

Hendrik Meyer

# **Terror und Innere Sicherheit**

Wandel und Kontinuität staatlicher Terrorismusbekämpfung

2006

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
1 Einleitung	5
2 Das Politikfeld Innere Sicherheit	11
2.1 Der Gegenstand „Innere Sicherheit“	12
2.2 Akteure der Inneren Sicherheit	15
2.3 Innere Sicherheit und Kooperation	17
2.4 Innere Sicherheit und Terrorismus	21
3 Erste staatliche Reaktion auf den Terrorismus	25
3.1 Legislative Maßnahmen	27
3.2 Ausbau der Fahndungsapparate	32
3.2.1 Bundesgrenzschutz und die Neugründung der GSG 9	34
3.2.2 Bundeskriminalamt	36
3.2.3 Verfassungsschutz	41
3.3 Innere Sicherheit in Europa	45
4 Innere Sicherheit nach dem 11. September 2001	49
4.1 Sofortmaßnahmen und das Sicherheitspaket I	51
4.2 Sicherheitspaket II	53
4.2.1 Organisationsrechtliche Maßnahmen	54
4.2.2 Maßnahmen zur Kontrolle von Ausländern	58
4.3 Exkurs: Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Innern	60
4.4 Innere Sicherheit in Europa	64

5	Wandel und Kontinuität staatlicher Reaktion	69
5.1	Unterschiede in der Terrorismusbekämpfung	69
5.2	Die Kontinuität innerer Nachrüstung	73
5.2.1	Vorverlegung der Strafbarkeit	75
5.2.2	Generalisierung des Verdachts	78
5.2.3	Relativierung des Trennungsgebots	81
6	Das Spannungsverhältnis Freiheit versus Sicherheit	85
7	Der Ausbau der staatlichen Sicherheitsarchitektur	93
8	Literaturverzeichnis	99

## Vorwort

Als am 11. September 2001 von Terroristen entführte Flugzeuge in die beiden Türme des World Trade Centers und in das amerikanische Verteidigungsministeriums steuerten, veränderte sich damit die weltweite Sicherheitsordnung, die bereits kurz danach als sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel und „historische Zäsur“ beschrieben wurde. Worin diese Zäsur besteht, lässt sich zum einen an dem von Amerika angeführten weltweiten „war on terror“ beobachten, der seit den Anschlägen an zahlreichen Kriegsschauplätzen geführt wird und dessen Ende auch fünf Jahre nach seinem Beginn nicht absehbar ist. Darüber hinaus kam es aber nicht nur in den USA schnell zu innenpolitischen Maßnahmen, die ebenfalls Ausdruck des neuen sicherheitspolitischen Paradigmas waren. Die in Deutschland als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 eingeführten „Sicherheitspakete“ weckten dabei auch deshalb Erinnerungen an die Anti-Terror-Gesetze zur Zeit des RAF-Terrorismus, da sich die politischen Debatten um die Bewertung der weit reichenden Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit als „Tendenz zur Abschaffung des Rechtsstaates“ auffallend ähnelten. Aber stimmt es eigentlich, dass der Rechtsstaat durch die Reaktion auf den Terrorismus abgeschafft wird, oder verweisen die Terroranschläge lediglich auf Lücken in der staatlichen Sicherheitsarchitektur, wodurch im Gegenteil nicht ein Ab- sondern ein Ausbau des Rechtsstaates stattfindet? Zur Beantwortung dieser Frage sollen die Veränderungen des Politikfeldes Innere Sicherheit durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus vor und nach dem 11. September 2001 untersucht werden.

Da die Arbeit an dem vorliegenden Buch durch verschiedene Personen tatkräftig unterstützt wurde, gilt mein besonderer Dank zunächst Prof. Dr. Klaus Schubert, Dr. Simon Hegelich und Ursula Bazant für ihr persönliches Engagement und ihren wissenschaftlichen Rat, sowie Andreas Jäger, Markus Kerkmann und Cornelia Fraune für ihre kritischen Kommentare und hilfreiche Debatten. Darüber hinaus möchte ich mich bei meiner Mutter Ursula Meyer für die außerordentliche Unterstützung während des gesamten Schreibprozesses bedanken.



## 1 Einleitung

Die terroristischen Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon in den USA am 11. September 2001 haben innerhalb kurzer Zeit eine neue sicherheitspolitische Lage entstehen lassen. In Folge dieser Anschläge geriet die Innere Sicherheit insbesondere westlicher Staaten ins Zentrum staatlicher Innenpolitik. Auch in Deutschland entstand mit dem 11. September eine neue sicherheitspolitische Lage, die in den *Sicherheitspaketen I und II* ihren Ausdruck fand und durch die es zu wesentlichen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit kam. Innere Sicherheit erhielt einen neuen Stellenwert. In Bezug auf Veränderungen im Bereich der Inneren Sicherheit stellen sich dabei immer wieder Fragen nach den Konsequenzen für Bürgerrechte und Demokratie, insbesondere nach der demokratischen Kontrolle der sich wandelnden Sicherheitssysteme. So haben die nach dem 11. September 2001 getroffenen Maßnahmen in Deutschland zu einem Wiederaufleben der Diskussion um den klassischen Konflikt zwischen Freiheit und Sicherheit geführt. Gegenstand zahlreicher Kritik unter anderem von Bürgerrechtlern war die Befürchtung, dass sich durch die staatlichen Anti-Terror-Maßnahmen und die dadurch hervorgerufenen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit rechtsstaatliche Prinzipien tendenziell relativieren würden. Einige Kritiker beschrieben die staatlichen Maßnahmen darüber hinaus sogar als einen Weg in den Polizei- bzw. Überwachungsstaat. Demgegenüber soll hier die These vertreten werden, dass zwar neue Aspekte in den Gegenstandsbereich Innere Sicherheit integriert werden und die Kooperation der sicherheitspolitischen Akteure zunimmt, ohne jedoch, dass rechtsstaatliche Prinzipien missachtet werden: Durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus findet kein *Ab-* sondern ein *Ausbau* des Rechtsstaates statt.

In der Tat werfen aber die Maßnahmen zur Terrorbekämpfung einige Fragen auf, die einer genaueren Untersuchung bedürfen. Dies erscheint vor allem vor dem Hintergrund interessant, als dass es keineswegs ein neues Phänomen ist, als Reaktion auf einen Terroranschlag neue sicherheitspolitische Bestimmungen durchzusetzen. Der Rückblick auf die ersten Reaktionen der Bundesregierung kann weiterhelfen, etwa um Gesetzmäßigkeiten

im Umgang mit dem Terrorismus festzustellen. Wenn demnach also davon auszugehen ist, dass der Staat als Reaktion auf terroristische Anschläge regelmäßig Maßnahmen im Bereich der Inneren Sicherheit erlässt, stellt sich nicht nur die Frage, was Innere Sicherheit überhaupt ist, sondern im Anschluss daran vor allem, welcher Art die Veränderungen sind: *Wie verändert sich das Politikfeld Innere Sicherheit durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus?* Nimmt die Kooperation der Akteure nach einem Terroranschlag ab oder zu? Werden Kompetenzen zentralisiert oder differenziert? Was verändert sich institutionell? Wird der Gegenstand Innere Sicherheit ausgeweitet oder „nur“ neu fokussiert? Vor dem Hintergrund dieser Fragen ist es ein Anliegen dieses Buches, zunächst unabhängig von möglichen Bewertungen zu untersuchen, zu welchen objektiven Veränderungen es im Politikfeld Innere Sicherheit durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus gekommen ist.

Grundlage der Untersuchung bilden Erklärungen über das Politikfeld Innere Sicherheit und über den Terrorismus, die als theoretische Vorüberlegungen fungieren. Eine solche Betrachtung erscheint notwendig, da die Definition dieser Begriffe nicht unstrittig ist. Auf der Basis dieser Ergebnisse werden dann erstens die ersten staatlichen Reaktionen der 1970er Jahre und zweitens die Reaktion auf den 11. September thematisiert. Dabei soll es aber nicht um eine rein deskriptive Darstellung der wichtigsten Maßnahmen zur Terrorbekämpfung gehen. Vielmehr dient diese Darstellung als Mittel, um an ihr die durch den Terror hervorgerufenen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit plausibel zu machen. Schließlich ist in Form einer gemeinsamen Betrachtung der Resultate nach der sicherheitspolitischen Entwicklung zu fragen, d.h. erst vor dem Hintergrund der tatsächlichen Veränderungen sollen dann Wandel und Kontinuität in der staatlichen Reaktion betrachtet werden und die für dieses Themengebiet so wichtige Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit vorgestellt und erklärt werden. Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass es nicht Ziel sein kann, bezüglich der Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit eine Bestandsaufnahme der polizeirechtlichen Rahmenbedingungen sowie eine Aufarbeitung der formalen Behördenstrukturen und Arbeitsweisen der Organe der Inneren Sicherheit zu liefern. Ferner geht es auch nicht um die Darstellung der Geschichte oder Ursachen des Terrorismus. Diese Aspekte finden nur insofern Erwähnung, wie sie zur Klärung der Fragestellung beitragen.

Die Beschäftigung mit dem Thema „Innere Sicherheit“ ist de facto eine interdisziplinäre: vor allem rechtswissenschaftliche, aber auch soziologische, kriminologische und polizeihistorische Arbeiten bestimmen das Themenfeld. Dort, wo auch diese Disziplinen einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage leisten, finden sie Eingang in die Untersuchung. Hinsichtlich der für diese Arbeit verwandten Literatur sei aber auch noch auf ein Problem hingewiesen. Die Schwierigkeit bei nicht wenigen Publikationen beliebiger Disziplinen bestand darin, den *sachlichen* Gehalt etwa einer staatlichen Maßnahme von der *Bewertung* des Autors zu trennen. Diese Trennung ist aber deshalb von Bedeutung, weil nur auf der Grundlage der tatsächlichen Maßnahmen die Diskussion *über* diese geführt werden kann. Andererseits lässt sich aber diese Verzahnung damit erklären, dass die Debatte um Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit gerade im Zusammenhang mit Terrorismus stets politisch aufgeladen war.

Der Aufbau des Textes orientiert sich an der zuvor entwickelten Fragestellung. Bevor die Frage nach den ersten Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gestellt werden kann, sollen generelle Aussagen über das Politikfeld Innere Sicherheit getroffen werden (2). Dabei geht es darum, ein Fundament zu schaffen, auf dem dann die weitere Untersuchung aufbauen kann. Neben der Klärung des Gegenstandes Innere Sicherheit, an dessen Ende eine der Arbeit zu Grunde liegende Definition von Innerer Sicherheit stehen wird (2.1), soll nach den maßgeblichen Akteuren der Inneren Sicherheit gefragt werden (2.2), um anschließend die Bedeutung von Kooperation im Politikfeld Innere Sicherheit zu erläutern (2.3), da anhand einer sich verändernden Zusammenarbeit sicherheitspolitischer Akteure strukturelle Veränderungen im Bereich der Inneren Sicherheit ausgemacht werden können. In einem weiteren Schritt wird der theoretische Zusammenhang zwischen dem Politikfeld Innere Sicherheit und dem Terrorismus hergestellt. Dazu ist es notwendig, den Begriff Terrorismus zu erklären und ihn gegenüber anderen Bedrohungen für die Innere Sicherheit abzugrenzen (2.4).

Nach dieser ersten Bestimmung des Politikfelds Innere Sicherheit soll der Frage nachgegangen werden, wie sich die Innere Sicherheit durch die erste staatliche Reaktion auf den Terrorismus verändert hat (3). Dazu werden im ersten Schritt die legislativen Maßnahmen, und hier vor allem die Änderungen im Straf- und Strafprozessrecht aufgezeigt (3.1). In einem weiteren Schritt werden dann die neuen, durch den Terrorismus hervorgerufenen organisationsrechtlichen Änderungen beleuchtet. Dabei wird der

Bundesgrenzschutz (3.2.1), das Bundeskriminalamt (3.2.2) und der Verfassungsschutz (3.2.3) betrachtet – also die bundespolitischen Sicherheitseinrichtungen, die für das Politikfeld Innere Sicherheit und die Bekämpfung des Terrorismus als maßgeblich angesehen werden können. Bezüglich der Inneren Sicherheit in Europa muss auch untersucht werden, ob es auf europäischer Ebene Anti-Terror-Maßnahmen gab, die für die deutsche Innere Sicherheit bedeutsam waren und wie diese aussahen (3.3).

Bei der Untersuchung der staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 (4) werden neben den Sofortmaßnahmen die Reaktionen in Form der Sicherheitspakete I (4.1) und II (4.2) analysiert. Das in seinen Bestimmungen umfangreichere Sicherheitspaket II dient zum einen als Beleg für die organisationsrechtlichen Maßnahmen nach dem 11. September. Die relevanten Änderungen werden an den bereits bei der ersten staatlichen Reaktion auf den Terrorismus vorgestellten Sicherheitseinrichtungen aufgeführt (4.2.1). Zum anderen wird am Sicherheitspaket II der besondere Rang ausländer-spezifischer Neuerungen sichtbar, welche deshalb einer gesonderten Betrachtung bedürfen (4.2.2). In einem Exkurs über die Diskussion um Beteiligung der Bundeswehr im Inneren soll gezeigt werden, wie bereits die bloße Erwägung sicherheitspolitischer Maßnahmen die Bedeutung eines terroristischen Anschlags für die Innere Sicherheit hervorhebt (4.3). Die Innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September wird, analog zum vorangegangenen Kapitel, hinsichtlich der für das Politikfeld Innere Sicherheit relevanten Schritte der EU zur Terrorismusbekämpfung untersucht (4.4).

Durch eine zusammenfassende Gegenüberstellung der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, also der Analyse von Wandel und Kontinuität staatlicher Reaktion, sollen auf der Basis der bereits erzielten Ergebnisse prinzipielle Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit belegt werden (5). Dabei geht es zum einen um die wesentlichen Unterschiede in der Terrorismusbekämpfung vor und nach dem 11. September 2001 (5.1), und zum anderen um die *Kontinuität innerer Nachrüstung* (5.2), welche an den Beispielen der Vorverlegung der Strafbarkeit (5.2.1), der Generalisierung des Verdachts (5.2.2), sowie der Relativierung des Trennungsgebots (5.2.3) nachgewiesen werden soll. Schließlich soll die Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit, die im Kontext mit den Kontinuitäten staatlicher Reaktionen auf den Terrorismus zu sehen ist und

die die Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit begleitet, analysiert werden (6.).



## 2 Das Politikfeld Innere Sicherheit

Innere Sicherheit – ein Kernbereich staatlicher Tätigkeit (vgl. Lange 2002a: 62) – ist gerade im Zusammenhang mit der Einführung neuer Maßnahmen in diesem Bereich in der Regel von großem öffentlichem Interesse begleitet. Allerdings sind die darauf folgenden Debatten in der Öffentlichkeit nicht selten durch Stereotypen geprägt, die letztlich zu einer Polarisierung der Standpunkte führen können. Diese Polarisierung sowie die allgegenwärtige Verwendung des Begriffs im politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch steht jedoch im Widerspruch zu der begrifflichen Unklarheit, mit dem die Innere Sicherheit behaftet ist (vgl. Dias Neto 2001: 117). Ein Grund dafür mag die Tatsache sein, dass die „Innere Sicherheit“ als Begriff bisher in keinem Gesetz rechtsverbindlich geregelt worden ist: Weder im Grundgesetz noch in anderen Gesetzkatalogen lässt sich ein Recht auf Sicherheit oder auch nur der Begriff „Innere Sicherheit“ finden. Vielfach wird die Ansicht vertreten, dass es sich hier um einen Blankettbegriff handelt, der unbestimmt und noch ausfüllungsbedürftig ist. In rechtlicher Hinsicht ist er Gegenstand freier Wertungen und kriminalpolitisch inhaltsleer, so dass es sich bei der Inneren Sicherheit vielmehr um ein politisch beliebig auffällbares Schlagwort handelt (vgl. Wieschhörster 2001: 100-101).

Für eine weitere Beschäftigung mit dem Thema ist es also unumgänglich, die begrifflichen Ungenauigkeiten, die folglich auch zu Ergebnisverzerrungen hinsichtlich der Beobachtung und Analyse von Bedrohungen, Risiken und Gefahren führen können, auszuräumen. Daher soll es im folgenden darum gehen, dem Begriff klarere Konturen zu geben, ihn gegenüber Begriffen wie „Äußere Sicherheit“ und „Öffentliche Sicherheit“ abzugrenzen, um so schließlich zu einer Definition von „Innerer Sicherheit“ zu gelangen, die als Grundlage für die weitere Untersuchung dienen kann. In weiteren Schritten soll darüber hinaus geklärt werden, wer als Akteur der Inneren Sicherheit auftritt, welche Bedeutung Kooperation für die Innere Sicherheit hat und in welchem Zusammenhang Innere Sicherheit und Terrorismus stehen.

## 2.1 Der Gegenstand „Innere Sicherheit“

Zunächst kann der Begriff „Innere Sicherheit“ als die Beschreibung eines rechtsstaatlichen Idealzustandes bezeichnet werden, der sich durch die Abwesenheit sämtlicher Gefahren für die Bevölkerung, etwa durch Kriminalität, Terrorismus, schwere Unfälle oder Katastrophen, auszeichnet. Allerdings ist dieser Idealzustand in keiner Gesellschaftsform tatsächlich und absolut zu realisieren. Somit stellt der Begriff hier lediglich eine *Zielbeschreibung* dar, „mit Mitteln der Prävention wie der Repression ein Höchstmaß an I.S. [Innere Sicherheit] zu erreichen“ (Rupprecht 1995: 275).

Praktisch ist Innere Sicherheit jedoch mehr als ein politisches Versprechen oder die bloße Beschreibung eines Idealzustandes. Sie ist einerseits als staatliche Aufgabe und damit als durch staatliches Handeln beeinflussbares Ziel konzipiert. Da andererseits das staatliche Handeln im demokratischen Verfassungsstaat durch die Verfassung legitimiert wird, kann der Begriff der Inneren Sicherheit an den Bezugsrahmen der Verfassung gebunden werden: Innere Sicherheit findet ihre Legitimation in der Verfassung selbst. In diesem Sinne ist die Aufgabe der Inneren Sicherheit am Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung und seiner grundlegenden Prinzipien zu orientieren (vgl. Knelangen 2001: 37-38).

Neben der Aufrechterhaltung und dem Schutz des Staates und seiner Verfassungsorgane dient Innere Sicherheit dem allgemeinen Schutz des Bürgers vor Kriminalität und Terrorismus, aber auch (in Bezug auf das Verhältnis des Bürgers zum Staat) der Gewährleistung der Grundrechte *gegenüber* dem Staat. Bereits 1792 verwies Wilhelm von Humboldt auf die Doppelbedeutung von „Sicherheit“ einerseits als Schutz des Individuums und andererseits als Schutz der staatlichen Institution: „Diejenigen, deren Sicherheit erhalten werden muß, sind auf der einen Seite alle Bürger in völliger Gleichheit, auf der anderen der Staat selbst“ (Humboldt 1967: 118). Damit ist ein für das Politikfeld Innere Sicherheit unverkennbares Dilemma angesprochen, das als *Kontinuum* der staatlichen Politik der Inneren Sicherheit angesehen werden kann, nämlich der staatlichen Aufgabe der Herstellung von Sicherheit und der staatlichen Aufgabe der Wahrung von Freiheit: „Die i.S. [innere Sicherheit] kann durch ihre Gegner verletzt werden, ebenso durch Überreaktionen des Staates, die Proteste hervorrufen und den inneren Frieden unter Umständen gefährden“ (Jesse 1997: 222). Da staatliches, oder konkreter polizeiliches Handeln Freiheitsrechte der Bürger mit dem

Ziel der Aufrechterhaltung von Sicherheit einschränkt, auf der anderen Seite aber die Sicherheit als Voraussetzung für das Ziel der Entfaltung von persönlicher Freiheit angesehen wird, stehen beide Ziele in einem Spannungsverhältnis, welches nicht einfach aufzulösen ist. Aufgrund dessen wird zwischen einem *konservativen* Sicherheitsziel, welches die Wahrung und Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols unterstreicht, und einem *liberalen* Sicherheitsziel unterschieden, „das die Beschränkung des staatlichen Machtanspruches durch bürgerliche Freiheitsrechte und rechtstaatliche Prinzipien fokussiert“ (Knelangen 2001: 38).<sup>1</sup>

Dieser, bezüglich der Bewertung von Innerer Sicherheit herrschende Grundkonflikt zwischen Freiheit und Sicherheit steht jedoch nicht im Widerspruch zu der Tatsache, dass Innere Sicherheit primär die Sicherheit des Staates und seines Gewaltmonopols und erst dann die Sicherheit *vor* dem Staat meint, d.h. bei der „Verwendung des Terminus ‚innere Sicherheit‘ steht der Schutz des Staates und seiner Verfassungsordnung stets im Vordergrund.“ (Dietel 1987: 58) Die Richtung der Politik der Inneren Sicherheit wird deshalb nachhaltig durch das jeweilige Staatsverständnis bestimmt (vgl. Lange 2002a: 62). Somit ist beispielsweise Kraus-Vonjahrs Reduzierung des Begriffs auf lediglich zwei Aspekte, nämlich den Schutz des Bürgers vor anderen Bürgern und der Schutz des Bürgers vor dem Staat (vgl. Kraus-Vonjahr 2002: 80) eine nicht hinreichende Verkürzung der inhaltlichen Bestimmung von Innerer Sicherheit, da sie die eigenen Sicherheitsinteressen des Staates an der Aufrechterhaltung seines Gewaltmonopols außer Acht lässt, „die sich nicht auf die Interessen der Gesellschaft oder gar der Individuen reduzieren lassen“ (Daase 1993: 46-47).

Wenn die Sicherheitspolitik eines Staates also vornehmlich auf die Aufrechterhaltung seines Staatsgefüges und der dazugehörigen Gesellschaftsstruktur abzielt, um mit Hilfe adäquater Maßnahmen zu verhindern, „daß ein Gegner ohne Inkaufnahme schwerster Risiken versucht, einem [Staat] seinen Willen aufzuzwingen“ (Woyke 1986: 447), stellt sich allerdings die Frage, wie sich die Innere Sicherheit formal von der Äußerer Sicherheit abgrenzen lässt. Unter Äußerer Sicherheit wird im Allgemeinen die Unversehrtheit und Verteidigungsfähigkeit eines Staates gegenüber militärischen Angriffen durch feindliche Mächte verstanden und bezieht

---

<sup>1</sup> Zur näheren Diskussion dieses Spannungsverhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit sei Ausgangspunkt für die Debatte über die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

sich daher auf andere Staaten. Äußere Sicherheit beschreibt damit die Abwendung von Gefahren, die einem Staat von außen drohen, „während die innere Sicherheit die Freiheit vor Gefahren innerhalb der Staatsgrenzen darstellt“ (Wieschhörster 2001: 115). Das Instrumentarium zum Schutz der Inneren und Äußeren Sicherheit ist auf besondere Weise miteinander verzahnt. Folglich sind Innere Sicherheit und Äußere Sicherheit keine Gegensätze, „sondern sich überschneidende Zustände und Funktionskreise“ (Rupprecht 1995: 275).

Ferner erscheint es sinnvoll, den Begriff der Inneren Sicherheit von dem der Öffentlichen Sicherheit abzugrenzen. Im deutschen Polizeirecht beispielsweise ist lediglich vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Rede, nicht aber von der Inneren Sicherheit. Wird die Öffentliche Sicherheit als Aufgabe beschrieben, das Gemeinwesen insgesamt und die Rechtsgüter des Einzelnen vor Gefahren zu bewahren, so wird im Vergleich mit der Inneren Sicherheit deutlich, dass beide Bezeichnungen einiges gemeinsam haben. Im Unterschied zur gesetzlich verankerten Öffentlichen Sicherheit bleibt die rechtlich nicht festgeschriebene Innere Sicherheit „ihrer Natur nach ein politischer Kampfbegriff, der je nach der Sicherheitslage des Staates beliebig auffüllbar sein kann, und greift insoweit über die öffentliche Sicherheit hinaus“ (Wieschhörster 2001: 115).

Dass die Innere Sicherheit ihrer Natur nach ein politischer Kampfbegriff ist, verweist jedoch nicht ausschließlich auf einen rein ideologischen Gehalt des Begriffs. Zwar bietet er sich potentiell zur ideologischen Instrumentalisierung an, da das Thema Sicherheit nicht selten als gesellschaftliches *Reizthema* diskutiert wird. Sachlich kann Innere Sicherheit als der Teil des politischen Systems verstanden werden, der die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Politikinhalte umfasst, die auf die *Produktion* innerstaatlicher Sicherheit gerichtet sind. Diesem Politikfeldverständnis nach ist die „Innere Sicherheit“ wertneutral, da dieser Terminus keine Festlegung darauf enthält, „ob nun diese Sicherheitsproduktion inhaltlich durch liberale oder autoritäre bzw. durch präventive oder repressive Merkmale geprägt ist“ (Lange 2002a: 62). Normativ steht Innere Sicherheit demnach für die Souveränität des Staates nach innen, wobei sich der Staat hierbei als Verbindung zwischen Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt konstituiert (vgl. Lange 2002b: 21).

Letztlich kann das Politikfeld Innere Sicherheit also als ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen definiert werden, „die durch

Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert sind, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben“ (Lange 1999a: 109).

## 2.2 *Akteure der Inneren Sicherheit*

Wenn aber festgestellt wird, dass die staatlichen Institutionen und Einrichtungen das Gewaltmonopol exekutiv ausüben, kann überlegt werden, ob damit die Frage nach dem Akteur der Inneren Sicherheit hinreichend geklärt ist, d.h. wer denn genau als Akteur bezeichnet werden kann, und vor allem, wer nach dieser der Arbeit zugrunde liegenden Definition nicht als Akteur der Inneren Sicherheit gilt.

Allgemein geraten gesellschaftliche Probleme dann auf die politische Tagesordnung und werden in politische Programme transformiert, wenn „relevante Akteure diese Probleme wahrnehmen, ihre Betroffenheit erkennen und Ressourcen für politische Problemlösung mobilisieren“ (Schneider 2003: 141). Bezogen auf das Politikfeld der Inneren Sicherheit bedeutet das, dass nur derjenige auch als Akteur der Inneren Sicherheit bezeichnet werden kann, der politisch bedeutsam und betroffen ist, und über die nötigen Ressourcen verfügt, um überhaupt handeln zu können. Somit kann zunächst und eindeutig der Staat als Akteur der Inneren Sicherheit ausgemacht werden: „Der Staat verfügt erstens über die Ressourcen, zweitens über die Machtmittel, diese umzuverteilen, und drittens über die Steuerungsmöglichkeiten, diese Prozesse politisch zu planen und zu realisieren“ (Lange 2002a: 63). Der Staat ist bei einer Bedrohung der Inneren Sicherheit gleichermaßen relevant und betroffen, da er per Definition *Adressat* der Bedrohung ist, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei der Bedrohung um „normale“ Kriminalität oder um einen direkten (terroristischen) Angriff handelt (vgl. 2.4). Ferner verfügt er auch durch das staatliche Gewaltmonopol in Form seiner exekutiven Institutionen über die notwendigen Mittel, der Bedrohung zu begegnen und auf diese zu reagieren.

Bezüglich der von Schneider vorgestellten „Akteursorientierung“ kann öffentliche Politik nicht mehr als Entscheidung eines singulären Akteurs (des Staates, des Gesetzgebers oder der Regierung) betrachtet werden, sondern muss aus der *Interaktion vieler Akteure* rekonstruiert werden (vgl.

Schneider 2003: 107). Und so verweist auch nach Ansicht von Hans-Jürgen Lange das Politikfeld Innere Sicherheit darauf, dass neben den exekutiven Einrichtungen noch weitere Akteure an der zugrunde liegenden Politikproduktion beteiligt sind, wie etwa die Innenministerien der Länder, parlamentarische Institutionen (Bundestag, Landtage mit ihren Innenausschüssen), Parteien, Verbände (z. B. Polizeigewerkschaften) und föderale Verhandlungsgremien wie z.B. die Innenministerkonferenz oder einzelne Ausschüsse des Bundesrates (vgl. Lange 1999a: 16 / 109). Weil aber in einem parlamentarischen Regierungssystem die Exekutive der Regierung zugeordnet ist und das Parlament und seine Mitglieder sowie die Fraktionen und Parteien keinen direkten Zugang oder Einfluss auf die der Regierung nachgeordneten staatlichen Stellen haben, kann das Agieren von Akteuren wie Nichtregierungs-Parteien, Verbänden oder Bürgerrechtsorganisationen jedoch allenfalls als *Einflüsse von außen* bezeichnet werden. Zwar versuchen diese nicht zur Regierung gehörenden Außenstehenden „alle möglichen Verbindungen aufzunehmen, auf die exekutiv handelnden Personen einzuwirken“ (Bull 2000: 408). Die Feststellung, dass politische Akteure versuchen, von außen indirekten Einfluss auf die staatliche Politikproduktion zu erlangen, um so potentiell ihre Interessen zu verwirklichen, ist aber gerade ein Hinweis darauf, dass all jene Individuen und Parteien eben *keine* Akteure der Inneren Sicherheit sind, unabhängig von ihrem Programm und ihren Kompetenzen.

Dies gilt erst recht für den durch Wahlen an der Politikproduktion partizipierenden Bürger. Zwar wird nicht selten festgestellt, dass die Innere Sicherheit nicht allein Aufgabe des Staates oder gar nur von Polizei und Justiz sei, sondern eine gemeinsame Kraftanstrengung von Staat *und* Gesellschaft, d.h. also auch jedes einzelnen Bürgers, erfordere (vgl. Kanther 1997: 12). Dennoch wird der Bürger durch den an ihn gerichteten staatlichen Appell nicht allein dadurch zum Akteur der Inneren Sicherheit, dass er sich rechtstreu verhält und sich positiv auf den ebenfalls in diesem Zusammenhang oft erwähnten gesellschaftlichen „Wertekanon“ (Kraus 1997: 47-56) beruft. Somit kann schließlich der Staat bzw. die jeweilige Regierung als „Kollektivakteur“ (Schmidt 1995: 21) der Inneren Sicherheit bezeichnet werden. Dies ist auch der Grund dafür, weshalb im weiteren Verlauf dieser Arbeit andere, ebenfalls mit dem Politikfeld Innere Sicherheit befassten, aber außerhalb der Regierung stehenden politische Akteure größtenteils ausgeblendet werden.

Den Staat als Kollektivakteur der Inneren Sicherheit zu identifizieren, bedeutet jedoch nicht, auf weitere Ausdifferenzierungen in Bezug auf die verschiedenen staatlichen sicherheitspolitischen Akteure zu verzichten. Im Gegenteil erscheint es notwendig, dass hier die Wichtigsten der zum Zentralbereich der staatlichen Sicherheitsbehörden zählenden Akteure Erwähnung finden: Zu nennen sind auf der Bundesebene vor allem die Bundespolizeien (Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz), die Nachrichtendienste des Bundes (Bundesamt für Verfassungsschutz, Militärischer Abschirmdienst, Bundesnachrichtendienst), die Sonderpolizeien des Bundes (wie z.B. Zollgrenzdienst und Zollfahndung) sowie die Generalbundesanwaltschaft. Auf Landesebene zählen vor allem die Landespolizeien (Schutz- und Kriminalpolizei) zum Zentralbereich, außerdem die Landeskriminalämter, die gesonderten, landesspezifischen Polizeibehörden (z.B. die Bereitschaftspolizei), die Landesämter für Verfassungsschutz und die Staatsanwaltschaften der Länder. Diese Akteure sind die eigentlichen Exekutiveinrichtungen der staatlichen Sicherheit (vgl. Lange 2000: 242-243), wobei die Polizei unbestreitbar nach wie vor der entscheidende Akteur in der Produktion von Sicherheit ist, „allein schon aufgrund der Eingriffsrechte und der quantitativen Ressourcen, die die Polizeien der Länder und des Bundes auf sich vereinigen“ (Lange 2003b: 448).

### 2.3 *Innere Sicherheit und Kooperation*

Die Ausdifferenzierung des Kollektivakteurs „Staat“ ist dann von Bedeutung, wenn es darum geht, Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit festzustellen. Dazu ist es notwendig, zu untersuchen, wie die einzelnen mit der Inneren Sicherheit befassten staatlichen Institutionen und Einrichtungen untereinander kooperieren und wieso es im Politikfeld Innere Sicherheit überhaupt der Kooperation bedarf. Im Folgenden sollen daher zunächst die formalen Bedingungen für die Zusammenarbeit der sicherheitspolitischen Akteure vorgestellt werden.

Zuvor erscheint es allerdings zweckmäßig, aufgrund seiner sicherheitspolitischen Relevanz kurz auf den Begriff „Kooperation“ einzugehen und zu klären, was er im politikwissenschaftlichen Sinn bedeutet. Wenn „Kooperation“ auch allgemein mit „Zusammenarbeit“ übersetzt werden kann, so tritt er in der Politik als mehrdeutiger Begriff auf, dessen Hauptbe-

deutung in der Wahl einer Zusammenarbeitsstrategie liegt. Dieser Strategie, die auf Basis von stillschweigenden oder ausdrücklichen bzw. öffentlichen Vereinbarungen durchgeführt wird, stehen alternativ die Konfliktstrategie, der Wettbewerb oder das einseitige Handeln gegenüber. Kooperation kann in Anlehnung an Robert Keohane als ein Zustand beschrieben werden, der sich dadurch auszeichnet, dass Individual- oder Kollektivakteure „ihr Verhalten in einem Prozeß der Politikkoordination an die vorgefundenen oder antizipierten Präferenzen anderer mit dem Ziel der Erlangung eines bestimmten Eigennutzens anpassen“ (Schmidt 1995: 516). Für das Politikfeld Innere Sicherheit ist davon auszugehen, dass der Staat durch die sicherheitspolitischen Maßnahmen die Kooperationsaspekte und Handlungsbeziehungen derart organisiert und strukturiert, wie sie der Zielerreichung im funktional besten Sinne dienlich sind (vgl. Behr 2002: 119). Bezogen auf die grundsätzliche Handlungsorientierung der Akteure, die entweder als egozentrisch, kompetitiv oder kooperativ zu charakterisieren ist, ist demnach für das Politikfeld Innere Sicherheit von einer prinzipiell kooperativen Orientierung der sicherheitspolitischen Akteure auszugehen, da hier die Erreichung gemeinsamer Ziele, nämlich Herstellung und Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit, im Vordergrund steht (vgl. Eberlein/Grande 2003: 191).

Aus der verfassungsrechtlichen Perspektive erscheint Innere Sicherheit aufgrund des föderalstaatlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland zunächst als eine Angelegenheit der Bundesländer. Die Zuständigkeit der Länder für den Polizei- und Sicherheitsbereich stellt eines der Kernelemente dar, die sachlich die Staatsqualität der Bundesländer begründet<sup>2</sup>. Und obwohl im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern im Allgemeinen dem Bund der Primat in der Gesetzgebung und den Ländern der Primat im Bereich der Exekutive zukommt, fällt die Gesetzgebung in Polizeiangelegenheiten auch in den Kompetenzbereich der Länder. Der Bund hat hinsichtlich der Inneren Sicherheit formalrechtlich nur wenige Kompetenzen. Er hat vor allem die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei, über die Ein-

---

<sup>2</sup> Im Hinblick auf die Innere Sicherheit gilt die Zuständigkeitsvermutung für die Länder gemäß „Art. 30 GG [Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern] Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt“ (Bundeszentrale für Politische Bildung 2002: 27).

richtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, die internationale Verbrechensbekämpfung<sup>3</sup>, sowie bezüglich der Bildung von Bundesgrenzschutzbehörden und Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für die Zwecke des Verfassungsschutzes.<sup>4</sup> Darüber hinaus existieren zum einen einige weitere Bestimmungen, in denen auf die Zusammenarbeit von Bundes- und Länderbehörden im Bereich der Inneren Sicherheit hingewiesen wird.<sup>5</sup> Zum anderen existiert im Bereich der Polizeien eine mehrfach verflochtene Situation: zwar sind Organisation und Recht der Polizei Angelegenheiten der Länder, institutionell und rechtlich unterliegen sie jedoch der Leitung der Staatsanwaltschaft und den Bestimmungen der Strafprozessordnung. Aber trotz dieser vielfältigen Bezüge zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern, zwischen denen alltäglich ein reger Informationsaustausch stattfindet, lassen sich im Grundgesetz keine Textstellen über die administrativen und politischen Formen finden, in denen Kooperation und Koordination der verschiedenen Sicherheitsbehörden geregelt wäre. Dieser verfassungsrechtliche Leerraum föderaler Kooperation wird von der „Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder“ (IMK) und den ihr angegliederten Arbeitskreisen ausgefüllt (vgl. Pütter 2000: 276-277).

Seit Ende der 1960er Jahre ist die IMK, an der auch der Bundesinnenminister teilnimmt, die ausschlaggebende Institution für die Formulierung der Politik der Inneren Sicherheit. Von ihr gehen alle wesentlichen polizeipolitischen Initiativen und Planungen aus, und zwar ohne in einem Verfassungsartikel oder Gesetz als Institution vorgesehen zu sein (vgl. Busch 1995: 162-163). Im Unterschied zu der Tatsache, dass föderale Systeme im Allgemeinen durch vielfältige Konfliktlinien gekennzeichnet sind, fällt bei der IMK der ausgeprägte Konsenscharakter auf, der vor allem dadurch aufrechterhalten wird, dass die meisten Beschlüsse aus den Verhandlungen in den Arbeitskreisen resultieren. Für das Politikfeld Innere Sicherheit sind hier vor allem die Arbeitskreise II für „Innere Sicherheit“ und IV für den „Verfassungsschutz“ maßgeblich. Die Einigkeit beschränkt sich

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu Art. 73 Nr. 10 GG (Bundeszentrale für Politische Bildung 2002: 43-44).

<sup>4</sup> Vgl. dazu Art. 87,1 GG (Bundeszentrale für Politische Bildung 2002: 53).

<sup>5</sup> Vgl. dazu vor allem Art. 35 GG [Rechts- und Amtshilfe, Katastrophenhilfe] (Bundeszentrale für Politische Bildung 2002: 28-29) und Art. 91 GG [Innerer Notstand] (Bundeszentrale für Politische Bildung 2002: 57-58).

dabei aber nicht nur auf Sachfragen, „sondern vor allem auf die Strukturen des Systems Innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ (Pütter 2000: 285).

Praktisch hat dieser Konsens in der IMK trotz Föderalismus dazu geführt, dass Organisation, Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen der Inneren Sicherheit in Deutschland weitgehend vereinheitlicht sind, was nicht nur eine faktische Aushebelung des Föderalismus bewirkt, sondern zusätzlich eine Verlagerung politischer Entscheidungen auf die Ebene der Exekutive. Durch die weitgehende Vorformulierung der durch die Minister zu ratifizierenden Beschlüsse bilden die Arbeitskreise, in denen beispielsweise die Leiter des Bundeskriminalamtes (BKA) und der Landeskriminalämter (LKA) zusammentreffen, die eigentlich entscheidende politische Ebene. Diese Akteure der Inneren Sicherheit formulieren also einerseits in den Arbeitskreisen die Interessen der Polizei und setzen andererseits die getroffenen Beschlüsse um. Damit sitzen „die treibenden Kräfte der Politik Innere Sicherheit [...] in den Exekutiven und in der Polizei selbst“ (Busch 1995:163-164).

Wenn nun die oben genannte Kooperations-Definition auf Akteure der Inneren Sicherheit übertragen wird, wird deutlich, dass der Eigennutz, den die einzelnen Kooperationsparteien verfolgen, in keinem Widerspruch zu gemeinsamen Interessen steht: Alle in Deutschland auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit miteinander kooperierenden Akteure teilen trotz eines (allerdings als gering zu bezeichnenden) strategiebezogenen Konfliktpotentials generell das Interesse an einer Aufrechterhaltung und Verbesserung der Inneren Sicherheit. Die IMK bewirkt durch ihr großes Maß an Übereinstimmung im Hinblick auf Problemdefinition und Problemlösung eine faktische *Unitarisierung* des Systems Innere Sicherheit in der Bundesrepublik, in der spezifische Länderinteressen offensichtlich keine große Rolle spielen (vgl. Pütter 2000: 287). Damit ist grundsätzlich die Voraussetzung für die Zusammenarbeit der verschiedenen Ermittlungsbehörden geschaffen, die zu den zentralen Punkten einer wirksamen Sicherheitspolitik gehört (vgl. Röttgen 2003: 123). Innere Sicherheit kann dabei als ein vernetztes System verstanden werden, in dem der Prozess der Herstellung dieser Sicherheit ein arbeitsteiliger Vorgang ist<sup>6</sup>. Wie engmaschig dieses „Netz“ dabei ist, um

---

<sup>6</sup> Die staatliche Kooperation mit privatwirtschaftlichen Sicherheitsunternehmen ist im Bezug auf das „Vernetzte System Inneren Sicherheit“ ein in jüngster Zeit viel beschriebenes und teilweise heftig diskutiertes Thema. Es kann beobachtet werden, dass profitorientierte Sicher-

welche Akteure es sich handelt und wie die informationellen Beziehungen zwischen den Sicherheitsbehörden auszugestalten sind, entscheidet der Gesetzgeber unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben (vgl. Bisanz/Gerstenberg 2003: 336). Wie sich nun die Kooperation der Akteure als Reaktion auf den Terrorismus im Einzelnen gestaltet, wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit zu zeigen sein.

#### 2.4 *Innere Sicherheit und Terrorismus*

Bei der Untersuchung der Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit durch die staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus gilt es auch, einige wichtige Aspekte des Terrorismus zu klären, da er die Ursache für die sicherheitspolitischen Maßnahmen ist, d.h. Voraussetzung für die Bekämpfung von Terrorismus ist notwendigerweise Kenntnis darüber, was Terrorismus überhaupt ist bzw. was als Terrorismus bezeichnet wird. In einem weiteren Schritt soll durch den Rückbezug des Terrorismus-Begriffs auf das Politikfeld Innere Sicherheit der Unterschied zwischen „normaler“ Kriminalität und Terrorismus erläutert werden. Zwar bezeichnet Innere Sicherheit in der administrativen Alltagssprache zusammenfassend die Bekämpfung der „normalen“ Kriminalität, des Terrorismus und der als verfassungsfeindlich eingestuften politischen Gruppierungen. Aber aufgrund der sachlichen Unterschiede zwischen Terrorismus und „normaler“ Kriminalität oder auch dem in den letzten Jahrzehnten zunehmend aufgetauchten Phänomen der „Organisierten Kriminalität“ muss herausgestellt werden, was bezüglich der staatlichen Reaktionen eben das Besondere des Terrorismus ausmacht.

Obwohl sich in den letzten Jahrzehnten Wissenschaft und Politik verstärkt um eine allgemeingültige, einheitliche Definition des Terrorismus bemüht haben, konnte dies bis heute nicht gelingen. Einigkeit unter den weit über hundert vorgelegten Definitionen herrscht allein über das offensichtliche Merkmal des Terrorismus, nämlich dass alle terroristischen Taten

---

heitsakteure in Form „privater Sicherheitsunternehmen“ vermehrt Sicherungs- und Schutzfunktionen wahrnehmen, die ursprünglich im polizeilichen Kompetenzbereich angesiedelt waren (vgl. Weichert 1995a: 263-280 / Beste 2003: 285-301). Da die privaten Sicherheitsunternehmen bei der Bekämpfung des Terrorismus aber so gut wie keine Rolle spielen, kann hier dieser Teilaspekt der Inneren Sicherheit ausgeblendet werden.

stets Gewalt oder die Androhung von Gewalt verwenden (vgl. Hoffman 2001: 56).

Das Scheitern einer einheitlichen Terrorismus-Definition bzw. der Streit um die vermeintlich „richtige“ Definition kann sowohl auf sachliche als auch auf machtpolitische Gründe zurückgeführt werden (vgl. Münkler 2002: 175): Sachlich kann das Fehlen einer umfassenden Definition damit begründet werden, dass es auch aufgrund der langen Geschichte des Terrorismus nie nur *einen* Terrorismus gegeben hat, sondern viele Varianten desselben. Heute existieren derart viele unterschiedliche Ausprägungen der einzelnen Terrorismen, dass der Begriff Terrorismus für einige von ihnen kaum noch angemessen ist. In diesem Fall erscheint es mitunter sogar sinnvoller, „neue Namen für diese Varianten zu finden statt einer hilfreichen Definition, die alle umfaßt“ (Laqueur 2001: 10). Allenfalls kann der Versuch einer Minimaldefinition unternommen werden, mit der der Terrorismus mit Gewissheit lediglich als die Anwendung von Gewalt durch eine Gruppe bezeichnet werden kann, „die zu politischen oder religiösen Zwecken gewöhnlich gegen eine Regierung, zuweilen auch gegen andere ethnische Gruppen, Klassen, Religionen oder politische Bewegungen vorgeht“ (Laqueur 2001: 44). Das Problem einer solchen unspezifischen Definition liegt allerdings auf der Hand, denn letztlich kann damit jede Form von Gewalt, die als politisch oder religiös charakterisiert wird, mit Terrorismus gleichgesetzt werden (Lutz 2002: 11). Diese Möglichkeit der Gleichsetzung des Terrorismus mit anderen Formen der Gewalt wäre sachlich nicht nur fragwürdig oder gar falsch, sondern stellt gleichzeitig auch den Nutzen einer solchen Definition in Frage.

Ergänzend zur sachlichen Begründung des Fehlens einer umfassenden Terrorismus-Definition lassen sich machtpolitische Gründe anführen. Schon lange gibt es Bemühungen um ein internationales Abkommen über die Bekämpfung von Terrorismus. Bereits 1937 legte ein Expertenausschuss dem Völkerbund eine „Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ vor, der Terrorismus als kriminelle Taten umschrieb, die gegen einen Staat gerichtet sind mit dem Ziel, Personen, Gruppen oder die Allgemeinheit in einen Zustand der Angst zu versetzen. Dieses Abkommen aber scheiterte, weil außer Indien kein weiteres Land die Konvention ratifizierte (vgl. Heintze 2000: 220-221). Ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft scheiterte deshalb, weil man bis heute weit von einer allgemein akzeptierten Definition dessen entfernt ist, was über-

haupt unter Terrorismus zu verstehen ist. Die Widerstände gegen eine allzu großzügige Auslegung des Begriffs sind damit zu begründen, dass einzelne Nationalstaaten befürchten, eigene bzw. von ihnen (in welcher Form auch immer) unterstützte Befreiungsbewegungen könnten so diskriminiert und international stigmatisiert werden. Zugespielt könnte der Tenor des diplomatischen Tauziehens auf die Formel „one’s man terrorist is another man’s freedom fighter“<sup>7</sup> gebracht werden (vgl. Waldmann 1998: 198-199). Terrorismus ist also eine Definitionsfrage. Daraus erklärt sich dann auch, warum die gleiche nicht-staatliche Gewalt einmal Terrorismus und einmal Freiheitskampf genannt wird.<sup>8</sup> Hieran wird ersichtlich, dass Terrorismus zunächst einmal eine *Bewertung* eines Gewaltaktes als *unerlaubt* ist: „Sämtliche Definitionsversuche sind in ihrer politischen Umsetzung bisher in der Regel an der strittigen Bewertung der Legitimation der Anwendung von irregulärer Gewalt gescheitert“ (Giessmann 2002: 28). Demnach steht der Terrorismus als die nach heutigem Verständnis „illegitime Form politischer Gewalt [Hervorhebung im Original, H.M.]“ (Daase 2001: 701) dem aus rechtlicher Sicht legitimen und legalen Gewaltmonopol des Staates gegenüber (vgl. Conert 2002: 16-17). Den Terrorismus als die staatliche Definition einer Gewalt als unerlaubt zu bezeichnen, ist jedoch noch nicht ganz hinreichend, da nicht notwendigerweise jede andere, vom Staat nicht legitimierte Gewalt als „terroristisch“ zu klassifizieren ist. Erforderlich wird hier die Unterscheidung von terroristischer und nicht-terroristischer Kriminalität.

Terrorismus kann grundsätzlich von anderen Formen der Kriminalität unterschieden werden. Vor allem scheint die Abgrenzung von der sog. „Organisierten Kriminalität“ von Bedeutung, da nicht selten, vornehmlich in jüngeren Publikationen, die Gemeinsamkeiten beider Formen der Kriminalität betont werden (vgl. Roth 2001: 20-28 / Ulfkotte 2003: 130-136). So spricht beispielsweise Jürgen Roth in diesem Kontext von „eineiigen Zwillingen“, da sowohl Terroristen als auch kriminelle Syndikate etwa falsche

---

<sup>7</sup> Die genaue Herkunft dieses viel zitierten Slogans ist nicht ganz klar. Christopher Daase etwa schreibt ihn dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan zu (vgl. Oeter 2002: 31).

<sup>8</sup> Dies lässt sich beispielsweise an der „Kosovo-Befreiungsarmee“ UCK nachweisen: Während die Mitglieder der UCK 1998 von der US-Regierung offiziell als „Terroristen“ bezeichnet wurden, weil sie serbische Polizisten und Zivilisten angriffen, wurden sie mit Beginn der NATO-Angriffe auf Serbien zu „Freiheitskämpfern“, ohne dass sich an der Position und den Aktionen der UCK substantiell etwas geändert hat (vgl. Chomsky 2002: 74-75).

Dokumente und Waffen benötigen, die „über kriminelle Netzwerke häufig durch die gleichen Finanziere und die gleichen politischen Strukturen beschafft [werden]“ (Roth 2001: 23). Zwar ist es richtig, dass Terrorgruppen und Syndikate mitunter die gleichen *Methoden* verwenden, wie etwa Mord, Erpressung oder Zerstörung – dasselbe *Ziel* verfolgen sie jedoch nicht (vgl. Piper 2002). Terroristen zeichnen sich nämlich, eben im Unterschied zu „normalen“ Kriminellen, durch eine Kritik am staatlichen Gewaltmonopol aus: Während Kriminelle im Allgemeinen die Legitimität der verletzten Norm anerkennen, wird diese Legitimität von den Terroristen bestritten, und während Kriminelle aus eigennützigem, materiellen Interesse heraus handeln, reklamieren Terroristen uneigennützig, ideelle Motive,<sup>9</sup> hinter denen eine alternative Moral und damit ein höheres Recht steht (vgl. Sack 1984: 39-40).

Als Angriff auf das staatliche Gewaltmonopol definiert auch das für die Innere Sicherheit zuständige Bundesministerium des Innern (BMI) den Terrorismus, indem festgestellt wird, dass der Terrorismus eine Form des politischen Extremismus ist, der „auf die Beseitigung des demokratischen Verfassungsstaates [...] zielt“ (Bundesministerium des Innern 2003b). Der Versuch der Beseitigung des demokratischen Verfassungsstaates durch den Terrorismus, der gerade deswegen *nicht* mit einem „privaten“ Rechtsbruch zu verwechseln ist, fordert den Staat in besonderer Weise heraus. Und mit dem Verweis darauf, dass nicht jedes sicherheitsrelevante Gesetz mit dem gleichen Eifer exekutiert wird, so dass von den Sicherheitsorganen Schwerpunkte gesetzt werden (vgl. Dietel 1987: 59), wird schließlich ersichtlich, dass der Staat dem Terrorismus grundsätzlich mit einem, „gemessen an den Anstrengungen zur Bekämpfung der ‚gewöhnlichen‘ Kriminalität, außerordentlich hohen Aufwand [begegnet]“ (Murck 1980: 148).

---

<sup>9</sup> Wie *uneigennützig* das Handeln von Terroristen sein kann, wird am Beispiel der sog. „Selbstmordattentäter“ besonders deutlich: Ihnen geht es nicht um ein materielles Interesse, welches durch die terroristische Aktion erreicht bzw. durchgesetzt werden soll. Stattdessen geht es um eine *Mission*, die größer und wichtiger ist als das eigene Leben. Kennzeichen von Tätern, die bei Anschlägen wissentlich das eigene Leben opfern ist demnach ein extremer Idealismus (vgl. Laqueur 2003: 106).

### 3 Erste staatliche Reaktion auf den Terrorismus

Seit Anfang der siebziger Jahre war die Terrorismuslage in Deutschland maßgeblich durch den deutschen Linksterrorismus insbesondere der Roten Armee Fraktion (RAF) geprägt (Neidhardt 2002: 439). Erst im Zuge dieser Auseinandersetzung zwischen Staat und den terroristischen Gruppen konnte sich der Begriff „Innere Sicherheit“ im öffentlich-politischen Sprachgebrauch durchsetzen (vgl. Jaschke 1991: 75), mit dem sich zugleich „eine neue Form staatlicher Sicherheitspolitik andeutet“ (Funk/Werkentin 1977: 190). Bis dahin tauchte er in den innenpolitischen Debatten der Parlamente kaum auf bzw. allenfalls in der Kennzeichnung als bloße Abwesenheit von Kampfhandlungen im Inneren eines Territoriums, als Voraussetzung für das Bestehen im äußeren Verteidigungsfall. Mit der Neuprägung des politischen Schlagwortes „Innere Sicherheit“ deutet sich gleichsam eine neue Form staatlicher Sicherheitspolitik an.

Anlass dieses qualitativen Wandels war der im Anschluss an die sog. *68er-Bewegung* einsetzende Terrorismus und die auf ihn reagierenden staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, d.h. eine konkrete Terrorismusbekämpfung hat sich in Deutschland also erst Anfang der 1970er Jahre während der Bedrohung durch die RAF und anderer terroristischer Gruppen entwickelt (vgl. Klink 2002: 361).<sup>10</sup> Dabei ging es vornehmlich um drei Betätigungsfelder staatlichen Handelns, auf denen die Auseinandersetzung mit dem Terrorismus geführt werden sollte: Die Verbesse-

---

<sup>10</sup> Die im Folgenden vorgestellten bundesrepublikanischen Anti-Terror-Gesetze der 1970er Jahre stellen kein rechtspolitisches Novum dar. Sebastian Scheerer unterscheidet drei große historische „Wellen“ von Anti-Terror-Gesetzen, die sich über einen Zeitraum höchst divergenter Staats- und Gesellschaftsformationen verteilen: Die erste Welle (1817-1820) beschreibt die Zeit nach dem Wiener Kongress und dem Wiederaufleben bürgerlicher Reformforderungen, die zweite Welle (1878-1894) beschreibt die Zeit nach der Reichsgründung und die staatliche Abwehr der Arbeiterbewegung, und die dritte Welle (1972-1978) beschreibt schließlich die in Folge der studentischen Protestbewegung einsetzende Terroraktivitäten (vgl. Scheerer 1980: 142-153). Hinsichtlich der Untersuchung der Veränderung des Politikfeldes Innere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland ist diese Kategorisierung jedoch allenfalls als Verweis auf einen historischen Kontext relevant und leistet zur Beantwortung der Fragestellung keinen Beitrag.

rung des rechtlichen Instrumentariums, die administrative Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit und die geistig-politische Auseinandersetzung mit dem Terrorismus<sup>11</sup> (vgl. Stoltenberg 1979: 44).

Anhand der für die Innere Sicherheit wesentlichen Maßnahmen soll dargestellt werden, wie der Staat auf terroristische Aktionen reagiert, und wie sich diese Reaktionen auf das Politikfeld Innere Sicherheit auswirken. Die schwerpunktartige Beschäftigung mit den Maßnahmen der 1970er Jahre erklärt sich dabei allerdings nicht allein aus dem Umstand, dass sich die Bundesrepublik in dieser Zeit erstmalig einer „terroristischen Bedrohung“ ausgesetzt sah. Vielmehr bilden die ersten Reaktionen auf den Terrorismus ein sicherheitspolitisches Fundament, auf dem alle späteren Bestimmungen aufbauen. Die qualitativen wie quantitativen Veränderungen der 1970er Jahre in diesem Politikfeld sind auch deshalb ungleich bedeutsamer als die der darauf folgenden Jahre, da sich der weitere Ausbau des Instrumentariums der Inneren Sicherheit bezüglich der Terrorbekämpfung zumeist unterhalb der Ebene gesetzlicher Neuerungen vollzog.

---

<sup>11</sup> Die geistig-politische Auseinandersetzung mit dem Terrorismus trug der Vorstellung Rechnung, dass es sich bei dem „Phänomen Terrorismus“ im Kern um ein gesellschaftliches Problem handle, also auch seine Bekämpfung nicht allein durch die Sicherheitsbehörden zu bewältigen sei (vgl. Klink 2002: 362). Mit dieser Auseinandersetzung, die seit Anfang der 1970er Jahre fester Bestandteil des durch die Bundesregierung entwickelten Gesamtkonzeptes gegen den Terrorismus war, sind vor allem zwei Ziele verbunden. Zum einen ging es um eine vorbeugende Aufklärung, wie Bundeskanzler Helmut Schmidt in seiner Regierungserklärung vom 20.4.1977 deutlich macht: „Mit Gesetzgebung allein schaffen wir den Terrorismus nicht aus der Welt. Wir müssen ihm den geistigen Nährboden entziehen. Dazu ist es nötig, unseren Bürgern, zumal den jüngeren, die Einmaligkeit des liberalen Rechtsstaates [...] stärker bewusst zu machen [...]“ (Schmidt 2001 (1977): 90). Zum anderen ging es um die Erforschung der geistigen Ursachen und Bedingungen unter denen Terrorismus entstehen kann. Zu diesem Zweck wurde eigens eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe durch die IMK gebildet, die eine umfassende Analyse der Ursachen des Terrorismus erarbeiten sollte, auf dessen Basis wiederum Ansätze für eine allgemeine Vorbeugungsarbeit aufbauen sollte (vgl. Bundesministerium des Inneren 1978: 1). Aber obwohl die geistig-politische Auseinandersetzung mit dem Terrorismus für die Abwehrstrategie des Staates stets von Bedeutung war, hatte sie auf das Politikfeld Innere Sicherheit und seine Veränderung durch den Terrorismus lediglich einen bedingten Einfluss. Allenfalls war dieser Teil der staatlichen Anti-Terror-Strategie für das politische *Klima* der Inneren Sicherheit wichtig, da die geistig-politische Auseinandersetzung in ihrer Substanz nicht in erster Linie auf die Isolierung der Terroristen zielte, sondern auf die Ausgrenzung politischer Strömungen, Entwürfe und Aussagen (vgl. Sack 1984: 369).

Das folgende Kapitel ist in drei Abschnitte unterteilt, in denen die legislativen Maßnahmen, d.h. die Änderungen im Straf- und Strafprozessrecht, der Ausbau der Sicherheitsorgane und die deutschen Maßnahmen auf europäischer Ebene dargestellt werden sollen, die als Reaktion auf den Terrorismus eingeleitet und umgesetzt wurden. Dabei soll über eine rein deskriptive Darstellung hinaus an den Maßnahmen aufgezeigt werden, wie sich das Politikfeld Innere Sicherheit seit Beginn der staatlichen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus verändert hat. Es geht also weder um eine Erklärung des Terrorismus und seiner Ursachen, noch darum, den historischen Konfliktverlauf chronologisch nachzuzeichnen.

### 3.1 *Legislative Maßnahmen*

Die seit den 1970er Jahren geschaffenen Gesetze zur Terrorismusbekämpfung gelten als wesentliche Voraussetzung für die Bekämpfung des Terrorismus (Klink 2002: 363). Aufgrund der engen sachlichen und zeitlichen Nähe der hier aufgeführten Auswahl der Gesetze zu terroristischen Ereignissen und Aktivitäten lassen sich diese Maßnahmen eindeutig als Reaktion auf den Terrorismus klassifizieren, d.h. diese Gesetze wurden mit der Intention erlassen, durch sie geeignete Mittel zur effektiveren und – bezüglich der Durchführung von Strafverfahren gegen Terroristen – erheblich beschleunigten Bekämpfung des Terrorismus zu haben (vgl. Berlit/Dreier 1984: 228).

Die Befreiung von Andreas Baader während eines Aufenthaltes im Institut für Soziale Fragen am 14. Mai 1970 in Westberlin gilt als „Gründungsakt“ der RAF und damit als formaler Beginn der Auseinandersetzung zwischen der RAF und der Bundesrepublik.<sup>12</sup> Die erste legislative Maßnahme gegen die nun neuen Formen der Gewaltkriminalität wie vor allem Brand- und Sprengstoffanschläge, waren die Änderungen des *11. und 12. Strafrechtsänderungsgesetzes* im Dezember 1971, wodurch u. a. Geiselnehmern härtere Strafen angedroht wurden. Ausschlaggebend für diese

---

<sup>12</sup> In einem Brief an die Westberliner Untergrundzeitung „883“ mit dem Titel „Die Rote Armee aufbauen“ vom 5. Juni 1970 begründet die Gruppe die Befreiungsaktion Andreas Baaders sowie die Gründung der RAF (vgl. ID-Verlag 1997: 24).

Bestimmung waren wiederholte Banküberfälle, deren Täter die Polizei vornehmlich in Terroristenkreisen vermutete (vgl. Duve 1978: 13).

Zu der Änderung des Strafrechtes kam 1974 eine Änderung des *Strafverfahrensrechts* („1. Gesetz zur Reform des Strafverfahrensrechts“), welches allein auf die ersten Prozesse gegen den sog. „harten Kern“<sup>13</sup> der RAF in der Justizvollzugsanstalt Stammheim zielte. Dieses, am 1.1. 1975 in Kraft getretene Gesetz beendete eine längere Phase der Liberalisierung des Strafverfahrensrechts, die Anfang der 1960er Jahre mit der Verbesserung der Rechte von Anwälten und Mandanten begonnen hatte, und markierte die einschneidendste Veränderung der Strafprozessordnung seit Kriegsende. (vgl. Duve 1978: 19). Die sog. „Lex RAF“ erhielt diese Bezeichnung nicht allein aufgrund des Anlasses, sondern auch wegen ihres Inhalts (vgl. Bakker Schut 1997: 132-133): Ziel der Strafprozessrechtsänderung war es in erster Linie, die Rechtsanwälte der inhaftierten Terroristen von der Strafverteidigung auszuschließen, „wenn sie dringend verdächtig waren, an der Tat des Beschuldigten beteiligt zu sein oder den Verkehr mit ihren inhaftierten Mandanten zu Straftaten zu missbrauchen oder dazu, die Sicherheit der Vollzugsanstalt erheblich zu gefährden“ (Horchem 1988: 208). Zwar wurde bereits 1972 der Anwalt Gudrun Ensslin, Otto Schily, von der Verteidigung ausgeschlossen. Dies geschah damals allerdings noch ohne gesetzliche Grundlage. Diese juristische Lücke wurde nun durch die „Lex RAF“ geschlossen (vgl. Augstein 2002: 13). Darüber hinaus wurde die Zahl der Verteidiger pro Angeklagten beschränkt, ein Verbot der Mehrfachverteidigung beschlossen, der Verteidigerverkehr mit Beschuldigten erheblich eingeschränkt, sowie Maßnahmen gegen Missbrauch von Verfahrensrechten zur Verschleppung der Gerichtsverfahren durchgesetzt. Begründet wurden diese Maßnahmen mit dem Hinweis auf die Haltung sowohl der Angeklagten, die sich in keiner Weise kooperativ verhielten und sich gleich durch mehrere Rechtsanwälte verteidigen ließen, als auch mit dem Verhalten der Verteidiger, die durch eine Vielzahl von Anträgen den Verlauf des Prozesses immer wieder verzögerten (Schoeler 1987: 49).

---

<sup>13</sup> Als „harter Kern“ wurden die mutmaßlichen Führungsmitglieder der RAF bezeichnet. Innerhalb von nur zwei Wochen wurden Andreas Baader, Holger Meins, Jan-Carl Raspe (am 1.6. in Frankfurt am Main), Gudrun Ensslin (am 7.6. in Hamburg) sowie Ulrike Meinhof und Gerhard Müller (am 15.6. in Hannover) festgenommen (vgl. Daten zur Chronik des Terrorismus, in: Schwind 1978: 15).

Durch die neue Strafprozessordnung haben sich die Kräfteverhältnisse, unter anderem durch die Einschränkung der Rechte der Verteidigung und die Übertragung richterlicher Befugnisse zugunsten der Staatsanwaltschaft verschoben (vgl. Fetscher 1977: 83-84) und gewährleisteten so überhaupt erst die Durchführung des Prozesses gegen die Mitglieder der RAF: „Jedem Eingeweihten ist klar,“ so der Berichterstatter des Rechtsausschusses des Bundestages Gnädinger (SPD) achtzehn Monate nach der Verabschiedung des neuen Gesetzes, „daß z.B. ohne die bereits beschlossenen Änderungen der Strafprozessordnung der Prozeß in Stammheim gegen die Baader/Meinhof-Terroristen in noch größere Schwierigkeiten geraten wäre, ja unter Umständen hätte abgebrochen werden müssen“ (Deutscher Bundestag 1976: 17990). Hier wird der Zusammenhang zwischen dem Prozess in Stammheim und den eigens für diesen Prozess geschaffenen Änderung der Strafprozessordnung besonders deutlich. Zwar wurde seitens der Bundesanwaltschaft, der Gerichte und der Bundesregierung stets betont, dass es sich bei den Prozessen gegen die Terroristen ausschließlich um Strafprozesse handele – die vielen konkreten Schritte, Gesetze und auch die besonderen Haftbedingungen zeigen aber, „dass es um erheblich mehr ging, nämlich um die Abwehr eines politisch motivierten, gewaltsamen, organisierten Angriffs auf die freiheitliche demokratische Grundordnung“ (Glaeßner 2003: 242).

Der Schwerpunkt der staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus lag aber weiterhin im Bereich des Strafrechts (vgl. Schoeler 1987: 49). Am 18. August 1976 wurde, nachdem es in den Monaten und Jahren zuvor immer wieder zu Brand- und Sprengstoffanschlägen mit vermutetem bzw. tatsächlichem terroristischen Hintergrund gekommen war, das „*Anti-Terror-Gesetz*“ veröffentlicht. Das Gesetzkpaket schaffte zahlreiche neue Bestimmungen. Neben der Verschärfung des Haftrechtes für Terroristen und der Möglichkeit einer Überwachung des schriftlichen Verkehrs zwischen Anwälten und inhaftierten Terroristen (vgl. Horchem 1988:208), war es vor allem der §129a StGB, der das Kernstück dieses Paketes ausmachte. Mit diesem Paragraphen wurde erstmalig der neue Straftatbestand der „Bildung einer terroristischen Vereinigung“ eingeführt, da die Bestimmungen des bisherigen §129 über die „kriminelle Vereinigung“ für die Verfolgung terroristischer Straftäter als nicht mehr hinreichend erschienen. Der Begriff „terroristische Vereinigung“ markiert demnach einen Wandel im staatlichen Vorgehen. Während zu Beginn der staatlichen Auseinandersetzung mit dem

Terrorismus „noch peinlich darauf geachtet [wurde], der ‚Baader-Meinhof-Bande‘ als ‚gewöhnlichen Kriminellen‘ jeglichen politischen Anspruch zu versagen, so signalisierte die Bezeichnung ‚terroristische Vereinigung‘ die Vorbereitung einer Sonderbehandlung und eines Sonderrechts“ (Brand 1988: 27).

Parallel zu der Einführung des §129a werden auch die Zuständigkeiten der Gerichte neu geordnet. Durch das neue Gesetz wurde für Verfahren, die Straftaten nach §129a zum Gegenstand hatten, die Zuständigkeit des Staatsschutz-Strafsenates beim Oberlandesgericht begründet. Damit fiel die Zuständigkeit für die Aufklärung und Verfolgung terroristischer Gewaltkriminalität erstmals in den alleinigen Aufgabenbereich des Generalbundesanwaltes. Außerdem wurde damit eine wesentlich stärkere Konzentration dieser Strafverfahren auf insgesamt höchstens neun Gerichte ermöglicht (vgl. Ries 1979: 77).

Ein Jahr später, 1977, eskaliert die Auseinandersetzung zwischen RAF und Staat im sog. „Deutschen Herbst“<sup>14</sup> und es kam, so der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt, zur „schwersten Krise des Rechtsstaates seit Bestehen der BRD“ (zitiert nach Bakker Schut 1997: 484). Kennzeichnend für diesen Zeitraum ist die Bündelung der sicherheitspolitischen Kompetenzen im *Krisenstab* der Bundesregierung, wodurch eine parlamentarische Kontrolle der Exekutive bzw. eine eingehende Überprüfung der staatlichen Maßnahmen durch ein Gericht nicht mehr stattfand: „Faktisch wurde damit, wenn auch nur für wenige Wochen, ein autoritäres Kanzlerregime errichtet“ (Tolmein 2002: 82-83).

Am 30. September wurde das in nur zehn Tagen vorbereitete „*Kontaktperrgesetz*“ verabschiedet. Dieses Gesetz erlaubte es, bei Bestehen „einer gegenwärtigen Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit einer Person“ und bei begründetem Verdacht, dass diese Gefahr „von einer terroristischen Vereinigung ausgeht“, für die Dauer von 30 Tagen sämtliche Kontakte, d.h. Entzug der Grundrechte auf freie Verteidigung, auf Information und Kommunikation (vgl. Bakker Schut 1997: 478) eines mutmaßlichen terroristi-

---

<sup>14</sup> Unter dem Begriff „Deutscher Herbst“ werden jene Ereignisse zwischen September und Oktober 1977 erfasst, die den Höhepunkt der Eskalation zwischen Staat und RAF in der Geschichte der Bundesrepublik markieren. Dazu zählen vor allem die Entführung und spätere Ermordung des Arbeitgeberpräsidenten Hanns-Martin Schleyer, die Entführung der deutschen Lufthansamaschine „Landslut“, sowie der Tod der RAF-Häftlinge Baader, Ensslin und Raspe (vgl. Jaschke 1991: 243-244).

schen Untersuchungs- oder Strafgefangenen zu unterbinden (vgl. Fetscher 1977: 85). Die Kontaktsperre wurde erstens damit begründet, dass die terroristischen Aktionen aus den Zellen der inhaftierten RAF-Mitglieder über ihre Anwälte als Mittelsmänner gesteuert würden und zweitens, dass es insgesamt gelte, durch entschlossenes und hartes Vorgehen der staatlichen Organe die terroristische Herausforderung zu bestehen (vgl. Jaschke 1991: 253).

Bereits kurz nach der Ermordung Schleyers und der Beendigung der Flugzeugentführung beriet der Bundestag ein weiteres *Anti-Terror-Paket*, welches am 14. April 1978 in Kraft trat. Inhalt dieses zweiten Gesetzespakets zur Bekämpfung des Terrorismus war unter anderem eine erneute Änderung der Strafprozessordnung, durch die die Durchsuchung aller Wohnungen eines Gebäudes und die Einrichtung von Kontrollstellen bei der Fahndung nach terroristischen Gewalttätern ermöglicht wurde (Horchem 1988: 208). Auch hier lässt sich der direkte Bezug der gesetzlichen Maßnahmen zu den Ereignissen des „Deutschen Herbstes“ feststellen: Die Erkenntnis, dass Schleyer in einer konspirativen Wohnung eines großen Gebäudekomplexes festgehalten wurde, offenbarte, dass es bis dahin keine gesetzliche Grundlage gab, alle Wohnungen eines Gebäudes zu durchsuchen. Des Weiteren wurde die Ausschließung von Verteidigern noch weiter erleichtert. Ausgangspunkt war auch hier, ähnlich der Änderung des Jahres 1975, die Ansicht, dass die Anwälte der RAF-Häftlinge nicht als „Organe der Rechtspflege“, sondern als Komplizen ihrer Mandanten auftraten und die Hauptverhandlungen zum Propagandaforum umfunktionierten. „Um dies zu verhindern“, so der Standpunkt des Richterbundes, „bedarf es einer sachgerechten Änderung der Strafprozessordnung, die zu einer Zeit konzipiert worden ist, als diese modernen Erscheinungsformen der Kriminalität noch nicht bekannt waren“ (Horn 1978: 85).

Die Auswahl der wichtigsten hier vorgestellten „Anti-Terror-Gesetze“ belegt den präzisen Zuschnitt der inhaltlichen Bestimmungen auf die jeweilige Situation in der Auseinandersetzung zwischen Terrorismus und Staat und damit auf den jeweiligen staatlichen Bedarf. Die gesetzlichen Änderungen sind vor allem dem Umstand geschuldet, dass neue Erscheinungsformen in dieser Auseinandersetzung auch in den Strafprozessen Rechtslücken offenbarten. Das Schließen dieser Rechtslücken galt dabei als Mittel zur effektiveren Bekämpfung des Terrorismus, wobei die überaus kurzen Beratungszeiten und ihre im Vergleich mit anderen Gesetzen und

Novellierungen unüblich schnelle Verabschiedung für einen Großteil der Anti-Terror-Gesetze kennzeichnend waren. Zwar wurden immer nur einzelne, oft auf den konkreten Anlass bezogene „Bausteine“ einer veränderten Sicherheitskonzeption gesetzlich verankert, „doch in der Summe hat dieser Prozeß zu einem qualitativen Wandel des ‚Systems Innerer Sicherheit‘ [...] geführt“ (Funk 1991: 380): Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus in Form der hier vorgestellten Gesetzesmaßnahmen im materiellen und prozessualen Strafrecht hat – unabhängig von der strafrechtstheoretischen oder politischen Bewertung – die staatlichen Ressourcen repressiver Kontrolle zweifellos gesteigert und „zu einer Verschiebung der prekären Balance zwischen den beiden Polen einer wirksamen Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs einerseits und des Schutzes und der Verteidigung des Beschuldigten andererseits zu ungunsten des letzteren verschoben“ (Sack 1984: 369).

### 3.2 *Ausbau der Fahndungsapparate*

Seit Beginn der Bekämpfung der RAF wurde stets ein enger Zusammenhang zwischen den Strafverfolgungsmaßnahmen und den Maßnahmen der Gefahrenabwehr gesehen (vgl. Klink 2002: 361-362). Die gesetzlichen Bestimmungen stellen die Weichen für das prinzipielle Vorgehen des Staates gegen terroristische Gruppen. Aufgabe der einzelnen Sicherheitsdienste ist die entsprechende Umsetzung der allgemeinen Direktiven in konkrete Maßnahmen. Diese Umsetzung, d.h. das direkte Handeln der mit der Inneren Sicherheit befassten Behörden „bildet im allgemeinen den eigentlichen Schwerpunkt der Terrorbekämpfung“ (Waldmann 1998: 193). „Die sozialliberale Koalition hat von Beginn ihres Bestehens an“, so der damalige Bundesinnenminister Werner Maihofer „der inneren Sicherheit höchste Priorität eingeräumt und nach 1969 die Sicherheitsbehörden des Bundes quantitativ und qualitativ in einem Ausmaß verstärkt, wie es in den Jahren vorher seit Bestehen der Bundesrepublik nicht der Fall gewesen ist“ (Maihofer 1978: 31). Dieser Ausbau manifestierte sich in den Änderungen der *Organisationsgesetze*, die der Reorganisation der staatlichen Repressionsinstanzen dienten und in einem stärkeren Maße als Straf- und Verfahrensgesetze strukturelle Anpassungsleistungen an veränderte Staatsfunktionen darstellen (vgl. Scheerer 1980: 126).

Durch die wichtigsten Organisationsgesetze, die im Folgenden vorgestellt werden, erhielten die Sicherheitsorgane des Bundes – BGS, BKA, BfV – ein verstärktes Gewicht in der „Inneren Sicherheit“ (Funk 1991: 378). Welches die zuständigen Sicherheitsorganisationen und die zweckmäßigen Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus sind, ist abhängig von der Definition des Terrorismus (vgl. Erbel 2002: 17-18). Der Grund dafür, dass vor allem die Sicherheitsorgane des Bundes ausgebaut wurden, liegt in der spezifischen Charakterisierung des Terrorismus als Angriff auf das staatliche Gewaltmonopol (vgl. 2.4).

Zunächst fällt die Terrorismusbekämpfung, wie auch die übrigen Bereiche der Verbrechensbekämpfung, in die Grundzuständigkeit der Länder (Klink 2002: 365). Allerdings stellte sich mit Beginn der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus schnell heraus, dass die Konstitution der bis dahin funktionalen Organisation der Polizei nicht geeignet war, den terroristischen Anschlägen adäquat zu begegnen. In den Anfangsjahren bundesdeutscher Terrorbekämpfung kann daher von einem *Ermittlungsnotstand* gesprochen werden, da die Polizei auf diese Form politischer Kriminalität nicht vorbereitet war. Der konspirativ geführte Kampf der RAF oder auch der „Bewegung 2. Juni“ stellte die Polizei vor kaum lösbare Aufgaben (vgl. Krumm 1977: 320-321). Dabei wurde vor allem eine föderalistisch strukturierte (und obendrein bürokratisch-schwerfällige) Polizei kritisiert, die gegenüber terroristischen Gruppen im Nachteil sei (Fetscher 1977: 81). Zwar wurde von offizieller Seite stets die gute Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder betont, die sich gerade auch bei der Bekämpfung des Terrorismus bewährt habe (vgl. Maihofer 1978: 31). Dennoch erschien die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern als problematisch. Vor allem galt die Vielfalt ungeklärter Kompetenzen als starke Beeinträchtigung im Kampf gegen den Terrorismus. Da die Polizeihoheit grundsätzlich bei den Ländern festgeschrieben ist, sind polizeilichen Handlungsmöglichkeiten des Bundes zunächst dementsprechend gering gewesen (vgl. 2.3). Zu Beginn der Baader-Meinhof-Aktivitäten kam es daher immer wieder, und hier insbesondere auf den ständigen Konferenzen der Innenminister, zu Streitigkeiten über die Aufgabenverteilung, bei denen „die Bundesländer vom chronischen Verdacht geplagt [wurden], der Bund strebe auch hier einen Einbruch in ihre sorgfältig gehütete föderative Kompetenz an [...]“ (Krumm 1977: 324). Dem Bund hingegen, so beteuerten stets des-

sen Vertreter, gehe es nicht um die Relativierung föderalistischer Prinzipien, sondern um eine möglichst hohe Effizienz der Sicherheitsorgane.<sup>15</sup>

### 3.2.1 Bundesgrenzschutz und die Neugründung der GSG 9

Zur Effektivitätssteigerung wurden neben der Aufwendung großer personeller, finanzieller und materieller Mittel für die Polizeien der Länder auch die Kompetenzen zwischen dem BGS und den Polizeien neu geregelt. Erster normativer Höhepunkt dieser Bemühungen war das am 17. Juni 1972 von der Innenministerkonferenz verabschiedete *Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*, mit dem die bundespolizeiliche Komponente des BGS erheblich vergrößert wurde. Außerdem sah das Programm die Umstrukturierung des BGS als Verbandspolizei zur Unterstützung der Länderpolizeien und die Aufstellung von Sondereinheiten zur Terrorismusbekämpfung vor (vgl. Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder 1972: 9).

Am 1. April 1973 trat das neue Gesetz über den Bundesgrenzschutz (BGSG) mit entsprechender, oben genannter Verfassungsänderung in Kraft. Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung des neuen Gesetzes wurde erstmals die Bezeichnung *BGS – Polizei des Bundes* eingeführt, durch die der polizeiliche Charakter des BGS herausgestellt werden sollte (vgl. Ritter 1999: 118). Die bis dahin militärischen Funktionen des BGS wurden von der Bundeswehr übernommen, wodurch der BGS nun im polizeilichen Alltag einsetzbar wurde. In dieser Neuverteilung der Kompetenzen zwischen BGS und Militär kommt eine neue Bedrohungsvorstellung zum Ausdruck: „Man hatte nicht mehr einen von außen angezettelten kommunistischen Umsturzversuch [...] vor Augen, vielmehr sah man nun im bundesrepublikanischen Alltag selbst [...] einen Herd von Bedrohungen der ‚inneren Sicherheit‘“ (Busch u.a. 1985: 62). Eine der größten Bedrohungen ging dabei nach allgemeiner Einschätzung vom Terrorismus aus, auf den sich

---

<sup>15</sup> So erwähnte der damalige Bundesminister des Innern, Hans-Dietrich Genscher, in seiner Erklärung der Bundesregierung zu Fragen der Innern Sicherheit 1972, „die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf allen Gebieten der inneren Sicherheit nach den Grundsätzen eines kooperativen Föderalismus, um angesichts der notwendigerweise föderalistischen Struktur des Aufbaus unserer Sicherheitsorgane Reibungsverluste zu vermeiden [...]“ (Genscher 2001 (1972): 28).

dann auch die neue Aufgabenverteilung durch das BGSG bezog: Durch die Umstellung einer zuvor rein militärischen Ausbildung und Ausrüstung auf eine polizeiadäquate, war der BGS neben den grenzpolizeilichen Aufgaben nun in der Lage, Sicherungsaufgaben des Objektschutzes, des Schutzes besonders gefährdeter Staatsgäste sowie Aufgaben der Sicherung des Luftverkehrs wahrzunehmen. Außerdem konnte er zu Unterstützungsaufgaben der Länder herangezogen werden (vgl. Ritter 1999: 119). „Wenn auch der BGS als Ordnungspolizei nur auf Anforderung der Länder eingesetzt werden darf, so ist durch die Reform [des BGSG, H.M.] doch eine ausschließlich dem Bund unterstellte Exekutivpolizei geschaffen worden“ (Busch 1985: 84), die bereits schon vor der Verabschiedung des BGSG zur Fahndung nach RAF-Mitgliedern eingesetzt wurde (vgl. Busch u.a. 1985: 100).

Ein weiterer wichtiger Aspekt der Umstrukturierung und des Ausbaus der Sicherheitsorgane ist die dem BGS unterstellte und eigens zur Bekämpfung terroristischer Gruppen neu gegründete *Grenzschutzgruppe 9* (GSG 9). Als 1972 die palästinensische Gruppierung ‚Schwarzer September‘ während der Olympischen Spiele in München einen Terroranschlag auf die israelische Olympiamannschaft verübte, wurde deutlich, dass die deutsche Polizei für derart schwere Terroranschläge nicht gerüstet war. Konsequenz der fehlgeschlagenen Befreiungsaktion der Polizei war der Aufbau der GSG 9 als Sondereinheit des BGS (Klink 2002: 370), der nur wenige Tage später, am 26.9. 1972 durch den damaligen Innenminister Hans-Dietrich Genscher per Erlass angeordnet wurde. Parallel dazu wurden auf Landesebene Mobile Einsatzkommandos (MEK) und Spezialeinsatzkommandos (SEK) der Polizei ins Leben gerufen. Im Unterschied aber zu den Spezialverbänden der einzelnen Bundesländer, deren Hauptaufgabe in der Observation bzw. der verdeckten Zugriffe gegen Einzeltäter bestand, war der Auftrag der GSG 9 die Bekämpfung militanter und terroristischer Tätergruppen (vgl. Tophoven 1977: 11).

Trotz der unterschiedlichen konzeptionellen Ausrichtungen zwischen der GSG 9 und der polizeilichen Spezialeinheiten der Länder bescherte diese parallele Gründung „mehr sinnlose Konkurrenz als sinnvolles Miteinander“ (Krumm 1977: 326). Da die Länder also eigene Einheiten besaßen, die gegen terroristische Täter vorgehen konnten, und die GSG 9 nur aufgrund eines Ersuchens der zuständigen Landesbehörde eingesetzt werden konnte, dauerte es bis zu den Ereignissen des „Deutschen Herbstes“, bis die GSG 9 eingesetzt werden konnte. Dabei verdankt sie ihren ersten spektaku-

lären Einsatz am 18. Oktober 1977 dem Umstand, „daß die Lufthansa-Maschine ‚Landshut‘ in Mogadischu / Somalia zu befreien war und es für ‚Auslandseinsätze‘ von polizeilichen Spezialeinheiten keine Rechtsgrundlage oder Zuständigkeit gab“ (Ritter 1999: 120).

### 3.2.2 Bundeskriminalamt

Ende der sechziger Jahre wurde das Bundeskriminalamt vor allem aufgrund seiner veralteten Struktur und speziell seiner Funktionslosigkeit bei der Bekämpfung schwerer und schwerster Kriminalität kritisiert. Zur Erhöhung der Effektivität des BKA wurde auf Grund dieser Kritik zum 1. Januar 1970 das *Gesetz über das Bundeskriminalamt* (BKAG) geändert. Wesentlichste Änderung war, dass das BKA nun polizeiliche Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung selbst wahrnehmen durfte, wenn eine Landesbehörde darum ersuchte, der Generalbundesanwalt direkt mit Ermittlungen beauftragte oder der Bundesinnenminister dies aus schwerwiegenden Gründen anordnete (vgl. Ritter 1999: 120-121). Damit war der Weg freigeworden, das BKA auch direkt zur Verfolgung der sich zu dieser Zeit konstituierenden terroristischen Gruppen einzusetzen, wovon Genscher bereits ein Jahr später Gebrauch machte: „Ich habe am 28. Januar 1971 das Bundeskriminalamt mit der zentralen Fahndung [nach Mitgliedern der ‚Baader-Meinhof-Bande‘, H.M.] beauftragt und diesen Fahndungsauftrag am 15. und 19. Mai diesen Jahres auf die Täter der Bombenanschläge [u.a. in Westberlin, München, Frankfurt am Main und Hamburg, H.M.] erweitert“ (Genscher 2001: 29).

Trotz der durch dieses Gesetz nicht unerheblichen Aufwertung des BKA, wurden durch die neuen Kompetenzen die Schwelle zur einer Bundeskriminalpolizei noch nicht überschritten. Unter dem Eindruck einer lange Zeit ergebnislosen Fahndung nach den Baader-Meinhof-Terroristen kam es 1972 lediglich zu einer befristeten Zentralisierung, indem das BKA eine direkte Weisungsbefugnis über die örtlichen Sonderkommissionen der Polizei erhielt. Allerdings wurde diese Maßnahme nach der Festnahme des „harten Kerns“ der RAF wieder revidiert, so dass „für operative Einsätze der Wiesbadener Beamten [...] also wiederum nur der lange Draht [blieb]“ (Krumm 1977: 325).

Erst durch die Novellierung des BKAG am 29. Juni 1973, die auf der Grundlage eines Konzeptes der IMK zur Fahndung nach Terroristen entstand, welches die Ausweitung der Befugnisse des BKA durch Einschränkung der Länderhoheit vorsah (vgl. Roth 1972: 15), erhielt das BKA seine heutige Stellung innerhalb der deutschen Polizei als Zentralstelle der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei für die direkte Ermittlung bei politisch motivierten und terroristischen Gewalttaten. Damit wurde das BKA zur *Informations- und Kommunikationszentrale* der gesamten deutschen Kriminalpolizei gemacht (vgl. Ritter 1999: 121-122), da nach Ansicht von Sicherheitsexperten nur eine gestärkte Zentrale gewährleisten kann, „dass alle bei den verschiedenen Sicherheitsbehörden verfügbaren Informationen zur Bekämpfung des Terrorismus gebündelt, verglichen und nach einheitlichen Kriterien ausgewertet werden“ (Bisanz/Gerstenberg 2003: 337).

Die im Kern heute noch gültigen Strategien des BKA waren in erster Linie auf die Koordination der hier im Land vorhandenen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Ressourcen gerichtet (vgl. Klink 2002: 361). Es ging aber nicht allein um die verbesserte Nutzung vorhandener Ressourcen, sondern auch (und dies vor allem zu Beginn der Maßnahmen gegen den Terrorismus) um deren Ausbau, der mit einem hohen technischen und finanziellen Aufwand verbunden war. Noch vor der Veröffentlichung des BKAG wurde im November 1972 das bundesweite *Informationssystem Polizei* (INPOL) zu Fahndungszwecken beim BKA eingerichtet. Bezeichnend für den erheblichen Ausbau polizeilicher und nachrichtendienstlicher Ressourcen ist dabei auch der Umzug des BKA in ein neues Dienstgebäude in Wiesbaden, „in dem ausreichend Platz für EDV-Anlagen, Fernmelde-technik sowie für die Kriminalistischen und Kriminaltechnischen Institute ist“ (Brand 1988: 121).

Die mit den damals modernsten Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung geschaffene Anlage, die alle Landeskriminalämter, Grenzschutz-Direktionen, das Zollkriminalamt-Institut und eine Vielzahl von Polizeidienststellen mit dem BKA zu einem Datenverbund zusammenschloss, um so die oft kritisierte mangelnde Kooperation und Kooperationsfähigkeit zwischen den einzelnen Polizeibehörden zumindest zu kompensieren, wird von den Bundesländern anfangs allerdings nur zögernd genutzt. Dadurch, dass die Länder teilweise andere Computersysteme zur Speicherung wichtiger Kriminalitätsdaten als das BKA gewählt hatten, konnte ein totaler In-

formationsverbund noch nicht erreicht werden (vgl. Krumm 1977: 326). Durch die technische Vielfalt wurden der Informationsfluss und damit die Ermittlungsarbeit stark behindert. Damit blieb die Zentralisierung polizeilicher Informationen über den Terrorismus zunächst das dringendste Problem (vgl. Krumm 1978: 81).

Neben dem Versuch, die polizeiliche Kooperation mit technischen Mitteln zu verbessern, kam es im November 1974 zu einer ganz praktischen Demonstration polizeilicher Zusammenarbeit. Zwei Tage nach der Ermordung des Berliner Kammergerichtspräsidenten von Drenckmann durch die „Bewegung 2. Juni“ beschloss die Innenministerkonferenz geheime Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit, die am 26. November in der sorgfältig vorbereiteten *Aktion Winterreise* gipfelten. Unter der Leitung des BKA wurde ein neuartiges Vorgehen sämtlicher Länderpolizeien mit Unterstützung des BGS vorgestellt. Auf der Suche nach mutmaßlichen Terroristen wurden im gesamten Bundesgebiet Straßensperren errichtet, scharfe Kontrollen durchgeführt und knapp 100 Wohnungen, Buchläden und Verlage durchsucht (vgl. Brand 1988: 123). Offizielles Ziel war die Verhaftung von 23 Personen, die wegen Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung gesucht wurden. Obwohl keine von den gesuchten Personen gefunden werden konnte, wurde die Aktion als ein Erfolg vor allem für das Image und das Selbstbewusstsein der Polizei gewertet (vgl. Bakker Schut 1997: 123). Andere der „Aktion Winterreise“ zugrunde liegenden Beweggründe formulierte ein Mitarbeiter der Abteilung „Innere Sicherheit“ des Bundesinnenministeriums in der Fernsehsendung „Im Brennpunkt“ vom 5.12. 1974, auf die Frage, ob die Aktion nicht mangels konkreter Ergebnisse ein „Schlag ins Wasser“ gewesen sei:

Ich sehe das nicht so. Einmal mußte, das sag' ich ganz offen hier, nach diesen Vorfällen – Ermordung von Herrn von Drenckmann in Berlin – in einer gewissen vorgezogenen Art und Weise etwas gemacht werden, was eigentlich zu diesem Zeitpunkt nicht geplant war. Es mußte gegen diese Herausforderung des Rechtsstaates reagiert werden. Und hier ist es [...] nun in einer wirklich vorbildlichen Weise gelungen, in sehr schneller Zeit zu einer doch also gewaltigen Operation von Länderpolizeien, Bundeskriminalamt und Schutzpolizeien und Kriminalpolizei gekommen [...]. Allein dies ist meines Erachtens eine Demonstration von staatlicher Reaktionsfähigkeit, die einmal fällig war (zit. nach Bakker Schut 1997: 123-124).

Derart groß angelegte, öffentlichkeitswirksame Demonstrationen staatlicher Reaktionsfähigkeit als Antwort auf einen Terroranschlag blieben

aber die Ausnahme, obwohl es immer wieder zu zahlreichen Straßensperren und Hausdurchsuchungen kam. Stattdessen wurden terroristische Angriffe weiter als Anlass genommen, Zuständigkeiten neu zu verteilen und die Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden etwa durch die Bewilligung neuen Personals oder die Bereitstellung neuer Ausrüstung wie z.B. neuer Fernmeldegeräte oder Beweissicherungsapparate, zu erhöhen. Dies zeigt die Reaktion auf die Entführung des Berliner CDU-Vorsitzenden Peter Lorenz durch die „Bewegung 2. Juni“, durch die beim BKA die *Abteilung TE* mit über 200 Spezialisten eingerichtet wurde, die sich ausschließlich auf die Bekämpfung des Terrorismus konzentrierten (vgl. Fetscher 1977: 82). Damit erhielt das BKA bei der Bekämpfung „politisch motivierter Gewalttaten“ zentrale Regelungs- und Koordinationsfunktionen (vgl. Horchem 1988: 207). Darüber hinaus kam dem BKA durch einen Beschluss der IMK erstmals die Aufgabe zu, alle Informationen über den Terrorismus zentral zu sammeln und zu speichern. Darin verpflichteten sich die Bundesländer, dass Ersuche, Hinweise und Empfehlungen des Bundeskriminalamtes von den einzelnen Polizeistellen durchgeführt werden (vgl. Krumm 1977: 326), was von Vertretern des Bundes als Erfolg eines kooperativen Föderalismus gefeiert wurde (vgl. Krumm 1978: 81). Die Forderung nach einer Bundespolizei, für die unter anderem auch der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt plädierte, und die dem Bund deutlich mehr Kompetenzen zur Bekämpfung von Verbrechen und Terrorismus übertragen sollte, wurde jedoch von den Innenministern und –senatoren der Bundesländer abgelehnt. Auch beim damaligen Präsidenten des BKA, Horst Herold, der eine dezentrale Organisation und die zentrale Information der Polizei favorisierte, stieß die Forderung nach einer Bundespolizei auf Ablehnung (vgl. Ritter 1999: 129).

Im Zuge der Ereignisse des „Deutschen Herbstes“ und insbesondere bei der letztlich erfolglos gebliebenen Fahndung nach dem entführten Arbeitgeberpräsidenten Schleyer zeigte sich jedoch, dass der kooperative Föderalismus hinsichtlich des Informationsflusses zwischen den Behörden noch gravierende Mängel aufwies. Durch den Untersuchungsbericht zu den Pannen bei der Fahndung nach Schleyer<sup>16</sup> wurde deutlich, dass die Kompe-

---

<sup>16</sup> Nachdem ein RAF-Kommando den Arbeitgeberpräsidenten Hanns-Martin Schleyer am 5. September 1977 in Köln entführt hatte, wurde er nur 10 Kilometer von Köln entfernt in einem Hochhaus versteckt. Zwar wurde die Wohnung mit dem Versteck Schleyers durch einen örtlichen Polizisten per Fernschreiben an die „Soko 77“ gemeldet, „der Hinweis jedoch auf dem Behördenweg verschlammpt“ (Ritter 1999: 122). Als Konsequenz u.a. aufgrund dieser Panne bei

tenzverteilung innerhalb der Einsatzleitung und zwischen ihr und den örtlichen Polizeibehörden nicht klar durchschaubar gewesen war (vgl. Althammer 1978: 117-118). Dies führte erneut zu einer Diskussion über die Notwendigkeit einer Bundespolizei. Die bundesweit und auch grenzüberschreitend operierenden Terroristen hätten deswegen leichtes Spiel, so das Argument der Befürworter, weil es keine deutschlandweite Polizeiorganisation gäbe, die die RAF wirksam bekämpfen könne. Aber in Anbetracht der Kritik der Ländervertreter der IMK an der Arbeit des BKA während der Schleyer-Entführung und ihrem daraus resultierenden Bestreben, „die Kompetenzen des BKA wieder zu reduzieren, war die Forderung nach einer Bundeskriminalpolizei chancenlos“ (Ritter 1999: 132). Dennoch führten die Ereignisse des „Deutschen Herbstes“ durch den *Aufbauplan Innere Sicherheit von 1978/80*, „durch welchen das BKA zentrale Regelungs- und Steuerungsbefugnisse auf den Gebieten der Information und Operation übertragen erhielt“ (Ritter 1999: 122), zu einer erneuten Kompetenzerweiterung.

Eine weitere, praktische Reaktion war die Intensivierung der sog. *Rasterfahndung*. Bereits Mitte der 1960er Jahre entwickelt, wurde sie aber erst im Zuge der Suche nach Terroristen Mitte der 1970er bundesweit eingesetzt und so zu einem der bedeutendsten Instrumente der Terrorbekämpfung. Allerdings stand sie zu diesem Zeitpunkt als normierte und gesetzlich fixierte Befugnis weder polizeirechtlich noch strafprozessual zur Verfügung. Damit ist die Rasterfahndung ein Beispiel für das Vorauseilen der Faktizität staatlicher Kontrollstrategie *vor* ihrer rechtlichen Legitimierung, die erst Anfang der 1990er Jahre durch den Eingang in die Strafprozessordnung stattfand (vgl. Sack 2002: 57-58).

Die Rasterfahndung ist, im Unterschied zu der Suche nach namentlich bekannten und gesuchten Personen, keine wirkliche Fahndungsmethode, d.h. statt eines „positiven Datenabgleichs“ ist das Ziel der Rasterfahndung ein „negativer Datenabgleich“: Die mit Hilfe des Computers durchgeführte Rasterfahndung vergleicht Merkmale einer größeren Personengruppe auf mögliche Übereinstimmungen. Durch den Abgleich von Datenbeständen öffentlicher und privater Stellen (wie z.B. Einwohnermeldeämter, Universitäten, Krankenhäuser und Stromversorger) wird der Kreis verdächtiger Personen immer enger gezogen. Die Ermittler setzten bei der Suche nach

---

der Schleyer-Fahndung trat Werner Maihofer als Bundesinnenminister am 6. Juni 1978 zurück (vgl. Althammer 1978: 118).

Terroristen und dem Erstellen eines Rasterprofils damals voraus, dass Terroristen erstens nicht polizeilich gemeldet sind, und zweitens ihre Stromrechnung bar bezahlen. Die Daten der Einwohnermeldeämter beispielsweise wurden dann mit denen der bar zahlenden Stromkunden verglichen (Weinlein 2002: 6).

Durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus wurde das BKA die zentrale, mit der Terrorismusfahndung befasste Bundesbehörde, die im Laufe seiner Entwicklung von einer reinen Zentralstelle zur wichtigsten kriminalpolizeilichen Behörde im System der Inneren Sicherheit der BRD wurde (Lisken/Lange 2000: 165).

### 3.2.3 Verfassungsschutz

Die Verfassungsschutzbehörden haben die Aufgabe, Bestrebungen, die unmittelbar oder mittelbar gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind, bereits im Vorfeld der konkreten Gefahrensituation und der Verletzung von Strafbestimmungen aufzuklären (vgl. Herzog 1981: 8). Dabei erschöpft sich die Tätigkeit des Verfassungsschutzes in der Regel in der Beschaffung von Informationsmaterial, mit dem er dann die Regierung und sonstige in Frage kommenden Behörden unterrichtet, damit diesen die ihnen obliegende Abwehr der verfassungsfeindlichen Bestrebungen möglich ist. Der Verfassungsschutz ist damit nur indirekt an der „Bekämpfung“ verfassungsfeindlicher Bestrebungen beteiligt, da er lediglich die Unterlagen, die eine Strafverfolgung durch die zuständigen Staatsorgane ermöglichen, zu beschaffen hat. Aufgrund dieser Funktion der Verfassungsschutzbehörden der Länder und des Bundes werden diese auch korrekterweise als Nachrichtendienste<sup>17</sup> bezeichnet (vgl. Ostheimer/Lange 2000: 174).

Ebenso wie die Polizei war auch der Verfassungsschutz in den Anfangsjahren der Terroraktivität in Deutschland auf diese Form politischer

---

<sup>17</sup> Bezüglich der hier zugrunde liegenden Fragestellung können die anderen Nachrichtendienste der Bundesrepublik als irrelevant betrachtet werden. So hat beispielsweise der Bundesnachrichtendienst (BND) keine Zuständigkeit im Inland. Seine Zugänge zu Terror-Organisationen im Ausland gehen – soweit ersichtlich – nicht über die Möglichkeit hinaus, durch Quellen allgemeine Tendenzen festzustellen. Der Militärische Abschirmdienst (MAD) ist ausschließlich für den Sektor Bundeswehr zuständig. Dort eventuell aus dem Bereich Terrorismus anfallenden Informationen gibt er an den Verfassungsschutz weiter (vgl. Horchem 1988: 219).

Kriminalität nicht vorbereitet (vgl. Krumm 1977: 320). Eine Neuregelung und ein Ausbau des bundesdeutschen Verfassungsschutzes wurden auch deshalb notwendig, weil man die äußeren Fahndungsmittel bei der Aufklärung und Verfolgung terroristischer Kriminalität als nicht mehr ausreichend einstufte. Die lange Zurückhaltung einzelner Verfassungsschutzbehörden auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, die unter anderem mit den besonderen Gefahrenmomenten für die in eine Terrorgruppe geschleusten Agenten begründet wurde (vgl. Horchem 1988: 205), sollte durch das am 22. Juni 1972 vom Bundestag verabschiedete *Verfassungsschutzgesetz* beendet werden. Darin wird dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) die Zuständigkeit zur Beobachtung terroristischer Bestrebungen zugewiesen (Horchem 1988: 207). Anfängliche Auseinandersetzungen zwischen dem BKA und dem Verfassungsschutz über die entsprechenden Kompetenzen wurden durch diese Novelle und weitere, nur wenig später folgende Erlässe relativ schnell behoben (vgl. Horchem 1988: 219).

Das Verfassungsschutzgesetz sah konkrete Richtlinien für eine verbesserte Zusammenarbeit vor, indem sich Gerichte, Behörden (Polizei etc.) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) gegenseitig Rechts- und Amtshilfe leisten sollten. „Dem BfV stehen damit alle Daten und das gesamte Wissen der Behörden offen“ (Brand 1988: 120), welche mit der ausdrücklichen Genehmigung der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel (etwa dem Einsatz sog. V-Leute oder Abhörmaßnahmen) auch der Überprüfung von Personen dienen sollte, die Geheimnisträger waren oder sicherheitspolitisch wichtige Funktionen des Staatsapparates besetzten (vgl. Brand 1988: 120). Da die Hauptaufgabe des Verfassungsschutzes in der systematischen Sammlung von Datenmaterial besteht, um die polizeilichen Exekutivorgane möglichst rechtzeitig vor Anschlägen warnen zu können, kommt dem im Zuge dieser Novellierung aufgebauten *Nachrichtendienstlichen Informationssystem* (NADIS) eine besondere Bedeutung zu. Während sich im Datenspeicher des BKA im Wesentlichen nur Fakten befinden, die einer Beweisprüfung standhalten, speichern das BfV und die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) alle ihnen zugehenden Erkenntnisse, einschließlich von Verdachtsmomenten oder auch nur Hinweise „auf die Möglichkeit von Tatbeteiligungen oder Unterstützungshandlungen.“ (Horchem 1988: 219). Parallel zum Informationssystem INPOL, welches einen Direktverbund zwischen Verfassungsschutzbehörden und Polizeien schuf, verband das computergestützte NADIS die Ämter für Verfassungsschutz mit dem

BND und den MAD. Im 1974 von der IMK überarbeiteten und erweiterten *Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland* wird bezüglich der Kooperation der Sicherheitsinstitutionen die Bedeutung des NADIS noch einmal hervorgehoben (vgl. Ständige Konferenz der Innenminister/ -senatoren des Bundes und der Länder 1974: 23).

Zwar kann insgesamt festgestellt werden, dass neben dem personellen und materiellen Ausbau des Verfassungsschutzes auch eine organisatorische Verzahnung mit den einzelnen Polizeien stattgefunden hat, „auf gesicherte Kenntnisse vor allem über die Reorganisation der Verfassungsschutzämter der Länder bzw. des Bundes nach 1968 und die Ausweitung der Staatsschutzabteilungen, denen z.B. die gesamte Terrorismusverfolgung zukommt, läßt sich diese Aussage [aber] nicht stützen“ (Busch 1985: 107). Selbst die Zahl der beim Verfassungsschutz tätigen Beamten und damit der zur Zeit des aufkommenden Terrorismus vorgenommene personelle Ausbau läßt sich, aufgrund der staatlichen Geheimhaltungsstrategie, nur schätzen (vgl. Busch 1985: 107-108).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Zuge der Terrorismusbekämpfung der Ausbau der zuständigen Sicherheitsorgane massiv vorangetrieben wurde. Die Organisationsgesetze dienen in ihrer Zielrichtung der Zentralisierung und Erweiterung der Befugnisse repressiver Kontrollinstanzen (vgl. Scheerer 1980: 126). In sämtlichen, für die Abwehr und Bekämpfung des Terrorismus relevanten Sicherheitseinrichtungen kam es vor allem zu Beginn der 1970er Jahre als unmittelbare Reaktion auf eine sich konstituierende „Stadtguerilla“<sup>18</sup> zu organisationsrechtlichen Änderungen sowie einem finanziellen und personellen Ausbau des BGS, des BKA und des BfV, die das Politikfeld Innere Sicherheit in einem bisher nicht gekannten Ausmaß und, aufgrund der zum Großteil heute noch gültigen Gesetze, nachhaltig veränderten: Der BGS wird zur „starken Polizeireserve des Bundes“ (Horchem 1988: 207) ausgebaut, das zuvor eher unbedeutende BKA wird zur zentralen Ermittlungsstelle in dessen Aufgabenbereichen als Informations-, Koordinations- und Kommunikationszentrale, und auch die Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder erhalten neue Aufgabenfelder und neue Befugnisse. Insbesondere das Jahr 1972, in dem die

---

<sup>18</sup> „Das Konzept Stadtguerilla“ wurde von der RAF erstmals im April 1971 veröffentlicht. Darin werden, in Anlehnung u.a. an die Schriften des Gründers der Kommunistischen Partei Chinas, Mao Tse Tung, Ziele, Ursachen und Methoden des Kampfes der RAF vorgestellt und begründet (vgl. ID-Verlag 1997: 27-48).

Brand- und Sprengstoffanschläge von West-Berlin verstärkt auf das gesamte Bundesgebiet übergriffen, brachte eine erhebliche Erweiterung der Befugnisse für BKA und BGS: „Beide Institutionen wurden fester in das Sicherheitsgefüge der Bundesrepublik eingefügt und durch neue Aufgabenzuweisungen auch real einsetzbar gemacht“ (Ritter 1999: 132). Bezüglich des BGS ist die Gründung der GSG 9 zu betonen, durch die erstmals und eigens zur Terrorbekämpfung eine ganze Institution neu geschaffen wurde.

Die Kompetenzerweiterung von BGS und die informationelle Zentralisierung im BKA stießen teilweise auf heftigen Widerstand der Bundesländer, die das föderalistische Prinzip gefährdet sahen. Mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit, Reibungsverluste bei der Bekämpfung des Terrorismus zu überwinden, haben BGS, BKA und das BfV „in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus einen im Verhältnis zu den Länderpolizeien überdimensionalen Ausbau durchsetzen können“ (Seifert 1995: 42).

Parallel zu den Zentralisierungstendenzen zugunsten der Bundespolizeien wurde die Kooperation der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder untereinander intensiviert oder dort, wo bis zu den ersten terroristischen Aktionen keine Zusammenarbeit nötig war, überhaupt erst eingeführt. Für die verbesserte Kooperation spielt die aufwendige Einführung der elektronischen Datenverarbeitung (INPOL, NADIS) eine große Rolle: „Die Schnelligkeit und Effektivität der Operationen der Abwehrbehörden – zumindest auf dem wichtigen Gebiet des Nachrichtenaustausches – ist dadurch, so kann man sagen, auf eine höhere Stufe gehoben worden“ (Nollau 1977: 315).

Der Ausbau der Sicherheitsbehörden war Ende der 1970er Jahre in Folge anhaltender terroristischer Aktivitäten noch nicht abgeschlossen. Auch danach gab es eine Vielzahl von Maßnahmen, die die Zentralisierungstendenzen und zusätzlichen Kooperationsbemühungen zur Terrorbekämpfung fortsetzten. Zwar wurde in „den 80er Jahren [...] das kaum mehr überschaubare Anti-Terror-Sonderrechtssystem noch verschärft und ausgedehnt“ (Gössner 2000: 14), verglichen mit den oben vorgestellten institutionellen wie materiellen Änderungen aber waren die Maßnahmen der 1980er und 1990er Jahre weniger bedeutend. Grund dafür war vor allem die zuvor von den Sicherheitsakteuren angelegte Zielvorstellung, die Behörden so auszustatten, dass sie nicht nur derzeitigen, sondern auch möglichen zusätzlichen Anforderungen gerecht werden konnten (vgl. Brand 1988: 135). Mit Hilfe der Organisationsgesetze der 1970er Jahre hatte sich das staatliche

Kontrollnetz zur Behinderung der Handlungsfähigkeit terroristischer Gruppen so verdichtet, dass in den darauf folgenden Phasen der Auseinandersetzung zwischen Staat und Terrorismus derart *grundsätzliche* Veränderungen in der Struktur des Politikfeldes „Innere Sicherheit“ weitgehend unnötig blieben.

### 3.3 *Innere Sicherheit in Europa*

Neben den oben genannten sicherheitspolitischen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung, die auf der nationalen Ebene getroffen wurden und auch ausschließlich für diese bestimmt waren, gab es darüber hinaus Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland, bei der Terrorismusbekämpfung mit anderen europäischen Staaten zu kooperieren, um so auch das innerstaatliche Terrorismusproblem besser bewältigen zu können. Daher soll im Folgenden kurz auf die europäischen Maßnahmen bzw. Initiativen eingegangen werden, die explizit für die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Inneren Sicherheit und der Bekämpfung des Terrorismus von Interesse waren.

Erst im Zuge der Terroristenverfolgung der 1970er Jahre entwickelte sich die Grundlage für einen europäischen Sicherheitsverbund (vgl. Lange 1999a: 75). Im „Programm für die Innere Sicherheit“ von 1974 sprach sich die IMK für eine enge Zusammenarbeit der EG-Staaten auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit aus (vgl. Busch 1995: 306). Dies geschah vor dem Hintergrund, dass politisch motivierte Attentate und Entführungen bereits Anfang der 1970er Jahre nicht nur das politische System der Bundesrepublik bedrohten, sondern auch das anderer europäischer Staaten. Im Zuge dieser Bedrohung wurde die Terrorismusbekämpfung zum zentralen Thema der europäischen Kooperation (vgl. Aden 1998: 66). Zwar entstanden im Zuge der fortschreitenden Integration auf europäischer Ebene bereits vor dem Versuch einer gemeinsamen europäischen Terrorismusbekämpfung vermehrt Kooperationseinrichtungen, in denen die nationalen Sicherheitsbehörden ihre Aktivitäten aufeinander abstimmten. Die europäische Zusammenarbeit der Polizeien beschränkt sich bis Mitte der 70er Jahre aber hauptsächlich auf den Interpol-Verbund. Erst mit der Terroristenverfolgung verstärkte sich diese Kooperation. Es entstanden informelle Gremien, vor allem die 1976 im Rahmen der „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ von 9 EG-Staaten gegründete TREVI-Gruppe, die aber außerhalb des Ver-

tragswerkes und damit ohne formale Anbindung zu der Gemeinschaftsorganisation blieb (vgl. Lange 1999b: 292). Dennoch kann dieses erste Treffen der europäischen Innenminister als ein „Meilenstein der europäischen Politik der Inneren Sicherheit“ (Wagner 2002: 7) bezeichnet werden.

TREVI<sup>19</sup> hatte zwei Aufgaben: sie sollte die Terrorismusbekämpfung (TREVI I) koordinieren und die polizeiliche Zusammenarbeit in der Polizeiausbildung und –technologie (TREVI II) verbessern helfen (vgl. Lange 1999b: 292). Dafür ging es vor allem um einen Informationsaustausch über bereits stattgefundene Terrorakte, um den Austausch von Daten über terroristische Pläne und Aktivitäten sowie die gegenseitige Unterstützung in konkreten Fällen. Da TREVI eine informelle, rein intergouvernementale Form der Zusammenarbeit zur Erörterung politisch und polizeilich relevanter Fragen der Terrorismusbekämpfung war, blieben die nationalen Parlamente, von gelegentlichen Informationen der Fachausschüsse abgesehen, weitgehend außen vor. Eine Einbeziehung des Politikfeldes Innere Sicherheit in das vertragliche Gemeinschaftswerk, wie sie im Programm der IMK angeklungen war, hätte eine umfassende Vertragsreform vorausgesetzt, für die es in den 1970er Jahren jedoch keinen politischen Willen gab (vgl. Knelangen 2001: 90-91).

Trotz dieser Initiative zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa muss also letztlich festgestellt werden, dass bis Ende der 1970er Jahre keine effektive Polizeikooperation auf den Weg gebracht wurde (vgl. Kämper 2001: 46). Zwar kann Deutschland bezüglich der Europäisierung der Inneren Sicherheit als die treibende Kraft bezeichnet werden, wie neben den programmatischen Ansätzen der IMK auch die Forderungen des BKA nach mehr Kompetenzen für EUROPOL belegen, aber der reine Informations- und Erfahrungsaustausch war zu dieser Zeit das Maximum des politisch Durchsetzbaren (vgl. Weidenfeld 1992: 17). Dadurch, dass die europäischen Staaten bis dahin gegenüber dem internationalen Terrorismus

---

<sup>19</sup> Wofür die Bezeichnung TREVI steht, ist nicht sicher und hat daher in der Folge immer wieder Anlass zu Spekulationen gegeben. Zum einen kann es, wie in vielen offiziellen Erklärungen immer wieder verkündet, ein Akronym sein und für *terrorisme, radicalisme, extremism, violence internationale* stehen. Es kann aber auch eine Anspielung auf den römischen Trevi-Brunnen (*fontana di trevi*) sein, da schließlich der Gründungsbeschluss von TREVI in Rom gefasst wurde. Zwar sind diese Spekulationen für den politischen Gehalt letztlich irrelevant. Sie machen aber deutlich, „daß die Organisation von Anfang an außerhalb der offiziellen und damit halbwegs nachvollziehbaren Strukturen der Zusammenarbeit im EG-Rahmen gestanden hat“ (Busch 1995: 306-307).

keine Einigkeit im Handeln demonstrieren konnten, beschränkten sich gemeinsame Reaktionen auf Absichtserklärungen. Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus gingen von Einzelaktionen betroffener Länder aus, die gelegentlich durch logistische Hilfestellungen befreundeter Staaten unterstützt wurden (vgl. Horchem 1988: 216-217). Somit blieb Innere Sicherheit trotz der durch die Terrorbekämpfung zunehmenden sicherheitspolitischen Kooperation Kernaufgabe des souveränen Nationalstaates.



#### 4 Innere Sicherheit nach dem 11. September 2001

Die Anschläge islamistischer Terroristen auf das New Yorker World Trade Center und das in Washington ansässige US-Verteidigungsministerium „Pentagon“ am 11. September 2001<sup>20</sup> hatten erhebliche Auswirkungen auf die deutsche Innenpolitik und das Politikfeld Innere Sicherheit. Bis dahin waren die staatliche Organisation der Sicherheitsorgane und die diesbezügliche Gesetzgebung durch die Epoche der RAF geprägt (vgl. Leggemann 2003: 259). Reagierte der Staat mit den zuvor beschriebenen Maßnahmen auf einen sozialrevolutionären Terrorismus, dessen Aktivisten fast ausschließlich deutsche Staatsbürger waren, sieht sich der Staat spätestens mit den Anschlägen in den USA einem international agierenden, islamistischen Terrorismus gegenüber. Damit verändert sich der Schwerpunkt der deutschen Terrorismusbekämpfung.

Allerdings lässt sich die Frage stellen, warum die Anschläge in den USA Auswirkungen auf das Politikfeld Innere Sicherheit in Deutschland haben. Zwar stellt Ernst-Otto Czempiel fest, dass hier ein gesellschaftlicher Akteur angegriffen hat, „und zwar von innen“ (Czempiel 2001: 36). Dies würde aber zunächst lediglich eine innenpolitische Reaktion der USA begründen. Die deutsche Politik erklärt sich jedoch aus zweierlei Gründen betroffen und leitet daraus ihren Handlungsbedarf ab. Der erster Grund betrifft die *Bewertung* der Anschläge durch die Bundesregierung: „Die gestrigen Anschläge in New York und Washington sind nicht nur ein Angriff auf die Vereinigten Staaten von Amerika; sie sind eine Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt“ (Schröder 2001: 83). Damit erklärt sich auch Deutschland, als Teil der „zivilisierten Welt“, für angegriffen: „Der Gesetzgeber reagierte weniger auf eine tatsächliche Gefahr für das Leben als auf eine symbolische Bedrohung der Wertordnung der westlichen Welt“ (Lepsius 2004: 3).

---

<sup>20</sup> Die Anschläge des 11. Septembers 2001 stellen ein derart einschneidendes Ereignis da, dass der Begriff „11. September“ in Literatur und Öffentlichkeit synonym für die terroristischen Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon gebraucht wird. Dem schließt sich diese Arbeit an.

Das zweite Motiv bezieht sich auf die lange in Deutschland als sog. „Schläfer“ völlig unauffällig lebenden islamistischen Attentäter des 11. Septembers. Da die Vorbereitung der Terroranschläge, zumindest aber die Konstituierung einer Terrorzelle auf deutschem Boden nicht verhindert werden konnte, stellte sich den sicherheitspolitischen Akteuren die Frage, ob Nachrichtendienste, Polizei und Strafverfolgungsbehörden für die Bekämpfung dieser Form des Terrorismus richtig aufgestellt waren (vgl. Wach 2003: 147). Daraus lässt sich nun der direkte innenpolitische Handlungsbedarf des deutschen Staates ableiten. Über die bloße Feststellung hinaus, dass die Sicherheitsbehörden auf die Anschläge in den USA nicht vorbereitet waren und die in Hamburg ansässige Terrorzelle nicht im Vorfeld entlarven konnten, wird die neue Qualität der Bedrohung betont:

Rechtsstaat und innere Sicherheit in Deutschland werden seit jeher von einzelnen Gruppen, Organisationen und Parteien mit verfassungsfeindlichen Zielen bedroht. Doch mit den Anschlägen islamistischer Extremisten in den USA am 11. September 2001 demonstrierte eine fanatisierte, mit extrem krimineller Energie agierende Terrorgruppe unter missbräuchlicher Berufung auf den Islam eine neue Dimension des Hasses, der Feindschaft und der Menschenverachtung. Wir wenden uns [...] mit allen Mitteln des demokratischen Rechtsstaates gegen den Terrorismus und seine Wegbereiter [...]. Die terroristische Bedrohung erfordert die Anpassung zahlreicher nationaler Gesetze und internationaler Vereinbarungen gegen den Terror (Schily 2002b: 3).

Die aus der „neuen Dimension“ terroristischer Bedrohung abgeleitete staatliche Handlungsverpflichtung offenbarte jedoch gleichzeitig die Kapazitätsgrenzen der Sicherheitsbehörden. Insofern waren die Forderungen und Pläne nach Aufstockung des Sicherheitspersonals und Verschärfung der gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten konsequent (vgl. Peilert 2002: 104). Als Folge veränderten sich in den darauf folgenden Monaten die Voraussetzungen und Bedingungen Innerer Sicherheit grundlegend. Im Zuge der im Folgenden vorgestellten *Sicherheitspakete I* und *II* (bzw. den nach dem Bundesinnenminister benannten „Otto-Katalogen“) wurde eine Vielzahl von Gesetzen novelliert, die allesamt Ausweitungen und Verschärfungen der Befugnisse der Sicherheitsbehörden zum Inhalt hatten (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002). Zu den wichtigsten Ziel-Dimensionen, die die Anti-Terror-Politik bestimmen, gehört die Zerstörung terroristischer Strukturen durch einen hohen Fahndungsdruck, die Abwehr des Terrorismus bereits im Vorfeld, die Beseitigung seiner Ursachen sowie der Ausbau der internationalen Zusammenarbeit (vgl. Bundesministerium

des Innern 2003). Auf dieser Grundlage sollen im Folgenden die für das Politikfeld Innere Sicherheit relevanten Veränderungen vorgestellt werden, die als Reaktion auf den 11. September getroffen wurden.

#### 4.1 *Sofortmaßnahmen und das Sicherheitspaket I*

Unmittelbar nach Bekannt werden der Anschläge in den USA wurden in Deutschland eine Vielzahl von Sofortmaßnahmen ergriffen, die insbesondere dem Schutz von amerikanischen, britischen, israelischen und jüdischen Einrichtungen, aber auch deutschen Regierungseinrichtungen wie dem Bundeskanzleramt galten. Darüber hinaus wurde noch am selben Tag der Bundessicherheitsrat einberufen und zusätzliche Maßnahmen zur Sicherung des Luftraumes und des Flugverkehrs angeordnet (vgl. Schröder 2001: 84). Als am 12. September 2001 die Mitteilung der amerikanischen Justizbehörden über Tatbezüge nach Deutschland eingingen, leitete der Generalbundesanwalt ein Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, in Tateinheit mit Mord und mit Angriffen auf den Luftverkehr ein. Gleichzeitig richtete das BKA die „Besondere Aufbauorganisation (BAO) USA“ mit 600 Beamten ein und wurde mit der Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung betraut (vgl. Roell 2003: 125).

Im Einvernehmen zwischen den für das Polizeiwesen zuständigen Innenministerien der Länder und dem Bundesinnenministerium wurde zunächst wenige Tage nach den Anschlägen die bereits zur Bekämpfung des RAF-Terrorismus eingesetzte *Rasterfahndung* in den meisten Bundesländern reaktiviert, um die Hintermänner und Helfershelfer der vor dem 11. September in Deutschland lebenden Attentäter und gegebenenfalls andere Terrorzellen und sog. „Schläfer“ aufzuspüren. Mit der Reaktivierung der Rasterfahndung einher gingen Maßnahmen der Länder, die damit begannen, die Aufstockung ihrer Polizeiapparate vorzubereiten (vgl. Meyer 2002: 4).

Im Rahmen des Sicherheitspaketes I bzw. des ersten Anti-Terror-Paketes wurden rund 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, wovon etwa 251 Millionen Euro auf das Bundesinnenministerium entfielen. Mit diesem Geld sollte die finanzielle und personelle Ausstattung der Sicherheitsbehörden weiter verstärkt werden. Dem BGS dienten diese zusätzlichen Finanzmittel unter anderem dazu, die Sicherheitsmaßnahmen im Luft-

verkehr sowie im Objekt- und Personenschutz weiter zu verstärken und den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik im BGS voranzutreiben. Auch das BKA rüstete mit den für die Terrorismusbekämpfung zur Verfügung gestellten Finanzmitteln im Bereich der Kriminaltechnik und der Kommunikation auf. Das BfV sollte diese Mittel vornehmlich zur Verstärkung seiner Beobachtungen terroristischer Aktivitäten im Bereich Ausländerextremismus, Staatsterrorismus und Proliferation nutzen (vgl. Schily 2002a: 31). Als der Bundesrat am 30.11.2001 das Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung billigte, konnten damit die Maßnahmen der Bundesregierung aus dem Sicherheitspaket I umgesetzt werden. Mit Hilfe dieses Paketes versprach sich die Bundesregierung eine verbesserte Bekämpfung terroristischer Vereinigungen sowie eine Erhöhung der inneren Sicherheit (Roell 2003: 131-132).

Als einen wesentlichen Punkt beinhaltet das Paket die *Streichung des Religionsprinzips* aus dem Vereinsrecht (vgl. Klink 2002: 365). Die Änderung des Vereinsgesetzes sollte die Möglichkeit bieten, extremistische Religionsvereinigungen und Weltanschauungsvereinigungen, wie alle übrigen Vereine zu verbieten, sofern die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen: „Es soll das Vorgehen gegen terroristische Organisationen erleichtern, die sich als Religionsgemeinschaften tarnen, in Wirklichkeit aber eine erhebliche kriminelle Energie entfalten, zu Straftaten aufrufen oder Terroranschläge vorbereiten“ (Sonntag-Wolgast 2001: 28). Im Unterschied jedoch zu der überwiegenden Mehrzahl der Maßnahmen gegen den Terrorismus wird bei der Abschaffung des Religionsprinzips betont, dass die Änderung des Vereinsrechts bereits 6 Tage vor den Terroranschlägen vom 11. September durch den Bundesinnenminister angekündigt worden war. In erster Linie ging es der Bundesregierung dabei sowohl vor als nach den Anschlägen in den USA um das Verbot des islamistisch ausgerichteten Kölner Kalifatstaates (vgl. Sonntag-Wolgast 2001: 28).<sup>21</sup> Darüber hinaus sollte sich das

---

<sup>21</sup> Auch für andere islamistische Gruppen wurde ein Verbot beantragt oder das Verbot bereits vollzogen, da nach Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden einige dieser islamistische Vereinigungen und Bruderschaften als Schnittstellen zwischen Extremismus und Terrorismus fungieren (vgl. Hirschmann/Leggemann 2003: 15). Ähnlich der geistig-politischen Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und seinen Ursachen seit Beginn der 1970er Jahre, wird auch nach dem 11. September 2001 betont, dass es sich bezüglich des internationalen islamistischen Terrorismus nicht allein um eine Herausforderung für die Nachrichtendienste und die Polizei handle, sondern um eine Aufgabe für die gesamte Gesellschaft (vgl. Peilert

Verbot auch auf Vereinigungen beziehen, „die eigentlich nur der Gewinnerzielung dienen, sich aber um der Steuervergünstigungen willen als Religionsgemeinschaften gerieren“ (Meyer 2002: 4).

Zum anderen sah das erste Sicherheitspaket die Einführung des § 129b StGB vor. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, zusätzlich zur Bildung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung im Inland (§§ 129 und 129a StGB) die Mitgliedschaft und Unterstützung terroristischer Gruppierungen auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn diese nicht über eine entsprechende Struktur in Deutschland verfügen. Eine Strafverfolgung war bisher nämlich nur möglich, wenn die entsprechende Gruppe auch einen organisatorischen Ableger im Inland unterhielt (Meyer 2002: 4).<sup>22</sup> Mit diesem Paragraphen, der auf ausländische Terrororganisationen Anwendung finden soll und damit für die Verfolgung von islamistisch-terroristischen Vereinigungen von zentraler Bedeutung ist, soll im Rahmen der neuen Sicherheitsgesetze die Lücke geschlossen werden, die zur Zeit des RAF-Terrorismus bedeutungslos war (Klink 2002: 364-365). Die Bundesanwaltschaft, die in diesen Fällen nach wie vor die allein zuständige Staatsanwaltschaft ist, verspricht sich durch diese im August 2002 umgesetzte Regelung eine wesentlich effektivere Bekämpfung des islamistischen Terrors und verweist dabei auf die ersten, nach §129b StGB eingeleiteten Verfahren (Wache 2003: 151).

## 4.2 *Sicherheitspaket II*

Am 1. Januar 2002 trat mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ (kurz: *Terrorismusbekämpfungsgesetz*), oder Sicherheitspaket II, eine Reihe neuer Regelungen in Kraft. Insgesamt 17 Einzelgesetze und fünf Verordnungen sollten der neuen Bedrohungslage angepasst werden. Allgemeines Ziel war es, den Sicherheitsbehörden die nötigen gesetzlichen Kompetenzen zu geben, den Datenaustausch zwischen den Behörden zu verbessern, bereits die Einreise terroristischer Straftäter nach

---

2002: 94). Der Dialog mit Vertretern des Islam sei dabei von großer Bedeutung, und die Verbesserung dieses Dialoges Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte (vgl. Peilert 2002: 94).

<sup>22</sup> So war es beispielsweise 1998 nach dem damals geltendem Recht nicht möglich, zwei in Deutschland festgenommene mutmaßliche Mitglieder der baskischen ETA als Terroristen zu verurteilen (vgl. Klink 2002: 364).

Deutschland zu verhindern, identitätssichernde Maßnahmen im Visumverfahren zu verbessern sowie bereits im Inland befindliche Extremisten besser zu erkennen (Meyer 2002: 4).

Eine große Anzahl der Veränderungen sind *ausländerspezifisch*, während eine Reihe von Maßnahmen *alle* in Deutschland lebenden Menschen betreffen. Eine Sonderrolle nehmen diesbezüglich die Änderungen zum Passgesetz und zum Gesetz über Personalausweise ein, da sie sich ausschließlich auf deutsche Staatsangehörige beziehen (Koch 2002: 80). Inhalt dieser Gesetze ist die Möglichkeit, dass der Pass bzw. Personalausweis „neben dem Lichtbild und der Unterschrift weitere biometrische Merkmale von Fingern und Händen oder Gesicht [...] enthalten [darf]“ (Bundesministerium der Justiz 2002: 366). Ausweisleistungen sollen so verringert werden. Durch die zum Teil in verschlüsselter Form gespeicherten Daten kann der Ausweisinhaber nicht feststellen, welche Angaben sein Ausweis beinhaltet. Für die weiteren biometrischen Daten wurde jedoch zunächst nur der gesetzliche Grundstein gelegt. Eine allgemeinverbindliche Aufnahme dieser Daten in den Personalausweis müsste erst noch gesetzlich geregelt werden (vgl. Karg 2003: 6-8).

#### 4.2.1 Organisationsrechtliche Maßnahmen

Neben zahlreichen Novellierungen im Terrorismusbekämpfungsgesetz unter anderem auch des BND- und des MAD-Gesetzes, waren es vor allem die Änderungen des Bundesgrenzschutzgesetzes, des Bundeskriminalamtgesetzes und des Bundesverfassungsschutzgesetzes, die für das Politikfeld Innere Sicherheit und dessen Veränderung durch das Sicherheitspaket II wesentlich sind.

Die originären Ermittlungskompetenzen des BKA wurden durch die sog. „*Initiativmittlungen*“ deutlich erweitert. Bislang konnten die Ermittler erst agieren, wenn ein konkreter Anfangsverdacht für eine konkrete Straftat vorlag, was nach Ansicht Otto Schilys einer der Gründe war, warum noch kein Strukturverfahren gegen die Bin-Laden-Gruppe in Deutschland zustande kam (vgl. Mascolo u.a. 2001: 27). Durch diese Rechtsänderung kann das BKA unmittelbar Ermittlungen führen, ohne dazu zunächst beauftragt oder ersucht worden zu sein: Es kann „Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte“ erheben. Diese Formulierung macht den Weg zu ver-

dachtsunabhängigen BKA-Ermittlungen frei (vgl. Prantl 2002: 62). Darüber hinaus wird die schon seit den 1970er Jahren bestehende Zentralstellenkompetenz im Zusammenhang mit bereits durchgeführten oder geplanten terroristischen Aktionen gestärkt. In seiner Funktion als Zentralstelle kann das BKA ergänzende Informationen erheben, „ohne – wie nach altem Recht – vorher zeitaufwändig klären zu müssen, ob die Polizeien des Bundes oder der Länder über die Informationen verfügen“ (Bundesministerium des Innern 2001). Im Rahmen der Ermittlungen gegen islamistische Täter spielen dabei neue Kommunikationsmittel (Mobil- und Satellitentelefone, Internet) und die Auswertung umfangreicher Datenträger eine immer größere Rolle. Darauf reagierend hat das BKA zur Bündelung seiner Ressourcen 2002 ein technisches Service-Zentrum eingerichtet, welches die Ermittlungseinheiten durch Bereitstellung technischer Kompetenz und spezieller Einsatzgeräte unterstützen soll (vgl. Klink 2002: 370).

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz sieht für den BGS insbesondere eine klarstellende Regelung für den Einsatz von bewaffneten Flugsicherheitsbegleitern, den sog. „Sky Marshals“ (Luftsicherheitsbegleiter), an Bord von deutschen Flugzeugen vor, wodurch das Vertrauen von Flugreisenden zurück gewonnen werden soll (vgl. Karg 2003: 6). Darüber hinaus werden die räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten des BGS dahingehend erweitert, dass Personen wie bisher nicht nur angehalten und befragt, sondern auch die mitgeführten Ausweispapiere überprüft werden können (vgl. Bundesministerium des Innern 2001). Damit können die so gewonnenen Informationen auch zu einem späteren Zeitpunkt noch verifiziert und stichhaltig verwertet werden. Laut Begründung dient diese Befugnisserweiterung auch einem Abschreckungseffekt (vgl. Karg 2003: 8).

Grundsätzlich setzt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus die gründliche Kenntnis über die Strukturen der schwer durchschaubaren Netzwerke voraus (vgl. Klink 2002: 379). Daraus erklärt sich die besondere Bedeutung des neuen *Bundesverfassungsschutzgesetzes* für die staatliche Abwehrstrategie. Insbesondere die Vorfeldaufklärung spielt dabei eine große Rolle: „Als eine Art Vorstopper vor der Abwehr sollen die Geheimen agieren, ausgestattet mit einem Arsenal an neuen Ermächtigungen“ (Knaup u.a. 2001: 38). Dazu zählt z.B. das neue Recht des BfV, auch solche Bestrebungen zu beobachten, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten, da sie als gefährlicher Nährboden für den zunehmenden internationalen Terroris-

mus gelten (vgl. Bundesministerium des Innern 2001). Dadurch, dass diese Neuregelung auf einen Inlandsbezug verzichtet, wird die Aufgabenzuweisung an das BfV weit gefasst und Vorfeldermittlungen in einem unbestimmten Ausmaß eröffnet (vgl. Lepsius 2004: 12). Darüber hinaus erhielt das BfV die Befugnis, zum Zweck der Erforschung von Geldströmen und Kontobewegungen extremistischer Organisationen oder Personen, Informationen bei Banken und Finanzunternehmen aber auch bei Postdienstleistern, Luftverkehrsunternehmen und Telekommunikationsdienstleistern einzuholen (Bundesministerium des Innern 2001). Durch den Zugriff auf sämtliche Verbindungsdaten, den auch zum Teil der MAD und der BND erhalten und von dessen Sammlung und Auswertung der Betroffene ausdrücklich nichts erfahren darf, wird „das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Artikel 10 des Grundgesetzes) [...] eingeschränkt“ (Bundesministerium der Justiz 2002: 362).

In den Kompetenzbereich des Verfassungsschutzes fällt ebenfalls das novellierte *Sicherheitsüberprüfungsgesetz*, mit dem eine erweiterte Rechtsgrundlage für die Sicherheitsüberprüfung von Personen geschaffen wird, die an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen, wie beispielsweise Flughäfen, tätig sind oder werden sollen (vgl. Bundesministerium der Justiz 2002: 365). Insgesamt entwickelt sich das BfV durch die neue Aufgabenzuständigkeit und die neuen Eingriffsbefugnisse zu einer eigenständigen Ermittlungsbehörde (vgl. Lepsius 2004: 12).

Über die einzelnen Kompetenzerweiterungen der Sicherheitsbehörden hinaus kann festgestellt werden, dass sich die Zusammenarbeit der Behörden untereinander durch das Sicherheitspaket II erneut deutlich verbessert hat. Zwar räumt Bundesinnenminister Schily ein, dass es bei den Möglichkeiten zur Verhütung terroristischer Anschläge noch Lücken gäbe, die Kooperation der deutschen Sicherheitsdienste sei aber so gut wie nie zuvor (vgl. Höll 2003: 6). Der Bereich des islamischen Terrorismus, so Manfred Klink, erfordere eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die etwa durch die Entsendung von Verbindungsbeamten der Länder zum BKA gewährleistet werde. Insgesamt habe sich die Zusammenarbeit zwischen den Bundes- und Landeskriminalämtern professionell eingespielt. Im Zusammenhang mit dem 11. September wurde zusätzlich eine aus Vertretern von Polizei und Nachrichtendiensten bestehende *Bund-Länder-Koordinierungsgruppe* zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

(KG IntTE) eingerichtet (Klink 2002: 366-367). Anhand dieser Beispiele institutionen- und länderübergreifender Kooperation wird deutlich, dass die noch Anfang der 1970er Jahre herrschende Konkurrenz zwischen den einzelnen sicherheitspolitischen Akteuren bei der Bekämpfung des Terrorismus heute kaum noch eine Rolle spielt.

Ein unverzichtbares Instrument der Kooperation ist der systematische Datenaustausch zwischen den einzelnen Sicherheitsinstitutionen, der durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz eine neue rechtliche Grundlage erhält (Mascolo u.a. 2001: 26-27). Dabei ist das System von Warn- und Gefährdungsmeldungen, welches von einem Informationsverbund zwischen Polizei, Nachrichtendiensten und Verwaltungsbehörden ausgeht, ein wichtiger Bestandteil eines Präventivkonzeptes zur Terrorismusbekämpfung. Zu diesem Zweck wurde bereits vor dem 11. September ein sog. *Information Board* eingerichtet, das aber erst jetzt im vollen Umfang genutzt wird. Das Information Board soll die dauerhafte Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit dem Bundeskriminalamt gewährleisten. Erklärtes Ziel dabei ist die Zusammenführung und gemeinsame Bewertung aller Erkenntnisse sowie die arbeitsteilige Nutzung des jeweils geeigneten Instrumentariums, um so Synergieeffekte zu nutzen und unnötige Doppelarbeit und Informationslücken zu vermeiden (vgl. Klink 2002: 368-369). Dabei zeigt die im September 2006 durch die Innenminister von Bund und Ländern beschlossene Einführung einer „Anti-Terror-Datei“<sup>23</sup>, dessen Umsetzung nach vier Jahren Planung vor allem vor dem Hintergrund der versuchten Kofferbomben-Anschläge auf zwei Regionalzüge im Juli 2006 zu sehen sind, dass trotz weit reichender Maßnahmen nach wie vor Handlungsbedarf auf dem Gebiet des Informationsaustausches besteht.

---

<sup>23</sup> Die am 4. September 2006 beschlossene „Anti-Terror-Datei“ soll Erkenntnisse von Polizei und Geheimdiensten über Terrorverdächtige bündeln und so mögliche Anschläge verhindern. Inhalt der Datei sind dabei auch lange umstrittene Angaben zur Religionszugehörigkeit: „Der Kompromiss sieht vor, dass in der Datei zwar nur dürre Angaben zu Geburtsdatum, Name und Anschrift verdächtiger Personen offen gespeichert werden. Aber wenn eine Behörde in der Datei nach einem Verdächtigen fragt, dann müssen andere Behörden, die Unterlagen zu diesem Mann haben, sie auch uneingeschränkt herausgeben – inklusive der Religionszugehörigkeit des Verdächtigen, seines Familienstandes und Berufs, eventueller Erkenntnisse über Waffenbesitz, Telefon- und Bankdaten“ (Ramelsberger 2006: 1).

#### 4.2.2 Maßnahmen zur Kontrolle von Ausländern

Während sich vor dem 11. September 2001 das Hauptaugenmerk von Polizei und Verfassungsschutz vornehmlich auf Rechts- und Linksextremisten richtete, und jahrelang die Linie galt, gegen ausländische Extremisten nicht allzu hart vorzugehen, damit diese sich, so das Kalkül, im Gegenzug in Deutschland zurückhalten würden (vgl. Aust/Schnibben 2002: 159), führten die Anschläge islamistischer Terroristen zu einer Wende in der Sicherheitspolitik (Mascolo u.a. 2001: 26). Auch wenn nach gegenwärtigem Erkenntnisstand die Planung der Anschläge vom 11. September nicht, wie lange Zeit angenommen, in Hamburg stattgefunden hat, kann es als weit verbreiteter politischer Standpunkt bezeichnet werden, dass das deutsche Ausländer- und Sicherheitsrecht seinen Zweck verfehlt habe, „wenn es nicht die Bürger vor Anschlägen, sondern die Terroristen vor Identifizierung und Abschiebung schützt“ (Röttgen 2003: 118). Von diesem Standpunkt aus erklärt sich dann auch, warum die Änderungen und Anpassungen ausländer-spezifischer Gesetze und Verordnungen und die informationelle Erfassung von Ausländern im Zentrum des Terrorismusbekämpfungsgesetzes stehen (vgl. Leopard 2002: 36).<sup>24</sup> In erster Linie ging es dem Innenministerium darum, wie die oben genannten Neuerungen im organisationsrechtlichen Bereich deutlich machen, den Kompetenzbereich der Sicherheitsbehörden auszubauen und ihre Zusammenarbeit, vor allem mit Hilfe eines effektiveren Informationsaustausches zu verbessern. Dabei liegt ein Schwergewicht auf der Kontrolle von Ausländern, die sich entweder bereits in Deutschland aufhalten oder nach Deutschland einreisen bzw. einwandern wollen (vgl. Meyer 2002: 4). Dieser ausländer-spezifische Schwerpunkt wird vor allem mit Versäumnissen begründet, die nach Ansicht des Bundesinnenministers dazu beigetragen haben könnten, dass Attentate wie in New York und Washington erst möglich wurden: „Zum Beispiel haben wir uns nicht immer genug darum gekümmert, um wen genau es sich bei denjenigen handelt, die

---

<sup>24</sup> Nicht erst seit den Sicherheitspakten I und II mit ihrem ausländer-spezifischen Schwerpunkt kann von einer informationellen Sonderbehandlung von Nichtdeutschen gesprochen werden. Grundsätzlich gehören Ausländer zu einer der informationell am umfassendsten überwachten Bevölkerungsgruppe. Obwohl für diese Erfassung keine verfassungsrechtliche Legitimation besteht, ergibt sich diese Diskriminierung sowohl aus den rechtlichen Bestimmungen als auch aus der exekutiven Praxis (vgl. Weichert 1995b: 251-261 / Gössner 2000: 123-138).

bei uns Asyl oder einen anderen Aufenthaltsstatus erhalten“ (Schily 2001a: 33).

Dies führte dazu, dass durch die Änderung des *Ausländergesetzes* im Sicherheitspaket II die Gründe für das Versagen von Aufenthaltsgenehmigungen ausgeweitet wurden, um terroristischen oder gewaltbereiten Ausländern in Deutschland keinen Ruheraum zu gewähren. Demnach erhalten Personen keine Visa oder Aufenthaltsgenehmigung, wenn sie die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährden, sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligen, öffentlich zur Gewaltanwendung aufrufen oder einer Vereinigung angehören, die den internationalen Terrorismus unterstützt (vgl. Karg 2003: 8). Ferner können die Daten von Visaantragstellern aus so genannten „Problemstaaten“ bereits vor der Einreise von Geheimdiensten überprüft werden, um festzustellen, ob ein Versagungsgrund bei Terrorismus- und Extremismusverdacht begründet werden kann (vgl. Meyer 2002: 4).

Insgesamt führen die Neuerungen dazu, dass Ausländer eher ausgewiesen werden können als zuvor. Dies gilt auch für Flüchtlinge, die noch vor dem Sicherheitspaket II unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention standen. Sie können nun abgeschoben werden, wenn sie schwerster Verbrechen verdächtig sind. Zuvor mussten sie noch eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellen oder zu einer mindestens dreijährigen Haftstrafe verurteilt sein (vgl. Mascolo u.a. 2001: 26).

Im *Asylverfahrensgesetz* wird neben der Erweiterung der Ausweisungsgründe eine gesetzliche Grundlage für die Aufzeichnung und Speicherung der Stimme des Ausländers geschaffen (vgl. Prantl 2002: 62). Anhand dieser Sprachauszeichnung soll dann eine identitätssichernde Bestimmung der Herkunftsregion stattfinden. Begründet wird diese Sprachanalyse mit den zuvor vielfach gescheiterten Abschiebungen abgelehnter Asylbewerber (Karg 2003: 8). Des Weiteren werden andere im Zusammenhang mit Asylverfahren gewonnene identitätssichernde Unterlagen wie beispielsweise Fingerabdrücke zehn Jahre gespeichert, „um den Sicherheitsbehörden langfristige Erkenntnismöglichkeiten zu verschaffen“ (Bundesministerium des Innern 2001). Ebenso können die Fingerabdrücke von Asylbewerbern automatisch mit den polizeilichen Tatortspuren des BKA verglichen werden.

Wesentliche Änderungen erfuhr auch das Gesetz über das *Ausländerzentralregister*, in dessen Datenbestand sowohl Informationen über Auslän-

der mit einem längeren Aufenthaltsrecht, als auch von Ausländern mit Visum gespeichert sind. Nach den neuen Bestimmungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes wird das beim Bundesverwaltungsamt geführte Ausländerzentralregister zu einem umfassenden Informationssystem über Zuwanderer, einreisende Angehörige, Spätaussiedler, Asylbewerber und Visumpflichtige (vgl. Meyer 2002: 4). Zusätzlich wird die „Visadatei, in der derzeit grundsätzlich nur Daten über Visaanträge gespeichert werden, [...] zu einer Visaentscheidungsdatei ausgebaut, um eine verbesserte Kontrolle des einreisenden Verkehrs zu gewährleisten“ (Bundesministerium des Innern 2001). Darüber hinaus erhalten als Reaktion auf die Erkenntnis, dass einer der zeitweise in Hamburg lebenden Attentäter mit drei unterschiedlichen Pässen im Ausländerzentralregister gespeichert war, sämtliche staatliche Sicherheitsdienste die Möglichkeit, auf den gesamten Datenbestand des Registers online zuzugreifen. Damit sollen bisherige Schwachstellen beseitigt und die Arbeit der Behörden insgesamt effektiver gestaltet werden (vgl. Schily 2001a: 33).

Zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit werden also nach dem 11. September wichtige ausländerspezifische Gesetze dahingehend verändert, dass erstens vor der Einreise Personen auf eventuelle staatsgefährdende Aktivitäten und extremistische Zusammenhänge überprüft werden und zweitens die bereits in Deutschland lebenden Ausländer vor allem durch einen verbesserten Informationsaustausch der Ausländer- und Sicherheitsinstitutionen einer verstärkten staatlichen Kontrolle unterzogen werden.

### 4.3 *Exkurs: Diskussion über den Einsatz der Bundeswehr im Innern*

Neben den bereits umgesetzten Maßnahmen gab es in Deutschland als Reaktion auf den 11. September eine breite politische aber auch wissenschaftliche Debatte über Möglichkeiten, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus über die Sicherheitspakete I und II hinaus zu verstärken. Auffallend erscheint dabei die Tatsache, dass nach jedem größeren Terroranschlag diese Debatte wieder neu belebt wird, wie die Ereignisse nach den Madrider Zuganschläge 2004 und den Terroranschlägen von London 2005 belegen. Und auch die im Juli 2006 vereitelten Anschläge auf Regionalzüge in Deutschland entfachte eine lebhaft sicherheitspolitische Diskussion. Im Zentrum steht dabei der Einsatz der Bundeswehr zur Wahrung der Inneren

Sicherheit. Diese Diskussion wird hier als Exkurs behandelt, da zwar bislang Maßnahmen umgesetzt wurden, die das Verhältnis der Bundeswehr zum Politikfeld Innere Sicherheit als Reaktion auf den Terrorismus nachhaltig verändert hätten. Andererseits zeigen aber nicht nur die bereits verabschiedeten Antiterror-Pakete, dass die neue Dimension terroristischer Angriffe auch Antworten in neuer Dimension erforderlich erschienen lassen. Auch und gerade die Überlegungen zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren belegen diese neue sicherheitspolitische Dimension (vgl. Bisanz/Gerstenberg 2003: 320).

Im Zuge der internationalen Anti-Terror-Koalition beteiligt sich die Bundeswehr an der Operation „Enduring Freedom“ im Kampf gegen terroristische Strukturen in Afghanistan und am Horn von Afrika. Der Kampf gegen den „innerdeutschen“ Terrorismus wurde aber bisher nicht mit der Bundeswehr, sondern mit den nach dem Grundgesetz zuständigen Polizei- und Justizbehörden auf Bundes- und Landesebene geführt (vgl. Möllers/Ooyen 2002: 84). Die nach dem 11. September in Deutschland aufgedeckten Strukturen des internationalen Terrornetzwerkes „Al-Qaida“ verdeutlichten die eigene Betroffenheit und ergänzten eine Diskussion, in der die bisherige Trennlinie zwischen Innerer und Äußerer Sicherheit nicht mehr gültig schien. Diese beiden Faktoren sorgten für eine Wiederbelebung der Diskussion<sup>25</sup> über den Einsatz der Bundeswehr im Innern (vgl. Leggemann 2003: 256).

Der Einsatz der Bundeswehr im Innern wird grundsätzlich durch Art. 87a GG geregelt. Bereits nach der aktuellen Verfassungslage ist ein Einsatz der Bundeswehr im Innern, beispielsweise zum Streikbruch, zulässig. Die

---

<sup>25</sup> Die Diskussion um den Einsatz der Bundeswehr im Innern ist keineswegs neu und wurde stets kontrovers diskutiert. Durch die „Notstandsgesetze“, welche am 28. Juni 1968 durch die große Koalition und nach teilweise heftigen Diskussionen und Protesten verabschiedet wurden, war es gemäß Art. 87a GG nun möglich, die Bundeswehr zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes einzusetzen. Damit erhielt die Bundeswehr im Notstandsfall diejenigen Aufgaben, die bis dahin dem BGS zugeordnet waren (vgl. Ritter 1999: 115).

In der Zeit der Auseinandersetzung mit der RAF spielte die Bundeswehr in den Überlegungen der Terrorbekämpfung aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Trennung von Äußerer und Innerer Sicherheit kaum eine Rolle, auch wenn es hier vereinzelte (vor allem christdemokratische) Stimmen gab, die sich für einen solchen Einsatz im Innern und zur Terrorbekämpfung aussprachen (vgl. Presspiegel 2001: 93). Da Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte damals noch kein Thema waren, fielen Kommandoeinsätze im Ausland wie beispielsweise in Mogadischu der GSG 9 zu (vgl. Leggemann 2003: 259).

Notstandsverfassung von 1968 schuf hier zusätzliche Möglichkeiten, im Fall des inneren Notstands die Bundeswehr zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes einzusetzen (vgl. Fehn/Brauns 2003: 96-97). Und auch die Polizei bedient sich regelmäßig gemäß Art. 35 GG im Zuge der Amtshilfe etwa bei Castor-Transporten der Fähigkeiten der Bundeswehr (vgl. Leggemann 2003: 265). Dennoch trennt das Grundgesetz generell zwischen äußerem und innerem Notstand, zwischen Bundeswehr und Polizei (vgl. Bisanz/Gerstenberg 2003: 323).

In der Debatte nach den Terroranschlägen in den USA ging es daher um die Möglichkeit des Bundeswehreinsatzes im Inneren, ohne dieses Verfassungsgebot der Trennung von äußerer und innerer Sicherheit zu verletzen. Die Schwierigkeit liege dabei darin, so Leggemann, dass der moderne Terrorismus die klaren Grenzen zwischen Krieg und Frieden verschwimmen ließe, da es um Auseinandersetzung mit substaatlichen Akteuren gehe (Leggemann 2003: 258). Obwohl also die verfassungsmäßige Trennung zwischen äußerem und innerem Notstand in der Debatte nicht zur Disposition stand, war die Diskussion doch eng mit der Auffassung (u.a. auch des Bundesinnenministers Schily) verbunden, dass die traditionelle Trennung von äußerer und innerer Sicherheit bei transnationalen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus nicht aufrecht erhalten werden könne (vgl. Weiler 2002: 388 / Leggemann 2003: 279). Bezüglich der Wahrung der Inneren Sicherheit durch die Bundeswehr wurde darüber hinaus verstärkt eine Enttabuisierung des Gegenstandes gefordert (vgl. Weisswange 2002: 161)

Konkret orientierte sich die Diskussion unmittelbar nach dem 11. September an der Art, wie die Terroristen die Angriffe auf das World Trade Center und das Pentagon ausgeführt hatten und wurde durch den Irrflug einer entführten Sportmaschine über Frankfurt am 5. Januar 2003 noch verstärkt. Dabei ging es um die Frage, ob im Falle eines ähnlichen, mit einem entführten Passagierflugzeug ausgeführten Angriffes in Deutschland die Bundeswehr Abwehrmaßnahmen durchführen darf. Grundsätzlich lassen sich die diesbezüglichen Standpunkte in zwei Lager aufteilen: Während PDS und Bündnis 90/Die Grünen eine Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr für Einsätze im Innern zum Kampf gegen den Terrorismus strikt ablehnen, stehen dem SPD, CDU/CSU und FDP prinzipiell positiv gegenüber (vgl. Leggemann 2003: 274-277).

Die Befürworter lassen sich wiederum in zwei Lager aufteilen. Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) sah in dieser Frage keine Notwendigkeit einer Verfassungsänderung: „Mein Standpunkt ist nach wie vor, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen, wie sie im Grundgesetz stehen, dafür ausreichen, dass das Militär da, wo es als Ultima Ratio notwendig ist, eingreifen kann“ (Schily 2003). Dieser Auffassung standen neben der CDU/CSU auch einige Verfassungsrechtler gegenüber, die etwa den Abschuss von zu Terrorzwecken entführten zivilen Passagierflugzeugen durch die Bundeswehr nach geltendem Recht für unzulässig erklären (Fehn/Brauns 2003: 96). Als Schlussfolgerung plädierten CDU/CSU für eine Verfassungsänderung mit dem Ziel einer Erweiterung der Aufgaben der Bundeswehr im Innern.

Die anhaltende Diskussion (deren Akteure zwar teilweise andere sind – nicht aber die grundsätzlichen parteipolitischen Positionen) macht deutlich – und darin zeigt sich eine Vielzahl ihrer Teilnehmer wiederum einig – dass die Terroranschläge vom 11. September auf einen Klärungsbedarf hinsichtlich des Einsatzes der Bundeswehr im Innern verweist. Szenarien einer asymmetrischen Bedrohung haben rechtliche Grauzonen für den Einsatz der Streitkräfte in Friedenszeiten offenbart, die beispielsweise in der Zeit des Kalten Krieges nicht evident waren (vgl. Leggemann 2003: 269).

Als Reaktion dieser Diskussion ist auch die durch die Bundesregierung initiierte Änderung des *Luftsicherheitsgesetzes* zu sehen. Vor dem Hintergrund des 11. Septembers und dem Irrflug des entführten Sportflugzeuges im Januar 2003 wurde eine Ressort übergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet, die rechtliche Klarheit und angemessene Verfahren für die neuen Bedrohungen aus der Luft schaffen sollte (vgl. Leggemann 2003: 269). Ergebnis dieser Arbeitsgruppe war die geplante Novellierung des Luftsicherheitsgesetzes, welches die Unterstützung der Polizei durch die Bundeswehr bei einer schweren Bedrohung der Luftsicherheit regelt. Das am 5. November 2003 vom Bundeskabinett beschlossene Gesetz besagt, dass „zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles [...] die Streitkräfte im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben [dürfen]“ (Bundesministerium der Verteidigung 2003). Zwar wurde der Abschuss von entführten Flugzeugen am 15. Februar 2006 durch das Bundesverfassungsgericht verboten und damit diese zentrale Bestimmung des Luftsicherheitsgesetzes für nichtig erklärt (Kerscher 2006). Die Debatte und

das eingeleitete Gesetzgebungsverfahren machen aber deutlich, wie hier der Staat auf neue Bedrohungslagen reagiert.

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang außerdem der Verweis auf ein Ereignis während der Abschlussfeier der Olympiade 1972 in München. Nur wenige Tage nach dem Terroranschlag auf die israelische Mannschaft näherte sich ein unbekanntes Flugzeug dem Olympiastadion, woraufhin Bundeskanzler Willy Brandt befahl, die Luftwaffe einzusetzen. Kurz vor dem Punkt, an dem nach Einschätzung des damaligen Verteidigungsministers Georg Leber nicht mehr mit einem Abschuss der Maschine durch Abfangjäger der Bundeswehr gewartet werden durfte, wenn der Wafeneinsatz nicht in der Nähe des Olympiastadions erfolgen sollte, kam die Meldung, dass das unbekannte Flugzeug sich verirrt habe (vgl. Mascolo/Szandar 2002: 34). Dieses Beispiel verweist darauf, dass es auch ohne ein novelliertes Luftsicherheitsgesetz oder gar eine Verfassungsänderung zu einem Abschuss, wie er in den Szenarien nach dem 11. September von Sicherheitsexperten durchgespielt wurde, hätte kommen können.

#### 4.4 *Innere Sicherheit in Europa*

Die Europäische Union ist heute für Deutschland die wichtigste internationale Institution zur Vertretung deutscher Interessen. In fast allen Bereichen ist sie zu einem festen Bestandteil des politischen Systems Deutschlands geworden (vgl. Hellmann 2002: 31). Dies gilt auch, und seit dem 11. September besonders für das Politikfeld Innere Sicherheit. Denn je stärker die Staaten im Zuge der Europäisierung miteinander vernetzt sind, desto weniger sind Auswirkungen von Krisen und Konflikten national begrenzt, und desto mehr wird auch die deutsche Sicherheitspolitik von Entscheidungen und Ereignissen in anderen Staaten und Regionen beeinflusst. Im Zuge dieser Veränderungen hat sich seitens der Sicherheitsbehörden ein Geflecht von internationalen Kooperationen entwickelt, wobei die Folgen des 11. Septembers gezeigt haben, dass die Belange von Äußerer und Innerer Sicherheit erheblich miteinander verzahnt sind (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002):

Der Terroranschlag stärkt den Staat, entwertet jedoch seine historische Form: den *Nationalstaat*. Nationale Sicherheit – das ist die große Lehre des Terroranschlags – ist im Zeitalter der ortlosen Risiken nicht mehr nationale Sicher-

heit. Sicherlich gab es immer Allianzen. Der entscheidende Unterscheid jedoch ist, daß heute globale Allianzen nicht nur für äußere, sondern auch für die *innere* Sicherheit notwendig sind. [...] Der einzige Weg angesichts des drohenden globalisierten Terrors [...] zur nationalen Sicherheit ist die transnationale Kooperation [Hervorhebungen im Original, H.M.] (Beck 2002: 45).

Dabei ist es jedoch notwendig zu betonen, dass der 11. September hier nicht die Ursache dieser Entwicklung war, sondern diese Entwicklung nur forciert hat. Durch die Anschläge wurde lediglich ein Prozess bewusst, der sich bereits seit Jahren abzeichnete (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002) und bezüglich der Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union bereits in den 1970er Jahren seinen Ursprung hatte (vgl. 3.3). Begründen lässt sich die verstärkte Entwicklung der Europäisierung der Inneren Sicherheit mit der neuen Dimension des Terrors. Da der islamische Terrorismus nicht an Grenzen Halt macht, so die Erklärung für die besondere Bedeutung transnationaler Kooperation, muss auch die grenzüberschreitende nachrichtendienstliche, polizeiliche und justizielle Kooperation weiter intensiviert werden: „Die Internationalität des islamischen Terrorismus und die hohe Bedeutung der weltweiten technischen Informationsgewinnung machen das herkömmliche Aufgabensplitting in Binnen- und Außeninteressen jedenfalls fragwürdig“ (Wache 2003: 148). Um dieser neuen Bedrohung durch einen international agierenden Terrorismus also effektiv begegnen zu können, intensivierte auch die Bundesregierung ihre Bemühungen auf europäischer Ebene: „Zu diesem Zweck werden wir auch in der Europäischen Union unsere Zusammenarbeit weiter verstärken müssen. Gerade jetzt muss Europa mit einer Stimme sprechen“ (Schröder 2001: 90). In diesem Kontext sind auch die gemeinsamen europäischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu sehen, deren Ziel insgesamt in einer Harmonisierung der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen sowie einer Verbesserung der Zusammenarbeit bestand (vgl. Glaebner 2003: 261-262).

Die EU reagierte ungewohnt schnell auf Anschläge in den USA. Bereits am 21. September 2001 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs bei einem außerordentlichen Treffen einen *Aktionsplan* zur Bekämpfung des Terrorismus, in dem der Kampf gegen den Terrorismus zu einem vorrangigen Ziel der Europäischen Union ernannt wurde (vgl. Müller 2001: 50). Schwerpunkt der Maßnahmen ist die Intensivierung der polizeilichen, geheimdienstlichen und justiziellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

(vgl. Weiler 2002: 385), da besonders im Bereich des internationalen Terrorismus die Zusammenarbeit mit den ausländischen Sicherheitsbehörden als unverzichtbar angesehen wird. (Klink 2002: 368). Der Plan umfasste insgesamt 70 Einzelmaßnahmen, von denen mittlerweile fast alle umgesetzt werden konnten. Neben der Festschreibung von Luftsicherheitsstandards durch die EU-Luftsicherheitsverordnung, die bis dahin nur Empfehlungscharakter hatte, wonach unter anderem sämtliches Gepäck zu durchleuchten und auch das Personal beim Betreten bestimmter Sicherheitsbereiche zu durchsuchen ist, wurde auch eine europäische Liste von terroristischen Personen, Vereinigungen und Körperschaften geschaffen, deren Gelder und andere Vermögenswerte aufgrund dieser Liste eingefroren wurden. Darüber hinaus führte der 11. September dazu, dass unter dem Druck der Ereignisse die Rechtsharmonisierung in Europa ein Stück voran gebracht wurde, indem der Rat für einen Katalog schwerer Straftaten den *europäischen Haftbefehl* beschloss (vgl. Klink 2002: 373). Dieser Haftbefehl ersetzte das bis dahin gültige und aufwändige Auslieferungsverfahren unter den Mitgliedsstaaten. Da er auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen basiert, entfällt die Notwendigkeit zu prüfen, ob eine gesuchte Person auch nach den Strafgesetzen des Landes, das um Auslieferung ersucht worden ist, eine Straftat begangen hat (vgl. Wagner 2002: 4). Damit dringt die EU tief in den Kernbereich nationaler Souveränität ihrer Mitgliedsstaaten ein (vgl. Wehr 2002: 866). Neben diesen Maßnahmen haben die Anschläge auch zu einer Aufwertung des europäischen Polizeiamtes (Europol) in der europäischen Polizeilandschaft geführt (vgl. Baldus 2002: 132). Zwar gehörte die Terrorismusbekämpfung bereits seit 1998 zu den Aufgaben Europol's. Nun aber ist Europol mit der verstärkten Sammlung von Informationen zum Terrorismus und dem Erstellen von Bedrohungsanalysen beauftragt worden. Zu diesem Zweck wurde in Den Haag eine Sondereinheit geschaffen, der auch Verbindungsbeamte der Nachrichtendienste angehören (vgl. Wagner 2002: 4).

Der 11. September hat also der Entwicklung europäischer Zusammenarbeit einen lange nicht für möglich gehaltenen Schub verschafft, bei dem Deutschland eine Vorreiterrolle einnahm. Dies wird zum einen an dem überdurchschnittlich hohen Datenanteil über den aktuellen Terrorismus deutlich, den Deutschland bei Europol beisteuert (vgl. Peilert 2002: 104), und zum anderen an den über den Aktionsplan hinausgehenden Initiativen, die in der EU von Deutschland eingebracht wurden. So schlug beispielswei-

se die Bundesregierung im März 2002 im Rat der Europäischen Union vor, die Rasterfahndung nach deutschem Vorbild auf ganz Europa auszudehnen (vgl. Gössner 2002: 41).

Insgesamt belegt die Summe aller getroffenen Maßnahmen und geplanten Initiativen, dass die Anschläge von 11. September neue Anforderungen an die Bekämpfungsstrategie des Terrorismus stellen. Dabei wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die überwiegend nationalen Konzepte stärker auf internationale Bekämpfungsmaßnahmen und Zusammenarbeitsformen auszudehnen (vgl. Klink 2002: 359). Auch, wenn die als Reaktion auf den 11. September getroffenen europäischen Maßnahmen nicht das Ende der Entwicklung der sicherheitspolitischen Kooperation markieren, kann festgestellt werden, dass durch die Terrorbekämpfung die Europäisierung der Innen- und Rechtspolitik massiv vorangetrieben wurde. Der deutsche Nationalstaat allein gilt als mit dem internationalen Terrorismus überfordert, „weil sein Polizeirecht von der Voraussetzung ausgeht, dass die Gefahren dort abgewehrt werden können, wo auch das Gewaltmonopol in Geltung ist, also im Landesinneren“ (Bisanz/Gerstenberg 2003: 334). Da Sicherheit also weniger denn je national gewährleistet werden kann und dementsprechend *multilaterale, kollektive, kooperative* Antworten nötig sind, bleibt auch die Integration Deutschlands in der Europäischen Union hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung nicht nur von zentraler Bedeutung, sondern wird tendenziell noch wichtiger (vgl. Steiner 2001: 34-35). Für die Bundesrepublik und das Politikfeld Innere Sicherheit bedeutet dies letztlich, dass die europäische Ebene im deutschen Sicherheitsverbund bereits einen vergleichbaren Stellenwert einnimmt wie die Sicherheitseinrichtungen der Länder oder die des Bundes. De facto liegt also ein Drei-Ebenen-System vor (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit).



## 5 Wandel und Kontinuität staatlicher Reaktion

Die Anschläge des 11. Septembers wurden immer wieder als Beginn einer neuen Ära mit weitreichenden Folgen für zahlreiche Bereiche der nationalen und internationalen Politik thematisiert. So beschreibt beispielsweise Otto Schily den Anschlag als einen tiefen Einschnitt in der Entwicklung der Menschheit und als eine historische Zäsur (vgl. Schily 2002c: 8). In wie weit die staatliche Reaktion auf den Terrorismus und die dadurch hervorgerufenen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit nach dem 11. September tatsächlich eine Zäsur darstellen, ist Gegenstand dieses Kapitels. Wenn also in den beiden vorangegangenen Kapiteln festgestellt wurde, welche konkreten Maßnahmen der Staat ergriffen hat, um auf einen terroristischen Angriff zu reagieren, erscheint es im Hinblick auf die Frage nach der Veränderung des Politikfeldes Innere Sicherheit zweckmäßig, die staatliche Bekämpfungsstrategie der 1970er Jahre und die nach dem 11. September 2001 gemeinsam zu betrachten um nach Differenzen, aber auch nach Kontinuitäten staatlicher Reaktion zu fragen. Dazu soll es in einem ersten Schritt um die wesentlichen Unterschiede in der Terrorbekämpfung gehen, um in einem weiteren Schritt die Kontinuität staatlichen Handelns in der Terrorbekämpfung anhand von drei Kategorien aufzuzeigen.

### 5.1 *Unterschiede in der Terrorismusbekämpfung*

Bei der in Folge der Anschläge des 11. Septembers 2001 stattgefundenen Suche nach Defiziten in der staatlichen Sicherheitsapparatur ist zunächst auffallend, dass ein prinzipieller *quantitativer* Mangel an Kontroll- und Repressionsorganen zur Bekämpfung des Terrorismus nicht bestand (vgl. Gegenstandspunkt 2001: 135). Im Zuge der Reaktion auf den Terrorismus seit Beginn der 1970er Jahre wurden die Sicherheitseinrichtungen der Länder und besonders des Bundes massiv ausgebaut, so dass *nach* den Anschlägen in den USA keine Notwendigkeit mehr bestand, Strukturen und Zuschnitt der zuständigen Behörden grundsätzlich zu berichtigen oder gar eine neue Institution zur Terrorismusbekämpfung zu gründen, wie dies im

Fall der Neugründung der GSG 9 noch nötig erschien. Defizite bei der polizeilichen Arbeit sind demnach nicht auf die Organisation des Sicherheitswesens zurückzuführen (vgl. Peilert 2002: 107). Darüber hinaus wurden die Sicherheitsbehörden zur effektiveren Terrorbekämpfung bereits vor dem 11. September mit einem breiten Arsenal an Eingriffsbefugnissen ausgestattet (vgl. Garstka 2002: 525). Durch die Anti-Terror-Gesetzgebung der 1970er Jahre beispielsweise „wurde eine enorme ‚Effektivierung‘ des Strafverfahrensrechts durchgesetzt, das die Justiz von einer ganzen Reihe lästiger rechtsstaatlicher Bindungen befreit und ‚schlagkräftiger‘ gemacht hat [...]“ (Hirsch 1980: 114). Diese *Tendenzwende* der Liberalisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts (vgl. Sack 2002: 58), die nach Ansicht von Funk/Werkentin auch als „qualitative[r] Umbruch von einer liberalen zu einer *law and order*-Politik“ (Funk/Werkentin 1977: 190) skizziert werden kann, führte dazu, dass diese sicherheitsstaatlichen Normen der 1970er Jahre in der Folge des 11. Septembers 2001 eine nur marginale Rolle spielten (vgl. Buckel/Kannankulam 2002: 43).

Grundsätzlich sind also die von den sicherheitspolitischen Akteuren als wesentlich erachteten Instrumente zur Terrorbekämpfung bereits vorhanden, d.h. im Unterschied zur Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre, im Zuge dessen die sicherheitspolitischen Institutionen überhaupt erst für Bekämpfung des Terrorismus aufgestellt wurden, ist ein fundamentaler Ausbau der redundant ausgestatteten Sicherheitsorgane nicht mehr nötig. Die Feststellung aber, dass kein prinzipieller Mangel an relevanten Sicherheitsorganen und Eingriffsbefugnissen zu verzeichnen ist, steht in keinem Widerspruch zu den von der Bundesregierung nach dem 11. September ergriffenen Maßnahmen. Die Sicherheitspakete I und II sind demnach Ausdruck eines *qualitativen* Mangels (vgl. Gegenstandspunkt 2001: 136), der etwa im weiteren Kompetenzausbau und den zunehmenden Kooperationsbeziehungen der Sicherheitsbehörden evident wird.

Ein weiterer, wesentlicher Unterschied zwischen den ersten staatlichen Reaktionen auf den Terrorismus und den Reaktionen auf den 11. September ist die nach den Anschlägen offenbar gewordene Relevanz außenpolitischer Aspekte für die Innere Sicherheit Deutschlands. Zwar konnte bereits vor den Anschlägen in den USA ein Trend beobachtet werden, der die klare Trennung der beiden Politikfelder verschwimmen ließ (vgl. Gössner 1995: 21). Dieser Trend erhielt jedoch durch die staatliche Reaktion auf den 11. September einen deutlichen Schub. Durch den 11. September ist die

zunehmende Verzahnung von Innerer und Äußerer Sicherheit nach Ansicht Hans-Jürgen Langes bewusster geworden und erfordert ein grundlegendes Umdenken im Bereich Innerer und Äußerer Sicherheit (vgl. Lange 2002a: 68). Belege dafür sind nicht zuletzt die Diskussion um die Beteiligung der Bundeswehr im Innern und die fortschreitende Europäisierung der Inneren Sicherheit.

Zur Zeit der Auseinandersetzung zwischen Staat und RAF spielte diese Verzahnung von Innerer und Äußerer Sicherheit noch keine wesentliche Rolle. Zwar forcierte die RAF die inhaltliche und praktische Kooperation mit anderen westeuropäischen Guerillagruppen, wie beispielsweise die für die „Einheit der Revolutionäre in Westeuropa“ werbende gemeinsame Erklärung von RAF und der französischen Guerillagruppe *Action Direkte* von 1985 deutlich macht (vgl. ID-Verlag 1997: 328-330). Für den deutschen Staat aber war der Kampf gegen die RAF und andere deutsche Terrorgruppen in erster Linie eine nationale Aufgabe. Dies belegen die in dieser Auseinandersetzung getroffenen Maßnahmen.

Im Verlauf der Reaktion auf die Anschläge in den USA setzte sich in der Bundesregierung die Einsicht durch, „dass Antiterrorpolitik ein integriertes Element der Außen- und der Innenpolitik sein müsse“ (Giessmann 2002: 30). Zum einen hing dieses mit der Neuartigkeit der Herausforderung zusammen. Die sicherheitspolitischen Einrichtungen wie BKA, BGS oder BfV wurden den neuen Herausforderungen des „internationalen Terrorismus“ angepasst. Auch die durch die Terrorbekämpfung vorangetriebene Europäisierung der Innen- und Rechtspolitik ist Ausdruck dieser neuen Herausforderung.

Zum anderen hängt die staatliche Neubewertung der Antiterrorpolitik mit der deutschen Beteiligung an der internationalen „Anti-Terror-Koalition“ und dem im Rahmen der Operation „enduring freedom“ durchgeführten Kriegseinsatz in Afghanistan zusammen. Angesichts des internationalen Netzwerks gewaltbereiter islamistischer Fundamentalisten müsse man sich mit dem Gedanken vertraut machen, so Volkhart Wache, dass die Bedrohung der Inneren Sicherheit nicht erst mit Überschreiten der deutschen oder europäischen Grenzen, sondern weit im Hinterland des Terrorismus beginne (vgl. Wache 2003: 152). Und Volker Beck, der die Grenzen von Innerer und Äußerer Sicherheit durch die neue Qualität des Terrors für aufgehoben erklärt, fragt: „Wer hätte gedacht, daß die innere Sicherheit, beispielsweise Deutschlands, einmal in den hintersten Tälern Afghanistans

verteidigt werden muss?“ (Beck 2002: 10-11). In Afghanistan und am Beispiel des dortigen Einsatzes der Bundeswehr wird der Zusammenhang zwischen Innerer Sicherheit und Äußerer Sicherheit also besonders deutlich (vgl. Klink 2002: 380).

In diesem Kontext gibt es Hinweise darauf, dass erst das außenpolitische Engagement der Bundesregierung – und nicht die Anschläge des 11. Septembers selbst – einen verstärkten Handlungsbedarf im Bereich der Inneren Sicherheit notwendig machte. Lange Zeit galt Deutschland als ein von islamischem Terrorismus relativ gering betroffenes Land, das allenfalls als Ruhe- und Rückzugsraum und als Basis für die Finanzierung von Terroraktivitäten und für die Beschaffung von Logistik genutzt wurde (vgl. Neidhardt 2002: 439-440). Und auch unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September wurde seitens der Regierung stets betont, dass „keine Hinweise auf eine außerordentliche Bedrohung der Sicherheit unseres Landes [vorliegen] [...]. Gleichwohl haben wir zusätzliche Maßnahmen ergriffen, die zum Schutz der Menschen in unserem Land erforderlich sind“ (Schröder 2001: 84). Wenn sich nun aber aus den Anschlägen in den USA keine unmittelbare Gefährdung für die Bundesrepublik Deutschland ableiten lässt, muss nach der Begründung für die eingeleiteten Schutzmaßnahmen und der Verschärfung der geltenden Gesetze zur Inneren Sicherheit gefragt werden. Der Zusammenhang zwischen den innenpolitischen Bestimmungen und der außenpolitischen Kriegsbeteiligung wird durch eine Stellungnahme von Bundesinnenminister Schily deutlich: „Eine Gefahr ist in Deutschland nicht zu erkennen, das Land ist kein Ziel islamischer Täter; das kann sich aber ändern, sobald die Amerikaner ihren Gegenschlag ausführen und Deutschland, womöglich an prominenter Stelle, beteiligt ist“ (zit. nach Gegenstandspunkt 2001: 140). Und auch nach Einschätzung des Vizepräsidenten des BKA, Bernhard Falk, steige das Gefährdungspotential für Deutschland, je stärker man sich mit den USA solidarisiere und selbst Maßnahmen ergreife (vgl. Peilert 2002: 105). Daraus ergibt sich die Vermutung, dass erst durch die Beteiligung der Bundesrepublik am „Anti-Terror-Krieg“ das Auftauchen von faktisch noch nicht vorhandenen Bedrohungen erwartet wurde und die Maßnahmen zur Verschärfung der Inneren Sicherheit deshalb hauptsächlich auf die präventive Abschirmung möglicher Folgen eines aktiven militärischen Engagements abzielten:

In der logischen Konsequenz bedeutet dies ferner, dass die Absicht zur Verschärfung der inneren Sicherheit nicht als Folge einer veränderten Bedrohungssituation

für die Bundesrepublik Deutschland durch internationalen Terror begriffen werden kann, sondern vielmehr als Vorsorgemaßnahme gegen Risiken einer im Grundsatz veränderten – weil nunmehr den weltweiten Einsatz von militärischen Mitteln einschließenden – Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung (Giessmann 2002: 29).

Wenn durch das außenpolitische Engagement der Bundesrepublik Deutschland die Bedrohung für die Innere Sicherheit wächst, könnten auch die Sicherheitspakete I und II neben ihrer Funktion als direkte „Antwort“ auf die Anschläge auch als eine auf den militärischen Einsatz Deutschlands bezogene Präventivmaßnahme beschrieben werden: Es wird nicht auf eine konkrete Bedrohungslage reagiert, sondern auf eine von Terrornetzwerken ausgehende *abstrakte* Gefahr (vgl. Karg 2003: 5).

Der Unterschied zur ersten staatlichen Reaktion auf den Terrorismus lässt sich also dahingehend zusammenfassen, dass außenpolitische Faktoren und die Verzahnung von Innerer und Äußerer Sicherheit erst bei der Bekämpfung des Terrorismus nach dem 11. September für die Bestimmung des Politikfeldes Innere Sicherheit von Bedeutung sind und dass die Bedrohung nicht von einer reell lokalisierbaren Gruppe ausgeht, sondern im beschriebenen Sinne abstrakt bleibt.

## 5.2 *Die Kontinuität innerer Nachrüstung*

Die Anschläge des 11. Septembers stellen eine qualitativ neue Dimension terroristischer Angriffe dar, die auch darin besteht, dass die Gefahr nicht prinzipiell von einzelnen Tätern sondern von einem dahinter stehenden Terror-Netzwerk ausgeht (vgl. Lepsius 2004: 3). Zwar mag jedoch die Qualität der terroristischen Attentate eine neue sein, „[i]n der Art und Weise, wie der Staat darauf reagiert hat, allen voran das sozialdemokratisch geleitete Bundesinnenministerium, kann man allerdings keine Diskontinuitäten entdecken“ (Lange 2002a: 66). Im Gegenteil: Die Schärfung und Erweiterung des Instrumentariums auf dem Feld der Inneren Sicherheit, wie sie in der Reaktion auf die September-Anschläge in Form der Sicherheitspakete I und II deutlich wurden, lassen sich in einen nachhaltigen Trend einfügen, der seit den 1970er Jahren zu beobachten ist (vgl. Sack 2002: 58).

Zum einen wird die Kontinuität am politischen Willen sichtbar: „Wir müssen der neuen, globalen Herausforderung durch den Terror heute mit

der gleichen Entschlossenheit begegnen, die uns damals in Deutschland geleitet hat [...].“ (Rau 2002: 45). Zum anderen lässt sie sich insbesondere aus dem kurzfristigen Handlungszwang erklären, dem sich die Politik nach den Anschlägen in den USA ausgesetzt sah, indem sehr schnell zu solchen Instrumenten gegriffen wurde, zu denen Erfahrungswerte vorlagen: „So sind viele Instrumente, die jetzt gegen den internationalen und islamischen Terrorismus eingesetzt werden, der RAF-Terroristenverfolgung aus den 70er Jahren entlehnt“ (Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002), und wurden nach dem 11. September lediglich der aktuellen Entwicklung angepasst (vgl. Klink 2002: 368).

Auch formell lassen sich Kontinuitäten in den einzelnen Maßnahmen nachweisen. Sämtliche Gesetze zur Terrorbekämpfung sind durch eine hohe Reaktionsgeschwindigkeit des Gesetzgebers gekennzeichnet. Es besteht ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen einer terroristischen Aktion und den darauf folgenden staatlichen Maßnahmen. Dass derart wichtige Gesetzesentwürfe in solch hoher Geschwindigkeit durch die parlamentarischen Instanzen gebracht wurden, stieß sowohl in den 1970er Jahren als auch nach den Sicherheitspaketen I und II auf teilweise heftige Kritik, bei der es vor allem um die stark verkürzten Beratungszeiten ging. So wurde beispielsweise das Kontaktsperregesetz als „Blitzgesetz“ (Prantl 2002: 29) bezeichnet, da es „in beispielloser Hetze durchs Parlament gepeitscht [wurde]“ (Scheerer 1980: 130). Und auch das Gesetzgebungsverfahren zu den Sicherheitspaketen war durch eine einzigartige Schnelligkeit gekennzeichnet (vgl. Lepsius 2004: 21), wobei hier als Grund für das schnelle Reagieren der Bundesregierung die UN-Resolution 1373 vom 28. September 2001 genannt wurde, welche eine Berichterstattung über eingeleitete Maßnahmen binnen 90 Tagen forderte (vgl. Karg 2003: 6). Insgesamt aber macht die Eile, in der die Anti-Terror-Gesetze konstruiert und verabschiedet werden, sie hinreichend als krisenbedingtes, interventionistisches Instrumentarium erkennbar. Daran ändert auch der in der Literatur nicht selten erhobene Vorwurf nichts, der die Maßnahmen als *verdächtig* schnell erlassene „Schubladelösungen“ (vgl. Jansen 2003: 165) bzw. „Schubladen-Hüter“ (Volkery/Weiland 2006) entlarvt. In der Tat stellten einige der umgesetzten Maßnahmen alte Wünsche der Sicherheitsbehörden dar (z.B. § 129b oder die Abschaffung des Religionsprinzips). Durch terroristische Anschläge erhalten diese Maßnahmen nun eine besondere Aktualität und Durchsetzungschance (vgl. Lepsius 2004: 24). Daraus kann jedoch allenfalls gefol-

gert werden, dass im Anschluss eines Terroranschlages die als notwendig erachteten Gesetze *gebündelt* erlassen werden.

Im Folgenden soll an den Beispielen der §§ 129a und 129b, der Rasterfahndung, sowie der beständigen Kompetenzausweitung von Polizei und Verfassungsschutz die Kontinuität innerstaatlicher Nachrüstung als Folge eines terroristischen Angriffs nachgewiesen werden.

### 5.2.1 Vorverlegung der Strafbarkeit

Zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit ist es im Kampf gegen den Terrorismus erklärtes Ziel staatlicher Akteure nicht nur auf bereits stattgefundene Anschläge zu reagieren, sondern vor allem Straftaten zu vereiteln und eine Sicherheits- und Verfolgungsvorsorge zu treffen: „Neben dem entschlossenen Einsatz von repressiven Mitteln – und da gelte ich nun wahrlich nicht als zaghaft – bleiben die präventiven Strategien die weitaus wichtigeren“ (Schily 2002c: 10). Ein bedeutender Teil dieser staatlichen Präventivstrategie zur Bekämpfung des Terrorismus wird mit den §§ 129a und 129b StGB verfolgt.

Mit dem § 129b StGB wurde als Reaktion auf die Anschläge in den USA eine weitere Präventionsstrafnorm eingefügt, die die bisherigen §§ 129 und 129a StGB auf „terroristische Vereinigungen“ im Ausland für anwendbar erklärt. Präventiv sind jene Normen deshalb, da die Strafbarkeit weit im Vorfeld der Vorbereitung von strafbaren Handlungen angesiedelt wird. Für eine rechtskräftige Verurteilung bedarf es nicht mehr der eigenhändigen Begehung einer konkreten Straftat, sondern die bloße Zugehörigkeit zu einer „terroristischen Vereinigung“ bzw. allein deren Unterstützung reicht dafür bereits aus (vgl. Buckel/Kannankulam 2002: 45). Damit ist dieser Paragraph Ausdruck einer *Vorfeldkriminalisierung*, in dem Elemente einer Tendenz zur „Intentionalisierung“ strafrechtlicher Normen enthalten sind, „die sich ihrer Struktur wie ihrer Funktion nach vom Ideal eines rechtsstaatlich gebundenen Strafrechts entfernen [...]“ (Berlit/Dreier 1984: 244). Darüber hinaus sind an diesem Paragraphen zahlreiche prozessuale Normen gekoppelt, die den Ermittlungsbehörden spezielle Eingriffsbefugnisse eröffnen wie beispielsweise die Kontrolle der Post, das Abhören von Telefonen und den Einsatz sog. V-Leute (vgl. Buckel/Kannankulam 2002: 45).

Zur Kontinuität staatlicher Reaktion gehört es dabei auch, dass das Definitionsproblem, was genau unter einer „terroristischen Vereinigung“ zu verstehen ist (vgl. 2.4), weiter ungelöst bleibt. Auch und gerade die Ergänzung 129b stiftet bei genauerer Betrachtung eher Verwirrung, da er das alte Unterscheidungsproblem zwischen Terrorist und Freiheitskämpfer aufwirft (vgl. Karg 2003: 7). So ließe sich beispielsweise fragen, ob Angehörige der CIA für ihre Unterstützung der heutigen „Terrororganisationen“ Al-Quaida und Taliban unter Geltung des neuen § 129b StGB vor deutschen Gerichten unter Strafe zu stellen wären (vgl. Müller-Heidelberg 2002: 29). Wie bereits bei den zuvor existierenden §§ 129 und 129a StGB wird den Verfolgungsbehörden durch den Zusatz der strafbaren Unterstützungshandlungen also ein Ermessensspielraum eingeräumt, der, zumal angesichts der Konturlosigkeit dessen, was unter „Terrorismus“ zu verstehen ist, ein erhebliches Maß an Willkür ermöglicht (vgl. Eick u.a. 2001: 597). Die gesamte Norm ist damit „offen zugänglich für vielfältige Terrorismus-Konstrukte, je nach staatsschützerischem Belieben und politischem Bedarf“ (Gössner 1991: 37). Indem terroristische Handlungen in politischer Hinsicht ausschließlich als gegen die staatliche Ordnung gerichtet angesehen werden, erlaubt die selektive Betrachtung, jegliche Form des politischen Extremismus zumindest in die Umgebung potentieller Terrorhandlungen zu rücken (vgl. Giessmann 2002: 28) und auch dem Extremismusbegriff selbst droht eine „hilflose und undifferenzierte Ausweitung [...]“ (Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002). Angesichts der Tatsache, dass bisher weniger als 3% der Ermittlungsverfahren mit einem gerichtlichen Urteil endeten, wurde schon § 129a StGB „Erforschungsparagraf“ genannt, der das Ausforschen unliebsamer politischer Spektren ermöglichte (vgl. Buckel/Kannankulam 2002: 45). Gleichzeitig müssen mit der Einführung des § 129b politische Flüchtlinge in Zukunft damit rechnen, dass ihre Angaben zu ihrer politischen Betätigung im Heimatland zu einer Strafverfolgung in Deutschland führen könnten (vgl. Eick 2001:588). Rolf Gössner spricht im Zusammenhang mit dem Paragrafen 129 von einer maßgeschneiderten Antwort auf den Terrorismus und einem Mittel zur Bekämpfung des Widerstands politisch-sozialer Bewegungen (Gössner 2000: 139-140).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Dass sich der §129a nicht ausschließlich auf Gruppen des bewaffneten Kampfes wie etwa der RAF oder der „Bewegung 2. Juni“ bezog, wird seit Beginn der achtziger Jahre deutlich, in denen die Anwendung des §129a auf einen wachsenden Kreis von politisch aktiven Personen und Gruppen ausgeweitet wurde (vgl. Gössner 1991: 37), d.h. die sog. „Straftaten gegen die

Neben der Kritik, der § 129 führe zur Kriminalisierung politischen Widerstandes, gab es darauf aufbauend zahlreiche Stimmen von Juristen und Bürgerrechtlern, die die Rechtmäßigkeit der gesetzlichen Bestimmung anzweifelten und daher seine Abschaffung forderten (vgl. Müller-Heidelberg 2002: 29)<sup>27</sup>, da diese *politischen Sondergerichtsbarkeit* kaum mit der Verfassung in Einklang zu bringen sei (vgl. Gössner 1991: 37). Die Ergänzung durch den § 129b „zur angeblichen Terrorbekämpfung“ sei dabei nur „ein weiteres Steinchen des rechtsstaatlichen Abbaus [...]“ (Müller-Heidelberg 2002: 28). Damit verlege sich der Staat auf Prävention und werde dadurch entgrenzt, während es der rechtsstaatlichen Verfassung doch gerade um Staatsbegrenzung ginge: „Er muss nicht mehr nur manifeste Gefahren bekämpfen, sondern schon Gefahrenquellen aufspüren. Sein Informationsbedarf wächst dadurch enorm an und ist gleichzeitig rechtlich nur noch schwer regulierbar“ (Grimm 2002: 48).

Während das normale, repressive Strafrecht auf bereits ausgeführte Taten reagiert, erscheinen präventive Gesetze dann als geeignet, wenn sie den rechtzeitigen Zugriff auf potenzielle Täter vor ihrer Tat erleichtern. Wenn sich Terroristen also aufgrund eines typischen Fanatismus für ihre jeweilige Sache den gängigen repressiven Abschreckungsstrategien nicht zugänglich zeigen, „dann benötigen die Strafverfolgungsbehörden mehr Freiheit im Umgang mit Verdächtigen, als es die geltende Rechtslage vorsieht“ (Gegenstandspunkt 2003: 83). Diese „Freiheit“ wurde den deutschen Strafverfolgungsbehörden mit den §§ 129a und 129b zugestanden, da das vorherige Rechtsprinzip dem Anliegen widersprach, die *Terrorgefahr* bereits im Vorfeld abzuwehren. An diesen Normen wird sichtbar, dass der

---

Staatsgewalt“ wurden immer wieder dem Stand und den Formen des politischen Widerstandes angepasst (Buckel / Kannankulam 2002: 45). Durch die Novellierung des Paragraphen im Jahre 1987 fand beispielsweise im Zusammenhang mit der Anti-AKW-Bewegung und unter dem Eindruck zahlreicher Sabotageakte unter anderem gegen Strommasten eine Erweiterung um die gefährlichen Eingriffe in den Bahn-, Schiffs- und Flugverkehr sowie die Störung öffentlicher Betriebe statt (vgl. Klink 2002: 363). In Zeiten neuer globaler Bewegungen geschieht diese Anpassung durch § 129b StGB. Europaweit, von Genua bis Barcelona, galt bereits der „Schwarze Block“ als neue „terroristische Vereinigung“ (vgl. Buckel / Kannankulam 2002: 45).

<sup>27</sup> Auch Bündnis 90/Die Grünen forderten in ihrem Programm zur Bundestagswahl 1998 im Zusammenhang mit der Forderung nach der Liberalisierung des politischen Strafrechts noch die Aufhebung des § 129a (vgl. Bündnis 90/Die Grünen 1998: 60). Durch ihre Regierungsbeilegung jedoch tragen sie den § 129b im Rahmen des Sicherheitspaketes I mit, während § 129a weiter aktuell bleibt.

Gesetzgeber es als nicht ausreichend betrachtet, terroristische Attentäter als normale Rechtsbrecher *nach* dem Rechtsbruch zu verfolgen. Denn wo es um die Verhinderung von terroristischen Straftaten geht, erscheint das Prinzip, dass sich eine Verhaftung auf einen Tatverdacht beziehen muss als *unzweckmäßig*. Also ist es das Ziel, mögliche Attentäter bereits *vor* jeder eventuellen Tat rechtlich festzusetzen. Diesen Anspruch haben die Maßnahmen gegen den Terrorismus vor und nach dem 11. September gemein.

### 5.2.2 Generalisierung des Verdachts

Um potentielle Terroristen allerdings rechtlich festzusetzen und ggf. verurteilen zu können, bevor es zu Anschlägen kommt, gilt es zunächst, diese überhaupt aufzuspüren. Die Fahndung nach möglichen Attentätern ist demnach wesentlicher Bestandteil der staatlichen Präventionsstrategie. Und hier ist es vor allem die Rasterfahndung, die über die vielfach mit den September-Anschlägen verbundene Zäsur hinaus ein Stück Kontinuität in der Sicherheitspolitik repräsentiert. An diesem Fahndungsinstrument „lassen sich nämlich einige fast schon als Gesetzmäßigkeiten zu bezeichnende staatliche Praktiken und Strategien insbesondere auf dem Feld der Inneren Sicherheit beobachten“ (vgl. Sack 2002: 57).

Die Rasterfahndung ist eine den gewöhnlichen Ermittlungen *vorge-schaltete* Suche nach Personen, bei denen man vermutet, dass sie aufgrund abstrakter Merkmale zu bestimmten Tätergruppen gehören könnten. An diesen abstrakten Merkmalen orientieren sich die vom BKA erstellten Profile, anhand derer die gewünschten Datensätze verglichen werden. Dabei besteht das Besondere der Rasterfahndung nicht allein darin, dass die Verdacht raster massenhaft angewendet werden, sondern dass das Verdachtsprinzip, eben im Unterschied zu den traditionellen Fahndungsmethoden, umgekehrt wird (vgl. Busch u.a. 1985: 139-141): „Mehr und mehr löst [das staatlichen Instrumentarium zu Gewährleistung der Inneren Sicherheit] seine Eingriffsvoraussetzungen von den engen Bedingungen individuellen Verdachts gegenüber einem mutmaßlichen Täter des Strafrechts oder einem potenziellen Störer des Polizeirechts ab, begründet Interventions- und Ermittlungsbefugnisse über diesen Personenkreis hinaus und verlegt den Zeitpunkt der Intervention mehr und mehr in den Raum vor Tat und Störung.“ (Sack 2002: 55). Hier wird ersichtlich, dass sich die allgemeine Rechtslage

durch die staatliche Reaktion auf Terrorismus geändert hat, da das Prinzip der Rasterfahndung in der Umkehrung der rechtsstaatlichen Unschuldsvermutung besteht (vgl. Kutscha 2001: 1300). So gilt im Ausnahmezustand als Folge eines oder mehrerer terroristischer Angriffe auf das staatliche Gewaltmonopol der *Generalverdacht*: „Hinter jedem Gesicht, ob auffällig oder unauffällig, kann sich jemand verbergen, der gerade dabei ist, sich für den nächsten Angriff zu präparieren“ (Sofsky 2001: 41).

Dieser durch die Rasterfahndung hervorgerufene Generalverdacht orientiert sich stets am Profil, nach dem die Datensätze durchgerastert werden. Während er sich also zur Zeit der RAF vor allem gegen Personen richtete, die nicht polizeilich gemeldet waren und ihre Miete oder Stromrechnung bar bezahlten, richtet sich die potentielle Verdachtsannahme nach dem 11. September gegen eine andere Bevölkerungsgruppe: „Die zur Zeit durchgeführte Rasterfahndung stellen arabischstämmige oder muslimische Migrantinnen und Migranten, die dem Suchraster entsprechen, praktisch unter einen Generalverdacht.“ (Gössner 2002: 47). Aufgrund der in Hamburg ansässigen mutmaßlichen Täter des 11. Septembers erstellte das BKA ein Profil, nach dem die Gesuchten legal in Deutschland eingereiste männliche Muslime zwischen 20 und 35 Jahre, darüber hinaus kinderlos, kriminalpolizeilich nicht auffällig, finanziell autark und Studenten eines technischen Ausbildungsgangs sind (Jansen 2003: 161). Allerdings erfuhr das Profil der Rasterfahndung noch am Tag der Einsetzung erhebliche Veränderungen, da die Fahnder feststellten, wie wenig brauchbar die von ihnen bestimmten Kriterien waren. Der Besuch einer Flugschule etwa wurde von einem „Muss-Kriterium“ zu einem „Kann-Kriterium“ und am zweiten Tag wurden auch die islamische Religionszugehörigkeit und der legale Aufenthaltsstatus als „vermutlich“ definiert (vgl. Mascolo (u.a.) 2001: 29). Je weniger Ermittlungsergebnisse die Rasterfahndung also erbrachte, umso weiter wurden die Kriterien gezogen (vgl. Giesmann 2002: 32).

In der Kritik an der Rasterfahndung, die sich sowohl auf ihre Rechtmäßigkeit, Effizienz und Anwendung bezieht, ist sich die Literatur auffallend einig: Als regelmäßig eingesetztes Mittel zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr sei sie „weder geeignet noch zulässig“ (Gusy 2002: 119). Verfassungsrechtlich wird die pauschale Verdachtserhebung der Rasterfahndung als äußerst bedenklich eingestuft (Giesmann 2002: 32). So wurde etwa die Rasterfahndung im Anschluss an die Anschläge in den USA nach mehrfachen Klagen Anfang 2002 durch die Landgerichte Berlin und Wies-

baden verboten, „da die Polizei weder eine gegenwärtige Gefahr darlegen konnte, noch habe sie begründen können, dass eine Gefahr unmittelbar bevorstehe“ (Karg 2003: 10). Selbst die vom BKA angeforderte Übermittlung etwa von Universitäts- und Personaldaten „auf freiwilliger Basis“ sei als rechtswidrig einzustufen (vgl. Gössner 2002: 45). Und auch an der Effizienz dieses sicherheitspolitischen Mittels bestehen erhebliche Zweifel. Abgesehen von nur einem spektakulären Erfolg im Jahre 1979, als der RAF-Terrorist Rolf Heißler in einer konspirativen Wohnung in Frankfurt festgenommen werden konnte (vgl. Cziesche u.a. 2002: 52), gibt es bis heute kein bezwecktes Resultat zu vermelden.<sup>28</sup>

In diesem Zusammenhang erscheint auch die spezifische Kritik an der Rasterfahndung nach dem 11. September von Bedeutung, die darin besteht, dass sich die Erfahrungen mit diesem Instrument aus der RAF-Zeit nicht übertragen lassen (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002): Während RAF-Terroristen beispielsweise noch durch Barzahlungen auffielen, zeichnen sich die „Schläfer“ gerade dadurch aus, dass sie *nicht* auffallen. Hinsichtlich dieser als unauffällige Zivilisten perfekt angepassten „Schläfer“ besteht das Defizit der staatlichen Sicherheitsarchitektur folglich darin, dass die plötzlich zu Anschlägen übergehenden Terroristen nicht bereits vor ihrer Tat entlarvt wurden. Die relative Unmöglichkeit dieser Aufgabe lässt die für die Innere Sicherheit verantwortlichen Akteure jedoch nicht resignieren, „sondern schärft ihren Blick dafür, wie viel die Durchleuchtung ihrer Landesbewohner, aus deren Mitte die Attentäter ja gekommen sind, zu wünschen übrig lässt und wie schlecht es bestellt ist um die vorsorgliche Eliminierung aller Gefahrenquellen [...]“ (Gegenstandspunkt 2001: 135). Die als Konsequenz auf diese Einschätzung eingesetzte

---

<sup>28</sup> Der Erfolg ist zum einen wegen der gigantischen Daten- und Informationsflut fragwürdig, der sich Polizei und Geheimdienste durch die Rasterfahndung ausgesetzt sehen. So war diese Datenflut etwa ein Grund dafür, dass die Information über die Wohnung, in der die RAF Schleyer 1977 festhielt, auf dem Dienstweg verloren ging (vgl. Kutscha 2001: 1300). Selbst prinzipielle Befürworter der Rasterfahndung kritisieren ihren Einsatz auf der Suche nach Schläfern, da wertvolle Ressourcen ergebnislos auf lange Zeit gebunden werden (Jansen 2003: 163).

Zum anderen führte die Rasterfahndung zu mehreren Fehlgriffen. So wurde etwa ein 80-jähriger Rentner von der GSG 9 überfallen, weil er seine Stromrechnung bar bezahlte (vgl. Karg 2003:9). Auch auf der Suche nach „Schläfern“ ist deutlich geworden, dass keine spektakuläre Erfolge zu erwarten sind: „Kein einziger terroristischer „Schläfer“ verfiel sich im Netz, lediglich einige vage Verdächtige, mutmaßliche Sozialhilfebetrüger und Schwarzarbeiter blieben hängen“ (Gössner 2002: 41).

Rasterfahndung kann demnach als Versuch einer „Bevölkerungskartographie“ (Buckel/Kannankulam 2002: 36) gesehen werden, die sich nach dem 11. September primär gegen Ausländer richtet: „Überall herrscht ‚Ausländer-Management‘ unter dem Aspekt der *Prävention*: detaillierte Tatbestände, aber relativiert und ‚gesichert‘ durch eine vage, umfassende Generalklausel; und an die Stelle der klaren Feststellung durch eine rechtskräftige Verurteilung tritt der – wenngleich durch qualifizierte Gründe gestützte – *Verdacht*“ (Hervorhebungen im Original, H.M.) (Denninger 2002a: 29).

Grundsätzlich macht der Einsatz der Rasterfahndung deutlich, dass im Zuge der Terrorismusbekämpfung Methoden und Möglichkeiten der sog. Verdachtschöpfung, d.h. der systematischen Erfassung und Kontrolle von Personen bereits im Vorfeld des konkreten Verdachts, bei den Kriminalämtern des Bundes und der Länder von großer Bedeutung sind (vgl. Funk 1991: 380). Somit ist der erste Schritt der Terrorabwehr die Informationsbeschaffung. Aus der staatlichen Bewertung, dass die sicherheitspolitischen Vorkehrungen zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit in Folge eines Terroranschlages als unzureichend eingestuft werden, resultiert ein Handlungsbedarf, der in Form der Rasterfahndung praktisch wird. Der Staat meldet also Bedarf an Methoden an, die es ihm erlauben, Terroristen unter den normalen Bürgern herauszufinden, unter die sie sich mischen und als die sie sich tarnen. Dabei überprüft die Rasterfahndung jedoch keinen Verdacht, sondern bringt ihn eigentlich erst hervor (vgl. Gusy 2002: 116).

### 5.2.3 Relativierung des Trennungsgebots

Neben der Nachrüstung im Strafrecht durch den § 129b und der Reaktivierung der Rasterfahndung als Methode präventiver Terrorismusbekämpfung kann für das Politikfeld Innere Sicherheit ein weiterer Aspekt der Kontinuität staatlicher Reaktion auf den Terrorismus festgestellt werden. Die Tendenz der in Folge eines Terroranschlages beständig ausgeweiteten Kompetenzen von Polizei und Verfassungsschutz und die zunehmende Kooperation der Sicherheitsorgane untereinander führen zu einer schrittweisen Relativierung des Trennungsgebots.

Das verfassungsrechtlich verankerte Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten stellt aufgrund der Erfahrungen aus der deutschen Vergangenheit ein wesentliches Kernelement der Struktur der deut-

schen Sicherheitsdienste dar (vgl. Müller-Heidelberg 2002: 23). Das Trennungsgebot gilt als Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Geheimen Staatspolizei (Gestapo) des Dritten Reichs, die Exekutiv- und Überwachungsfunktion in sich vereinigte und deren Kompetenzen quasi unbeschränkt waren. Durch strikte Kompetenzbegrenzung sollte in der Bundesrepublik Deutschland das Entstehen einer neuen Gestapo verhindert werden (vgl. Ostheimer/Lange 2000: 176-177). Grundlage des Trennungsgebotes ist der sog. „Alliierte Polizeibrief“ von 1949, der es der noch jungen Republik gestattete, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten, die jedoch ausdrücklich keine Polizeibefugnisse haben sollte. Im Wesentlichen bedeutete dies die Trennung von Verfassungsschutzbehörden und Polizei sowohl auf *organisatorischer* als auch auf *funktionaler* Ebene. Da das Trennungsgebot deshalb geradezu ein Prototyp eines machtbegrenzenden Prinzips darstellt, indem es dem Staat eine Beschränkung auferlegt, die einem übermächtigen, sicherheitspolitischen Machtapparat vorbeugen soll, bedeute somit auch jeder Einschnitt in diesen Grundsatz einen Verlust an Rechtsstaatlichkeit (vgl. Roggan 2000: 30-32).

So kann es als besonders bedenklich bewertet werden, dass unter anderem durch die organisationsrechtlichen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung „der polizeiliche Staatsschutz mehr und mehr die Kompetenzen erlangt, nachrichtendienstliche Mittel zur ‚Vorfeldbeobachtung‘ einzusetzen“ (Ostheimer/Lange 2000, 183). Bereits kurz nach den ersten Anti-Terror-Maßnahmen der Bundesregierung in den 1970er Jahren, ist festzustellen, dass dadurch die strikte Grenze zwischen Polizei und dem geheimdienstlichen Verfassungsschutz allmählich verwischt (vgl. Hirsch 1980: 115). Dabei werden die gesetzlichen Kompetenzabgrenzungen für die verschiedenen staatlichen Instanzen durch das Vehikel der „Amtshilfe“ unscharf: „Polizei und Geheimdienste wachsen zu einem einzigen umfassenden Überwachungssystem zusammen und verschaffen sich den Zugang zu einer Vielzahl von persönlichen Bürgerdaten, die bei den verschiedensten Stellen gespeichert sind“ (Kutscha 1981: 11). Es kommt also zwischen Polizei und Verfassungsschutz trotz des verfassungsrechtlich verankerten Trennungsgebots zu großflächigen Kompetenzüberschneidungen insbesondere im Staatsschutzbereich (vgl. Gössner 2000: 162).

Auch die neuen Erhebungsbefugnisse der Nachrichtendienste bei Kreditinstituten sowie bei Finanz-, Post- und Telekommunikation-

dienstleistern durch das Sicherheitspaket II stellen einen Schritt hin zu polizeilichen Befugnissen der Nachrichtendienste dar, „wie überhaupt das Terrorismusbekämpfungsg[esetz] eine Tendenz zur Relativierung des Trennungsgebots zwischen Polizei und Nachrichtendiensten aufweist“ (Garstka 2002: 524). Als viel gravierender als die Änderung des § 129b StGB und die Abschaffung des Religionsprivilegs bewertet auch Hans-Jürgen Lange die vielen Gesetzesnovellierungen des Sicherheitspaketes II, die die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden ausweiten und zu einer Aufweichung des Trennungsgebots von Polizei und Nachrichtendiensten führen: „Hier werden ehemals ‚eiserne‘ Prinzipien des bundesdeutschen Sicherheitssystems noch weiter ausgehöhlt, als dies ohnehin schon seit Jahren geschieht“ (Lange 2002a: 66), d.h. der Prozess der schrittweisen Relativierung des Trennungsgebots wurde nicht erst durch den 11. September hervorgerufen, sondern erhielt lediglich durch sie lediglich „einen kräftigen neuen Schub“ (Prantl 2002: 59). Umgekehrt besteht der diesbezügliche Unterschied zwischen den ersten und den Reaktionen auf den 11. September allenfalls in der *Dimension* der Relativierung, wenn beispielsweise festgestellt wird, dass durch die entscheidenden Erweiterungen und Verbesserungen der institutionellen Abgrenzungen und Durchlässigkeiten zwischen Geheimdiensten und den Exekutivbehörden das verfassungsrechtlich abgesicherte Trennungsgebot zum Teil sogar preisgegeben worden ist (vgl. Sack 2002: 52).

Abschließend kann festgestellt werden, dass die Kompetenzerweiterungen bei Polizei und Geheimdiensten in Folge eines Terroranschlages schrittweise mindestens zu einer „Aufweichung“ des verfassungsrechtlich festgeschriebenen Trennungsgebots führt: „Zwischen dem rein präventiven Charakter der Vorfeldmaßnahmen und repressiver Strafverfolgung kann immer weniger unterschieden werden“ (Lepsius 2004: 12). Diese sukzessive Relativierung der ehemals strikten Trennung zwischen Verfassungsschutz- und Polizeiaufgaben kann damit erklärt werden, dass für den sicherheitspolitischen Kollektivakteur im Falle der Konfrontation mit Terrorismus alle speziellen Kompetenzzuweisungen als *Verbote* erscheinen, das Nötige im Sinne der Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit zu tun; „alle sinnreichen Kompetenzabgrenzungen, ohne die die verschiedenen Befehlsstränge sich laufend verheddern würden, erweisen sich als *Be-*, um nicht zu sagen *Verhinderung* eines erfolgreich zielführenden Zusammenwirkens“ [Hervorhebungen im Original, H.M.] (Gegenstandspunkt 2001: 136). Und so erscheint es nur konsequent, wenn unter anderem Bernd Georg Thamm vor

dem Hintergrund des „neuen Terrorismus“ fragt: „Ist das Trennungsgebot noch aktuell?“, um letztlich festzustellen, dass ein Trennungsgebot bei der Realisierung eines neuen Bekämpfungskonzeptes nicht nur hinderlich ist, sondern bei nationaler Beibehaltung selbst zur Gefahr in einer internationalen Gefahrenabwehr werden kann (vgl. Thamm 2003: 250).

## 6 Das Spannungsverhältnis Freiheit versus Sicherheit

Über die zuvor genannten konkreten Gemeinsamkeiten in der staatlichen Reaktion auf den Terrorismus vor und nach dem 11. September hinaus, verweisen die gesetzlichen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung auf ein der Sicherheitspolitik immanentes Problem, welches als *Kontinuum* der staatlichen Politik der Inneren Sicherheit bezeichnet werden kann: Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit (vgl. 2.1). Zwar besteht in allen freiheitlichen Demokratien grundsätzlich ein Dilemma zwischen Sicherheit und Freiheit (vgl. Müller 2001: 47); die Diskussion um dieses Spannungsverhältnis entfaltet aber besonders im Bezug auf die staatliche Terrorbekämpfung und die dadurch hervorgerufenen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit ihre Relevanz. Im Hinblick auf die Anti-Terror-Maßnahmen erscheint es daher geboten, auf die rechtsstaatliche Problematik der beschlossenen Terrorabwehrmaßnahmen einzugehen. Dazu sollen kurz die verschiedenen Positionen der Debatte dargestellt werden, um in diesem Kontext nach der Bedeutung der staatlichen Maßnahmen für den Rechtsstaat und nach einer adäquaten Einordnung der Diskussion zu fragen.

Die demokratischen Grundrechte sind angelegt auf die Abwehr des staatlichen Eingriffs. Im Konfliktfall, wie ihn ein terroristischer Angriff darstellt, ruft die Sicherheit aber, die der Staat gewährleistet, nach diesem Eingriff. Somit kollidiert also die Sicherheit mit den grundrechtlichen Eingriffsverboten und wirkt notwendig grundrechtsbeschränkend und freiheitsmindernd (vgl. Isensee 1983: 2). Dieses „Spannungsverhältnis“ zwischen Freiheit und Sicherheit, welches häufig als unvereinbar angesehen wird (vgl. Glaeßner 2003: 10), kommt in der staatlichen Reaktion auf den Terrorismus voll zum Tragen.

Als Folge terroristischer Anschläge wurden regelmäßig die bestehenden Sicherheitsgesetze und Sicherheitsvorkehrungen unverzüglich auf Defizite überprüft. Ergebnis dieser Überprüfung waren vor allem neue, schnell verabschiedete Sicherheitsgesetze, die zahlreiche Eingriffe in die bürgerlichen Grund- und Freiheitsrechte enthielten. Wenn der Staat also sein Gewaltmonopol durch terroristische Anschläge als gefährdet erklärt, werden die in „normalen Zeiten“ gepflegten Freiheitsrechte praktisch relativiert,

wie die Einschränkungen durch die Anti-Terror- und Sicherheitsgesetze belegen: „Schutz *vor* dem Staat kann und darf nicht mehr verlangt werden, wenn und seit der Schutz *des* Staates an der Spitze der politischen Agenda steht [...] [Hervorhebungen im Original, H.M.]“ (Gegenstandspunkt 2001: 137). Demnach kann konstatiert werden, dass sich in Folge eines Terroranschlages die Sicherheitsbelange gegenüber Freiheitsrechten durchzusetzen pflegen (vgl. Lepsius 2004: 20).

Ebenso regelmäßig wie Grund- und Freiheitsrechte durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus eingeschränkt werden, stellt sich dabei die Frage nach dem Verhältnis zwischen Sicherheit und Freiheitsrechten. Die Kollision von staatlichen Sicherheitsinteressen mit individuellen Freiheitsinteressen ist in Deutschland nicht erst seit dem 11. September ein viel diskutiertes Problem. Ähnlich den einzelnen sicherheitspolitischen Bestimmungen (vgl. 5.2) ist auch diese Debatte vor dem Hintergrund einer Entwicklung zu sehen, die seit Beginn der staatlichen Terrorbekämpfung andauert und kontinuierliche Abwägung zwischen Sicherheit und Freiheit vornimmt, wobei die wesentlichen Grundentscheidungen in den 1970er Jahren getroffen wurden. Bereits damals, und hier vor allem im Anschluss an den Deutschen Herbst 1977 waren zahlreiche freiheitsbeschränkende Gesetze ergangen, die eine intensive Debatte über das zulässige Maß an Freiheitsbeschränkungen zugunsten der Sicherheit vor Terroranschlägen auslösten (vgl. Lepsius 2004: 1).

In der politischen Debatte über die Anti-Terror-Maßnahmen und dem grundsätzlichen Problem des Umgangs mit Terrorismus zeigen sich Unterschiede in der Bewertung des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit. Bei der Annahme eines Widerspruchs der Werte „Freiheit“ und „Sicherheit“ „stellt sich die Parteinahme für die Freiheit als ‚liberal‘ dar, während die für die Sicherheit den Stempel ‚konservativ‘ erhält“ (Isensee 1983: 1). Das konservative Sicherheitsideal erklärt die „Sicherheit“ zum Staatszweck (vgl. Bisanz/Gerstenberg 2003 322), leitet dabei aus dem Grundgesetz ein Grundrecht auf Sicherheit ab und erklärt die Sicherheit als Voraussetzung für die Freiheit: „Wer durch Terror und Kriminalität bedroht wird, lebt nicht frei. Das Grundrecht auf Sicherheit steht auch, zwar nicht direkt, aber sehr wohl indirekt, im Grundgesetz“ (Schily 2001b). Generell geht es dabei um eine ausgewogene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit, die im Falle einer großen Gefahr jedoch zu Lasten des Grundrechts verschoben werden müsse (vgl. Bisanz/Gerstenberg 2003 322). Dagegen gehört zum liberalen Sicher-

heitsideal das Bekenntnis, „dass es eine absolute Sicherheit nicht geben kann, nicht in einer Demokratie und erst Recht nicht in einer Diktatur“ (Hirsch 2002: 26). Diese prinzipiellen Standpunkte lassen sich an der Bewertung der einzelnen Anti-Terror-Maßnahmen nachvollziehen. Ein grundsätzlicher Unterschied in der Kritik zwischen den Novellierungen der 1970er Jahre und denen nach dem 11. September fällt dabei nicht auf. Während von konservativer Seite die einzelnen Terrorbekämpfungsmaßnahmen meist als nicht ausreichend kritisiert wurden, erscheint die gegensätzliche Kritik, die jenseits einer großen Öffentlichkeit stattfand und fast ausschließlich durch „Experten“ vorgebracht wurde, facettenreicher.

Bereits 1972 kritisierte Jürgen Roth die laufende Aushöhlung verfassungsmäßiger Rechte durch Legislative und Exekutive (Roth 1972: 15). In Folge der Sicherheitspakete I und II wandten sich vor allem Anwalts- und Richterorganisationen, Bürgerrechtler und Rechtsprofessoren gegen die Gesetze, die sie als die „Stunde der Exekutive“ interpretierten, hin zu einem „Überwachungsstaat“, wenn nicht gar zu einem neuen Staatstypus: dem Präventionsstaat, der den Rechtsstaat<sup>29</sup> ablöse, indem er dessen Prinzipien umkehre (vgl. Buckel/Kannankulam 2002: 34). Die prinzipielle Problematik der antiterroristischen Sicherheitsmaßnahmen besteht nach Erhard Denninger darin, dass sich die an Freiheit und Autonomie des Einzelnen orientierte Funktionslogik des liberalen *Rechtsstaats* und die an Sicherheit und Effizienz orientierte Logik des Sicherheits- oder *Präventionsstaates* einander tendenziell ausschließen (vgl. Denninger 2002b: 48). Und so werden die Anti-Terror-Maßnahmen bereits zu RAF-Zeiten als Weg in den Präventionsstaat und Verlust an Rechtsstaatlichkeit kritisiert (vgl. Kutscha 2001: 1301), mit dem Hinweis, dass „[m]an [...] die Feinde des Rechtsstaates nicht mit dessen Abbau [bekämpft]“ (Hirsch 2002: 26).

Die staatlichen Abwehrmaßnahmen gegen den Terrorismus jedoch als einen *Abbau* von Rechtsstaatlichkeit (vgl. Müller-Heidelberg 2002: 28) zu werten, erscheint sowohl vor dem Hintergrund des Zwecks als auch des Zustandekommens der Maßnahmen als fraglich. Vielmehr stellen die ge-

---

<sup>29</sup> „Rechtsstaat ist ein vom Grundgesetz selbst nicht gebrauchter Begriff, der aus dem deutschen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts stammt und die Funktion hatte, in Zeiten einer parlamentarisch unterentwickelten Monarchie bürgerliche Freiheitsbereiche durch Gesetze gegen die Exekutive zu sichern. Historisch ist der Begriff des Rechtsstaates ein Demokratiesubstitut, weswegen er auch eine spezifisch deutsche verfassungsrechtliche Kategorie ist, die sich im Verfassungsrecht anderer westlicher Staaten so nicht findet“ (Lepsius 2004: 21).

troffenen Abwehrmaßnahmen einen *Ausbau* des Rechtsstaats dar. Diese Unterscheidung ist deshalb von Bedeutung, da der Begriff „Abbau“ ein Abwenden von rechtsstaatlichen Prinzipien und damit (weil der Begriff Rechtsstaat als Demokratiesubstitut fungiert (vgl. Lepsius 21)) ein Abwenden von demokratischen Strukturen impliziert. Diese Abwendung findet aber durch die Terrorismusgesetze nicht statt. Im Gegenteil: Zur Durchsetzung des staatlichen Programms „Terrorbekämpfung“ bedient sich die Regierung ihrer Kompetenz zur Rechtssetzung. Die Veränderung und Modifikation von zahlreichen Paragrafen machen aus der Rechtsordnung ein dem Kampf gegen den Terrorismus *angepasstes* Instrument. Hinsichtlich dieser Zweckbestimmung werden die relevanten Gesetze untersucht und gegebenenfalls geändert. Anti-Terror-Gesetze in demokratischen Rechtsstaaten erfüllen also den Zweck, Möglichkeiten für den Staat zu schaffen, terroristische Angriffe abzuwehren oder präventiv zu vereiteln (vgl. Meyer 2002: 6). Anders jedoch als in den USA, wo der Terroranschlag als kriegerischer Akt bewertet wurde, blieb in Deutschland die Schwelle zwischen Krieg und Terrorismus gewahrt, indem die Angriffe vom 11. September „lediglich“ als terroristischer Akt gewertet wurden. Für das Verhältnis von Freiheitsrechten und Sicherheit hatte dies zur Folge, dass nicht auf ein Sonderrechtsregime des Kriegsrechts oder auf ein Ausnahmerecht zurückgegriffen wurde, sondern sich die getroffenen Maßnahmen in einem normalen rechtsstaatlichen Rahmen bewegen mussten (vgl. Lepsius 2004: 5). Wenn also einerseits festgestellt wird, dass „[a]lle gesetzlichen Verschärfungen und dargestellten Maßnahmen usw. fast ausnahmslos auch vor Gericht bestanden [haben]“<sup>30</sup> (Sack 2002: 64), und andererseits die Maßnahmen zur Terrorbekämpfung grundsätzlich auf einem breiten Konsens sowohl im Parlament (mit Ausnahme der PDS), als auch in der Öffentlichkeit basierten (vgl. Kamp 2002: 429), kann festgestellt werden, dass ein demokratischer Konsens bei der Terrorismusbekämpfung nicht verlassen wurde. Statt eines Abbaus des Rechtsstaates findet durch die Gesetzesnovellierungen eine *Verrechtlichung* eines zuvor politikfreien Raums statt, durch die das Politikfeld Innere Si-

---

<sup>30</sup> Am Beispiel der Landgerichte Wiesbaden und Berlin, die die Rasterfahndung für rechtswidrig erklärte (vgl. 5.2.2) sowie am aktuellen Beispiel des Bundesverfassungsgerichtes, welches die Rasterfahndung erschwert (Kerscher / Heims 2006: 1), wird der rechtsstaatliche Maßstab, dem sämtliche Neuerungen unterliegen, nicht etwa widerlegt, sondern bestätigt: Dort nämlich, wo die Maßnahmen nach Ansicht der Gerichte *nicht* den grundgesetzlichen Standards entsprechen, werden sie eingeschränkt oder gänzlich zurückgenommen.

cherheit neu strukturiert wird. Durch das Schließen von Rechtslücken und die damit einher gehende Einschränkung von Freiheits- und Bürgerrechten findet demnach ein Ausbau des Rechtsstaates statt, der allen rechtlichen und rechtsstaatlichen Vorgaben genügt.

Mit der Feststellung, dass es sich bei der staatlichen Reaktion auf den Terrorismus um keinen Ab- sondern einen Ausbau des Rechtsstaates handelt, ist aber die Debatte um das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit noch nicht hinreichend charakterisiert, da sich der Streit vor allem an einer „Kosten/Nutzen-Abwägung“ entzündet und an der Frage, ob die eingeleiteten Maßnahmen zur Terrorbekämpfung angemessen sind. Dabei spielt die Funktion des Rechtsstaates eine entscheidende Rolle: „Die Funktionslogik des Rechtsstaates ist [...] grundsätzlich die einer *bemessenen und angemessenen Reaktion*, weshalb die *Bestimmtheit des Gesetzes* und der Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit der Mittel* oder das *Übermaßverbot* tragende Säule des rechtsstaatlichen Polizeirechts bilden [Hervorhebungen im Original, H.M.]“ (Denninger 2002c: 88). Der Gesetzgeber muss bei den Sicherheitsgesetzen also stets eine Abwägung zwischen dem Schutz individueller Grundrechte einerseits und seinen eigenen Sicherheitsinteressen andererseits vornehmen. Es geht also letztlich deshalb um Verhältnismäßigkeit und Effizienz, „um zu vermeiden, dass die inhärenten Risiken und Nebenwirkungen der Terrorprävention über das eigentliche Ziel hinauschießen“ (Giessmann 2002: 30). Jeder staatliche Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger bedarf also neben der entsprechenden gesetzlichen Grundlage einer überzeugenden Rechtfertigung (vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit 2002). Diese, vom Staat vorgenommene Abwägung setzt sich in der Diskussion um „Freiheit und Sicherheit“ fort. Bei der in der Diskussion um die Terrorbekämpfungsmaßnahmen vorgenommenen „Kosten/Nutzen-Abwägung“ ist jedoch auffällig, dass sich die Kosten und Nutzen der Terrorbekämpfung objektiv nicht vergleichen lassen, da sich die Kosten der staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus auf die *Bürgerfreiheit* beziehen, der Nutzen dieser Bestimmungen aber den *Erfolg* der staatlichen Terrorbekämpfung beschreibt. Zwar gibt es diese Kosten (hier sind vor allem die schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses, der allgemeinen Handlungsfreiheit, der informationellen Selbstbestimmung sowie des Asylrechts des Sicherheitspakets II zu nennen (vgl. Lepsius 2004: 16), die auch als die größte Einschränkung der Grundrechte seit dem Deutschen Herbst

1977 bezeichnet werden (vgl. Bussemer/Cammann 2002: 2)) und auch den Nutzen in der Terrorbekämpfung – sie lassen sich aber nicht gegeneinander abwägen: Während sich nämlich die einen Argumente aufgrund ihres Nutzens positiv auf die Maßnahmen zur Terrorbekämpfung beziehen, werden sie von anderer Seite aufgrund der hohen Kosten im Bereich der Relativierung von bürgerlichen Freiheiten abgelehnt. Die Wahrung bürgerlicher Grundfreiheiten steht also in keinem Verhältnis zu den staatlichen Abwehrmaßnahmen, da sich etwa weniger Freiheit nicht durch mehr Sicherheit ausgleichen lässt. Somit fällt das Resultat dieser Abwägung notwendigerweise beliebig aus und die „persönliche Präferenz“ entscheidet letztlich, ob die getroffenen Maßnahmen als verhältnismäßig eingestuft werden oder nicht. Freiheit und Sicherheit können also im Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus als nicht kommensurabel betrachtet werden.

So unterschiedlich aber auch die Bewertungen der staatlichen Abwehrmaßnahmen aufgrund des Vergleichs zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“ ausfallen, fällt in der Debatte insgesamt auf, dass der gesetzliche Handlungsbedarf per se als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Es besteht kein Zweifel in Politik und Öffentlichkeit, dass auf terroristische Anschläge mit gesetzlichen Maßnahmen unverzüglich reagiert werden muss: „Ob gesetzlicher Regelungsbedarf besteht, stand außer Debatte“ (Lepsius 2004: 2). Allein die Frage *wie* auf den Terrorismus zu reagieren sei, war Gegenstand der kontrovers geführten Debatte, auch wenn diese Frage durch die Antiterrorpakete aus dem Bundesinnenministerium faktisch vorgegeben wurde. Denn selbst scharfe Kritiker der Anti-Terror-Maßnahmen räumen die Notwendigkeit ein, dass ein Staat für seine Bürger Sicherheit gewährleisten muss: „Natürlich muss ein Staat in der Lage sein, die Aufgaben zu erfüllen, die der Bürger von ihm verlangt“ (Hirsch 2002: 26). Und während auf der einen Seite der Ausbau der Sicherheitsorgane durch zunehmende Kooperation und Kompetenzerweiterung als effektivstes Mittel zur Wahrung der Inneren Sicherheit angesehen werden, wird auf der anderen Seite betont, dass „Menschen- und Bürgerrechte [...] noch immer die besten Garanten der inneren Sicherheit [sind]“ (Bussemer/Cammann 2002: 2). Die nahezu ausschließlich konstruktiven Beiträge in der Debatte um die Bewertung der staatlichen Anti-Terror-Maßnahmen können mit dem in Folge eines Terrorangriffs einsetzenden „Ausnahmestand“ (vgl. Jaschke 1991: 249) erklärt werden: „Wer möchte sich in dieser Situation schon den Vorwurf einhandeln, er lege dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus Steine in

den Weg?“ (Kutscha 2001: 1298). Die Frage, die letztlich Vertreter des liberalen und konservativen Sicherheitsideals eint, ist also, ob die staatlichen Maßnahmen sowohl *angemessen* als auch *effektiv* sind, denn: „Selbstverständlich erfordert die Terrorismusbekämpfung ein Stück ‚Überwachungsstaat‘ – die Frage ist nur, wie viel, unter welchen Voraussetzungen, mit welchen Mitteln, in welchen Verfahren und mit welchen Kontrollen?“ (Denninger 2002a: 24).

Wenn nun aber der Maßstab „Innere Sicherheit“ grundsätzlich in der Debatte geteilt wird, nämlich dass es Aufgabe des Staates ist, Innere Sicherheit in Folge eines terroristischen Angriffs (wieder-) herzustellen, und sich der Streit lediglich an der Frage entzündet, wie diese Sicherheit am besten umzusetzen ist, ließe sich die Frage stellen, ob die Debatte tatsächlich so intransigent ist, wie es zunächst den Anschein hat.



## 7 Der Ausbau der staatlichen Sicherheitsarchitektur

In Fragen der Inneren Sicherheit tritt der Staat als Kollektivakteur auf. Da der Terrorismus einen Angriff auf das staatliche Gewaltmonopol darstellt, begegnet der Staat dem Terrorismus mit einem außerordentlich hohen Aufwand. Die Tatsache, dass ein solcher Angriff nicht vereitelt werden konnte, verweist auf Lücken in der staatlichen Sicherheitsarchitektur: Die Instrumente der Inneren Sicherheit werden als nicht mehr ausreichend eingestuft. Daraus folgen ein Handlungs- bzw. Nachholbedarf und zugleich eine neue Gewichtung des Politikfeldes Innere Sicherheit, die für eine zuvor offensichtlich nicht ausreichende Praxis steht. Es werden Versäumnisse bei der Informationssammlung, bei der Kooperation und der Koordination der einzelnen Sicherheitsbehörden diagnostiziert. Das Instrument, dessen sich der Staat zum Zweck der Behebung eines solchen Defizits bedient, ist dabei seine Rechtsordnung, die dahingehend verändert wird, dass sie den neuen Anforderungen genügt. Resultat dieser sicherheitspolitischen Anpassung ist eine Änderung der allgemeinen Rechtslage. Daraus folgen ein struktureller Umbau, ein personeller, technischer, und also finanzieller Ausbau, sowie eine Kompetenzerweiterung der Sicherheitsorgane, welche an den einzelnen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung evident werden.

Die gestiegene Bedeutung von Fragen der Inneren Sicherheit manifestierte sich primär an den in den 1970er Jahren aufkommenden terroristischen Aktivitäten. Im Verlauf der Auseinandersetzung zwischen Terrorismus und Staat kam es zu einem qualitativen Wandel im System staatlicher Sicherheitspolitik. Bei den bis dahin auf terroristische Anschläge nicht vorbereiteten Sicherheitseinrichtungen kam es zu massiven Veränderungen, um den *Ermittlungsnotstand* der Sicherheitsbehörden zu überwinden und um adäquat auf die neue Herausforderung reagieren zu können. Unter Anwendung großer personeller, finanzieller und materieller Mittel für die Polizeien der Länder und des Bundes wurden auch die Kompetenzen zwischen den einzelnen Sicherheitsbehörden neu geregelt. Wenngleich die Polizeihöhe bei den Ländern liegt, nutzte der Bund seine wesentlichen Einflussmög-

lichkeiten, um in Folge der Terrorismusbekämpfung beständig Kompetenzerweiterungen bei Behörden wie dem BKA, dem BGS und dem BfV, sowie bei der Generalbundesanwaltschaft und dem Rechtsinstrumentarium des Strafprozessrechtes und des Strafrechtes durchzusetzen. Die Zentralisierungstendenzen zugunsten der Sicherheitseinrichtungen des Bundes zielten vor allem auf eine zentrale Sammlung und Speicherung von Informationen über den Terrorismus, da der „kooperative Föderalismus“ hinsichtlich des Informationsflusses zwischen den Behörden noch gravierende Mängel aufwies. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Rolle und Funktion des BKA hervorzuheben, welches von einer vergleichsweise unbedeutenden Behörde zur wichtigsten Informations-, Koordinations- und Kommunikationszentrale bei der Terrorismusbekämpfung ausgebaut wurde. Vor allem auf dem für den Kampf gegen den Terrorismus so wichtigen Gebiet des Nachrichtenaustausches zwischen den einzelnen Behörden konnte die Effektivität so deutlich gesteigert werden.

Nach dem 11. September waren derart einschneidende Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit nicht mehr nötig. Dennoch konnte durch die Sicherheitspakete I und II die Zusammenarbeit der Akteure erneut deutlich verbessert werden und auch die Kompetenzen der relevanten Sicherheitseinrichtungen wurden, etwa durch die verdachtsunabhängigen BKA-Ermittlungen, erneut ausgeweitet. Bei der institutionen- und länderübergreifenden Kooperation spielte eine Bund-Länder-Konkurrenz nach dem 11. September kaum noch eine Rolle. Zwar werden nach wie vor Defizite bezüglich der Kooperation und der Zentralisierung von Daten gemacht, wie etwa die aktuelle Einführung „Anti-Terror-Datei“ zeigt. Aber durch die Sicherheitspakete konnten bisherige Schwachstellen beseitigt werden, so dass die Arbeit der Behörden insgesamt so effektiv ist, wie nie zuvor. Dies gilt besonders im Bezug auf Daten von Ausländern, die in Folge der Reaktion auf den 11. September einer verstärkten staatlichen Überprüfung unterzogen wurden.

Die Verschärfung polizeirechtlicher und polizeitaktischer Kompetenzen und der Ausbau der inneren Sicherheitsapparate sowohl vor als auch nach dem 11. September können also als Tenor der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung bezeichnet werden (vgl. Giessmann 2002: 27). Die Kontinuität staatlicher Reaktion auf den Terrorismus kann vor allem anhand der §§ 129a und 129b, dem Instrument der Rasterfahndung, sowie der durch Terroranschläge zunehmenden Kooperation der sicherheitspolitischen Akteure

nachgewiesen werden, da diese Kategorien wiederholt als staatliche Mittel zur Terrorbekämpfung eingesetzt wurden. In dem gleichen Maße aber, in dem als Folge terroristischer Anschläge regelmäßig die bestehenden Sicherheitsgesetze und Sicherheitsvorkehrungen unverzüglich auf Defizite überprüft werden, stoßen die Maßnahmen zur Terrorbekämpfung und die damit einhergehenden strukturellen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit auf teilweise heftige Kritik. Diese Kritik kann anhand der Kontinuitäten innere Nachrüstung aufgezeigt werden: Durch die *Vorfeldkriminalisierung* des „Anti-Terror-Paragrafen“ oder den durch die Rasterfahndung hervorgegerufenen Generalverdacht entferne man sich vom Ideal des Rechtsstaates und auch die großflächigen Kompetenzüberschneidungen insbesondere im Staatsschutzbereich bedeute eine Aufweichung des Trennungsgebots und damit einen Verlust an Rechtsstaatlichkeit. Diese Kritik mündet schließlich in der Diskussion um das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit. Da aber Freiheit und Sicherheit bezüglich der Terrorbekämpfung nicht vergleichbar sind, weil sie sich auf unterschiedliche Subjekte beziehen, geht diese Debatte von einer falschen Dichotomie aus, die nur sehr begrenzt nachvollziehbar ist.

Dieser Hinweis ist auch deshalb bedeutsam, da im Rückblick und im Vergleich die problematischen Seiten staatlicher Reaktion auf den Terrorismus nicht zu übersehen sind. In dem der Staat nämlich präventiv auf den Terrorismus reagiert und (aufgrund unzureichenden Wissens über die neuen Täter nach dem 11. September) diffus die inneren Sicherheitsstandards verschärft, schränkt er damit die Freiheitsrechte der Bürger objektiv ein. Damit beabsichtigt er nicht nur seine Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen: „Mehr noch: wenn er schon [...] seine mangelnden Steuerungsleistungen eingestehen muss, dann will er zumindest in diesem ureigenen Bereich, dem des Gewaltmonopols zum Schutz seiner Bürger vor Gefahren, demonstrieren, dass er Garant der Sicherheit zu sein in der Lage ist“ (Lange 2002b: 24). Aber genau diese Sicherheitsgarantie scheint es nicht zu geben. Keine noch so repressive wie präventive staatliche Maßnahme vermag es, sämtliche terroristische Anschläge zu vereiteln. Zwar kann es einem Staat gelingen, durch effektive Schritte die Handlungs- und Bewegungsfreiheit einzelner Terroristen einzuschränken. Die in dieser Arbeit aufgezeigten Maßnahmen zur Terrorbekämpfung samt ihrer nachhaltigen Veränderungen im Politikfeld Innere Sicherheit können allerdings nicht darüber hinweg täuschen, dass es letztlich kein verlässliches Mittel zur Bekämpfung und

Ausschaltung des Terrorismus zu geben scheint. Somit erscheint es auch fragwürdig, den durch die staatlichen Maßnahmen implizit geschürten Erwartungen (nämlich, dass es nur der passenden Mittel bedürfe, die Gefahr vor terroristischen Anschlägen zu bannen) zu folgen.

Ebenso problematisch wie die Grundrechtseinschränkungen selbst, erscheint mir die in zahlreichen Beiträgen aufgestellte These, die staatlichen Maßnahmen zur Terrorbekämpfung verwiesen auf einen strukturellen oder prinzipiellen Wandel des demokratischen Staates hin zu einem Obrigkeits- oder Polizeistaat. Schließlich konnte an einzelnen Maßnahmen exemplarisch gezeigt werden, dass hier rechtsförmig Gesetzeslücken geschlossen wurden, statt eine rechtslose und also undemokratische Struktur zu etablieren. Die einzelnen Maßnahmen dienten alleine dem Zweck, den Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Der Ausbau der staatlichen Sicherheitsarchitektur und der damit teilweise einhergehende Abbau bürgerlicher Freiheitsrechte sind also nicht gleichbedeutend mit einem Abbau rechtsstaatlicher Prinzipien. Damit kann die eingangs aufgestellte These, dass durch die staatliche Reaktion auf den Terrorismus kein *Ab-* sondern ein *Ausbau* des Rechtsstaates stattfindet, verifiziert werden.

Auf offen gebliebene Fragen und damit auf einen weiteren Untersuchungsbedarf verweist hingegen die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung bei der Bekämpfung des Terrorismus. Aufgrund des hier vorgestellten Ergebnisses ist davon auszugehen, dass dieser Aspekt der staatlichen Reaktion auf den Terrorismus einer genaueren Betrachtung bedarf. Wenn dieser Gesichtspunkt auch während der 1970er Jahre allenfalls eine untergeordnete Rolle spielte, so wird spätestens an der Reaktion auf den 11. September ersichtlich, dass eine rein nationalstaatliche Analyseebene, die sich ausschließlich auf die Innere Sicherheit Deutschlands bezieht, nicht unproblematisch ist. Immerhin erscheint die Antiterrorpolitik nach dem 11. September als ein integriertes Element der Innen- *und* der Außenpolitik. Vor dem Hintergrund weit reichender gesellschaftlicher Veränderungen in Zuge der Internationalisierung – und hier vor allem der Europäisierung – kann demnach im Bereich der Inneren Sicherheit von einer „Entgrenzung“ ehemals nationalstaatlicher Sicherheitssysteme gesprochen werden (vgl. Lange 2003a: 7): Wie die Anschläge in Madrid und London belegen, wird die deutsche Sicherheitspolitik von (Terror-) Ereignissen in anderen Staaten beeinflusst und europäische Maßnahmen zur Terrorbekämpfung dringen tief in den Kernbereich nationaler Souveränität ein (vgl. europäi-

scher Haftbefehl). Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, dass auch das außenpolitische Interesse und Engagement Deutschlands in die Erklärung der Anti-Terror-Maßnahmen mit einbezogen werden, um dabei die Wechselwirkung zwischen dem Einsatz militärischer Mittel und den innenpolitischen Maßnahmen genauer zu untersuchen. Zum anderen könnte auf der Basis der hier vorliegenden Ergebnisse ein Vergleich mit den Maßnahmen anderer Staaten in Hinblick auf eine sich verändernde Sicherheitsstruktur aufschlussreich sein. Schließlich sind in Folge der Terroranschläge vom 11. September in allen westlichen Staaten weit reichende Änderungen in den innergesellschaftlichen Sicherheitssystemen vorgenommen worden (vgl. z.B. den „PATRIOT Act“ der USA), bei denen zunehmend davon ausgegangen wird, dass dadurch in Zukunft zwischen Belangen der inneren und äußeren Sicherheit nicht mehr zu unterscheiden sein wird und die entsprechenden Politiken aufeinander abgestimmt werden müssen (vgl. Lange 2002b: 21).



## 8 Literaturverzeichnis

- Aden*, Hartmut, 1998: Europäische Polizeikooperation, in: *Hitzler*, Roland/*Hornbostel*, Stefan/*Neckel*, Sighard (Hrsg.): Inszenierung: Innere Sicherheit, Daten und Diskurse, Opladen, 65-76.
- Althammer*, Walter, 1978: Gegen den Terror, Texte und Dokumente, Bonn.
- Augstein*, Franziska, 2002: Otto, jetzt werden sie berühmt, in: Süddeutsche Zeitung, 17. Oktober 2002, 13.
- Aust*, Stefan/*Schnibben*, Cordt (Hrsg.): 2002: 11. September, Geschichte eines Terrorangriffs, Stuttgart/München.
- Bakker Schut*, Pieter, 1997: Stammheim, Der Prozeß gegen die Rote Armee Fraktion, Die notwendige Korrektur der herrschenden Meinung, Bonn.
- Baldus*, Manfred, 2002: Der Beitrag des Europäischen Polizeiamtes (Europol) zur Bekämpfung des Terrorismus, in: *Koch*, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 121-137.
- Beck*, Ulrich, 2002: Das Schweigen der Wörter, Über Terror und Krieg, Frankfurt am Main.
- Behr*, Hartmut, 2002: Neue Organisationsformen des Terrorismus und Ordnungstypologien transnationaler Politik, in: *Bendel*, Petra/*Hildebrandt*, Mathias (Hrsg.): Im Schatten des Terrorismus, Hintergründe, Strukturen, Konsequenzen des 11. September 2001, Wiesbaden, 109-130.
- Berlit*, Uwe/*Dreier*, Horst, 1984: Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Protest und Reaktion, Analysen zum Terrorismus 4/2, 228-318.
- Beste*, Hubert, 2003: Zum Verhältnis von Polizei und profitorientierten Sicherheitsproduzenten, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Studien zur Inneren Sicherheit Band 4, Opladen, 427-453.
- Bisanz*, Stefan/*Gerstenberg*, Uwe, 2003: Neue Sicherheitsstrukturen als Antwort auf terroristische Anschläge, in: *Hirschmann*,

- Kai/Leggemann, Christian (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 319-338.
- Brand, Enno, 1988: Staatsgewalt, Politische Unterdrückung und Innere Sicherheit in der Bundesrepublik, Göttingen.
- Buckel, Sonja/Kannankulam, John, 2002: Zur Kritik der Anti-Terror-Gesetze nach dem ‚11. September‘, Sicherheit im postfordistischen Präventionsstaat, in: Das Argument 244, 34-50.
- Bull, Hans Peter, 2000: Politische Steuerung im Politikfeld Innere Sicherheit, in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit Band 1, Opladen, 401-414.
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): 2002: Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), in: Bundesgesetzblatt Teil 1, Nr.3, 361-395.
- Bundesministerium der Verteidigung, 2003: Luftsicherheitsgesetz: Kabinettsentwurf, Berlin. [URL: [http://www.bmvg.de/ministerium/0301105\\_luftsicherheit.php](http://www.bmvg.de/ministerium/0301105_luftsicherheit.php)] (20.02.04)
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): 1978: Terrorismusbekämpfung 1977/78, in: Innere Sicherheit 43, 1-6.
- Bundesministerium des Innern, 2001: Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), Berlin. [URL: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_66918.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_66918.htm)] (20.02.04)
- Bundesministerium des Innern, 2003a: Bekämpfung des Terrorismus, Berlin. [URL: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix\\_93040.htm?](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_93040.htm?)] (20.02.04)
- Bundesministerium des Innern, 2003b: Lexikon, Terrorismus, Berlin. [URL: [http://www.bmi.bund.de/frame/sonstige/Lexikon/ix3732\\_17904.htm?script=1](http://www.bmi.bund.de/frame/sonstige/Lexikon/ix3732_17904.htm?script=1)] (20.02.04)
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): 2002: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Bündnis 90/Die Grünen, 1998: Grün ist der Wechsel, Programm zur Bundestagswahl 1998, Bonn.
- Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Kauf, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falco, 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/New York.

- Busch*, Heiner, 1995: Grenzenlose Polizei?, Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster.
- Bussemer*, Thymian/*Cammann*, Alexander, 2002: Editorial, in: Vorgänge 159, 1-3.
- Chomsky*, Noam, 2002: The Attack, Hintergründe und Folgen, Hamburg.
- Conert*, Hansgeorg, 2002: Das amerikanische Imperium, Der „Krieg“ gegen den Terrorismus als Etappe der Neuen Weltordnung, Hamburg.
- Czempiel*, Ernst-Otto, 2001: Schlägt die Globalisierung zurück?, in: *Hoffmann*, Hilmar/*Schoeller*, Wilfried F. (Hrsg.): Wendepunkt 11. September 2001. Terror, Islam und Demokratie, Köln, 235-249.
- Cziesche*, Dominik/*Stark*, Holger/*Wassermann*, Andreas, 2002: Gigantischer Aufwand, in: Der Spiegel 11, 52-54.
- Daase*, Christopher, 1993: Sicherheitspolitik und Vergesellschaftung, Ideen zur theoretischen Orientierung der Sicherheitspolitischen Forschung, in: *Daase*, Christopher, u.a. (Hrsg.): Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden, 39-64.
- Daase*, Christopher, 2001: Terrorismus – Akteure, Strukturen, Strategien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11-12, 701-709.
- Denninger*, Erhard, 2002a: Freiheit durch Sicherheit?, Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11, 22-30.
- Denninger*, Erhard, 2002b: Freiheit durch Sicherheit? Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: *Arnim*, Gabriele von/*Deile*, Volkmar/*Hutter*, Fanz-Josef/*Kurtenbach*, Sabine/*Tessmer*, Carsten (Hrsg.): Jahrbuch Menschenrechte 2003, Schwerpunkt: Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Frankfurt am Main, 44-54.
- Denninger*, Erhard, 2002c: Freiheit durch Sicherheit?, in: *Koch*, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 83-92.
- Deutscher Bundestag*, 1976: Stenographischer Bericht, 7. Wahlperiode, 253. Sitzung, 26. Juni, Bonn.
- Dias Neto*, Theodomi, 2001: Die Neue Prävention: Kriminalitätsvorbeugung und integrierte Sicherheitspolitik, Saarbrücken.

- Dietel*, Alfred, 1987: „Inner Sicherheit“ – Verheißung und reale Möglichkeit, in: *Bull*, Hans Peter (Hrsg.): Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden, 57-82.
- Duve*, Freimut, (Hrsg.) 1978: Die Anti-Terror-Debatten im Parlament, Protokolle 1974-1978, Reinbek bei Hamburg.
- Eberlein*, Burkhard/*Grande*, Edgar, 2003: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: *Schubert*, Klaus/*Bandelow*, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 175-201.
- Eick*, Volker/*Beck*, Martin/*Wiegrefe*, Carsten, 2001: „Als Wünschen noch geholfen hat...“, Das World Trade Center als Security Shopping Mall, in: *Prokla* 125, 579-602.
- Erbel*, Günter, 2002: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn. 14-21.
- Fehn*, Karsten/*Brauns*, Miriam, 2003: Bundeswehr und Innere Sicherheit, Eine Analyse der rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen polizeilicher Aufgabenwahrnehmung durch die Streitkräfte, insbesondere bei zu Terrorzwecken entführter Passagierflugzeugen, Frankfurt.
- Fetscher*, Iring, 1977: Terrorismus und Reaktion, Köln/Frankfurt am Main.
- Funk*, Albrecht/*Werckentin*, Falco, 1977: Die siebziger Jahre: Das Jahrzehnt innerer Sicherheit?, in: *Narr*, Wolf-Dieter (Hrsg.): Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Berufsverbot und Lauschangriff, Beiträge zur Verfassung unserer Republik, Reinbek bei Hamburg, 189-210.
- Funk*, Albrecht, 1991: „Innere Sicherheit“: Symbolische Politik und exekutive Praxis, in: *Blanke*, Bernhard/*Wollmann*, Hellmut (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik, Kontinuität und Wandel, Opladen, 367-385.
- Garstka*, Hansjürgen, 2002: Terrorismusbekämpfung und Datenschutz – Zwei Themen im Konflikt, in: *Neue Justiz* 10, 524-525.
- Gegenstandspunkt* 4/01: Terrorabwehr nach innen, Bürgerfreiheit = Staatssicherheit, 134-142.
- Gegenstandspunkt* 4/03: Der amerikanische Anti-Terror-Krieg an der Heimatfront, 79-90.
- Genscher*, Hans-Dietrich, 2001 (1972): Erklärung der Bundesregierung betr. Fragen der inneren Sicherheit, in: *Gesellschaft für Nachrichtenerfassung und Nachrichtenverbreitung* (Hrsg.): Ausgewählte Dokumente der Zeitgeschichte, Bundesrepublik Deutschland (BRD), Rote Armee Fraktion (RAF), Schkeuditz, 28-30.

- Giessmann, Hans J.*, 2002: Der „Otto-Katalog“: Sicherheit auf Verdacht?, in: Vierteljahreszeitschrift für Sicherheit und Frieden 1, 27-35.
- Glaeßner, Gert-Joachim*, 2003: Sicherheit in Freiheit, Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger, Opladen.
- Gössner, Rolf*, 1991: Das Anti-Terror-System, Politische Justiz im präventiven Sicherheitsstaat, Hamburg.
- Gössner, Rolf*, 2000: „Big Brother“ & Co., Der moderne Überwachungsstaat in der Informationsgesellschaft, Hamburg.
- Gössner, Rolf*, 2002: Die Rasterfahndung nach „Schläfern“, in: Vorgänge 159, 41-51.
- Grimm, Dieter*, 2002: Die Nutzenfrage bedroht die Freiheit der Wissenschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Februar 2002, 48.
- Gusy, Christoph*, 2002: Geheimdienstliche Aufklärung und Verfassungsschutz, in: *Koch, Hans-Joachim* (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 93-119.
- Heintze, Hans-Joachim*, 2000: Völkerrecht und Terrorismus, in: *Hirschmann, Kai/Gerhard, Peter* (Hrsg.): Terrorismus als Weltweites Phänomen, Berlin, 217-240.
- Hellmann, Gunther*, 2002: Deutschland und Europa: Eine symbiotische Beziehung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48, 24-31.
- Herzog, Roman*, 1981: Der Auftrag der Verfassungsschutzbehörden, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Verfassungsschutz und Rechtsstaat, Beiträge aus Wissenschaft und Politik, Köln/Berlin/Bonn/München, 1-18.
- Hirsch, Joachim*, 1980: Der Sicherheitsstaat: Das ‚Model Deutschland‘, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt am Main.
- Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian*, 2003: Der Kampf gegen den Terrorismus in Deutschland: Ein Vorwort, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 9-18.
- Hirsch, Burkhard*, 2002: Terror und Antiterror, Zur Beratung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes im Deutschen Bundestag am 14. Dezember 2001, in: *Müller-Heidelberg, Till/Finckh, Ulrich/Steven, Elke/Neubert, Jens/Micksch, Jürgen/Kaleck, Wolfgang/Kutscha, Martin* (Hrsg.): Grundrechte-Report 2002, Zur Lager der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, 15-26.

- Hoffman*, Bruce, 2001: Terrorismus – der unerklärte Krieg, Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt am Main.
- Höll*, Susanne, 2003: Schily will weitere Gruppen verbieten, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 4. Juli 2003, 6.
- Horchem*, Hans Josef, 1988: Die verlorene Revolution, Terrorismus in Deutschland, Herford.
- Horn*, Otto, 1978: Vorschläge des Richterbundes, Gemeinsam nach Mitteln und Wegen suchen, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Extremismus, Terrorismus, Kriminalität, Bonn, 85-87.
- Humboldt*, Wilhelm von, 1967 (1792): Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirklichkeit des Staates zu bestimmen, Stuttgart.
- ID-Verlag*, 1997: Rote Armee Fraktion, Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, Berlin.
- Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS)*, 2002: Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheitspolitik, Marburg/Duisburg. [URL: <http://www.ak-innere-sicherheit.de/>] (20.02.04)
- Isensee*, Josef, 1983: Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin/New York.
- Jansen*, Klaus, 2003: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis: Eine kritische Auseinandersetzung, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 153-190.
- Jaschke*, Hans-Gerd, 1991: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit, Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen.
- Jesse*, Eckhard, 1997: Innere Sicherheit, in: *Anderson, Uwe/Woyke, Winfried* (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 221-223.
- Kamp*, Karl-Heinz, 2002: Der Erfolg im Kampf gegen den Terror – Sechs Thesen, in: *Frank, Hans/Hirschmann, Kai* (Hrsg.): Die weltweite Gefahr, Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 417-431.
- Kämper*, Gregor, 2001: Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Entwicklung, Rechtsformen, grundgesetzliche Zulässigkeit, Frankfurt am Main.
- Kanther*, Manfred, 1997: Innere Sicherheit als gesamtpolitische Aufgabe, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Innere Sicherheit als gesamtpolitische Aufgabe, Bonn, 11-20.

- Karg*, Michael Simon, 2003: Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten, Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001, München.
- Kerscher*, Helmut/*Heims*, Hans-Jörg, 2006: Karlsruhe erschwert die Rasterfahndung, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24./25. Mai 2006, 1.
- Kerscher*, Helmut, 2006: Abschluss von entführten Flugzeugen verboten, in: *Süddeutsche Zeitung*, 16. Februar 2006, 1.
- Klink*, Manfred, 2002: Innere Sicherheit – Nationale und internationale Strategien zur polizeilichen Bekämpfung des Terrorismus, in: *Frank*, Hans/*Hirschmann*, Kai (Hrsg.): Die weltweite Gefahr, Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 359-380.
- Knaup*, Horand/*Krach*, Wolfgang/*Stark*, Holger, 2001: „Alle Bürger unter Generalverdacht“, in: *Der Spiegel* 43, 34-38.
- Knelangen*, Wilhelm, 2001: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen.
- Koch*, Cordelia, 2002: Die biometrischen Merkmale – Veränderung im Sicherheitsgesetz, in: *Trittmann*, Uwe (Hrsg.): „What we’re fighting for...“, Der 11. September 2001 und die Folgen, Ausgewählte Beiträge zur Friedensethik und Sicherheitspolitik, Iserlohn, 79-84.
- Kraus*, Josef, 1997: Notwendigkeit der Wertevermittlung, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Innere Sicherheit als gesamtpolitische Aufgabe, Bonn, 47-56.
- Kraus-Vonjahr*, Martin, 2002: Der Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa, Die Innen- und Rechtspolitik der Europäischen Union nach Amsterdam und Nizza, Frankfurt am Main.
- Krumm*, Karl-Heinz, 1977: Probleme der Organisation und Koordination bei der Terrorismus-Bekämpfung in der Bundesrepublik, in: *Funke*, Manfred (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchung zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik, Düsseldorf, 317-330.
- Krumm*, Karl-Heinz, 1978: Terrorbekämpfung und Föderalismus, Die Formel der Vernunft: Zentrale Information – dezentrale Aktion, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Extremismus, Terrorismus, Kriminalität, Bonn, 80-83.
- Kutscha*, Martin, 1981: „Innere Sicherheit“ – für den Bürger?, Auflösung der Demokratie durch Überwachungsstaat und Berufsverbote, in: *Kutscha*, Martin/*Paech*, Norman (Hrsg.): Im Staat der „Inneren Si-

- cherheit“, Polizei, Verfassungsschutz, Geheimdienste, Datenkontrollen im Betrieb, Frankfurt am Main, 9-27.
- Kutscha*, Martin, 2001: Anti-Terror-Paket, Fortsetzungslieferung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 11, 1298-1301.
- Lange*, Hans-Jürgen, 1999a: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, *Studien zur Inneren Sicherheit Band 2*, Opladen.
- Lange*, Hans-Jürgen, 1999b: Europäische Innere Sicherheit, in: *Sommer, Gerlinde/Westphalen*, Raban Graf von (Hrsg.): *Staatsbürgerlexikon: Staat, Politik, Recht und Verwaltung in Deutschland und der Europäischen Union*, München, 292-293.
- Lange*, Hans-Jürgen, 2000: Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, *Studien zur Inneren Sicherheit Band 1*, Opladen, 235-255.
- Lange*, Hans-Jürgen, 2002a: Staatsverständnis und Innere Sicherheit, *Rotgrüne Kontinuitäten*, in: *Vorgänge* 1, 62-69.
- Lange*, Hans-Jürgen, 2002b: Konturen des neuen Sicherheitsbegriffs. Zur These des Zusammenwachsens von globaler, äußerer und innerer Sicherheit, in: *Ooyen*, Robert Chr. van/*Möllers*, Martin H. W. (Hrsg.): *Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand*, 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt, 21-26.
- Lange*, Hans-Jürgen, 2003a: Vorwort, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, *Studien zur Inneren Sicherheit Band 4*, Opladen, 7-9.
- Lange*, Hans-Jürgen, 2003b: Polizeiforschung, Polizeiwissenschaft oder Forschung zur Inneren Sicherheit? – Über die Etablierung eines schwierigen Gegenstandes als Wissenschaftsdisziplin, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Die Polizei der Gesellschaft, Zur Soziologie der Inneren Sicherheit*, *Studien zur Inneren Sicherheit Band 4*, Opladen, 427-453.
- Laqueur*, Walter, 2001: *Die globale Bedrohung, Neue Gefahren des Terrorismus*, München.
- Laqueur*, Walter, 2003: *Krieg dem Westen, Terrorismus im 21. Jahrhundert*, München.
- Leggemann*, Christian, 2003: Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorbekämpfung – Die aktuelle Debatte in Deutschland, in: *Hirschmann*, Kai/*Leggemann*, Christian (Hrsg.): *Der Kampf gegen den Terroris-*

- mus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 255-280.
- Leopold*, Nils, 2002: Aufgeklärte Politik öffentlicher Sicherheit oder symbolischer Krieg gegen das Böse?, Eine Analyse der Anti-Terror-Gesetzgebung, in: *Vorgänge* 159, 31-40.
- Lepsius*, Oliver: Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheitsrechten in der Bundesrepublik Deutschland nach dem 11. September 2001. [URL: <http://www.aicgs.org/publications/PDF/lepsiuss.pdf>] (20.02.04).
- Lisken*, Hans/*Lange*, Hans-Jürgen, 2000: Die Polizeien des Bundes, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit Band 1, Opladen, 151-166.
- Lutz*, Dieter S., 2002: Was ist Terrorismus? Definitionen, Wandel, Perspektiven, in: *Koch*, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 9-27.
- Maihofer*, Werner, 1978: Innere Sicherheit hat Priorität, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Extremismus, Terrorismus, Kriminalität, Bonn, 31.
- Mascolo*, Georg/*Scheidges*, Rüdiger/*Stark*, Holger/*Wassermann*, Andreas, 2001: „Scharfes Tempo“, in: *Der Spiegel* 41, 26-29.
- Mascolo*, Georg/*Szandar*, Alexander, 2002: „Setzt die Luftwaffe ein“, in: *Der Spiegel* 52, 34-35.
- Meyer*, Berthold, 2002: Im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit, Staatliche Reaktionen auf den Terrorismus, in: HSFK-Standpunkte Nr. 1, 1-12.
- Möllers*, Martin H. W./*Ooyen*, Robert Chr. van, 2002: Europäisierung, Internationalisierung, Militarisierung von Polizeiaufgaben?, in: *Ooyen*, Robert Chr. van/*Möllers*, Martin H. W. (Hrsg.): Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand, 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt, 71-85.
- Müller*, Thorsten, 2001: Der Kampf gegen den Terror, Eine Herausforderung für Europa, in: *Internationale Politik* 12, 47-60.
- Müller-Heidelberg*, Till, 2002: Das Terrorismusbekämpfungsgesetz – Ein Erfolg der Terroristen, in: *Vorgänge* 159, 21-30.
- Murck*, Manfred, 1980: Soziologie der öffentlichen Sicherheit, Eine staatliche Aufgabe aus der Sicht der Bürger, Frankfurt/New York.

- Neidhardt*, Klaus, 2002: Lagebild politisch motivierte Kriminalität und Terrorismus in Deutschland, in: *Thamm*, Berndt Georg, Terrorismus, Ein Handbuch über Täter und Opfer, 439-456.
- Nollau*, Günther, 1977: Politischer Terrorismus und Innere Sicherheit, Sind wir in akuter Gefahr?, in: *Funke*, Manfred (Hrsg.): Terrorismus, Untersuchung zur Struktur und Strategie revolutionärer Gewaltpolitik, Düsseldorf, 309-316.
- Oeter*, Stefan, 2002: Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: *Koch*, Hans-Joachim (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Symposium für Hans Peter Bull und Helmut Rittstieg am 31. Mai 2002, Baden-Baden, 29-50.
- Ostheimer*, Michael/*Lange*, Hans-Jürgen, 2000: Die Inlandsgeheimdienste des Bundes und der Länder, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit Band 1, Opladen, 167-186.
- Peilert*, Andreas, 2002: Islamischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft, in: *Ooyen*, Robert Chr. van/*Möllers*, Martin H. W. (Hrsg.): Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand, 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt, 87-109.
- Piper*, Gerhard, 2002: Was ist Terrorismus? Begriffsdiskussion, Geschichte, Organisation und Finanzen eines Gespenstes. [URL: <http://www.bdwi.de/forum/fw1-02-06.htm>] (20.02.04)
- Prantl*, Heribert, 2002: Verdächtig, Der starke Staat und die Politik der inneren Unsicherheit, Hamburg / Wien.
- Pressespiegel*, 2001 (1977), in: *Gesellschaft für Nachrichtenerfassung und Nachrichtenverbreitung* (Hrsg.): Ausgewählte Dokumente der Zeitgeschichte, Bundesrepublik Deutschland (BRD), Rote Armee Fraktion (RAF), Schkeuditz, 93.
- Pütter*, Norbert, 2000: Föderalismus und Innere Sicherheit, Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und politisierter Exekutive, in: *Lange*, Hans-Jürgen (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit Band 1, Opladen, 275-289.
- Ramelsberger*, Annette, 2006: Sondersitzung nach geplanten Kofferbomben-Anschläge, Innenminister einigen sich auf Anti-Terror-Datei, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5. September 2006, 1.
- Rau*, Johannes, 2002: „Res Publica“ – Der Staat ist eine Angelegenheit aller, in: *Fahrholz*, Bernd (Hrsg.): Freiheit und Demokratie, 25 Jahre

- nach dem „Deutschen Herbst“: Herausforderungen und Verpflichtungen für Bürger und Staat in einer freiheitlichen Demokratie, Hamburg, 29-45.
- Ries*, Peter, 1979: Die „Anti-Terrorismusgesetzgebung“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Freiheit und Sicherheit, Die Demokratie wehrt sich gegen den Terrorismus, Bonn, 69-91.
- Ritter*, Markus, 1999: Polizeipraktische Notwendigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Aufbaus einer Bundespolizei im föderativen Deutschland, Münster/Hamburg/London.
- Roggan*, Fredrik, 2000: Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, Entwicklung des Rechts der Inneren Sicherheit, Bonn.
- Roell*, Peter, 2003: Deutschlands Beitrag zur internationalen Terrorismusbekämpfung, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 125-142.
- Roth*, Jürgen, 1972: Ist die Bundesrepublik Deutschland ein Polizeistaat?, Darmstadt.
- Roth*, Jürgen, 2001: Netzwerke des Terrors, Hamburg.
- Röttgen*, Norbert, 2003: Prävention ist das Gebot für eine wirksame Rechtspolitik gegen den internationalen Terrorismus, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 117-124.
- Rupprecht*, Reinhard (Hrsg.): 1995: Polizei Lexikon, Heidelberg, 275.
- Sack*, Fritz, 1984: Staat, Gesellschaft und politische Gewalt: Zur „Pathologie“ politischer Konflikte, in: *Bundesminister des Innern* (Hrsg.): Protest und Reaktion, Analysen zum Terrorismus 4/2, Opladen, 19-386.
- Sack*, Fritz, 2002: Innere Sicherheit und offene Gesellschaft, in: *Lutz, Dieter S.* (u.a.), Zukunft des Terrorismus und des Friedens, Menschenrechte – Gewalt – Offene Gesellschaft, Hamburg, 47-74.
- Scheerer*, Sebastian, 1980: Gesetzgebung im Belagerungszustand, in: *Blankenberg, Erhard*: Politik der inneren Sicherheit, Frankfurt am Main, 120-168.
- Schily*, Otto, 2001a: „Das ist Gespensteseherei“, Bundesinnenminister Otto Schily im Spiegel-Gespräch, in: Der Spiegel 39, 32-34.

- Schily, Otto*, 2001b: „Otto Schily ist Otto Schily – Das ist gar nicht so schlecht“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29. Oktober 2001. [URL: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Rede/ix\\_61257.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Rede/ix_61257.htm)] (20.02.04)
- Schily, Otto*, 2002a: Finanzielle und personelle Ausstattung für die innere Sicherheit wird 2002 erheblich ausgebaut, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Der 11. September 2001 und seine Folgen, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern, Berlin, 29-33.
- Schily, Otto*, 2002b: Vorwort des Bundesministers des Innern, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Verfassungsschutzbericht 2002, Berlin, 3-4.
- Schily, Otto*, 2002c: „Ich will nicht nur mehr Sicherheit“, in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Der 11. September 2001 und seine Folgen, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern, Berlin, 8-11.
- Schily, Otto*, 2003: Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen, in: Bundesministerium des Innern. [URL: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Rede/ix\\_91343.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Rede/ix_91343.htm)] (20.02.04)
- Schmidt, Helmut*, 2001 (1977): Regierungserklärung vom 20.04.1977, in: *Gesellschaft für Nachrichtenerfassung und Nachrichtenverbreitung* (Hrsg.): Ausgewählte Dokumente der Zeitgeschichte, Bundesrepublik Deutschland (BRD), Rote Armee Fraktion (RAF), Schkeuditz, 90.
- Schmidt, Manfred G.*, 1995: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart.
- Schneider, Volker*, 2003: Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien, 107-141.
- Schoeler, Andreas von*, 1987: Durch neue Gesetze zu mehr innerer Sicherheit?, Lehren aus den siebziger Jahren, in: *Bull, Hans Peter* (Hrsg.): Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden, 45-56.
- Schröder, Gerhard*, 2001: Regierungserklärung des deutschen Bundeskanzlers zu den Anschlägen in den USA am 12. September 2001 vor dem Deutschen Bundestag, in: *Internationale Politik* 12, 83-84.
- Schwind, Hans-Dieter* (Hrsg.): 1978: Ursachen des Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York.
- Seifert, Jürgen*, 1995: Die Erosion von Demokratie und Übermacht der Exekutive, Sicherheitsapparate, Feindbilder und „Runde-Tisch-Fähigkeit“, Zum Verhältnis von Sicherheit und Frieden, in: *Gössner, Rolf* (Hrsg.): Mythos Sicherheit, Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden, 41-51.

- Sofsky, Wolfgang*, 2001: Elemente des Terrors, in: *Hoffmann, Hilmar/Schoeller, Wilfried F.* (Hrsg.): Wendepunkt 11. September 2001. Terror, Islam und Demokratie, Köln, 27-41.
- Sonntag-Wolgast, Cornelia*, 2001: Rede zur Änderung des Vereinsgesetzes (Abschaffung des Religionsprinzips), in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Der 11. September 2001 und seine Folgen, Dokumentation aus dem Bundesministerium des Innern, Berlin, 28-29.
- Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder*, 1972: Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland (Beilage), in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Gemeinsames Ministerialblatt, Dreiundzwanzigster Jahrgang, Bonn, 1-20.
- Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder*, 1974: Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland (Beilage), in: *Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Gemeinsames Ministerialblatt, Fünfundzwanzigster Jahrgang, Bonn, 1-27.
- Steiner, Michael*, 2001: Die deutschen sicherheitspolitischen Interessen, in: *Bundesakademie für Sicherheitspolitik* (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg/Berlin/Bonn, 31-44.
- Stoltenberg, Gerhard*, 1979: Konsequentes Handeln und geistig-moralische Neubesinnung, in: *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Freiheit und Sicherheit, Die Demokratie wehrt sich gegen den Terrorismus, Bonn, 44-49.
- Thamm, Bernd Georg*, 2003: Ist das Trennungsgebot noch aktuell?, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategie und Handlungsbefugnisse in Deutschland, Berlin, 235-254.
- Tolmein, Oliver*, 2002: Vom Deutschen Herbst zum 11. September, Die RAF, der Terrorismus und der Staat, Hamburg.
- Tophoven, Rolf*, 1977: GSG 9, Kommando gegen Terrorismus, Koblenz/Bonn.
- Ulfkotte, Udo*, 2003: Der Krieg in unseren Städten, Wie radikale Islamisten Deutschland unterwandern, Frankfurt am Main.
- Volkery, Carsten/Weiland, Severin*, 2006: Innere Sicherheit, Stunde der Schubladen-Hüter. [URL:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,431238,00.html>  
(11.08.2006)

- Wache*, Volkhard, 2003: Die Strafverfolgung islamischer Terroristen, in: *Hirschmann, Kai/Leggemann, Christian* (Hrsg.): Der Kampf gegen den Terrorismus, Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 143-152.
- Wagner*, Wolfgang, 2002: Gegengewicht Demokratisierung, Der europäische Verfassungskonvent und die Politik der inneren Sicherheit in Europa, in: HSFK-Standpunkte 6, 1-12.
- Waldmann*, Peter, 1998: Terrorismus, Provokation der Macht, München.
- Wehr*, Andreas, 2002: Terrorismusbekämpfung in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7, 863-870.
- Weichert*, Thilo, 1995a: Die Privatisierung der öffentlichen Sicherheit, Vom „großen Bruder“ zur „großen Familie“, in: *Gössner, Rolf* (Hrsg.): Mythos Sicherheit, Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden, 263-280.
- Weichert*, Thilo, 1995b: Sicherheitsrisiko Ausländer, Die informationelle Sonderbehandlung von Nichtdeutschen, in: *Gössner, Rolf* (Hrsg.): Mythos Sicherheit, Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden, 251-261.
- Weidenfeld*, Werner, 1992: Die Innere Sicherheit als europäische Politik, in: *Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus* (Hrsg.): Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt, Gütersloh, 7-21.
- Weiler*, Günter, 2002: Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung – Eine taugliche Option?, in: *Frank, Hans/Hirschmann, Kai* (Hrsg.): Die weltweite Gefahr, Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 381-388.
- Weinlein*, Alexander, 2002: Gebraucht wird der lange Atem, Das Thema innere Sicherheit hat Hochkonjunktur, in: *Deutscher Bundestag* (Hrsg.): Das Parlament, Terrorismus und innere Sicherheit, Nr. 15-16, Trier, 6.
- Weisswange*, Jan-Phillipp, 2002, Innere Sicherheit als Aspekt des erweiterten Sicherheitsbegriffes, Ein neues Aufgabenfeld für die Streitkräfte?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 2, 153-162.
- Wieschhörster*, Angela, 2001: Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gem. Art. 64 Abs. 1 EGV, Münster.

---

Woyke, Wichard, 1986: Sicherheitspolitik, in: *Mickel, Wolfgang W.* (Hrsg.):  
Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bonn, 447-451.