdende militärische Bedrohung durch andere Staaten faktisch nicht mehr besteht, während eine neue, asymmetrische durch den internationalen Terrorismus entstanden ist. Doch wenn die Sicherheit Deutschlands auch am Hindukusch zu verteidigen ist, darf der Schutz der Bevölkerung nicht darunter leiden, dass wir uns aus historischen Gründen nicht darüber verständigen wollen, wo die Innere Sicherheit endet und die Äußere beginnt. Die Streitkräfte sollten als unterstützende Einsatzkräfte nicht nur wie bisher im Rahmen einer Amtshilfe nach Art. 35 bzw. nach Art. 87a GG eingesetzt werden, sondern zumindest auch – entsprechend einer Bundesratsinitiative der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen – in besonderen Lagen zum Objektschutz und zur Abwehr von besonderen Gefahren aus der Luft oder von See. Generell wäre es sachdienlich, im Zuge der Umstrukturierung der Bundeswehr eine Organisationseinheit „Heimatschutz“ zu schaffen und zugleich in einer Ergänzung von Art. 87a GG einen generellen Unterstützungsauftrag der Streitkräfte zugunsten ziviler Behörden bei der Abwehr schwer wiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und zur Bewältigung anderer außerordentlicher Lagen zu formulieren.²⁹

Ergebnis

Eine Reihe von institutionellen, organisatorischen und gesetzlichen Änderungen ist zur Verbesserung der Beobachtung und Bekämpfung des internationalen/islamistischen Terrorismus und zum Schutz der Bevölkerung geboten.

1. Aus historischen und rechtspolitischen Gründen sollte die organisatorische Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten – insbesondere von BKA, BfV und BND – vorerst unberührt bleiben.

28 Vgl. die Bundesratsinitiative des Landes Niedersachsen zu einem Anti-Terror-Datei-Gesetz vom 1. September 2004 (BR-Drs. 657/04).

29 Vgl. Art. 58 Abs. 2 der Schweizer Bundesverfassung.

Der Austausch von Verbindungsbeamten ist zweckdienlich.

2. Die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes sollten zumindest mittelfristig im Grundgesetz als Aufgabe des Bundes ausgewiesen werden; Übergangsweise wird den kleineren Ländern empfohlen, Staatsverträge mit Nachbarländern mit dem Ziele zu schließen, dass sich die Zahl der Landesbehörden für Verfassungsschutz auf sechs oder sieben leistungsstärkere Ämter verringert. Darüber hinaus ist eine Zusammenfassung von Landeskriminalämtern – wie es beispielsweise für Ostdeutschland mit dem Gemeinsamen Landeskriminalamt vorgesehen war – sehr zweckdienlich.

3. Beim Chef des Bundeskanzleramtes sollte die Funktions- und Organisationseinheit eines Sicherheitsberaters der Bundesregierung eingerichtet werden. Er ersetzt den bisherigen Koordinator für die Nachrichtendienste. Zur Verbesserung des Schutzes der Inneren und Äußeren Sicherheit koordiniert er zivile und militärische staatliche Einrichtungen wie auch die Bund-Länderangelegenheiten in der zivilen Sicherheitsvorsorge.

4. Bei einer der beiden Zentralstellen des Bundes wird eine Datenbank „islamistischer Terrorismus“ eingerichtet, in die von den Organisationseinheiten des BKA, der LKÄ, des BfV, der LfV, des BND und des MAD (personenbezogene) Informationen eingestellt werden und auf die nur die jeweils zuständigen Mitarbeiter online zugreifen können. Die übrigen Sicherheitsbehörden des Bundes (BGS, Zollkriminalamt) werden verpflichtet, anlassunabhängig den islamistischen Terrorismus betreffende Informationen an BND, BKA oder Verfassungsschutz zu übermitteln.

5. Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der zentralen Sicherheitsbehörden des Bundes werden durch Weisungsrechte und Zugriffsbefugnisse gestärkt und erweitert. Dem BKA wird eine Initiativermittlungskompetenz im Rahmen seiner Strafverfolgungsaufgaben nach § 4 BKA-Gesetz gewährt.

6. Nicht nur der denkbare Einsatz von Massenvernichtungswaffen und die Gefahr von großflächigen Katastrophen durch Angriffe von Terroristen erfordern es, über die im Grundgesetz bisher zugelassene Amtshilfe hinaus den Einsatz der Bundeswehr im Innern zu legalisieren. Durch eine Ergänzung des Grundgesetzes sollte ein genereller Unterstützungsauftrag der Streitkräfte zugunsten ziviler Behörden bei der Abwehr schwer wiegender Bedrohungen der Inneren Sicherheit und zur Bewältigung anderer außerordentlicher Lagen ermöglicht werden.

7. Die Vorschläge haben eine Reihe von Gesetzesänderungen zur Folge, die neben den empfohlenen oder erwogenen Grundgesetzänderungen³⁰ in erster Linie bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen in den Sicherheitsgesetzen betreffen.³¹

8. Angesichts der Bedrohung ist ein gesamtstaatlicher Ansatz durch eine informationelle Vernetzung der beteiligten Behörden geboten. Dementsprechend sind das deutsche Staatsangehörigkeits-, Ausländer-, Zuwanderungs- und Vereinsrecht zu präzisieren und nicht länger isoliert zu betrachten.³²

Die Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus muss auf allen Ebenen nachhaltig geführt werden. Nach aller Erfahrung wird sie mit militärischen und exekutiv-polizeilichen Mitteln allein nicht zu gewinnen sein. Daher muss die nationale und internationale Politik darauf gerichtet sein, die geistig-politische Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus zu intensivieren, seine weltweite Ächtung zu erreichen und den harten Kern der Terroristen und ihr Unterstützerumfeld zu isolieren.

Es ist zu befürchten, dass im nächsten Jahrzehnt noch viele Menschen Opfer vielleicht heute kaum vorstellbarer Terroranschläge werden. Die jüngsten Terroranschläge im Kaukasus – vor allem die Ermordung von Schulkindern in Beslan – sind dafür barbarische Belege. Aber dennoch muss sich auch in Zeiten der Not der Rechtsstaat treu bleiben und seine Grundprinzipien wahren. Eine Waffengleichheit im Unrecht darf es nicht geben. Es zeichnet den starken und stabilen Rechtsstaat aus, auch auf befürchtete Terroranschläge mit Augenmaß zu reagieren. Er muss vor allem der Versuchung des Übermaßes widerstehen. Denn Terroristen jedweder Provenienz zielen darauf, eine Gewaltspirale in Gang zu setzen, an deren Ende ihr Terror als „legitime Notwehrmaßnahme“ gegen eine vermeintlich aggressive militante Expansionspolitik – z. B. der USA und ihrer Verbündeten – gerechtfertigt erscheinen soll.

30 Zur Konzentration des administrativen Verfassungsschutzes (Art. 73 Nr. 10 GG), zur Erweiterung der Bundeskompetenz im Bereich des Schutzes der Zivilbevölkerung über kriegsbedingte Gefahren hinaus (Art. 73 Nr. 1 oder 74 GG) und des Bundeswehreinsetzes im Inland über die verfassungsrechtlich geregelte Amtshilfe hinaus (Art. 87 a GG).

31 Vgl. z. B. §§ 18, 19, 20 BVerfSchG; §§ 8, 9 BNDG; § 10 BKAG. Vgl. auch Anm. 28.

32 In den Empfehlungen der Unabhängigen Parlamentarischen Kommission heißt es: „Die Einwanderungsbestimmungen müssen effizient sein, um anständige Menschen ins Land zu lassen und zugleich Terroristen draußen zu lassen.“ Zit. nach Cicero (Anm. 1), S. 52.

Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz

Die tragischen Ereignisse des 11. September 2001 haben möglicherweise nicht alles, wohl aber Sicherheitsdiskurse und das Sicherheitsrecht erheblich verändert. Statt der Alltagsfragen von *zero tolerance* erscheinen die Ausnahmeereignisse des internationalen Terrorismus als neue Paradigmata der Diskussion. Damit stellt sich der Rechtswissenschaft und den Juristen das ewige Thema der Zuordnung von Freiheit und Sicherheit ein weiteres Mal – unter neuen Vorzeichen.¹

Freiheit und Sicherheit als Staatszwecke

Rechtsschutz und Rechtsgüterschutz sind essenzielle Legitimationsgrundlagen und Aufgaben des Staates. So unbestritten dieser Befund von den ältesten bis zu den modernsten Staatstheorien ist, so hat er doch nur ganz vereinzelt Aufnahme in Verfassungsdokumente gefunden. Hingegen hat die Freiheit seit der Befriedung der „alten“ Bürgerkriege als weiterer Staatszweck ihren Platz nicht nur in zahlreichen Staatstheorien, sondern auch in den meisten Verfassungen erlangt. Auf diese Weise nehmen beide Ziele einen je verschiedenen Status ein: „Sicherheit“ ist Verfassungsvoraussetzung, „Freiheit“ ist Verfassungsinhalt.

1 Vgl. zu meinen Ausführungen folgende Literatur: Christian Calliess, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 17 (2003), S. 1096; Erhard Denninger, „Streitbare Demokratie“ und Schutz der Verfassung, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin 1984, S. 1293; Christoph Gusy, Die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 63 (2004), S. 151; ders., Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe – Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“, in: Die öffentliche Verwaltung, 49 (1996), S. 573; ders., Vom Polizeirecht zum Sicherheitsrecht, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 5 (1994), S. 187; ders., Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Archiv des öffentlichen Rechts, 105 (1980), S. 279; Fredrik Roggan, Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003; Uwe Volkmann, Sicherheit und Risiko als Probleme des Rechtsstaats, in: Juristenzeitung, 59 (2004), S. 696.

Doch sind Freiheits- und Schutzauftrag unterschiedlich und vielfach gegenläufig. Sicherheit ist die Abwesenheit von Risiken; Freiheit hingegen verursacht und steigert Risiken. Die „Staatsaufgabe Freiheit“ individualisiert Entscheidungszuständigkeiten; die „Staatsaufgabe Sicherheit“ kollektiviert sie. Hier kann und soll diese allgemeine Diskussion nicht ein weiteres Mal geführt werden. Doch kann festgehalten werden: Die staatsphilosophischen und sozialwissenschaftlichen Erörterungen haben das Argumentationsniveau erheblich gesteigert. Doch haben sie nicht zu politisch oder juristisch unmittelbar operationalisierbaren Ansätzen geführt, welche gesetzlich oder gerichtlich in konkrete Entscheidungen umgegossen werden können. Das gilt erst recht unter den Bedingungen des modernen, demokratisch und rechtsstaatlich konzipierten Verfassungsstaates. Hier ist nach wie vor das Element der Entscheidung unabweisbar. Im Folgenden sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen solcher Entscheidungen dargestellt und diskutiert werden.

Eine notwendige Vorfrage soll wenigstens angeschnitten werden: Wofür brauchen wir eigentlich Nachrichtendienste? Einerseits ist festzuhalten, dass es in nahezu allen Staaten der Welt vergleichbare Behörden gibt, die mehr oder weniger von der Polizei abgesondert sind. Andererseits ist festzustellen, dass das spezifisch deutsche System strikt getrennter Polizei- und Nachrichtendienste in Europa nirgends auch nur in annähernd vergleichbarer Form besteht. Warum diese Besonderheit? Historisch sind die Entstehungsbedingungen eindeutig: Die Besatzungsmächte und die Verfassungsväter und -mütter wollten eine Zusammenballung von Sicherheitsaufgaben und -befugnissen bei einzelnen Behörden verhindern. Zu sehr erinnerte sie dies an die unselige nationalsozialistische Vergangenheit.

Gegenwärtig dominieren andere Antworten: Es geht um Zweckmäßigkeitfragen, Aufgabenabgrenzung und Ermittlungsbefugnisse. Die Polizei ist in ihren Aufgaben begrenzt: Sie darf nur tatsächlichen Anhaltspunkten für Gefahren bzw. dem Verdacht einer Straftat nachgehen. Sie ist also auf rechtswidrige Handlungen beschränkt und darf

nur in bestimmten Situationen ermitteln. Anders die Nachrichtendienste: Sie ermitteln im In- und im Ausland über das In- und Ausland, über rechtmäßige und rechtswidrige Handlungen und über Bestrebungen oder Organisationen, die weit im Vorfeld von Beeinträchtigungen der verfassungsmäßigen Ordnung liegen. Die deutsche Besonderheit liegt in der strikten Zuordnung von Aufgaben und Befugnissen: Weil die Polizei nur über vergleichsweise enge Ermittlungsspielräume verfügt, darf sie sehr weitgehende Mittel einsetzen; weil die Nachrichtendienste sehr weitgehende Ermittlungsspielräume haben, sind ihnen polizeiliche Befugnisse versagt. Sehr pointiert formuliert lässt sich festhalten: Die Polizei darf weniger wissen und daher ihr Wissen auch zu sehr eingreifenden Maßnahmen gegen die Bürger verwenden. Die Nachrichtendienste dürfen mehr wissen und dieses Wissen daher weniger zu Lasten der Bürger einsetzen. Wer (fast) alles weiß, soll nicht alles dürfen; und wer (fast) alles darf, soll nicht alles wissen.

Die Zuordnung von Freiheit und Sicherheit ist demnach primär eine Aufgabe des Rechts. Vorbildlich ist sie im EU-Vertrag und im Verfassungsentwurf der EU als „Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ beschrieben. Alle drei Ziele sind aufeinander bezogen und prägen einander sowohl inhaltlich als auch instrumentell. Diese anspruchsvolle Synthese gerät allerdings aus der Balance, wenn die Kommission beginnt, jenen einheitlichen Raum in drei unterschiedliche, nebeneinander stehende Räume aufzuteilen und so die Ziele voneinander zu isolieren. Eine solche Dogmatik würde die Idee des Vertrags nicht konkretisieren, sondern beschädigen.

Das Grundgesetz differenziert die Aufgabe der Zuordnung von Freiheit und Sicherheit durch das Recht weiter aus. Doch lassen sich ihm nur einzelne Vorgaben eines differenzierten staatlichen Risikomanagements entnehmen. Es begründet einige spezielle Staatsaufgaben auf dem Gebiet der Sicherheit und lässt andere zu. Deren Sammelbezeichnung als „Staatsaufgabe Sicherheit“ kann allein klassifikatorisch verstanden werden: Ihr Ganzes ist die Summe seiner Teile – nicht mehr. Hingegen besteht eine Staatsaufgabe zur „umfassenden Risikosteuerung“ verfassungsrechtlich nicht – oder aber sie läuft ins Leere.

Neoetatistische Ansätze suchen Antworten bei der Lehre vom staatlichen Gewaltmonopol. Diese ursprünglich soziologische Idee nahm zunächst einen rein deskriptiven Status ein und sollte die Herausbildung organisierter Staatlichkeit im Verhältnis zu anderen Herrschaftsverbänden beschrei-

ben. In jener Perspektive ist „legitime Gewaltsamkeit“ Mittel, nicht Zweck des Staates. Aus ihr folgte also keine Staatsaufgabe – und erst recht kein Monopolanspruch im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern. Dem Gewaltmonopol ist Genüge getan, wenn der Staat berechtigt ist, über Legitimität bzw. Illegitimität von Gewalt zu entscheiden, wenn er in diesem Rahmen den Umfang legitimer Gewalt bestimmen und illegitime Gewalt mit eigenen Mitteln – notfalls mit Gewalt – verhindern kann.

Auch das viel diskutierte „Grundrecht auf Sicherheit“ soll dem Staatsziel des Rechtsgüterschutzes einen Platz im Grundgesetz zuweisen. Die ungeschriebene Garantie wird partiell aus einer Gesamtschau grundrechtlicher Schutzpflichten, partiell aus objektiven Verfassungsprinzipien hergeleitet. Seine postulierten Rechtsfolgen sind überaus vielschichtig. Da ist zunächst die Begründung der „Staatsaufgabe Sicherheit“ mit Verfassungsrang als gesetzlich unaufgebbare Kompetenz der öffentlichen Hand. Diese kann das Recht und die Pflicht der Staatsorgane begründen, Grundrechte einzuschränken. Der subjektiv-rechtliche Gehalt der neuen Garantie bindet zudem im Einzelfall das Behördenermessen und kann einen Anspruch auf polizeilichen Schutz begründen. Jene Anliegen mögen auf den ersten Blick geradezu als optimale Synthese von Freiheit und Sicherheit erscheinen. Sie scheint die Dichotomie aufzulösen, wonach Freiheit in den Grundrechten und bei den Einzelnen, Sicherheit bei den Staatsaufgaben und der öffentlichen Hand zu verorten sei.

Doch darin erschöpft sich ihre Leistungsfähigkeit. Die neuen Anliegen sind nämlich wenig geeignet, zum Inhalt eines neuen Grundrechts zu werden. Sicherheit ist relativ und nicht einfach da oder nicht da. Schon theoretisch können daher die grundrechtlichen Sicherheitsansprüche nie „erfüllt“ werden. Aus diesem Grund kann ein Grundrecht auf Sicherheit nichts anderes begründen als den subjektiv-rechtlich formulierten Appell an die Grundrechtsadressaten, den Rechtsgüterschutz bei der Erfüllung der eigenen Aufgaben zu berücksichtigen. Aber selbst dann geraten die neuen Verpflichtungen rasch an ihre Grenzen. Was für vergleichsweise einfach strukturierte Grundrechte wie das Recht auf Leben noch begründbar sein mag, wird für die meisten Freiheitsrechte paradox. Es ist widersinnig, einerseits für die Bürger immer neue Modalitäten der Freiheitsausübung und damit der Begründung von Risiken zu postulieren und andererseits die Verpflichtung zur Bewältigung dieser Risiken ausschließlich dem Staat anzulasten. Dadurch würde

die Grundrechtsausübung unter den Möglichkeitsvorbehalt des staatlichen Risikomanagements gestellt.

Verfügt der Staat demnach nicht über ein verfassungsrechtlich anerkanntes Monopol der Rechtsdurchsetzung, so eröffnet dies die Möglichkeit einer Einbeziehung von Privaten und Unternehmen in jene Aufgaben. Dieser Befund schafft Freiräume zur Berücksichtigung einer weiteren Determinante, der Ressourcenfrage. Kostenlos zur Verfügung gestellte öffentliche Sicherheit ist als öffentliches Gut tendenziell knapp. Umso größerer Bedarf besteht nach optimaler Ressourcenallokation und Ressourcennutzung.

Diese Perspektive lenkt den Blick auf die Instrumente staatlicher Sicherheitsgewährleistung. Sicherheit erfordert unterschiedliche Eingriffe in die Freiheit. Am Anfang steht die Risikoaufklärung: Ein Zentralproblem des Risikomanagements besteht darin, zu erforschen, wo überhaupt welche Risiken sind. Die Erhebung und Verarbeitung derartiger – auch personenbezogener – Informationen bezieht sich längst nicht mehr nur auf (potenzielle) Störer. Neuere Maßnahmen finden nicht selten bereits im „Vorfeld“ oder gänzlich anlassunabhängig statt; sie richten sich auch gegen Außenstehende, etwa Kontakt- oder Begleitpersonen, gegen jedermann, etwa bei Kontrollstellen oder offener Videoüberwachung, und damit auch gegen diejenigen, die durch die Eingriffe geschützt werden sollen.

Dies gilt gerade auch für die Geheimdienste. Ihnen sind Aufgabenfelder eröffnet, welche weit vor der Entstehung konkreter Gefahren liegen können. Dazu zählen allgemeine Aufklärungsaufgaben unabhängig von Gefahrenszenarien wie die anlassunabhängige Telefonüberwachung (§ 5 G-10/Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses) ebenso wie die fortgesetzte Beobachtung legaler Aktivitäten von Parteien oder Religionsgemeinschaften im Hinblick auf mögliche, aber im Vorhinein nicht absehbare Gefährdungen für die „freiheitliche demokratische Grundordnung“. Hier zeigt sich das Paradox von Freiheit und Sicherheit besonders eindringlich: Einerseits ist dem Bürger die freie Betätigung in Parteien (Art. 21 GG/Grundgesetz) und Religionsgemeinschaften (Art. 4 GG) – und zwar grundsätzlich auch frei von administrativer Beobachtungs- oder Ermittlungstätigkeit – gewährleistet. Andererseits ist der Staat berechtigt und gegebenenfalls sogar verpflichtet, daraus entstehende Risiken für die demokratischen Freiheiten und die Demokratie zu erkennen und zu steuern.

Hier findet sich nicht selten ein argumentativer Kurzschluss durch Verschiebung der politischen Argumentationslast im Sicherheitsdiskurs. Dem Staatsziel „Risikominimierung“ ist Freiheit wegen ihrer generellen Tendenz zur Risikoerhöhung regelmäßig abträglich. Soll dennoch beides – Freiheit und Sicherheit – verwirklicht werden, muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob eine bestimmte Variante der Freiheitsausübung ausnahmsweise risikoneutral sein kann oder nicht. Die Begründungslast trägt dann, wer sich auf die Freiheit beruft. Ist dies die Antwort des Grundgesetzes? Oder wenigstens eine zulässige Antwort?

Neue Herausforderungen an die rechtsstaatliche Demokratie

Das liberal-rechtsstaatliche Denken hat die Grundlagen unseres Polizei- und Ordnungsrechts geprägt. Es geht von der Idee tendenziell unbegrenzter individueller Freiheit bei gleichzeitiger Begrenztheit des Staates, seiner Aufgaben und seiner Mittel aus. Danach bedarf jede Einschränkung der Freiheit ihrer Rechtfertigung durch einen vorrangigen öffentlichen Zweck. Deren Zwischenschritte sind Bestimmtheitsgebote, die Skalierbarkeit rechtlich geschützter Belange, das Übermaßverbot als Abwägungsmaxime und die Möglichkeit gerichtlicher Nachprüfung. So wichtig jene Gebote nach wie vor sind, so sind doch Bedingungen und Grenzen ihrer Erfüllbarkeit umstritten.

Die Begrenzung der Staatszwecke kollidiert mit anderen Staatszielbestimmungen. Staatsaufgaben werden nicht mehr allein rechtsstaatlich, sondern auch demokratisch bestimmt. Sicherheitsbedürfnisse und -ansprüche der Menschen können im demokratischen Wettbewerb von Ideen und Parteien kaum ignoriert werden. Das gilt umso mehr, seit sich Normen und Institutionen sozialer Selbstregulierung in Auflösung befinden und die Legitimation für Freiheitsbeschränkungen nahezu ausschließlich durch Recht, Rechtsdurchsetzung und damit den Staat vermittelt werden kann. Das gilt insbesondere, wenn „die Sicherheit“ als Staatszweck bestimmt wird. Hier folgt nicht mehr die Sicherheitsgewährleistung den Staatsaufgaben; vielmehr folgen die Staatsaufgaben der tendenziell unbegrenzt expansiven Logik von Risiko- und Sicherheitsdenken. Der rechtsstaatliche Ausgangspunkt ist damit verlassen.

Wo – wie in mancher neueren Sicherheitsdiskussion – jede Beeinträchtigung von Rechtsgütern Dritter zugleich als Angriff auf „die Sicherheit“ und damit die Rechtsordnung insgesamt verstanden wird, gerät die individuelle Handlungsfreiheit bei der Abwägung notwendigerweise ins Hintertreffen. Denn die Integrität der Rechtsordnung ist Voraussetzung der Wirksamkeit der Verfassung und damit auch der in ihr enthaltenen Grundrechte. Wer Rechtsgüter Dritter gefährdet, beeinträchtigt in jener Logik zugleich die Grundlage der eigenen Rechtsposition und handelt geradezu selbstwidersprüchlich. Ein solches Verhalten muss bei jeder Abwägung zurücktreten. Der Grundrechtsschutz wird so vollständig relativierbar. Dies illustriert im Extrem die jüngere deutsche Diskussion über die ausnahmsweise Zulässigkeit der Folter und damit die Relativierung der Art. 1 Abs. 1 S. 1 und Art. 104 Abs. 1 S. 2 GG sowie des Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Die überwiegend rechtsphilosophisch angeleitete Konstruktion von Fällen, in welchen Folter zulässig sein soll, wenn eindeutig feststehe, dass nur der Betroffene bestimmte Informationen zum Schutz überragender Verfassungswerte preisgeben könne, hat für die Praxis keinerlei Orientierungswert. Polizeiliche Ermittlungshandlungen sind Handlungen unter relativer Unwissenheit über Tatsachen bei gleichzeitig notwendigem Wissen über die rechtlichen Grenzen der eigenen Befugnisse. Die jahrtausendealte Geschichte der Folter ist nahezu ausschließlich eine Geschichte erfolgreicher Versuche der Vorverlagerung jener Grenzen. Hier gibt es kein Halten – außer am Anfang.

Die Idee grundrechtlicher Schutzpflichten basiert auf der Idee der Horizontalwirkung der Freiheit: Der Staat soll berechtigt und sogar verpflichtet sein, durch Eingriffe in die Rechte eines Menschen die Rechte anderer zu schützen. Es geht um den Ausgleich der Rechte des potenziellen Täters mit denjenigen des potenziellen Opfers. Jenes Modell wird durch die neuen Jedermann-Eingriffe verlassen, wenn an Kontrollstellen, bei der offenen Videoüberwachung oder der Rasterfahndung Eingriffe gegenüber Betroffenen stattfinden, um ihre eigenen Rechte zu schützen. Die überwältigende Mehrheit der Adressaten solcher Eingriffe sind Geschützte, nicht potenzielle Störer. Sie werden um ihrer eigenen Sicherheit willen in ihren Freiheitsrechten beschränkt. Ihre Grundrechte fordern Freiheit und Einschränkung zugleich und müssen daher mit sich selbst abgewogen werden. Wo hier Anfänge und wo Grenzen liegen, bleibt allerdings völlig offen.

Die aktuelle Terrorismusdiskussion hat eine neue Anwendbarkeitsgrenze tradierter rechtsstaatlicher Grundsätze verdeutlicht. Dieses Gebot der Rationalisierung staatlichen Agierens kann seine Wirkung nur entfalten, wenn es prognostizierbare Zusammenhänge zwischen der behördlichen Maßnahme und dem Verhalten der Betroffenen gibt. Solche Zusammenhänge sind umso stabiler, je rationaler beide Seiten handeln. Umgekehrt gilt: Gegen einen völlig irrational handelnden, den eigenen Tod in Kauf nehmenden Terroristen versagen die tradierten Grundsätze des mildesten Mittels und der Angemessenheit.

Die zunehmend polizeiliche und nachrichtendienstliche Orientierung der Sicherheitsproduktion hat das Gefüge der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Justiz verändert. Die Ahndung von Straftaten ist eine originäre Aufgabe der Justiz, die in jedem Fall beteiligt ist. Hingegen fällt Prävention in die Zuständigkeit der Exekutive. Die Justiz kann nur im Einzelfall und auf Antrag Betroffener tätig werden. Deren Möglichkeiten zur Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes sind begrenzt. Ein Antrag ist wenig wahrscheinlich, wenn die Maßnahme – wie bei nachrichtendienstlicher Informationserhebung die Regel – verdeckt stattfand und daher für die Betroffenen gar nicht bemerkbar war. Rechtsschutz ist gleichfalls wenig effektiv, wenn der Eingriff schon beendet ist und daher keine unmittelbaren Folgewirkungen mehr hat. Haben die Ermittler die Wohnung wieder verlassen oder das Abhören des Telefons eingestellt, so können die Gerichte die Betroffenen nicht mehr wirksam schützen: Warum also sollte man sie noch einschalten? Und im Verfahren ist nicht selten der Zugang des Gerichts zu relevanten Informationen eingeschränkt. Die Architektur der Gewaltenbalance wird durch diese Entwicklungen erheblich modifiziert.

Dies bedeutet nicht, dass sämtliche tradierten rechtsstaatlichen Prinzipien funktionslos geworden wären. Doch ist die Diskussion um den Rechtsstaat im Sicherheitsrecht voll von Larmoyanz. Wichtig erscheinen zwei Folgerungen: Zunächst besteht die Notwendigkeit, die rechtsstaatlichen Anforderungen zu aktualisieren und in die neuen Rahmenbedingungen einzubringen. Sodann entsteht die Aufgabe, dort neue Instrumente und Verfahren zu entwickeln, wo die alten ihre verfassungsrechtlich notwendigen Funktionen nicht mehr erfüllen können. Freiheit setzt ein gewisses Maß an Unsicherheit voraus. Diese ist Chance und Preis der Freiheit zugleich. Die maßgebliche Frage

ist also stets aufs Neue, welchen Preis die Träger der Freiheit für diese Chance zu zahlen bereit sind.²

Anforderungen an demokratische Verfahren

Das Schlüsselwort zahlreicher Risikodiskurse ist das Wort „Entscheidung“. Die Verrechtlichung des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit macht die Zuordnung beider Ziele von Entscheidungen abhängig. Dabei geht es nicht (allein) um die Wahrheit von Argumenten, sondern um die Legitimation des Rechts. Je intensiver das Recht als Mittel politischer Steuerung und sozialer Gestaltung in Anspruch genommen wird, umso größer ist die Bürde, welche die demokratische Legitimation der Staatsgewalt tragen muss. Darin liegt weniger eine Überwindung als vielmehr eine Ergänzung rechtsstaatlicher Prinzipien: Die Menschen- und Bürgerrechte legitimieren sowohl den Rechtsstaat als auch das auf Aktivierung, Partizipation, Selbstregulierung und Minderheitenschutz angelegte Demokratieprinzip. Die maßgebliche grundgesetzliche Argumentationsregel für die Zuordnung von Freiheit und Sicherheit enthalten die Freiheitsrechte. Die meisten staatlichen Maßnahmen zur Herstellung von Sicherheit bewirken Freiheitseingriffe. Daraus folgt zugleich die Verteilung der Argumentationslast: Begründungsbedürftig ist nicht die Freiheit, sondern der Eingriff.

Soweit staatliche Maßnahmen zur Garantie von Sicherheit in die Freiheitsrechte eingreifen, sind sie legitimationsbedürftig – und nicht der Freiheitsanspruch der Bürger. Die Eingriffsvorbehalte des Grundgesetzes weisen diese Aufgabe ganz wesentlich dem Gesetzgeber und seiner maßgeblichen Legitimationsquelle, dem demokratischen Verfahren, zu. Auch wenn man nicht jeder Einzelheit einer vernunftrechtlich orientierten Diskurstheorie des Rechts oder auch nur des Gesetzgebungsverfahrens zustimmen möchte, so gilt doch: Offenheit und Transparenz namentlich des parlamentarischen Verfahrens sind zentrale Quellen von Artikulations-, Partizipations- und Akzeptanzchancen des Rechts. Zu deren Einlösung bedarf es der Formulierung belastbarer (Mindest-)Standards einer Beteiligung des Parlaments und der demokratischen Öffentlichkeit an den Prozessen der

² Ein wichtiges Fundament der Demokratie ist ein hinreichendes Sicherheitsgefühl der Menschen. Dessen Pflege ist keine eigenständige Staatsaufgabe, sondern als Folge ansonsten zulässiger und rechtmäßiger Staatstätigkeit zu begreifen. Hierzu zählen auch die allgemeinen Eingriffsbefugnisse. Hingegen ist der Schutz des Sicherheitsgefühls nicht geeignet, eigenständige Befugnisse zu Eingriffen in Rechte Dritter zu begründen.

Entscheidungsfindung und -kontrolle. Hier ist der Ort, die erforderlichen Begründungsleistungen zu erbringen und die notwendigen Entscheidungen zu treffen.

Es gibt keine Demokratie ohne ein ausreichendes Maß an Sicherheit. Und es gibt erst recht keine Demokratie ohne ein ausreichendes Maß an Freiheit. Im Gesetzgebungsverfahren müssen Freiheits- und Sicherheitsbedürfnisse stets neu artikuliert und abgewogen werden. Diese Aufgabe verträgt sich schwerlich mit einer Gesetzgebungstechnik, welche eine Vielzahl von Schubladentwürfen in umfangreichen „Sicherheitspaketen“ zusammenfasst und bei gegebenen Anlässen ins Parlament einbringt, um sie sodann unter größtem Zeitdruck durch Ausschüsse, Sachverständigenanhörungen und Plenum zu „peitschen“. Durch eine solche Gesetzgebungstechnik wird das Legitimationspotenzial parlamentarischer Verfahren eher beschädigt als genutzt.

Die erwähnte Begründungsbedürftigkeit von Grundrechtseingriffen bedarf also auch der verfahrensrechtlichen Einlösung. Der Hinweis auf erwartete oder vermutete Zugewinne an Sicherheit reicht dafür allein umso weniger aus, als die Abschätzung zukünftiger Risikolagen ebenso wie der Versuch ihrer Steuerung selbst notwendig risikobehaftet ist. Umso eher bietet sich hier eine angemessene Befristung von Gesetzen und ihre ausreichende Evaluation vor der Entscheidung über eine mögliche Verlängerung an. Aber geeignete Kriterien für eine solche Evaluation stehen im Sicherheitsbereich noch ebenso aus wie ein bereichsspezifisches Evaluationsverfahren.

Trennungs- und Differenzierungsgebote

Ist der Gesetzgeber aufgefordert, das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit im Verfahren auszutariieren, so unterliegt er dabei dem Gebot inhaltlicher Differenzierung. Es gibt nicht „die“ Zuordnung von Freiheit und Sicherheit. Vielmehr bedarf es der je konkreten, bereichsspezifischen Zuordnung beider Ziele. Maßgeblich dafür sind die erkennbare Risikobelastung einerseits und die Eingriffstiefe in die betroffene Freiheit andererseits. Hier kann es einen erheblichen Unterschied ausmachen, ob etwa legale oder illegale Handlungen kontrolliert oder reguliert werden; ob Privat-, Betriebs- oder Geschäftssphäre oder aber die Öffentlichkeitsphäre betroffen sind; ob es um vergleichsweise nahe liegende Gefahren oder um ferner liegende Risiken in Vorsorgebereichen geht; ob die zu steuernden Risiken von Handlungen, Anlagen oder Produkten mehr oder weniger pro-

gnostizierbar sind; ob eine erkennbare Ge- oder Missbrauchsgefahr für kriminelle Handlungen besteht oder nicht. Hier werden im Gentechnik-, im Arzneimittel- oder im Atomrecht andere Maßstäbe gelten als im „einfachen“ Polizeirechtsfall. Das gesetzliche Risikomanagement hat demnach bereichsspezifisch zu differenzieren und Eingriffsverfahren, -tiefe und mögliche Sanktionen an dem Ergebnis dieser Abwägung auszurichten.

Sind so unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Mitteln und Befugnissen wahrzunehmen, so rechtfertigt dies auch das Gebot organisatorischer Differenzierung und Spezialisierung innerhalb des Staates. Aus guten Gründen enthält das Grundgesetz keine Zuweisung der „inneren Sicherheit“ an einzelne Körperschaften oder gar Behörden. Maßgeblich für solche Trennungsgelüste sind weniger Vorbehalte der Alliierten bei der Genehmigung des Grundgesetzes als vielmehr grundrechtliche, datenschutzrechtliche und rechtsstaatliche Gesichtspunkte. Wenn Behörden unterschiedliche Aufgaben mit unterschiedlichen Instrumenten und Befugnissen erfüllen, so spricht mehr dafür, sie zu trennen, als dafür, sie zusammenzufassen. Die Idee einheitlicher Megabehörden ist ein Leitbild, das der Vergangenheit angehört. Das Grundgesetz und die Bundesgesetze gehen zu Recht von den Gedanken funktioneller und befugnismäßiger Differenzierung, organisatorischer Verselbständigung und bereichsspezifischer Kooperation aus.

Dies ist die eine Seite der viel diskutierten Trennungsgelüste. Gegenwärtig stehen allerdings zwei andere Fragen im Vordergrund. Da ist zunächst das Problem der Vielzahl unterschiedlicher Sicherheitsbehörden: Ist es wirklich sinnvoll, neben einem Bundesnachrichtendienst (BND) und einem Militärischen Abschirmdienst (MAD) ein Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) sowie 16 Landesämter (LfV) zu unterhalten – selbstverständlich neben dem Bundesgrenzschutz (BGS), dem Zollkriminalamt (ZKA), dem Bundeskriminalamt (BKA) und 16 Landeskriminalämtern (LKA)? Diese Vielfalt, die vielleicht in Zukunft durch europäische Instanzen zu ergänzen sein wird, kann nicht einfach durch den Gedanken der Zentralisierung hinwegrationalisiert werden. Vielmehr ist sie im Einzelfall auf ihre Sinnhaftigkeit zu befragen: Wo ist es sinnvoll, orts- und problemnah Aufklärungsarbeit zu betreiben? Wo gelangt diese Fähigkeit an ihre Grenze? Insbesondere dort, wo Behörden derart klein werden, dass sie ihre Aufgaben nicht mehr wirksam erfüllen können, ist eine Untergrenze erkennbar. Das gilt insbesondere für die kleineren Landesämter für Verfassungsschutz, welche deutlich unterdimensioniert sind, ferner,

wenn das BfV allzu klein oder im Verhältnis zur Bevölkerung an Fläche allzu groß ist. Hier wird Behördentrennung zur Plage.

Eine andere, nach wie vor schwer zu lösende Frage ist diejenige nach den Folgen des Trennungsgelüsts. Behördentrennung setzt Zusammenarbeit voraus und bedingt sie zugleich. Hier finden sich gerade im Sicherheitsbereich nach wie vor erhebliche Defizite: Das gilt sogar schon innerhalb einzelner Behörden, wenn unterschiedliche Abteilungen oder Zweigstellen Informationen für sich behalten, um so ihre Unentbehrlichkeit zu demonstrieren oder ihre eigenen Erkenntnismöglichkeiten auszubauen. Das gilt erst recht zwischen unterschiedlichen Sicherheitsbehörden, wenn diese Teilaspekte von Risiko- oder Gefahrenlagen bearbeiten, ohne sich ausreichend über die Zusammenhänge auszutauschen. Hier hat nicht zuletzt die amerikanische Diskussion über die Ursachen der Ereignisse des 11. September 2001 wichtiges Material beige-steuert. In Europa potenzieren sich die Probleme, weil jedes nationale System zwar in sich stimmig arbeitet, die grenzüberschreitende Kooperation aber defizitär bleibt. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt: Hier genügen nicht bloße Verpflichtungen zur Zusammenarbeit. Sie müssen behördenübergreifend organisatorisch und institutionell abgesichert werden.

Legitimation durch Kontrolle

Das so verabschiedete Recht muss, um Legitimationswirkung zu erhalten, für die Exekutive als Verhaltens- und für die Justiz als Kontrollnorm wirken können. Wenn der Gesetzgeber das Wesentliche des Wesentlichen selbst regeln muss, kommt dem Bestimmtheitsgebot gerade im Bereich weitreichender Grundrechtseingriffe eine hohe Bedeutung zu. Insbesondere sind defizitäre materiell-rechtliche Regelungen nicht einfach durch Verfahrensregelungen ersetzbar: Auch Behördenleiter oder Richter müssen bei der Ausübung von Behördenleiter- oder Richtervorbehalten aus dem Gesetz erkennen können, unter welchen Voraussetzungen sie einen Eingriff vornehmen oder eben nicht vornehmen dürfen. Im Einzelfall bedürfen Grundrechtseingriffe namentlich dann einer besonderen Kontrolle, wenn der Rechtsschutz seine Wirkungen nicht ausreichend erfüllen kann. Diesem Anliegen kann durch die routinemäßige Mitwirkung von – oft außenstehenden, überlasteten und bisweilen nicht hinreichend fachkundigen – Richtern allein nicht ausreichend Rechnung getragen werden.

Zu erwägen ist deren Ergänzung durch objektive Kontrollverfahren, etwa durch Beauftragte,

Ombudspersonen oder politische Gremien. Hinzutreten sollten Berichtspflichten, wie sie etwa in Art. 13 Abs. 6 GG ansatzweise, wenn auch noch auf zu hoher Ebene und damit zu hohem Allgemeingrad, vorgesehen sind. Solche Instrumente neuer Art werden namentlich im Sicherheitsrecht erst unzureichend genutzt. Sie könnten die Einsicht wach halten, dass Legitimation und Kontrolle der Sicherheitspolitik untrennbar zusammengehören. Hierzu zählt etwa, dass die Kontrolle nicht nur im individuellen Interesse Betroffener und auf deren Veranlassung hin notwendig ist. Vielmehr liegt sie zugleich im öffentlichen Interesse und hat permanent und von Amts wegen stattzufinden. So kann sichergestellt werden, dass die demokratisch zu leistende und zu verantwortende Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit nicht bloß auf dem Papier des Gesetzblatts steht, sondern gerade dort Wirksamkeit erlangt, wo das Machtgefälle zwischen Handelnden und Betroffenen am größten ist: bei der Steuerung verdeckter oder imperativer Handlungen von Sicherheitsbehörden.

So differenziert die Diskussion gegenwärtig verläuft, so nachdrücklich stellt sich doch die Frage: Wer kontrolliert die Nachrichtendienste? Hier lässt sich primär festhalten: Der Vielzahl der Behörden entspricht eine Vielzahl von Kontrollinstanzen. Neben den Mechanismen administrativer Binnenkontrolle durch Fach- und Rechtsaufsicht sowie der politischen Verantwortung der Minister stehen unabhängige Kontrolleure der Exekutive (Beauftragte für den Datenschutz, Rechnungshöfe usw.), der Parlamente (Parlamentarische Kontrollkommission, G-10-Kommissionen und -Gremien) sowie der Justiz in den unterschiedlichsten Gerichtszweigen. Und dennoch stellt sich immer wieder der Eindruck ein: Den vielfältigen Instanzen fehlt es an Koordination und Effektivität. Sie sind allein auf Informationen der von ihnen kontrollierten Exekutiven angewiesen und erfahren so über Problemfälle aus den Medien mehr als auf den „offiziellen“ Wegen. Das gilt erst recht, wenn die Nachrichtendienste berechtigt sind, Informationen aus Gründen des „Wohls der Allgemeinheit“ oder des Datenschutzes Einzelner zurückzuhalten. Außerdem fehlt es den meisten Instanzen an geeigneten Mitteln, ihren Kontrollauftrag einzulösen oder umzusetzen. Hierzu wird nicht selten allein auf das politische Gewicht der Kontrollinstanzen oder der in ihnen arbeitenden Politiker hingewiesen. So sind die Einschätzungen denn auch schwankend: Die einen bezeichnen das deutsche Kontrollinstrumentarium im internationalen Vergleich als führend, andere hingegen die Kon-

trolleure als „blinde Wächter ohne Schwert“. Wahrscheinlich schließen sich beide Feststellungen nicht einmal aus. Doch nicht zuletzt die Untersuchungen zur Vorgeschichte der Attentate vom 11. September 2001 haben gezeigt: Eine wirksame Kontrolle der Nachrichtendienste beeinträchtigt die Dienste kaum, sondern ist eher geeignet, deren Effizienz im Interesse eines wirksamen Schutzes von Freiheit und Demokratie zu erhöhen.

Freiheit und Sicherheit: Zwischen Szylla und Charydis?

Sicherheit ist relativ. Das Ziel kann nicht die völlige Vermeidung von Risiken, sondern nur die Optimierung ihres Managements sein. Am Ende der Skala steht das Paradoxon der Sicherheit: Der Staat, der alle Risiken ausschließen soll, muss alles wissen, alles können und alles dürfen. Das wäre nicht nur das Ende jeglicher Freiheit. Ein solcher Staat würde vielmehr selbstwidersprüchlich. Er würde zur Quelle dessen, was er eigentlich ausschließen wollte: der Unsicherheit.

Die jüngeren Diskussionen über den internationalen Terrorismus haben die Perspektive einseitig auf die Risiken der Freiheit gelenkt. Dahinter tritt die andere Blickrichtung, nämlich auf die Chancen einer Politik zur Herstellung von Freiheit, völlig zurück. Es geht darum, der Sicherheitspolitik eine Freiheitspolitik zur Seite zu stellen. Sie muss mehr zu bieten haben als Überwachungsmaßnahmen und Grundrechtseingriffe. Eine notwendig mittel- bis langfristige Freiheitspolitik muss bei den Ursachen ansetzen, welche Risiken wie etwa den Terrorismus hervorbringen.

Diese Ursachen sind umrisshaft bekannt. Dazu zählen krasse und offensichtliche soziale Gegensätze zwischen Arm und Reich auf engstem Raum; ein hohes Maß an sozialer Unsicherheit der Menschen in den Wechselfällen des Lebens; das Bewusstsein ethnischer, kultureller oder religiöser Benachteiligung bei offenkundiger Bevorzugung anderer Gruppen und die politische, ökonomische oder soziale Aussichtslosigkeit, diesen Verhältnissen individuell oder kollektiv zu enttrinnen. Sie näher zu erforschen und zu beseitigen ist ein Projekt, dessen Konturen hier nicht aufgezeigt werden konnten. Doch erscheinen solche Strategien auch in Zeiten leerer Kassen nicht aussichtslos. Langfristig gesehen könnten sie sogar die günstigere Alternative sein.

Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit

„Stadtluft macht frei!“ Mit dieser Freiheit ist heutzutage nicht mehr gemeint, sich aus feudalen Abhängigkeitsverhältnissen zu lösen und Bürgerrechte zu erhalten. Heute steht im Vordergrund, durch den Umzug in eine Großstadt seine Vergangenheit hinter sich lassen zu können, an einen Ort zu ziehen, an dem einen niemand kennt, an dem man sich als Person neu in Szene setzen, neu entwerfen kann. Die Möglichkeit, in der Großstadt nur einen Ausschnitt seiner Persönlichkeit preisgeben zu können, macht die städtische Freiheit aus. Doch diese Freiheit, die sich im emphatischen Bild des für alle zugänglichen öffentlichen Raums kristallisiert, erscheint in jüngerer Zeit durch neue Formen sozialer Kontrolle gefährdet.

Ambivalente Urbanität

Größe, Dichte und Heterogenität konstituieren eine Großstadt. Sie bringen untrennbar positive und negative Seiten hervor, die gleichzeitig anziehend und abstoßend, produktiv und verängstigend wirken. Die meist negativ konnotierten Begriffe Anonymität und Abweichung charakterisieren diese Ambivalenz von Urbanität am besten: Die Großstadt befreit aus den rigiden informellen Kontrollen dörflicher Nachbarschaft. Man ist unbekannt und bleibt dies auch überwiegend, wenn man sich durch die Stadt bewegt. Die Anonymität der Großstadt ist die Voraussetzung für die Freiheit zur Abweichung. Anonymität und schwächere Kontrollen erlauben es beispielsweise, sich ausgefallener zu kleiden oder für randständige politische Positionen zu engagieren. Sie erlauben es, wenig reputierliche Orte aufsuchen zu können, seien es soziale Beratungsstellen oder Sexshops, ohne befürchten zu müssen, dass am nächsten Tag alle Welt dem Klatsch frönt. Die Großstadt ermöglicht deviantes Verhalten, ohne dass man per se Sanktionen oder Stigmatisierung fürchten muss – dies macht ihren besonderen Charakter aus.

Damit sind zugleich die Schattenseiten der Urbanität angesprochen: „Nichts ist unerträglicher als die als Promiskuität empfundene physische Nähe

sozial fernstehender Personen.“¹ Die Koexistenz unterschiedlicher Individuen und heterogener sozialer und kultureller Gruppen und damit die Koexistenz unterschiedlicher Normen verlangen Anpassungsleistungen von den Individuen und permanente Aushandlungsprozesse darüber, was tolerabel ist und wo die Abweichung des einen die Individualität des anderen einschränkt oder gar gefährdet. Die Individuen müssen positive Toleranz erlernen oder aber sich mental von ihrer Umwelt abschotten, um nicht von der Vielfalt der Reize überfordert zu werden, denn „Urbanität ist nichts als die überlegende Unfähigkeit, sich über die schlechten Manieren des anderen zu ärgern“². Diese beiden Integrationsmechanismen prägen die urbane Ordnung.

Die Großstadt zeichnet sich aber nicht nur durch individuelle Freiheiten aus, sie ist auch Ort sozialen Wandels. Sie macht den Kontakt mit Fremden wahrscheinlich, und es ist dieser Fremde, der „objektive“ Beobachter, der eingefahrene Normen, Institutionen und Rituale hinterfragen und Wandel initiieren kann. Konkurrierende Normen, Abweichungen vom Durchschnitt, Hinterfragen des Status quo, Krise statt Routine, Vielfalt statt Homogenität sind grundlegende Bestandteile von Veränderungen und von zivilisatorischem Fortschritt.

Im Folgenden sollen zunächst verschiedene Entwicklungen auf dem Feld der Inneren Sicherheit nachgezeichnet werden, mit denen in die urbane Ordnung interveniert wird, um anschließend auf deren Hintergründe und Folgen einzugehen.

Überwachen und Ausgrenzen

Maßnahmen Innerer Sicherheit und deren Inszenierungen, wie sie derzeit nach US-amerikanischem und britischem Vorbild in deutschen Städ-

1 Pierre Bourdieu, Ortseffekte, in: Albrecht Göschel/Volker Kirchberg (Hrsg.), Kultur in der Stadt, Opladen 1998, S. 24.

2 So Stendhal (1783–1842), zit. nach Walter Siebel, Wesen und Zukunft der europäischen Stadt, in: DISP, 141 (2000) 2, S. 28–34, hier: S. 32.

ten Einzug halten, können in vier Dimensionen beschrieben werden: rechtlich, organisatorisch, technisch und symbolisch-materiell.³

Recht

Zunächst meint die Dimension Recht eine Novellierung kommunaler bzw. länderspezifischer Sicherheits- und Ordnungsgesetze oder so genannter Gefahrenabwehrverordnungen. Folge solcher Novellierungen sind neue Verbote, etwa das Trinken von Alkohol, das Urinieren in der Öffentlichkeit, das Liegen und Lagern oder das Betteln betreffend. Heute verfügen fast alle Städte über solche Regelungen, unabhängig von den tatsächlichen Problematiken. Zudem erhält die Polizei neue Eingriffsmöglichkeiten: Sie kann nicht nur an Orten, die von ihr als gefährlich definiert werden, verdachtsunabhängige Kontrollen durchführen, sie kann an diesen Orten auch ohne Begründung Platzverweise gegen beliebige Personen aussprechen. Wie beim Einsatz von Videoüberwachung oder bei der Schleierfahndung zeichnet sich hier ein Paradigmenwechsel im deutschen Rechtsverständnis ab: An die Stelle der Unschuldsvermutung tritt ein pauschaler Verdacht, der lediglich im Aufenthalt an einem Ort der Stadt begründet ist.

Welche Ausmaße Platzverweise annehmen können, zeigt das Beispiel Hamburg St. Georg: Dort gab es Mitte der neunziger Jahre durchschnittlich etwa 50 000 solcher Platzverweise pro Jahr. Bei Verstößen gegen diese können längerfristige Aufenthaltverbote folgen oder auch Ingewahrsamnahmen und Ersatzfreiheitsstrafen. Neben Platzverweisen sind der Verbringungsgewahrsam sowie generelle Betretungsverbote zu erwähnen. Oftmals summieren sich solche Maßnahmen zu einem dauerhaften Ausschluss aus dem öffentlichen Raum. In den neunziger Jahren verteilte das Bremer Ordnungsamt Stadtpläne mit eingezeichneten Verbotszonen an Asylsuchende, die verdächtigt wurden, mit illegalen Drogen zu handeln. Für einen solchen Ausschluss aus ganzen Stadtvierteln war keine Anklage und dementsprechend auch keine Verurteilung notwendig, ausreichend war eine schlichte Verdachtsäußerung einzelner Polizisten. Das neue Bremer Polizeigesetz legalisiert diese Praxis auch gegenüber deutschen Staatsangehörigen.

Eine besondere Neuerung auf der Ebene des formalen Rechts resultiert aus der Privatisierung städtischer Areale. In den Innenstädten wie an

den Stadträndern schießen Passagen, Shopping Malls und Urban Entertainment Center aus dem Boden. In diesen de jure privaten Räumen gelten, wie auch in Bahnhöfen, Hausordnungen, die oft nicht nur Rennen, Betteln, das Trinken von Alkohol, Musikhören oder Spielen verbieten, sondern darüber hinaus jeden „unnötigen“ Aufenthalt untersagen oder gar „angemessene“ Kleidung vorschreiben. Hausverbote können die Folge von Verstößen gegen solche strafrechtlichen Partikularnormen sein. Privatunternehmen haben die Definitionsmacht darüber, wer ursprünglich öffentlichen Raum wozu nutzen darf. Es entstehen lokal spezifische Normativitäten, denen keine – zumindest demokratisch legitimierten – Aushandlungsprozesse zugrunde liegen.

Platzverweise und Hausverbote schließen in Deutschland jährlich Hunderttausende, wahrscheinlich sogar Millionen temporär oder dauerhaft von sozial bedeutungsvollen Räumen aus. Ausgesprochen und durchgesetzt werden diese Maßnahmen nicht nur von der Polizei, sondern gerade in den privatisierten Räumen von kommerziellen Sicherheitsdienstleistern.

Organisation

Damit ist die zweite Dimension angesprochen: neue Organisationsformen von städtischer Sicherheit. Diese wird immer weniger informell, durch Anwohner oder Passanten der Straßen, geleistet. Sie wird zunehmend staats- oder marktförmig organisiert, also durch Polizei, Bundesgrenzschutz, kommunale Ordnungs- oder durch private Sicherheitsdienste. Bürgerinnen und Bürger werden im Rahmen von Sicherheitswachen in formelle Kontrollstrukturen eingebunden.

Die Befugnisse von privaten Sicherheitsdiensten sind rechtlich begrenzt. Im öffentlichen Raum gelten die so genannten Jedermannsrechte, die etwa das Festhalten von „Straftätern“ gestatten. Durch ihr Auftreten und ihre Uniform suggerieren die Akteure hoheitliche Kompetenzen, was ihnen erleichtert, auch ohne das Hausrecht ihre Aufgabenbereiche zu erfüllen. Das „Fernhalten unliebsamer Personen“ ist neben „Abschreckung“ zur Dienstleistung Nummer eins geworden: 87,2 Prozent der Anbieter sehen dies als Haupttätigkeitsbereich an.⁴ Laut Statistischem Bundesamt ist die Zahl der Wach- und Sicherheitsunternehmen zwischen 1992 und 2002 von 1 290 auf 2 748 gestiegen.

³ Vgl. zum Folgenden Jan Wehrheim, Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, Opladen 2002.

⁴ Vgl. Hubert Beste, Policing the Poor – Profitorientierte Sicherheitsdienste als neue Kontrollunternehmer, in: Christoph Gusy (Hrsg.), Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden 1998, S. 180–214, hier: S. 195.

Die Zahl der in ihnen Beschäftigten stieg laut dem Bund Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen zwischen 1993 und 2003 von 101 000 auf 170 000.⁵

Technik

Zur Dimension Technik gehören im internationalen Kontext biometrische Zugangskontrollsysteme, der Einsatz von Satelliten sowie Formen akustischer Überwachung.⁶ Videoüberwachung ist aber die bedeutendste Neuerung auf dem Feld der Inneren Sicherheit in Städten. Zusammen mit DNA-Datenbanken, elektronischen Kundenkarten, RFID-Chips⁷ in Konsumgütern, dem Toll-Collect-System und dem Großem Lauschangriff bietet optische Überwachung ungeahnte Potenziale.

Die Anzahl der Kameras wird für das Vorreiterland Großbritannien auf bis zu vier Millionen geschätzt, für Deutschland kursiert die Zahl 500 000, obwohl diese Angaben nur schwer zu überprüfen sind, denn die überwiegende Anzahl wird in privaten Räumen eingesetzt und statistisch nicht erfasst. Überwacht werden heutzutage auch in Deutschland bereits Bahnhöfe, Einkaufszentren, öffentliche Plätze, Universitäten, Schulen, Altersheime, Tankstellen, Busse, U-Bahn-Stationen und Wohngebäude. Auch wenn noch keinesfalls von einer flächendeckenden Überwachung gesprochen werden kann, so verläuft die Verbreitung in jüngerer Zeit rasant. In größeren Bahnhöfen oder Einkaufszentren sind jeweils um die 100 Kameras im Einsatz. Neben der Quantität liegt jedoch der wesentliche Unterschied zum Orwell'schen Szenario darin, dass es eben gerade nicht den einen „Big Brother“ gibt, sondern viele kleine Brüder und Schwestern. Die meisten Kameras werden nicht zentral von einem „Leviathan“ kontrolliert, sondern von den Eigentümern der Räume. Es kann daher eher von einer Überwachungsgesellschaft als von einem Überwachungsstaat gesprochen werden.⁸

5 Vgl. www.bdws.de/main.html (6.9.2004). Allerdings muss die Zunahme nicht so stark ausgefallen sein, wie es die Zahlen suggerieren. Werkschutz und Zechengendarme gab es schon seit der Industrialisierung. Outsourcing-Prozesse könnten dazu geführt haben, dass diese Beschäftigten nicht mehr bei den Betrieben angestellt sind, sondern ausgelagert und so statistisch registriert wurden.

6 Vgl. Fritz Sack/Detlef Nogala/Michael Lindenberg, *Social Control Technologies* (unveröff. DFG-Forschungsbericht), Hamburg 1997.

7 RFID = radio frequency identification.

8 Videoüberwachung zur Kriminalitätskontrolle durch die Polizei wird in Deutschland bislang in 20 Städten eingesetzt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit: in Bremen, Leipzig, Flensburg, Westerland/Sylt, Dresden, Bernau, Fulda, Hofheim/Taunus, Frankfurt/M., Bielefeld, Regensburg, Stuttgart,

Der aktuelle technische Standard von Videokameras ermöglicht es, Buchtitel auf eine Entfernung von 100 Metern lesen zu können und Personen beim Einsatz mehrerer Kameras automatisch zu verfolgen. Gesichtserkennung in Echtzeit ist in der Erprobungsphase. In Zukunft soll Computersoftware sogar Abweichungen erkennen, bevor sie eintreten, und die Programmierung muss gar nicht diskriminierend motiviert sein: Abweichung soll durch die Überwachung der Normalität auffallen. Ohne solche „algorithmische“ Überwachung werden einer britischen Studie zufolge⁹ insbesondere männliche Jugendliche, Personen mit dunkler Hautfarbe, Angehörige subkultureller Gruppen und soziale Randgruppen überproportional lange und oft überwacht. Regelmäßige situative oder auch nur statistische Zusammenhänge zu strafrechtlich relevanten Handlungen lassen sich jedoch nicht konstatieren. Frauen spielen kaum eine Rolle – und wenn, dann zu zehn Prozent aus Gründen des Voyeurismus.

Zwei konkurrierende Argumentationen kennzeichnen die öffentliche Diskussion. Einerseits wird davon ausgegangen, Videoüberwachung reduziere Kriminalität, sie wirke präventiv, als eine Art positiver Ordnungsfaktor. Andererseits wird argumentiert, Videoüberwachung führe zum Verlust bürgerlicher Freiheitsrechte, da die Individuen bei Beobachtung auf deren Wahrnehmung automatisch verzichten würden; sie wirke als negativer Ordnungsfaktor. In dieser Kontroverse wird davon ausgegangen, dass die Kameras von selbst eine Wirkung entfalten. Dabei herrscht ein technologischer Determinismus vor: Die Wirkung von Videoüberwachung scheint allein in der Natur des technischen Geräts begründet. Basis dieser Annahme ist das von Foucault¹⁰ beschriebene Panopticon: das Modell eines Gefängnisses, dessen Architektur es den Wärtern ermöglicht, zu jeder Zeit zu sehen, was in den Zellen vorgeht, ohne dass die Insassen wissen, ob und wann sie beobachtet werden. In Analogie dazu werde der Einsatz von Videoüberwachung dazu führen, dass die Stadtbewohner und -bewohnerinnen zwar nie wissen, wann, ob und von wem er oder sie beobachtet werden, aber permanent damit rechnen müssen. Dies führe zu Verhaltensanpassung, zu Konformität.

Erkner, Potsdam, Dessau, Mannheim, Rathenow, Halle, Magdeburg und in München. Meist sind nur zwei oder drei Kameras installiert.

9 Vgl. Clive Norris/Garry Armstrong, *The maximum surveillance society. The rise of CCTV*, Oxford–New York 1999.

10 Vgl. Michel Foucault, *Überwachen und Strafen*, Frankfurt/M. 1989.

Diese These stößt auf zweierlei Bedenken. Erstens ist es zweifelhaft, ob das Modell des Gefängnisses tatsächlich auf Großstädte übertragen werden kann, denn diese sind ja gerade das Gegenteil einer „totalen Institution“,¹¹ und sie werden durch Kameras auch nicht zu einer solchen. Zweitens wird durch die Annahme eines technologischen Determinismus der Einfluss sowohl der Kontrolleure als auch der Kontrollierten unterschätzt.

Zur Beurteilung des „Disziplinierungsfaktors“ von Videoüberwachung bietet sich ein Blick auf Handlungen an, die als kriminogen angesehen werden. Meist wird davon ausgegangen, Videoüberwachung reduziere die Kriminalität in dem von den Kameras beobachteten Raum. Das britische Innenministerium legte 2002 die Ergebnisse einer Auswertung von 22 methodisch aufwendigen Studien zur Wirkung von Videoüberwachung in den USA und Großbritannien vor.¹² Demnach reduzierte sich die Zahl der Diebstähle von und aus Kraftfahrzeugen um gut 40 Prozent, Taschendiebstähle nahmen aber nur um zwei bis vier Prozent ab, und auf die Häufigkeit von Gewaltdelikten gab es keinerlei Auswirkungen. Unterstellt man, dass die Definitionen von Handlungen und weitere intervenierende Variablen stabil geblieben sind, entfaltet Videoüberwachung demnach außer auf Parkplätzen kaum eine Wirkung. Aber nur ein Bruchteil der Kameras beobachtet Parkplätze, und offiziell sollen sie ja primär vor Gewalt schützen. Im Durchschnitt ist die Wirkung kostspieliger Videoüberwachung auf Kriminalität niedriger als die Wirkung einer verbesserten Straßenbeleuchtung.¹³ Die häufigen Aussagen von Politik und Polizei, Videoüberwachung sei ein effektives Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung – wobei meist mit der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) argumentiert wird – sind insofern nicht haltbar. Auch hinsichtlich Verlagerungseffekten dokumentiert die Forschung kaum Auswirkungen von Videoüberwachung. Es lassen sich weder positive Effekte feststellen – Kriminalität sinkt auch in den angrenzenden, nicht überwachten Räumen – noch negative, d. h., sie verlagert sich weder nennenswert räumlich noch zeitlich.

Damit stellt sich eine neue Frage: Können Kameras, wenn sie nicht einmal hinsichtlich strafrechtlich als kriminell definierten Handlungen große

Wirkungen entfalten, grundsätzlich disziplinierend wirken, also Verhalten verändern? Wenn ja, dürfen sie die Bürgerrechte einschränken? Eine wesentliche, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für die panoptische Wirkung von Kameras ist, dass die Adressaten dieser Machtintervention von der Existenz der Kameras wissen. Nur dann können sie sich den Normen anpassen. Die Kenntnis über die Existenz von Kameras hängt aber von deren lokaler Inszenierung ab und dürfte zudem sozial hoch selektiv sein. In Leipzig etwa wird auf die Kameras der Polizei mittels großer Schilder hingewiesen. In privatisierten Räumen werden oft sogar nur offensiv präsentierte Attrappen verwendet, d. h., es wird voll und ganz auf den disziplinierenden Effekt gesetzt. In Bremen dagegen erinnert die Kamera vor dem Hauptbahnhof eher an eine Straßenlaterne, und die Schilder sind klein und hoch angebracht. In der Atmosphäre der Reizüberflutung eines Bahnhofplatzes kann kaum davon ausgegangen werden, dass die Passantinnen und Passanten sich der Überwachungssituation bewusst sind und so ihr Verhalten normkonform gestalten.

Die meisten Individuen nehmen Videokameras gar nicht wahr oder ignorieren sie. Reagieren werden jedoch Gruppen, die verstärkt beobachtet werden und mit Schikanen von Ordnungshütern rechnen, bzw. diejenigen, welche die anfangs beschriebenen Freiheiten einer Großstadt nutzen. Die Anonymität als Voraussetzung dieser Freiheit wird eingeschränkt; spätestens dann, wenn es möglich wird, alle Menschen namentlich zu identifizieren, wenn sie durch die Stadt gehen. Videoüberwachung ermöglicht die totale Überwachung aller, sie wirkt bislang jedoch selektiv.

Gestalt

Die vierte Dimension, welche die urbane Ordnung verändert, ist die symbolisch-materielle. Sie ist oft unspektakulär, jedoch effektiv, wenn es um Kontrolle, Ausgrenzung und soziale Spaltung in Städten geht.

Verschiedene Formen lassen sich erkennen, welche die gleichen latenten oder manifesten Funktionen aufweisen. Die erste Variante ist die Schließung von Räumen. Plätze, Parks oder Wohnquartiere sind nur noch von autorisierten Personen oder nur zu bestimmten Zeiten betretbar; Zäune oder Mauern verhindern den Zugang. Auch Änderungen in der Möblierung öffentlicher Räume gehören hierzu, etwa die inzwischen viel zitierte, „pennersichere“ Bank, auf der man nicht mehr liegen und nur noch unbequem sitzen kann,

11 Erving Goffman, *Asyle*, Frankfurt/M. 1972.

12 Vgl. Brandon C. Welsh/David P. Farrington, *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*, London 2002.

13 Vgl. David P. Farrington/Brandon C. Welsh, *Effects of improved street lighting on crime: a systematic review*, London 2002.

oder Spitzen auf Absätzen, die ein Verweilen unterbinden. Zweitens wird Einsehbarkeit hergestellt. Sie erleichtert soziale Kontrolle und ist die Voraussetzung für den Einsatz von Videoüberwachung. Drittens ist die Variante der Ästhetisierung zu nennen. In Fußgängerzonen, Passagen und Einkaufszentren werden exklusive Materialien wie Chrom, Marmor oder Granit verwendet, die über ihre Symbolik ausgrenzend wirken. Wer nicht dem durch die Materialien suggerierten sozialen Status entspricht, wird einen solchen Ort erst gar nicht betreten. Der Sicherheitsdienst wird dann zweitrangig. Die Materialien zeichnen sich durch ihren sozialen Doppelcharakter aus, sie wirken als „soziale Filter“. Während sie unerwünschte Personen abschrecken sollen, sollen sie gleichzeitig attraktiv auf erwünschte Personen, z. B. kaufkräftige Konsumenten, wirken. Sie sind wichtig für den so genannten *feel-good-factor* und werden zum Symbol der Spaltung der Stadt.

Mit der Ziehung von Grenzen zwischen städtischen Räumen wirkt diese Dimension wie die übrigen, mit denen Sicherheit vor allem über die Segregation von Personenkategorien konstruiert werden soll. Räumliche Trennung scheint zur Maxime Innerer Sicherheit in Städten zu werden.

Gemeinsame Wirkungen

Zur Beurteilung der Folgen für Städte sollten die einzelnen Dimensionen zusammen betrachtet werden. So lassen sich potenzielle Gefahren leichter antizipieren: Zäune zielen direkt auf Ausgrenzung, Materialien sollen als soziale Filter wirken, Platzverweise verdrängen ganz unmittelbar, Videoüberwachung soll disziplinieren und Personen latent verdrängen, neue (Partikular-)Normen kriminalisieren Handlungen und damit Personen. Zusammengekommen wirkt all dies exkludierend und ermöglicht eine umfassende Überwachung. Dabei sind es vor allem spezielle Räume in den Städten, auf die sich die aktuellen Entwicklungen konzentrieren: innerstädtische Einkaufszonen, Orte des Transits, private Einkaufszentren am Rande der Städte oder auch Wohnquartiere der gehobenen Schichten, die sich von ihrer Umgebung physisch abschotten. Wohnräumliche Segregation wird sicherheitstechnisch überhöht, selbst wenn *gated communities* in deutschen Städten im Unterschied zu den USA bislang noch eine Ausnahme sind.

Vor allem trifft diese Entwicklung Gruppen, die besonders auf den öffentlichen Raum angewiesen sind, weil sie über keinen (adäquaten) privaten Raum verfügen bzw. der öffentliche der primäre Ort sozialer Kontakte ist: Wohnungslose, Asylsu-

chende, untere Einkommensschichten, exzessive Konsumenten legaler und illegaler Drogen. Sie sind „unerwünscht“, weil sie für die benannten Räume nicht finanzstark genug sind, weil sie Dritte beim Geldausgeben stören oder weil ihnen generell das Stigma „kriminell“ zugeschrieben wird. Gesellschaftliche Teilhabechancen der Betroffenen werden unterminiert. Mit den Personen verschwinden auch die mit ihnen verbundenen Themen aus dem öffentlichen „Raum“. Soziale Ausgrenzungsprozesse verstärken sich. Die Basis demokratischer Gesellschaften ist jedoch die Integration.

Hintergründe

Multiple Veränderungen bilden den Hintergrund, vor dem sich die beschriebenen Überwachungs- und Ausgrenzungsprozesse in Städten manifestieren.¹⁴ Sie lassen sich in zwei Kategorien differenzieren: politische und ökonomische Interessen sowie Dispositionen der Bevölkerung, die in strukturell bedingten Ursachen gründen und die sie empfänglich machen für interessengeleitete Veränderungen.

Interessen

1. Die politisch instrumentalisierte Dramatisierung von Kriminalität zeigt sich parteiübergreifend insbesondere in Wahlkämpfen. Inszenierungen Innerer Sicherheit sind Ausdruck einer Politik mit Symbolen, mit ihnen kann ein „Herrschaftssicherungsmehrwert“¹⁵ erwirtschaftet werden. Staatliche Akteure wollen eine Handlungsfähigkeit demonstrieren, die in anderen Politikbereichen nicht (mehr) vorhanden oder nicht mehr gewünscht ist.

2. Die Massenmedien tragen mit spektakulären Berichten über Kriminalitätsfälle dazu bei, das Bild einer gefährlichen Stadt zu fördern. Gewaltdarstellungen in Nachrichten und Unterhaltungsindustrie sind marktfähig. Es lässt sich dabei

¹⁴ Vgl. Walter Siebel/Jan Wehrheim, Sicherheit und urbane Öffentlichkeit, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 42 (2003) 1, S. 11–30, sowie David Garland, Die Kultur der „High Crime Societies“, in: Dietrich Oberwittler/Susanne Karstedt (Hrsg.), Soziologie der Kriminalität (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43), Wiesbaden 2003.

¹⁵ Vgl. Helge Peters, Kühler Umgang oder Dramatisierung?, in: Arno Pilgram/Cornelius Prittwitz (Hrsg.), Kriminologie als Akteurin und Kritikerin gesellschaftlicher Entwicklung (Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie), Baden-Baden 2004 (i. E.).

ein „politisch-publizistischer Verstärkerkreislauf“ konstatieren.¹⁶

3. Sicherheit bekommt einen warenförmigen Charakter: Unsicherheitsgefühle sind die Voraussetzungen für einen prosperierenden Markt von Türschlössern, schwarzen Sheriffs, Überwachungskameras und Versicherungen. Der privatwirtschaftliche Sektor greift bestehende Verunsicherungen auf und schürt Ängste aus ökonomischem Kalkül. Dabei werden Spaltungen vertieft: Sicherheit wird verstärkt zu einem Gut für diejenigen, die es sich leisten können.

4. Finanzprobleme der Kommunen aufgrund von Bevölkerungsrückgang, Suburbanisierung, hohen Transferleistungen und besonders aufgrund der Neustrukturierung der Gewerbe- und Körperschaftssteuer haben die Handlungsspielräume der Städte in den letzten Jahren enger werden lassen. Für soziale Projekte oder für die Straßenreinigung stehen weniger Mittel zur Verfügung, um sozialen Ausgleich zu ermöglichen oder auch nur um die viel zitierten Zeichen urbaner Unordnung wie Graffiti oder Müll zu beseitigen. Die Prioritäten der Kommunen liegen in Zeiten vermeintlichen Wettbewerbs woanders: Prestigeträchtige Projekte wie Privatuniversitäten, Musicals oder die Aufwertung städtischer „Visitenkarten“ haben Vorrang.

Dispositionen und strukturelle Hintergründe

5. Der Wandel des Arbeitsmarktes und die Erosion des Wohlfahrtsstaats führen dazu, dass seit den siebziger Jahren wachsende Minderheiten die Erfahrung sozialen Abstiegs bis hin zur Ausgrenzung machen. Die zunehmende Unsicherheit von Arbeitsplätzen und individuellen Karrieren sowie der Abbau von Sozialleistungen führen zum Verlust sozialer Sicherheit. Zusammen mit Individualisierungsprozessen entsteht ein Gefühl der „ontologischen Unsicherheit“.¹⁷ Gerade in Zeiten verschärften sozialen Wandels werden allgemeine, diffuse Unsicherheiten gewissermaßen umcodiert in Ängste vor Kriminalität.

6. Die Erosion traditioneller Milieus und die Pluralisierung von Lebensstilen erschweren es, die über Kleidung und Habitus zur Schau getragenen sozialen Rollen der anderen zu interpretieren. Stilisierte Verhaltenweisen werden abgelöst durch

Inszenierungen von Individualität. Misstrauen, ja die Unterstellung krimineller Absichten gegenüber dem Fremden erscheint in dem Maße als zunehmend subjektiv „vernünftig“¹⁸, in dem sich die durch relative Verlässlichkeit und Erwartbarkeit in den sozialen Beziehungen gekennzeichneten traditionellen Milieus auflösen. Die verunsichernde Fremdheit wird erhöht. Gleiches gilt im Zusammenhang mit Migration.

7. Der demographische Wandel und die Schrumpfung von Städten verändern die Stadtgesellschaften. Der Anteil der über 60-Jährigen hat sich in westdeutschen Großstädten bereits zwischen 1950 und 1980 verdoppelt, und ältere Menschen sind sensibler für Verunsicherungen. Der Bevölkerungsrückgang vor allem in ostdeutschen Städten verringert zudem in vielen Stadtteilen die Intensität informeller sozialer Kontrolle.

8. Symbolische Verletzungen der öffentlichen Ordnung wie Verunreinigungen oder Vandalismus können als Signale einer Lockerung der Selbstkontrollen einer zivilisierten, urbanen Lebensweise interpretiert werden. Entsprechend dem „Thomas-Theorem“ wird, wenn Individuen eine Situation als bedrohlich interpretieren, diese tatsächlich bedrohlich, unabhängig von ihren „objektiven“ Qualitäten.

9. In den Großstädten entwickeln sich drei Insel-systeme. Auf der untersten Ebene finden sich die ortsgebundenen Armutsmilieus, darüber die Arbeits-, Freizeit- und Wohnorte der Lebensstilgruppen der Mittelschicht, darüber das Milieu international orientierter, hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Diese Milieus überlagern sich und spiegeln gleichzeitig die auseinander gehende Schere zwischen Arm und Reich. Es entsteht eine Vielzahl unerwünschter Nachbarschaften, deren Grenzen kontrolliert werden sollen. Solche Kontrolle wird als umso dringlicher empfunden, je tiefer die sozialen Spaltungen reichen.

10. Das Leben in der Stadt ist prinzipiell verunsichernd. Der Kontakt mit sozial, kulturell und/oder biographisch Fremden ist nicht nur reizvoll und produktiv, er setzt auch Ängste frei. Sich im öffentlichen Raum zu bewegen bedeutet prinzipiell einen Verlust an Kontrolle und grundsätzliche Unsicherheit darüber, welche Wege und Absichten die anderen verfolgen. Es besteht eine Diskrepanz zwischen dem, was man eigentlich wissen müsste, um eine

¹⁶ Vgl. Sebastian Scheerer, Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf, in: Kriminologisches Journal, 10 (1978) 3, S. 223–227.

¹⁷ Vgl. Anthony Giddens, Konsequenzen der Moderne, Frankfurt/M. 1995.

¹⁸ Roland Hitzler, Bedrohungen und Bewältigungen, in: ders./Helge Peters (Hrsg.), Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse, Opladen 1998, S. 204.

Situation im öffentlichen Raum kontrollieren zu können, und dem, was man tatsächlich weiß.¹⁹

Terrorismus und wachsende Kriminalität werden regelmäßig als weitere Ursachen diskutiert bzw. die Notwendigkeit, Überwachung auszuweiten, wird damit begründet. Beides ist zu problematisieren. Die Anschläge vom September 2001 verdeutlichen auf drastische Weise, dass Maßnahmen wie die Videoüberwachung entsprechende Taten nicht verhindern. Wichtiger ist: Die oben beschriebenen Entwicklungen begannen bereits weit vor diesen Ereignissen. Der Terrorismusdiskurs führt jedoch dazu, dass die Überwachungsmaßnahmen weiter intensiviert werden. Als terroristisch bezeichnete Handlungen²⁰ dienen vor allem als Legitimation für das staatliche Handlungsfeld Innere Sicherheit. „Bedauerliche Verhältnisse schaffen günstige Gelegenheiten“, schreibt Edelman,²¹ und dies gilt auch für Terrorismus.

Aber auch die Annahme, neue Kontrollformen seien Reaktionen auf „normale“ Kriminalität, erscheint fragwürdig.²² So besteht kein kausaler Zusammenhang zwischen „objektiver“ Kriminalitätsbelastung und „subjektiver“ Kriminalitätsfurcht. Die Wahrnehmung von Kriminalität, Strafbedürfnisse in der Bevölkerung und die Sanktionspraxis der Gerichte korrelieren mit politischen Kampagnen und der medialen Präsenz entsprechender Themen, und sie beeinflussen sich

19 Vgl. Zygmunt Bauman, *Flaneure, Spieler und Touristen*, Hamburg 1997.

20 Vgl. Sebastian Scheerer, *Einige definitionstheoretische Aspekte des „Terrorismus“*, in: Birgit Menzel/Kerstin Ratzke (Hrsg.), *Grenzenlose Konstruktivität?*, Opladen 2003, S. 85–98, zum Wandel des Begriffs.

21 Murray Edelman, *Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme*, in: *Journal für Sozialforschung*, 28 (1988) 2, S. 175–192, hier: S. 177.

22 Fraglich ist schon, inwieweit Kriminalität und damit ihre Zu- oder Abnahme überhaupt gemessen werden kann. So variieren Etikettierungsprozesse, in denen Handlungen als normativ unangemessen und als kriminell gedeutet werden, mit ihrem sozialen Kontext und mit der Zeit. Auch ist zu berücksichtigen, dass die PKS in erster Linie „ein Tätigkeitsnachweis polizeilicher Kriminalitätskontrolle“ (vgl. Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, *Erster Periodischer Sicherheitsbericht*, Berlin 2001, S. 312) ist und dass sie darüber hinaus vor allem die Entwicklung des Anzeigeverhaltens widerspiegelt. Zuschreibungsprozesse von Akteuren sozialer Kontrolle könne auch in Dunkelfeldstudien nicht gemessen werden.

gegenseitig.²³ Auch fühlen sich Individuen nicht zwangsläufig durch mehr Mauern oder mehr Kameras sicherer, denn diese erinnern permanent an vermeintliche Gefahren. Zudem sind signifikante Zusammenhänge zwischen Kontrollmaßnahmen und der Entdeckungswahrscheinlichkeit einerseits und der Zu- bzw. Abnahme von sanktionswürdigen Handlungen andererseits zweifelhaft, wie am Beispiel der Videoüberwachung verdeutlicht wurde.

Ausblick

Die Überwachung von Städten hat vielfältige, teilweise nur schwer greif- und veränderbare Hintergründe. Die Gefahren überschießender Kontrollen sind leicht zu überschauen: Umfängliche Datenbestände über Bürgerinnen und Bürger sind die Voraussetzung, Daten missbrauchen zu können. Räumliche Ausgrenzungsprozesse verschärfen die soziale Exklusion. Integration ist aber gerade die Voraussetzung für eine zivilisierte, tolerante Umgangsweise. Mit der sozialen und kulturellen Homogenisierung einzelner Räume als Folge von sicherheitstechnisch überhöhter Segregation wird die Möglichkeit unterminiert, in der Großstadt Toleranz und zivilisierten Umgang mit Differenz täglich zu erlernen. Potenziale sozialen Fortschritts werden nicht genutzt.

Urbanität ist eine Errungenschaft, aber auch eine Zumutung. Diese Zumutung müssen Individuen und Gesellschaft aushalten, soll ihr befreiendes Moment erhalten bleiben und das Ideal von Großstadt als Ort der Emanzipation, der positiven Individualisierung und der durchgesetzten Demokratie jemals verwirklicht werden. Politik und Ökonomie müssten die Voraussetzungen dafür erhalten bzw. schaffen. Die Logik dieser Systeme scheint dies jedoch zunehmend zu verhindern.

23 Vgl. Katherine Beckett, *Making Crime Pay: Law and Order in Contemporary American Politics*, New York 1997, sowie Christian Pfeiffer/Michael Windzio/Matthias Kleimann, *Die Medien, das Böse und wir. Zu den Auswirkungen der Mediennutzung auf Kriminalitätswahrnehmung, Strafbedürfnisse und Kriminalpolitik*, unveröff. Ms., 2004.

Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror

Die Europäische Kommission hat am 30. Juni 2004 einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschließlich der Finanzierung des Terrorismus“ (3. Geldwäscherichtlinie – 3. GWRL) vorgelegt.¹ Der seinerzeit zuständige Kommissar für den Binnenmarkt, Fritz Bolkestein, erklärte, dass der Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismus für die Kommission höchste politische Priorität genieße. Seit dem Erlass der ersten Geldwäscherichtlinie im Jahr 1991 habe die Europäische Gemeinschaft bei den internationalen Bemühungen zur Verhinderung des Waschens von Erlösen aus Straftaten an vorderster Front gestanden. Massive Ströme „schmutzigen“ Geldes könnten der Stabilität des Finanzsektors schaden und den Binnenmarkt gefährden, während der Terrorismus die Grundfesten unserer Gesellschaft erschüttere. Die Neufassung der vierzig Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) vom Juni 2003 habe den internationalen Standard bei der Bekämpfung der Geldwäsche erhöht und den Geltungsbereich auf die Terrorismusfinanzierung ausgedehnt. Die 3. GWRL müsse diesem Standard gerecht werden und seine Anwendung in der erweiterten Europäischen Union (EU) gewährleisten. Der Vorschlag ist dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zur Annahme vorgelegt worden. Die Niederlande, die vom Juli bis Dezember 2004 den Vorsitz im Rat haben, wollen dem Vorschlag für die 3. GWRL Priorität einräumen.

Mit der ersten Geldwäscherichtlinie waren die Mitgliedstaaten verpflichtet worden, Geldwäsche von Erlösen aus Drogenstraftaten zu untersagen und dafür zu sorgen, dass in den nationalen Finanzsektoren die Identität der Kunden festgestellt wird, dass Belege aufbewahrt, interne Kontroll- und Mitteilungsverfahren eingeführt und den Behörden Transaktionen gemeldet werden, die auf Geldwäsche hindeuten. Die Beschränkung auf Drogenstraftaten erwies sich bald als zu eng. Mit einer Änderungsrichtlinie (2001/97/EG) erfolgte

die Einbeziehung des Waschens von Erlösen aus schweren Straftaten, die beträchtliche Erträge hervorbringen und mit einer langen Freiheitsstrafe geahndet werden können. Die Finanzierung des Terrorismus war bislang nicht ausdrücklich genannt. Die Mitgliedstaaten sind aber der Auffassung, dass alle Straftaten im Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus als „schwere Straftaten“ gelten.

Strategien

Der Europäische Rat erklärte am 21. September 2001, dass der Terrorismus eine „wirkliche Herausforderung für die Welt und Europa“ bedeute und dass seine Bekämpfung eines der vorrangigen Ziele der EU sein werde. Wenige Tage später verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Resolution 1373, in der bekräftigt wurde, dass terroristische Handlungen eine Bedrohung des Friedens und der Sicherheit darstellen. Der Rat versicherte am 8. Oktober 2001, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten an der globalen Koalition gegen den Terrorismus unter der Ägide der Vereinten Nationen teilnehmen werden und in enger Abstimmung mit den USA gegen die Finanzquellen des Terrorismus vorgehen wollen. Dies sollte insbesondere durch eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen geschehen, die für die Terrorismusbekämpfung zuständig sind: Europol, Eurojust, Nachrichten- und Polizeidienste sowie die Justizbehörden.

Im „Gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus“² wird erklärt, dass die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern durch Staatsangehörige oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU mit der Absicht, diese zur Ausführung terroristischer Handlungen zu verwenden, unter Strafe gestellt wird. Gelder und sonstige Vermögenswerte oder wirtschaftliche

¹ Kommissionsvorschlag (KOM) (2004) 448 endg.

² Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.) L 344 vom 28. 12. 2001, S. 90.

Ressourcen von Personen oder Körperschaften mit einem spezifizierten Bezug zum Terrorismus werden eingefroren. Personen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen, sollen auf dem Gebiet der EU keinen sicheren Zufluchtsort erhalten. Die Mitgliedstaaten gewähren im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht einander sowie Drittstaaten größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen, einschließlich der Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials. Die Bewegungsfreiheit von terroristischen Gruppen soll durch wirksame Grenzkontrollen, die Kontrolle der Ausgabe von Ausweispapieren und Reisedokumenten und Maßnahmen gegen Fälschung und betrügerischen Gebrauch von Dokumenten verhindert werden. Am selben Tag hat der Rat die „Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“³ erlassen, weil er eine Ergänzung der Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gegen terroristische Organisationen in der EU und in Drittländern für erforderlich hielt.

Im „Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung“⁴ wird hervorgehoben, dass der Terrorismus einen der schwersten Verstöße gegen die universellen Werte darstellt, auf denen die EU beruht. In Art. 1 ist festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um sicherzustellen, dass Handlungen, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definiert sind, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit bestimmten Zielsetzungen begangen werden. Bemerkenswert ist der Hinweis, dass der Rahmenbeschluss nicht die Pflicht berührt, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Art. 6 des Vertrages über die EU niedergelegt sind, zu achten (Art. 1 Abs. 2). Unter „terroristischer Vereinigung“ versteht man einen auf Dauer angelegten organisatorischen Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen. Ein Zusammenschluss ist organisiert, wenn er nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird. Er muss nicht notwendigerweise eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur

haben (Art. 2). Der Rahmenbeschluss sieht auch die Sanktionierung juristischer Personen vor (Art. 7 und 8).

Die Europäische Kommission hat in einer „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustausches, zu treffen sind“, einen Vorschlag für einen „Beschluss des Rates über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“ vorgelegt.⁵ Es wird betont, dass Ursachen und Auswirkungen des Terrorismus komplexer und unterschiedlicher Natur sind. Die Terrorismusbekämpfung müsse künftig zu den obersten Prioritäten der EU gehören. Damit der Terrorismus „ausgerottet“ und möglichst an seinen Wurzeln bekämpft werden kann, müsse vor allem etwas gegen die Finanzierungsquellen terroristischer Vereinigungen unternommen werden.

Dies ist nach Einschätzung der Kommission ein äußerst schwieriges Unterfangen. Sie ist der Überzeugung, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und solche zur Bekämpfung des Terrorismus verknüpft werden müssen. Die Zusammenhänge zwischen Terrorismus und anderen Formen der Kriminalität, vor allem der organisierten, sind nicht immer offenkundig. Dennoch bestehen nach Wahrnehmung der Kommission hinsichtlich der Vorgehensweisen und der Finanzierung Verbindungen, mitunter sogar zwischen den Vereinigungen selbst. Dies gilt insbesondere für den illegalen Handel mit Waffen, Betäubungsmitteln und Diamanten, aber auch für Produktfälschung und -piraterie. Terroristische Vereinigungen gehen ähnlich wie kriminelle vor, versuchen, sich durch Erpressung, Entführung oder illegalen Handel und Betrug Geld zu verschaffen, und greifen auf Bestechungspraktiken und Geldwäsche zurück. Die Kommission glaubt, dass es durch Mobilisierung der Staaten im Kampf gegen den Terrorismus und durch Sensibilisierung der Bürger möglich sein sollte, die „legalen“ Quellen des Terrorismus auszutrocknen. Sie plädiert dafür, die vom Rat der EU am 21. Dezember 1998 angenommene „Gemeinsame Maßnahme zur Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung“⁶ zu überarbeiten. Diese Maßnahme betrifft nicht nur die organisierte Kriminalität, sondern auch terroristische Vereinigungen, soweit

3 Ebd., S. 70.

4 ABl. L 164 vom 22. 6. 2002, S. 3.

5 KOM (2004) 221 endg. 2004/0069 (CNS).

6 ABl. L 351 vom 29. 12. 1998, S. 1.

sie insbesondere auf die Straftaten nach Art. 2 des Europol-Übereinkommens abstellt, das auch die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus zum Ziel hat. Vorgeschlagen wird die Erstellung einer elektronischen Liste der Personen, Vereinigungen und Körperschaften, gegen die Antiterrormaßnahmen gerichtet sind oder gegen die strafrechtlich ermittelt wird. Zum Zweck des Einfrierens von Geldern und sonstigen Vermögenswerten der an terroristischen Handlungen beteiligten Personen, Vereinigungen und Körperschaften werden Listen erstellt, die regelmäßig aktualisiert und im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Viele der dort genannten Personen und Vereinigungen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit, vor allem im Bankensektor, wo finanzielle Einschränkungen für sie gelten.

Nach Auffassung der Kommission sollte in jedem Mitgliedstaat die Einrichtung eines effizienten Systems zur Registrierung von Bankkonten angestrebt werden, so dass eine rasche Antwort auf Rechtshilfeersuchen möglich wird. In der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit gibt es vor allem im Bereich der Finanzdelikte erhebliche Schwierigkeiten, weil es kaum gelingt, Untersuchungen zu Konten und Bankbewegungen erfolgreich abzuschließen. Eine zentrale Erfassung der Bankkonten könnte dazu beitragen, Kapitalbewegungen im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen bezüglich der Finanzierung des Terrorismus und der Geldwäsche besser zurückzuverfolgen. Das mit dem Rechtsakt des Rates vom 16. Oktober 2001 erstellte Protokoll zu dem Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der EU enthält Bestimmungen über Auskunftersuchen zu Bankkonten und -geschäften und über Ersuchen um Überwachung von Bankgeschäften.⁷

Es bedarf auch eines Mechanismus, der das Sammeln und Übermitteln von Informationen ermöglicht und das Vordringen terroristischer Vereinigungen in legale Tätigkeitsbereiche verhindert. Legale Körperschaften werden von terroristischen Vereinigungen für deren Zwecke, insbesondere ihre Finanzierung, benutzt. Ebenso dringen organisierte kriminelle Vereinigungen zum Zwecke der Geldwäsche in legale Tätigkeitsbereiche vor. Es sollte nicht mehr zweifelhaft sein, dass eine bessere Transparenz juristischer Personen, einschließlich der Organisationen ohne Erwerbcharakter („Gemeinnützigkeit“), sich bei der Prävention sowohl der organisierten Kriminalität als auch des

Terrorismus als wirksam erweist. In der Strategie der EU für den Beginn des neuen Jahrtausends ist daher zu Recht die Empfehlung zu finden, dass sich die Mitgliedstaaten bemühen sollen, im Einklang mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen Daten über die an der Gründung und Leitung der in ihrem Hoheitsgebiet eingetragenen juristischen Personen beteiligten natürlichen Personen zu erheben und zu sammeln, um so über ein Mittel gegen das Vordringen der organisierten Kriminalität in den öffentlichen und den legalen privaten Sektor zu verfügen.⁸

Im Hinblick auf eine wirksamere Bekämpfung der Kriminalität und des Terrorismus sollte auch die Einführung eines europäischen Strafregisters erwogen werden. Darüber hinaus muss nach den Vorstellungen der Kommission (in der Zwischenphase) ein umfassender Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und den für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Stellen der Union stattfinden. Der Beschluss 2003/48 JI des Rates vom 19. Dezember 2002 über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ist ein erster wichtiger Schritt.

Nach den Anschlägen von Madrid hat der Europäische Rat am 25. März 2004 eine Erklärung über die Bekämpfung des Terrorismus angenommen, in der die Erforderlichkeit eines revidierten Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus hervorgehoben wird. Zu den neuen strategischen Zielen, die in dem Aktionsplan vom 7. Juni 2004 aufgeführt werden, gehören die Vertiefung der internationalen Anstrengungen zur Terrorismusbekämpfung, die Erschwerung des Zugangs für Terroristen zu finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen, die Maximierung der Fähigkeiten zur Aufdeckung, Untersuchung, Verfolgung und Verhütung terroristischer Angriffe, der Schutz der Sicherheit der internationalen Verkehrsverbindungen und die Sicherung eines wirksamen Grenzkontrollsystems, die Verstärkung der Fähigkeiten zur Bewältigung der Folgen eines terroristischen Angriffs, die Identifizierung und Behandlung der Faktoren, die für die Unterstützung und Rekrutierung für den Terrorismus erheblich sind, und die Entwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung von Drittländern bei der Verstärkung ihrer Fähigkeiten zur Terrorabwehr im Rahmen der Außenbeziehungen der EU.

7 ABl. C 326 vom 21. 11. 2001, S. 1.

8 ABl. C 124 vom 3. 5. 2000, S. 1.

Motive und Definitionen

Die Kommission hält die Bekämpfung der Geldwäsche für eines der wirksamsten Mittel gegen die organisierte Kriminalität. Daher ist sie zu Recht der Auffassung, dass neben strafrechtlichen Maßnahmen Präventivmaßnahmen über das Finanzsystem zweckdienlich sind. Ohne ein koordiniertes Vorgehen gegen Geldwäsche auf Gemeinschaftsebene könnten Geldwäscher in einem einheitlichen Finanzraum leichter operieren. Geldwäsche erfolgt grenzübergreifend, und nationale Alleingänge haben nur eine sehr begrenzte Wirkung. Seit etlichen Jahren gibt es einen Trend zu einer gegenüber den Anfangszeiten der Geldwäschebekämpfung erheblich weiter gefassten Definition der Geldwäsche auf der Grundlage eines breiteren Spektrums von Straftaten, die der Geldwäsche vorangehen oder zugrunde liegen („Vortaten“). Eine Ausweitung des Vortatenkatalogs erleichtert die Meldung verdächtiger Transaktionen und die internationale Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang ist nicht nur eine harmonisierte Fassung der Definition des Begriffs „schwere Straftaten“ geboten. Die Palette der kriminellen Handlungen, die dem Geldwäscherbegriff zugrunde liegt, erscheint erweiterungsbedürftig. Dabei geht es um „Terrorismus“ und „Finanzierung terroristischer Handlungen“. Es darf aber nicht übersehen werden, dass nicht nur „bemakelte“, mit einem juristischen Makel behaftete Gelder für terroristische Zwecke eingesetzt werden, sondern auch legale. Deshalb sollte nicht nur der Terrorismus der Liste schwerer Straftaten hinzugefügt werden; vielmehr muss auch der Geldwäscherbegriff so verändert werden, dass er dieser „Misch“-Finanzierung Rechnung trägt.

Die Kommission schlägt vor, u. a. folgende, vorsätzliche Handlungen als Geldwäsche anzusehen (Art. 1 der 3. GWRL): Umtausch oder Transfer von Vermögensgegenständen mit einer bestimmten Kenntnis und Zielvorstellung,⁹ Verheimlichung oder Verschleierung der wahren Natur, Herkunft, Lage, Verfügung oder Bewegung von Vermögensgegenständen oder des tatsächlichen Rechts oder Eigentums an Vermögensgegenständen in der bereits spezifi-

⁹ Kenntnis der Tatsache, dass die Vermögensgegenstände aus einer kriminellen Tätigkeit oder aus der Beteiligung daran stammen. Ziel muss es sein, den illegalen Ursprung der Vermögensgegenstände zu verheimlichen oder zu verschleiern oder Personen, die an einer solchen Tätigkeit beteiligt sind, dabei zu helfen, den Rechtsfolgen ihrer Tat zu entgehen.

zierten Kenntnis; Erwerb, Besitz oder Verwendung von Vermögensgegenständen in Kenntnis ihrer Bemakelung; jede Bereitstellung oder Sammlung rechtmäßig erworbener Vermögensgegenstände in der Absicht, diese ganz oder teilweise für terroristische Zwecke zu verwenden, oder in Kenntnis dieser Tatsache; Beteiligung an einer der oben aufgeführten Handlungen, Zusammenschlüsse oder geheimen Absprachen zur Ausführung einer solchen Handlung. Geldwäsche soll auch dann gegeben sein, wenn Tätigkeiten, die den zu waschenden Vermögensgegenständen zugrunde liegen, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates oder eines Drittlandes vorgenommen wurden.

Angesichts des in Art. 1 Abs. 1 der 3. GWRL enthaltenen Pönalisierungsgebotes („Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Geldwäsche eine Straftat darstellt“) und des Gebotes wirksamer Sanktionierung müssen natürliche Personen strafbar sein, die ihren Pflichten zur Kundenidentifizierung, Belegaufbewahrung und Meldung verdächtiger Transaktionen nicht nachkommen. Art. 2 der 3. GWRL umschreibt den Geltungsbereich der Richtlinie. Er umfasst Kredit- und Finanzinstitute, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Steuerberater, Notare und andere selbstständige Angehörige von Rechtsberufen, wenn sie im Namen und auf Rechnung ihres Klienten Finanz- oder Immobilientransaktionen tätigen oder andere Transaktionen planen oder durchführen (Kauf und Verkauf von Immobilien oder Gewerbebetrieben; Verwaltung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten; Eröffnung oder Verwaltung von Bank-, Spar- oder Wertpapierkonten; Beschaffung der zur Gründung, zum Betrieb oder zur Verwaltung von Gesellschaften erforderlichen Mittel; Gründung, Betrieb oder Verwaltung von Treuhandgesellschaften, Gesellschaften oder ähnlichen Strukturen). Darüber hinaus gilt die 3. GWRL auch für Anbieter von Dienstleistungen für Treuhandgesellschaften und Unternehmen, die nicht unter die vorgenannten Kategorien fallen; Versicherungsvermittler bei der Vermittlung von Lebensversicherungen und anderen Versicherungen mit Anlagezweck; Immobilienmakler; andere Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen, wenn die Zahlung in bar erfolgt und mindestens 15 000 Euro beträgt, unabhängig davon, ob das Geschäft in Form einer einzigen Transaktion oder mehrerer verbundener Transaktionen abgewickelt wird; das gilt auch für Casinos.

Von besonderer Bedeutung ist die Feststellung der Identität von Kunden bzw. der Feststellung des „wirtschaftlichen Eigentümers“. Mittlerweile werden auch Lebensversicherungsvermittler sowie

Treuhand- und Unternehmensdienstleister für Geldwäschezwecke missbraucht. Deren Einbeziehung in den Pflichtenkreis ist daher angebracht. Notare und selbstständige Angehörige von Rechtsberufen unterliegen bereits den Bestimmungen der geltenden Richtlinie, wenn sie sich – einschließlich der Steuerberatung – an Finanz- und Unternehmenstransaktionen beteiligen, bei denen die Missbrauchsgefahr im Sinne einer Geldwäsche groß ist. Allerdings müssen Freistellungen von Meldepflichten gelten, wenn es um Informationen geht, die vor oder nach einem Gerichtsverfahren bzw. während eines Gerichtsverfahrens oder im Rahmen der Beurteilung der Rechtslage für einen Klienten erlangt wurden. Zur Wahrung der in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und im Vertrag über die EU verankerten Rechte sollten nach Meinung der Kommission Abschlussprüfer, externe Buchprüfer und Steuerberater, die in einigen Mitgliedstaaten einen Klienten in einem Gerichtsverfahren verteidigen oder vertreten können oder die Rechtslage beurteilen, ebenfalls nicht der Meldepflicht unterliegen.

Das Geldwäscherisiko ist bereichsspezifisch unterschiedlich hoch. Ein risikobezogener Ansatz verlangt differenzierte Sorgfaltspflichten bei Identifizierung und Überprüfung von Kunden. Gründlichkeit ist erforderlich bei Geschäftsbeziehungen zu Einzelpersonen, die wichtige öffentliche Positionen bekleiden oder bekleidet haben. Dies gilt insbesondere für solche, die aus Ländern stammen, in denen Korruptionsdelikte weit verbreitet sind. Verdächtige Transaktionen müssen an die zuständigen Behörden gemeldet werden. Hierzu sollten „zentrale Meldestellen“ in allen Mitgliedstaaten eingerichtet werden, die auch über den Versuch einer Geldwäsche zu informieren sind. Von zentraler Bedeutung für die Wirksamkeit des Geldwäschebekämpfungssystems ist der Schutz von Angestellten der meldepflichtigen Institutionen. Die Mitgliedstaaten müssen entsprechende Vorkehrungen gegen Einschüchterungs- und Bedrohungsversuche treffen. Der grenzüberschreitende Charakter der Geldwäsche und der Finanzierung terroristischer Handlungen verlangt nach der Anwendung des Gemeinschaftsstandards auch in Zweigniederlassungen oder Filialen von Kredit- und Finanzinstituten der Gemeinschaft in Drittländern, in denen es keine entsprechenden einschlägigen Rechtsvorschriften gibt. Die Verpflichteten sollten Rückmeldungen über den Nutzen ihrer Informationen und die ergriffenen Maßnahmen erhalten. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgerufen, einschlägige Statistiken zu führen und

diese permanent zu verbessern. Darüber hinaus sollten sie vor allem effektive, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen erlassen, die für den Fall gelten, dass die nationalen Vorschriften, die aufgrund der 3. GWRL erlassen sind, missachtet werden. Im Hinblick auf die häufige Mitwirkung juristischer Personen insbesondere bei komplexen Geldwäscheaktivitäten ist auch deren Sanktionierung geboten und eine entsprechende Gestaltung von Strafvorschriften erforderlich.

„Weiche“ Ziele und „weiche“ Waffen

Die Terroristen wissen, dass ein Sieg der USA oder „des Westens“ in einem antiislamischen Ideologiekampf ausgeschlossen ist. Sie wollen ihren menschenverachtenden Nihilismus zu einem Religionskrieg stilisieren. Allein die Zahl der Selbstmordattentate zeigt, wie viel religiöser „Brennstoff“ ihnen zu Verfügung steht. Das „alte Europa“ hat die traurige Kunst erst erlernen müssen, Religionskriege zu beenden, nicht nur die Konfessionskriege der Neuzeit, sondern auch die Frontstellung zwischen Religion und Liberalismus, die sich seit der Französischen Revolution herausgebildet hatte.

Nach den terroristischen Attacken von Madrid wurde von einem Angriff auf die „Seele Europas“ gesprochen. Angst sei im Kalkül der Terroristen die zentrale Waffe, mit der sie auf die Lähmung des öffentlichen Lebens abzielten. „Harte“ Abwehr des Staates allein wird die „weichen“ Ziele, also das Leben der gewöhnlichen Bürger, jedoch nicht hinreichend schützen können. Erforderlich sind auch „weiche“ Waffen: Zivilcourage, Gelassenheit, Beharrlichkeit, Selbstvertrauen und auch Trotz. Vielleicht geht es sogar um eine Art von psychologischer Kriegführung: „Eine Gesellschaft, die sich nicht einschüchtern lässt, die Opfer aushält und ihr offenes Leben weiterlebt, ist vom Terror nicht zu besiegen.“¹⁰

Gleichwohl wird man in den Mitgliedstaaten der EU und auf gesamteuropäischer Ebene weitere Erfolg versprechende Ansätze zur Terrorismusbekämpfung entwickeln müssen. Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche haben dabei größte strategische Bedeutung. Ihr praktischer Nutzen wird sehr viel höher sein als der gegenwärtige „Krieg gegen Terror“.

¹⁰ Volker Ulrich, in: Süddeutsche Zeitung vom 5. 4. 2004, S. 4.

Terrorismus und die Verteidigung des Zivilen

Was das „Alte Europa“ von Anbeginn argwöhnnte, bestätigen nun nicht nur der Geheimdienstauschuss des Kongresses der Vereinigten Staaten von Amerika und der Abschlussbericht der UN-Waffeninspektoren, sondern auch die CIA: Massenvernichtungswaffen konnten im Irak nicht gefunden werden. Die seinerzeit präsentierten „Quellen“ erwiesen sich als Täuschungen.¹

Wäre dieser „Ring der Vernebelungen“ nur ein Politthriller² gewesen, könnte man mit den Schultern zucken. Dabei wünschte man sich, dass es beim globalen „War on Terror“ wirklich darum ginge, wofür gekämpft und gestorben wird: um die Verteidigung des Zivilen, um Demokratie und Menschenrechte, um Freiheit und Wohlstand, kurz, um eine friedlichere, bessere Welt, wenigstens eine ohne Terror. Die Reaktionen auf den 11. September 2001 haben die Erreichbarkeit dieses Ziels suggeriert: Die Anschläge mobilisierten die Amerikaner vor allem moralisch, vergleichbar nur ihrer Mobilisierung durch Pearl Harbor 1941. Wieder sollte ein Krieg von Terror befreien, von Regimen, die mit Füßen treten, was der Nation von 1787 heilig ist und seitdem Modell steht für die westliche Zivilisation.

Doch Osama Bin Laden und Al-Qaida existieren fort, auch wenn Afghanistans Berge von modernsten Ortungswaffen durchlöchert sind. Die Taliban wurden aus Kabul verjagt – zugunsten ihrer Vorgänger, die sich mit westlichen Hilfen wieder bewaffnen, um alsbald jenen Staat beseitigen zu können, der nicht der ihre ist, sondern den der Westen zu seiner eigenen Beruhigung als demokratische Staatenbildung inszeniert, samt einer Wahl, bei der das Wahlvolk kaum weiß, was Wählen bedeutet.

Mit dem Irak verfuhr die westliche Zivilisation in umgekehrter Weise. Statt „nation building“ wurde ein für vormoderne Verhältnisse erstaunlich gut

funktionierender Staat in die Wüste gebombt, aus Gründen, die nicht stichhaltig waren, und ohne Aussicht auf Erbauliches. Die für den Wiederaufbau vorgesehenen Gelder werden von der allgemeinen nationalen Destruktion verschlungen, in die sich das Gegeneinander von Interessen, Ethnien und Mörderbanden aufgelöst hat. Saudi-Arabien dagegen, dessen ultrafundamentale Eiferer von Wahabiten und Salafiten den internationalen Terrorismus nachweislich finanzieren, ist, im Gegensatz zum Irak Saddam Husseins, als Verbündeter nicht in Ungnade gefallen. Auf der nach unten offenen Skala der Menschenrechtsverletzungen gilt kein Maß mehr, seit die Befreier, wenn es opportun ist, ähnlich zu wüten scheinen wie die Despoten, derer sie sich entledigen wollten.

Dabei entstammt doch die Moral der westlichen Zivilisation ausgerechnet dem Kampf gegen Despotie und Willkür, samt ihrem vornehmsten Grundsatz: der Gleichheit aller vor Gesetz und Recht. Was ist passiert, dass diese Zivilisation ihre wertvollsten Erbschaften, vom Westfälischen Frieden über die Menschenrechte bis zur Charta der Vereinten Nationen, preiszugeben droht aufgrund des Handelns einer unheiligen Allianz aus Gedankenlosen, die an gar nichts mehr glauben, und fanatisch Glaubenden, die zu wenig denken? Muss man den unvermeidbaren Fall großer Mächte, gar den Untergang des Abendlandes befürchten?³

Zeitenwende „9/11“?

Wer über die Verteidigung des Zivilen schreibt, läuft Gefahr, den entschiedenen Gutmenschen geben zu wollen, der sich, gleich Nathan dem Weisen, zum Mediator zwischen widerstreitenden Kulturen macht, zugleich aber auch Grenzen zieht und ein Politikverständnis propagiert, wie es einst die Gralshüter der wehrhaften Demokratie verfochten, als sie, mit dem Grundgesetz unter dem

1 Die obskure Rolle Achmed Chalabis für die amerikanische Irak-Politik ohne Beteiligung von Irakern ist vielfach kritisiert worden: vgl. David L. Phillips, Pentagon's postwar fiasco coming full-circle?, in: The Christian Science Monitor vom 24. 5. 2004 (www.csmonitor.com/2004/0524/p09s02-coop.html), sowie Seymour Hersh, Selective Intelligence, in: The New Yorker vom 19. 9. 2004 (www.newyorker.com/fact/content/7030512fa_fact).

2 Vgl. Bob Woodward, Der Angriff, München 2004.

3 Vgl. Paul Kennedy, Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000, Hamburg 1989, und Oswald Spengler, Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte, München 1963 (Orig. 2 Bde., 1918–1922).

Arm, „Radikale“ per Erlass vom öffentlichen Dienst fern hielten. Tatsächlich geht es nicht um rituelle Politik oder die Exekution von Symbolen und Symbolischem, sondern um die Grundlagen, die den Transformationen ins Symbolische vorausgehen, und um den Wert, den ein jeder dieser Grundlage beimisst.⁴ Man muss wissen, wofür zu leben, und noch wichtiger, wofür zu sterben lohnt. Dass uns Selbstmordattentäter, die um des Paradieses und ein paar Jungfrauen willen zum Sterben bereit sind, so fremd sind, könnte als gutes Zeichen gedeutet werden. Nach zwei mörderischen Kriegen und nach dem Zivilisationsbruch Auschwitz sollte uns das Leben so heilig geworden sein, dass sich für gar nichts zu sterben und für absolut nichts zu töten lohnt.

Doch ein Blick auf die Debatten um Abtreibung, Sterbehilfe, Gentechnik oder Todesstrafe belehrt eines Schlechteren. Vermutlich ist uns gar nichts heilig – was auch kein schlechtes Zeichen wäre, nach „Heil Hitler“ und all dem Unheil reinrassiger Wunderheiler. Sind wir also völlig abgeklärte, ernüchterte Zeitgenossen? Die Frage ist nicht rhetorisch, sollten wir es tatsächlich mit Menschen zu tun haben, die „den Tod mehr lieben als das Leben“ und die auf unseren Gräbern tanzen wollen.⁵ Was können wir dem entgegensetzen? Bedarf es nicht mindestens ebenso starker Überzeugungen, um sich wehren zu können?

Der weltweite Terrorismus stellt uns nicht vor unmittelbare Notwehrsituationen. Die Menschen in den Twin Towers, in Madrid, Moskau oder Beslan starben chancenlos. Situationen wie in Flug 93 der United Airlines sind die Ausnahme. Es geht auch nicht um Endkämpfe „Mann gegen Mann“, sondern um Moral: Was sind mir die Grundlagen, die mir mein Leben ermöglichen, wirklich wert? Hier nützt kein Ungefähr. Die Scharia ist inakzeptabel, ebenso ein Gottesstaat. Es ist eine historische Errungenschaft – die im Übrigen viel Blut gekostet hat –, dass der Staat dem Recht unterworfen ist statt religiösen Nomenklaturen, die ihre Interessen als Offenbarung göttlicher Weisheit ausgeben. Gleiches und unabhängiges Recht ist das höchste Gut abendländischer Zivilisation und ihre unveräußerliche Grundlage, ohne die es keine Verständigung geben kann: Für diese Überzeugung bin ich bereit, mit dem Leben zu bezahlen.

4 Vgl. Reaktionen auf das Kopftuchverbot in Frankreich: Gesche Wüpper, Moslem oder nicht – wir sind alle Franzosen, in: Welt am Sonntag vom 5. 9. 2004, S. 12.

5 „Wir werden auf ihren Gräbern tanzen“. Spiegel-Serie über die Hintergründe der Terror-Anschläge vom 11. September, in: Der Spiegel, Nr. 48 vom 26. 11. 2001, S. 140–146.

Dass dies im Kontext des Terrorismus jedoch durch und durch falsch klingt, spürt man beim Schreiben und Lesen; in einem anderen Kontext bekommt es einen neuen Klang. Wer beispielsweise am Straßenverkehr teilnimmt, übernimmt ein „allgemeines Teilnahmerisiko“, das darin besteht, „verunfallen“ zu können. Im Jahr 2001 starben auf unseren Straßen beinahe 8 000 Menschen. Unsere uneingeschränkte Mobilität ist uns dieses Teilnahmerisiko wert. Als Vielfahrer weiß ich um dieses Risiko, und obwohl es mich jederzeit treffen kann, akzeptiere ich es stillschweigend. Ist es unangemessen, nach dem allgemeinen Teilnahmerisiko einer „offenen Demokratie“ zu fragen? Ist es politisch inkorrekt, unsere stillschweigende Bereitschaft zum Blutzoll für ein minder bedeutendes Gut wie Autofahren ins Verhältnis zu setzen zur „Zahlungsbereitschaft“ für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte?

Selbst wenn diese unveräußerlichen Güter in Guantánamo oder im Abu-Ghraib-Gefängnis mit Füßen getreten werden, zeigt dies nur, dass keine Zivilisation davor gefeit ist, von ihren Nutznießern unterminiert zu werden, zugleich aber auch, dass nicht jede Zivilisation bereit und in der Lage ist, dagegen Rechtsmittel einzulegen oder zuzulassen.⁶ Welche Rechtsmittel räumt die Scharia ein? Schützt sie, wie es Bassam Tibi an der westlichen Rechtsordnung kritisiert, sogar jene, die sie abzuschaffen suchen?⁷ Tibis Frage, ob „der Rechtsstaat die ‚offene Gesellschaft‘ noch gegen ihre Feinde schützen kann“, offenbart nicht die Schwäche, sondern die Stärke unserer Zivilisation. Als allgemeines Menschenrecht gelten unsere Grundsätze für alle. Jede Einschränkung wie jeder Ausschluss widerlegten sie. Folglich hat Metin Kaplan das Recht, alle Rechtsmittel einer Zivilisation auszuschöpfen, die er ablehnt und abschaffen will. Weder wird der Rechtsstaat dadurch zum Verlierer, wie Tibi meint, noch werden die Islamisten zu Gewinnern. Das Gegenteil ist richtig: Der Rechtsstaat wird zum Verlierer, wenn er aufgibt, was ihn ausmacht. Baader-Meinhof haben diese Dynamik in Gang setzen und den Rechtsstaat durch Terror zwingen wollen, mit Gegenterror und Folter zu antworten, um sich dadurch als Unrechtsstaat zu entlarven. Bis zu einem gewissen Grad ist dies durch die Praxis des „Radikalenerlasses“ und die massiv geschürte Denunziation kritischer Meinun-

6 Vgl. Stefanie Dornschneider, Guantanamo darf kein Niemandsland mehr sein. Das amerikanische Verfassungsgericht setzt George Bushs Krieg gegen den Terror Grenzen, in: Die Zeit vom 29. 6. 2004.

7 Vgl. Bassam Tibi, Grenzen der Toleranz, in: Welt am Sonntag vom 5. 9. 2004, S. 14.

gen als „Sympathisantensumpf“ damals auch gelungen.⁸

Die Frage, wie in Zeiten terroristischer Bedrohung das Zivile verteidigt werden kann, ist keineswegs so neu, wie gelegentlich getan wird. Das *régime de la terreur* etwa, durch das in Frankreich nach 1793 alle Konterrevolutionäre eingeschüchtert und beseitigt werden sollten, mag den Begriff „Terrorismus“ historisch datieren, nicht aber die Erfahrung eines Schreckens, der Ohnmacht fühlen lässt bis zur Entblößung aufs Kreatürliche. In dieser allgemeinen Form ist Terror von Anbeginn der Feind jeden Hegens und Pflegens, jeden Zivilisierens und Kultivierens. Der Schrecken aller Sinne macht jedes Besinnen unmöglich.⁹ Der 11. September 2001 hat auf diese Weise gewirkt. Er erschreckte bis aufs Kreatürliche, dorthin, wo Wut, Hass und Trauer, Angst und Aggressionen lauern. Diese Antriebe wurden mobilisiert, statt sie zu bezähmen. Zur Bezähmung hätte es der kollektiven Besinnung bedurft und damit des historischen Maßnehmens. Stattdessen wurde „9/11“ zur Zeitenwende, zum *history changing moment* stilisiert, mit dem das Zeitalter des Terrorismus beginnt, als habe es vordem keinen gegeben, schon gar nicht im Mutterland der westlichen Zivilisation.

Aporien des Wahrnehmens

Der Begriff der „Zivilgesellschaft“¹⁰ ist als Modewort in den Sprachschatz politischer Korrektheit eingegangen. Manche sehen in ihr einen Wert an sich, sozusagen das Wahre, Schöne, Gute als des Pudels Kern der aufgeklärten, bürgerlichen Gesellschaft. Dabei gilt als ausgemacht, dass Herrschaft „demokratisch“ ist im Sinne legitimer und rechtsförmiger Interessenregulierung und Gesellschaft stets hinreichend „zivil“ ist im Sinne eines Engagements für die gemeinsame Sache aller und eines friedlichen Umgangs miteinander auf der Grundlage wechselseitiger Anerkennung.¹¹ Doch

Antonio Gramsci prägte den Begriff ganz anders. Er meinte mit „Zivilgesellschaft“ alles Nicht-Staatliche, das den Gang des Politischen gleichwohl bestimmt und als „beharrendes Bollwerk“ jede Veränderung zu verhindern vermag, sofern sie Nachteile befürchten lässt.¹² Damit ist Gramsci sehr nahe an Robespierres Konterrevolution und Engels' Staat als Ausschuss der herrschenden Klasse,¹³ und Denkwelten entfernt von moderner Ideologie, die Staat und Gesellschaft zu eineiigen Zwillingen schönfärbt, die, in „Good-Governance“ vereint, das gute Ganze in der antiken Tradition von *polis* und *bonum commune* umhegen.

Wachsender Wohlstand scheint den Blick zu trüben, zumindest so lange, wie genügend Spielraum für Wohltaten und Transferleistungen zu erübrigen ist, damit Differenzen nicht zu Konflikten eskalieren. Wenn es knapp und eng wird, werden an den Bollwerken die Zugbrücken eingeholt und die Sparempfehlungen durchgereicht bis zu jenen, die sich ihrer nicht erwehren können. Ehrenamtliches Engagement, Gemeinsinn und Zivilgesellschaft haben ihre Konjunkturen – antizyklisch zu denen der Wirtschaft. Daran wäre nichts zu tadeln, gäbe es neben dem zu überwindenden Mangel auch ein gemeinsames gutes Konzept, um seine Ursachen zu beseitigen. „Blood, sweat and tears“ werden bereitwillig vergossen, wenn daran geglaubt wird, dass es richtig ist und gerecht. Wo hingegen weder die Ziele für richtig noch die Mittel ihrer Erreichung für gerecht erachtet werden, fallen Staat und Gesellschaft auseinander, wird der Kampf partierlicher Interessen unverhohlen. Im historischen Kontext zeigen solche Kämpfe die hässliche Seite der „Schönwetter-Demokratie“, nämlich eine antizyklische Konjunktur der Entzivilisierung. Doch abnehmende Chancen münden keineswegs zwangsläufig in Kriminalität und Radikalismus auf der einen und in Polizeistaat und Faschismus auf der anderen Seite. Die Übersteigerung ins einmalig Monströse führt eher zu Besinnungslosigkeit, die Erinnern zum leeren Ritual macht statt zum Bewusstsein, dass immer auch etwas ganz anderes möglich ist und eine Wahl besteht.¹⁴

8 Vgl. Dieter Schenk, *Der Chef*. Horst Herold und das BKA, Hamburg 1998, S. 113.

9 Ich stütze mich auf die Forschungen von Dieter Claessens, *Instinkt, Psyche, Geltung. Zur Legitimation menschlichen Verhaltens*, Köln–Opladen 1970.

10 Martin und Sylvia Greiffenhagen, *Deutschland und die Zivilgesellschaft*, in: *Auf dem Wege zur Zivilgesellschaft*, 49 (1999) 3, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/3_99/zivil2.htm, einges. am 10. 9. 2004).

11 Vgl. den Forschungsschwerpunkt „Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie“ des Wissenschaftszentrums Berlin.

12 Vgl. Antonio Gramsci, *Gefängnishefte*, hrsg. von Klaus Bochmann/Wolfgang Fritz Haug, Hamburg–Berlin 1991 ff.; zusammengefasst bei Theo Votsos, *Der Begriff der Zivilgesellschaft bei Antonio Gramsci: Ein Beitrag zu Geschichte und Gegenwart politischer Theorie*, Hamburg–Berlin 2001.

13 „Die moderne Staatsgewalt“, so Friedrich Engels im „Manifest der Kommunistischen Partei“, „ist nur ein Ausschuss, der die gemeinschaftlichen Geschäfte der ganzen Bourgeoisklasse verwaltet.“ *Marx-Engels-Werke*, Bd. 4, Berlin (Ost) 1974, S. 459–493.

14 Roosevelts „New Deal“ war diese historische Alternative. Sie zielte auf einen anderen „Staat“, ein anderes „Recht“ und einen anderen Umgang mit Minderheiten als

Haben wir heute gegenüber diesem ins einmalig Monströse übersteigerten Terrorismus überhaupt noch eine Wahl, ist ein ganz anderer Umgang mit ihm möglich als fortwährende Eskalationen in Krieg, Gegenterror und eine lange Konjunktur der Entzivilisierung? Manche haben die USA bereits vor „9/11“, vor den massiven Beschränkungen der bürgerlichen Freiheiten durch den „Patriot Act“ und den in Guantánamo Bay suspendierten Grundrechten als „Polizeistaat“ bezeichnet.¹⁵ Auch in der Bundesrepublik stehen Grundrechte und Freiheiten zur Disposition. Dabei sei niemandem unterstellt, dass Terrorismus nur ein Vorwand ist. Allerdings zeigt unsere Geschichte, wie schwer es ist, Freiheiten und Freiräume zurückzugewinnen, wenn sie erst einmal verloren sind. Ferner muss die Tauglichkeit der bevorzugt angestrebten Mittel grundsätzlich bezweifelt werden. Sie sind zumeist unverhältnismäßig und bereits mittelfristig kontraproduktiv. Aktive Terroristen werden zu „Schläfern“, tauchen in „Ruheräume“ ab, komplettieren in fernen Ländern ihre unbefleckte Tarnbiografie, machen womöglich Karriere in der Gepäckabfertigung eines europäischen Flughafens oder einer Hafenmeisterei, während derweil die Gesellschaft nach Verdächtigen gerastert wird – beispielsweise nach Studenten technischer Fachrichtungen, die Internetseiten aufrufen, welche die Dienste als „einschlägig“ klassifizieren. Wo enden diese Menschen, wenn sich ihnen eröffnen sollte, dass sie überwacht und gespeichert wurden und seitdem als „Sympathisanten“ des Fundamentalismus gelten, denen sich alle Türen verschließen? Wäre das „Sicherheit“?

Allgemein formuliert stehen wir keineswegs vor dem Dilemma, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben zu müssen. Es geht nicht um die Gefahr, den Terror mit polizeistaatlichen Mitteln zu bekämpfen und dadurch des Zivilen verlustig zu gehen. Wahr ist vielmehr, dass ohne polizeistaatliche und geheimdienstliche Mittel Terrorismusbekämpfung unmöglich ist. Warum diese Mittel per se problematisch sein sollen, müsste von jenen belegt werden, die so etwas fortwährend behaupten. Die Bundeswehr ist keine Reichswehr und der Staatsschutz keine Gestapo. Gefährlich ist etwas anderes: Wir stehen in Gefahr, unsere Grundwerte einzuschränken, um jener wenigen habhaft werden

der deutsche Faschismus. Vgl. Harvard Sitkoff, *A New Deal for Blacks: The Emergence of Civil Rights as a National Issue – The Depression Decade*, New York 1978; Alan Brinkley, *The New Deal and the Idea of the State*, in: Steve Fraser/Gary Gerstle (Hrsg.), *The Rise and Fall of the New Deal Order*, Princeton, N. J. 1989, S. 85–121.

¹⁵ Vgl. Gore Vidal, *Amerika ist ein Polizeistaat*, Spiegel-Gespräch, in: *Der Spiegel*, Nr. 6 vom 8. 2. 1999, S. 154–159.

zu können, die durch Terror unsere Wertordnung beseitigen wollen. Wieso tun wir selbst, was des Terrorismus ist? Zumal nie und nimmer zu befürchten steht, dass es diesem Terrorismus aus eigener Kraft gelingen könnte, seine Ziele zu erreichen. Dazu fehlt es ihm an Überzeugungskraft und auch an wirksamer Masse.

Wovor fürchtet man sich also? Dass die Frauen der westlichen Welt Jeans und Lippenstift wegwerfen und nach der Burka schreien? Dass ihre Männer in Bergcamps einrücken, um die Welt in die feudale Herrlichkeit von Scheichs, Imamen, Clan-Despoten und *warlords* zurückzuentwickeln? Die Verheißungen der Gottesstaaten und ihrer Krieger gelten nur wenigen Frommen, während sich die Mehrheit nach den säkularen Verheißungen einer Zivilisation sehnt, die Recht und Freiheit gewährt. Abermals ließe Geschichte zur Besinnung kommen: Die meisten Zivilisationen sind an inneren Blutungen verschieden, nicht an importiertem Terrorismus. Wenn wir etwas fürchten müssten, dann nicht diesen Terrorismus, sondern innere Blutungen. Die schlimmste hat Gramsci beschrieben: die Denaturierung der Zivilgesellschaft in ein Bollwerk partialer Interessen, unter deren Selbstsucht das Gemeinwesen zerstört wird und mit ihm die Glaubwürdigkeit unserer Grundwerte. Diese Debatte wäre die Verteidigung des Zivilen, doch stattdessen beherrscht ein hollywoodesker Phantomterrorismus die allgemeine Wahrnehmung.

Monopoly

Die Medien haben die Ereignisse des 11. September 2001 dem besonnenen Nachdenken entrissen und in eine symbolische Inszenierung transformiert. Durch die Endlosschleife einschlagender Flugzeuge und brennender Türme verkam die Wirklichkeit zu einem Hollywood-Film voller Pyrotechnik, Gigantismus und Heroisierung. Es ging nicht mehr um Terrorismus, schon gar nicht um die Suche nach einer angemessenen Antwort, sondern um Bin Laden und die Bushs, um den „Krieg gegen die Ungläubigen“ und den „Kreuzzug“ der Zivilisation gegen das neue „Reich des Bösen“. Die Welt schien dem Showdown zwischen Gut und Böse entgegenzufiebern. Es gab tatsächlich „das Bedürfnis nach einem Militärschlag als Antwort auf die schrecklichen Angriffe“, sagte Brent Scowcroft, Berater der US-Präsidenten Ford, George Bush sen. und George W. Bush. Die Rede vom „Krieg gegen den Terrorismus“ sei sinn-

voll und notwendig gewesen, um die Bevölkerung zu mobilisieren. „In den ersten Tagen“, so Scowcroft, „war die Rede vom Krieg vor allem ein Weckruf. Die Wortwahl hat ihren Zweck erfüllt.“¹⁶ Dass Bin Laden „ein nützliches Symbol“ darstellte, das dem Bösen Gestalt gab, es aber einer Zielplanung und eines Operationsgebietes bedarf, wenn man wirklich Krieg führen will, war nicht nur Scowcroft bewusst.

Was aber könnten die Kriegsziele und Einsatzgebiete sein? Mangels Informationen sprossen Verschwörungstheorien¹⁷ und andere sattem bekannte Erklärungen: Es gehe ums irakische Öl, um Pipelines der gesamten Region, um die geostrategische Vormachtstellung der USA im Nahen und Mittleren Osten oder um die Kontrolle der unheiligen Allianz von Drogen, Waffen und Öl. Hinter allem Getöse um Zielauswahl und Mobilisierung wäre beinahe der eigentliche Kampf verschwunden. Er wogte auf diplomatischem Parkett. Vordergründig ging es um die Verknüpfungen von UNO-Mandaten und UN-Inspektionen mit der Bereitschaft, an Interventionen und Koalitionen teilzunehmen. Hintergründig stellte sich die Machtfrage. Der massive Druck der USA hin auf eine „Koalition der Willigen“ führte sowohl die UN als auch Europa in eine institutionelle Krise. Die Gewichte und Rollen von UN und EU standen in Frage und damit sowohl nationale Souveränität als auch politische Identität: Was rechtfertigt einen Waffengang? Welche Bindekraft haben Menschen- und Völkerrechte? Und welche Wirkkraft haben globale zivilgesellschaftliche Institutionen wie die UN oder der Internationale Gerichtshof? Es zeigte sich, dass es nicht um ein mehr oder weniger spontanes Zurückschlagen einer zutiefst gekränkten Nation ging, sondern um die zukünftige Ordnung der Welt und darum, wer sie maßgeblich bestimmt.

Es geht jedoch nicht nur um die Umverteilung von Souveränität zwischen Nationalstaaten und supranationalen Institutionen, sondern auch um die inhaltliche Ausgestaltung einer globalen Grund- und Wertordnung. Wohl zu Recht werfen die Armen den Reichen vor, dass sich Demokratie und Menschenrechte feiern lassen, wenn man im Überfluss leben kann. Was wohl von diesen gepriesenen Gütern bliebe, wenn es so knapp und erbärmlich zugehe wie in den Ländern des Südens? Die vom

16 Brent Scowcroft, Ein nützliches Symbol, Spiegel-Gespräch, in: Der Spiegel, Nr. 40 vom 1. 10. 2001, S. 170–172.

17 Vgl. z. B. Matthias Bröckers, Verschwörungen, Verschwörungstheorien und die Geheimnisse des 11. 9., Frankfurt/M. 2002.

UNEP (United Nations Environmental Programme) und der UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) 1974 in Mexiko forfasste Erklärung von Cocoyok bezeichnete die reichen Industrieländer als „fehl- bzw. überentwickelt“. Man forderte sie auf, ihren „Überkonsum“ einzustellen und einen Lebensstil „einschließlich bescheidener Konsumstrukturen“ zu bewirken, welcher der globalen Entwicklung nicht länger Schaden zufüge. Dazu bedürfe es einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, gerechterer *terms of trade* und eines Mitspracherechts bei der Festlegung von Minimum- und Maximumstandards des Konsums. Diese Forderungen gehen weit über das hinaus, was uns selbstverständlich ist: gerechte und gleiche Lebensbedingungen für jeden Bürger. Was hier heraufzieht, sind Welt-Pro-Kopf-Quoten für den Ressourcenverbrauch und Standards für das Existenzminimum. Ob wir es uns eingestehen mögen oder nicht, letztlich wird sich globale Gerechtigkeit nur über derartige Mechanismen herstellen lassen. Je länger wir uns dieser materiellen Seite allgemeiner und gleicher Menschenrechte verweigern, desto offensichtlicher wird, dass wir Heuchler im Bollwerk sind, die ihre Konsumscharia verteidigen.

Scharia gegen Scharia

Vielleicht ist es hilfreich, die im Namen des Islam, oder zutreffender: ideologisierten Islamismen, begangenen Straftaten als das zu nehmen, was sie, zumindest auf der Symbolebene, auch immer sein sollen: Fanale eines „heiligen Krieges“. Auch wenn man die zugespitzten Thesen Samuel Huntingtons vom *clash of civilizations* nicht teilen mag, zeigen gleichwohl die vielfachen Anschläge, dass religiöse beziehungsweise ersatzreligiöse Versatzstücke als weltanschauliche Gegenpole zum abendländischen Modernisierungsverständnis instrumentalisiert werden. Doch wo Huntington das westliche Bollwerk verstärken will, entdecken andere hinter den fundamentalistischen Ideologemen einen rationalen Wunsch, eine Hoffnung auf ein „Sein-Sollen“: „Die Moderne ist Lebensform und Wirtschaftssystem zugleich. Weltweit setzt die technisch-rationale Industriegesellschaft den Maßstab für Entwicklung und Fortschritt. Die entscheidende Frage lautet daher nicht: Wollen wir die Moderne, oder sind wir dagegen? Sie ist längst Realität und prägt auch den Nahen Osten. Das eigentliche Problem liegt ganz woanders: Wird die arabisch-islamische Welt die Moderne auch weiterhin nur importieren – oder kann sie einen eigenen Beitrag leisten zu

Fortschritt und Entwicklung? Wie kann die arabisch-islamische Welt den Anschluß finden an die Industriegesellschaft westlicher Prägung, ohne ihre kulturelle Identität zu verlieren?¹⁸

Diese vor fast zehn Jahren formulierte Frage ist aktueller denn je. Sie beschreibt das eigentliche Problem und den emotionalen Kern, der politik- und damit verhandlungsfähig machen könnte und sollte. Er wirkt auf ganz ähnliche Weise für die Identitätsbildung Japans gegenüber dem Westen.¹⁹ Auch in Japan spielt die Angst vor einer auflösenden Verwestlichung eine große Rolle, und sie dürfte neuerliche Bedeutung gewinnen, je mehr sich China dem Westen öffnet. Die Anschläge von Aum wie die „im Namen Allahs“ unterbinden den Dialog zwischen den Kulturen und werfen von neuem Gräben auf, die bereits zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts schon einmal durch Toleranz und Austausch überwunden werden sollten und die im Austausch mit der Türkei erfolgreich überwunden wurden.

Tatsächlich hat die Moderne nicht ausschließlich abendländische Wurzeln. Schon das Epigramm vom antiken Griechenland als Wiege abendländischer Kultur war Ideologie; es unterschlug nur allzu gern die Zuströme aus Indien, China und der arabischen Welt. Kein Wunder also, wenn viele Muslime eine solche Modernitätsbestimmung bekämpfen und sich um ihren Anteil am Menschheitserbe und somit auch um ihre Identität betrogen fühlen. Historisch gesehen ist damit eine kulturelle Identität des Morgenlandes schon lange verloren, kann Fundamentalismus nur als der letzte Ausdruck einer viel länger andauernden Krise verstanden werden. Natürlich rechtfertigt die eigene Krise nicht, das zerstören zu wollen, was man nicht hat oder nicht haben kann. Gleichwohl machte man es sich zu einfach, jeden Fundamentalismus mit Terrorismus gleichzusetzen. Viel zu wenig wird der Frage nachgegangen, welche Lösungen die Fundamentalisten außer Terror anbieten, welche „Identität“ sie ausbilden wollen und was ihr positiver Beitrag zur menschlichen Zivilisation sein soll.

Die neuzeitlichen fundamentalistischen Bewegungen entstanden unter protestantischen Christen im 19. Jahrhundert in den USA. Bis heute sehen sie sich als Wahrer einer „echten“ Gläubigkeit, dazu berufen, „Fehlentwicklungen“ ihres Landes zu korrigieren. Die islamischen Fundamentalisten

unterscheiden sich in dieser Weltsicht nicht. Auch sie glauben an die Möglichkeit, die Welt durch die Symbiose absoluten Glaubens und darauf fußenden Handelns erneuern zu können. Ob sich damit die globalen Probleme der Moderne lösen lassen, steht dahin. Bislang verheißt kein Gottesstaat einen Gegenbeweis. Allerdings macht das Amalgam aus Zukunftsängsten, Technikkritik, Fortschrittsfeindschaft, schärfer werdenden ökonomischen Widersprüchen und politischen Ungerechtigkeiten in immer mehr Gesellschaften und quer durch alle Bevölkerungsgruppen anfällig für Ideologismen, Lösungsutopien und Heilsversprechen, vor allem, wenn sie sich religiös legitimieren und fundamental einfach erscheinen.

Der zielorientierte Terrorismus kommt nicht ohne Interaktionsbeziehungen aus; sie machen ihn, abhängig vom Gelingen, stark und unauffindbar oder schwach und entblößt. Der importierte Terrorismus bleibt schwach und punktuell. Dagegen beginnt Zivilisation von innen zu bluten, wenn der Terrorismus heimisch wird und Unterstützung findet.

So gesehen ist jede Terrortat ein Test mit einem Binnen- und einem Außeneffekt. Nach innen sollen Kohäsion und Einsatzbereitschaft der eigenen Leute, die Bindewirkung auf die Sympathisanten und die Motivationskraft auf das Umfeld getestet, nach außen Entschlossenheit, Härte, auch Führungsanspruch bewiesen und zugleich die Gegengewehr erkundet werden. Allein deshalb wäre es falsch, „Wirkung“ und „Nerven“ zu zeigen, weder durch Angst noch durch Übermaß.

Eine wirksame Gefahrenabwehr gegenüber dem Terrorismus besteht in Augenmaß und in einer systematischen, international koordinierten Aufklärung der Vorfeldbereiche. Sie ist Prävention, nicht Rachefeldzug bis zum Entstaatlichungskrieg. Das unumkehrbare Erfordernis gesellschaftlicher Störungsfreiheit erzwingt die Früherkennung und Verhinderung riskanter Störungswirkung im Innern. Dies schließt das Risiko von Beschränkungen ein, doch sollte in Ruhe und nicht ideologisch geprüft werden, was nützt, ohne Liberalität und Freizügigkeit zu beschränken.²⁰ Der moderne Terrorismus zwingt dazu, zwischen totalitären Antworten und integrierenden, konfliktgerechten Strategien zu entscheiden. Darin besteht die eigentliche Herausforderung des gegenwärtigen Terrorismus, zugleich aber auch die Chance, den Wert des Zivilen schätzen zu lernen und verteidigen zu wollen.

18 Michael Lüders, Mit dem Koran in die Moderne. Nicht nur das Christentum hat seine Wiedertäufer und Reformer, in: Die Zeit vom 22. 12. 1995, S. 25 f.

19 Vgl. Georg Blume, Das Gift in den Köpfen, in: Die Zeit vom 31. 3. 1995, S. 14.

20 Die Diskussionen um biometrische Daten zeigen wenig Augenmaß. Die Verwendung des Fingerabdrucks könnte viel Missbrauch verhindern, ohne dass Grundrechte eingeschränkt werden.

Paul Virilio

Philosoph, Architekt, Schriftsteller, Urbanist, geb. 1932; Begründer der Ecole d'Architecture Spéciale, Paris; derzeit Planung und Organisation des „Museums of the Accident“.

Anschrift: c/o Editions Galilée, 9 rue de Linné, 75005 Paris/Frankreich.

E-Mail: editions.galilee@free.fr

Veröffentlichungen u. a.: Krieg und Kino. Logistik der Wahrnehmung, München 1986; Information und Apokalypse. Die Strategie der Täuschung, München 2000; Rasender Stillstand, Frankfurt/M. 2002; Ville Panique. Ailleurs commence ici, Paris 2004.

Eckart Werthebach

Dr. jur., geb. 1940; von 1991 bis 1995 Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz; von 1995 bis 1998 Staatssekretär im Bundesinnenministerium; von 1998 bis 2001 Bürgermeister und Innensenator in Berlin; Mitglied der Task Force „Zukunft der Sicherheit“ der Bertelsmann Stiftung.

E-Mail: eckart.werthebach@t-online.de

Zahlreiche Veröffentlichungen und Redebeiträge zur Inneren Sicherheit und zur Innenpolitik.

Christoph Gusy

Dr. jur., geb. 1955; Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

Anschrift: Fakultät für Rechtswissenschaft, Postfach 100131, 33501 Bielefeld.

E-Mail: christoph.gusy@uni-bielefeld.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden 1998; (Hrsg.) Demokratisches Denken in der Weimarer Republik, Baden-Baden 2000; Polizeirecht, Tübingen 2003; (zus. mit Otto Backes) Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt/M. u. a. 2003.

Jan Wehrheim

Dr. rer. pol., geb. 1967; wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Kontrolle und öffentlicher Raum“ an der Universität Oldenburg; geschäftsführender Redakteur des Kriminologischen Journals, Weinheim.

Anschrift: Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Fakultät IV, Institut für Soziologie, AG Stadtforschung, 26111 Oldenburg.

E-Mail: jan.wehrheim@uni-oldenburg.de

Veröffentlichungen u. a.: Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, Opladen 2002; (zus. mit Walter Siebel) Öffentlichkeit und Privatheit in der überwachten Stadt, in: DISP, 153 (2003); (zus. mit Henning Schmidt-Semisch) Exkludierende Toleranz, in: Bernd Dollinger/Wolfgang Schneider (Hrsg.), Sucht als Prozess, Berlin (i. E.).

Wolfgang Hetzer

Dr. jur., geb. 1951; 2000–2002 Referatsleiter im Bundeskanzleramt, Berlin; Head of Unit „Intelligence: Strategic Assessment & Analysis“ im European Anti-Fraud Office (OLAF), Brüssel.

Anschrift: OLAF, Rue Joseph II, 30, Office 03/109, 1000 Brüssel/Belgien.

E-Mail: wolfgang.hetzer@cec.eu.int

Zahlreiche Veröffentlichungen zu den Themen organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Wirtschaftsrecht, Polizeirecht, Nachrichtendienste und Europäisches Strafrecht.

Wolf R. Dombrowsky

Dr. rer. soc., geb. 1948; Leiter der Katastrophenforschungsstelle (KFS) an der Universität Kiel.

Anschrift: KFS, Christian-Albrechts-Universität, Olshausenstraße 40, 24098 Kiel.

E-Mail: Dombrowsky@kfs.uni-kiel.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Katastrophenforschung, extremem Verhalten, Zivil- und Katastrophenschutz, Krieg und Terror.

Nächste Ausgabe

Jochen Thies *Essay*

Partner oder Konkurrent?

Die deutsch-amerikanischen Beziehungen

Josef Braml

Vom Rechtsstaat zum Sicherheitsstaat?

Die Einschränkung persönlicher Freiheitsrechte durch die Bush-Administration

Ernst-Otto Czempel

Die Außenpolitik der Regierung George W. Bush

Jürgen Wilzewski

Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie

Stephan Bierling

Die US-Wirtschaft unter George W. Bush

Söhnke Schreyer

Die Sozial- und Gesundheitspolitik der Bush-Regierung

Paul Virilio Essay

Die überbelichtete Stadt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 3–4

■ Seit den Anschlägen in den USA im September 2001 hat der „metropolitische“ Terrorismus den Krieg der Nationen ersetzt. Insbesondere die zu „Megalopolen“ verdichteten Städte sind die Achillesfersen unserer Zivilisation. Die Standardisierung der öffentlichen Meinung in der industriellen Ära wird durch die Synchronisierung einer öffentlichen Emotion (Panik, Entsetzen) abgelöst, die in der Lage ist, die repräsentative Demokratie abzuschaffen und jede Institution zu gefährden.

Eckart Werthebach

Deutsche Sicherheitsstrukturen im 21. Jahrhundert

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 5–13

■ Die föderale Sicherheitsarchitektur Deutschlands trennt nach wie vor strikt nicht nur die Aufgabenfelder Innere und Äußere Sicherheit, sondern auch den Schutz der Bevölkerung vor kriegsbedingten Schadensfällen und friedensmäßigen Katastrophen, obwohl eine existenzgefährdende militärische Bedrohung durch andere Staaten faktisch nicht mehr besteht, während eine neue, asymmetrische durch den internationalen Terrorismus entstanden ist. Angesichts dieses Terrorismus neuen Typs werden für Deutschland – ähnlich wie in den USA – neue unkonventionelle, kooperative Sicherheitsstrategien verlangt. Dennoch muss sich der Rechtsstaat treu bleiben und seine Grundprinzipien wahren. Es zeichnet den Rechtsstaat aus, auch auf befürchtete Terroranschläge mit Augenmaß zu reagieren.

Christoph Gusy

Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 14–20

■ Der Staat, der alle Risiken ausschließen soll, muss alles wissen, alles können und alles dürfen. Das wäre nicht nur das Ende jeglicher Freiheit. Ein solcher Staat würde vielmehr zur Quelle dessen, was er eigentlich ausschließen wollte: der Unsicherheit. Die jüngeren Diskussionen über den internationalen Terrorismus haben die Perspektive einseitig auf die Risiken der Freiheit gelenkt. Dahinter tritt die andere Blickrichtung, nämlich auf die Chancen einer Politik zur Herstellung von Freiheit, völlig zurück. Es geht darum, der Sicherheitspolitik eine Freiheitspolitik zur Seite zu stellen. Sie muss mehr zu bieten haben als Überwachungsmaßnahmen und Grundrechtseingriffe. Eine notwendig mittel- bis langfristige Freiheitspolitik muss bei den Ursachen ansetzen, die Risiken wie etwa den Terrorismus hervorbringen.

Jan Wehrheim

Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 21–27

■ Große Städte gelten als Orte individueller Freiheit, abweichenden Verhaltens und sozialen Wandels. Urbanität zeichnet sich durch die Ambivalenz von Verunsicherung und reizvoller, produktiver Vielfalt aus. In jüngerer Zeit noch verstärkt durch die Thematisierung von Terrorismus, unterliegen auch deutsche Städte Tendenzen, formelle soziale Kontrolle in vier Dimensionen zu intensivieren: Recht, Organisation, Technik und Symbolik. Zusammengenommen führen diese Veränderungen dazu, sozial marginalisierte Gruppen aus sozial bedeutungsvollen Räumen auszugrenzen und Städte sozialräumlich zu spalten. Sie gefährden dadurch das demokratische, emanzipatorische Potenzial der Großstädte.

Wolfgang Hetzer

Europäische Strategien gegen Geldwäsche und Terror

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 28–32

■ Die Europäische Kommission hat am 30. Juni 2004 einen Vorschlag für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche einschließlich der Finanzierung des Terrorismus“ (3. Geldwäscherichtlinie – 3. GWRL) vorgelegt. Der seinerzeit zuständige Kommissar für den Binnenmarkt, Fritz Bolkestein, erklärte, dass der Kampf gegen Geldwäsche und Terrorismus für die Kommission von höchster politischer Priorität sei. Verhütung und Verfolgung von Geldwäsche haben größte strategische Bedeutung. Ihr praktischer Nutzen wird sehr viel höher sein als der gegenwärtige „Krieg gegen Terror“.

Wolf R. Dombrowsky

Terrorismus und die Verteidigung des Zivilen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/2004, S. 33–38

■ Die Zivilgesellschaft wird nicht vom Terror bedroht, sondern von der Einschränkung jener Rechte, die sie begründet. Die Universalität der Menschenrechte stellt einen unteilbaren Wert dar, für den sich das allgemeine Teilnehmerisiko einzugehen lohnt. Eine offene, freie Gesellschaft und Rechtssicherheit auch gegenüber dem Staat und seinen Institutionen gibt es nicht umsonst, doch gäbe es sonst auch keinen Unterschied zu Gesellschaften, die genau diese Privilegien mit Füßen treten. Verteidigung des Zivilen kann daher nur heißen, sich von Terror nicht beeindruckt zu lassen, sondern eben die Freiheit zu leben, die er hinwegbomben will.