

Zweieinhalb Jahre nach den verheerenden Anschlägen vom 11. September 2001 ist die Befürchtung Gewissheit geworden, dass sich die freiheitlich-demokratisch verfassten Gesellschaften des Westens auf einen langen Kampf gegen den internationalen Terrorismus einzustellen haben. Die Lageeinschätzungen der Geheimdienste und Experten sind beunruhigend: Trotz der organisatorischen Schwächung insbesondere durch den Afghanistankrieg ist El Kaida weiter in der Lage, die Welt in Schrecken zu versetzen.

Der internationale Terrorismus islamisch-fundamentalistischer Ausprägung ist in dezentral strukturierten Netzwerken weltweit verzweigt. Es ist nicht auszuschließen, dass er in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kommen kann. Besonders bedrohlich ist die kompromisslose Militanz dieses mit verschiedensten Waffen zu jeder Zeit und an jedem Ort gegen verschiedene Ziele operierenden Terrors. Zum einen erweist sich hier das rechtsstaatliche Abschreckungspotenzial als weitgehend wirkungslos, da der Terrorist gerade nicht den eigenen Tod fürchtet, sondern seinen Körper in fanatischer Heilsgewissheit als mörderische Waffe einzusetzen bereit ist. Zum anderen versuchen die Täter, eine größtmögliche Zahl von Menschen zu töten; ihr Ziel ist es dabei, mit der Zerstörung des Sicherheitsgefühls die Offenheit und Toleranz unserer Gesellschaften zu untergraben. Bei einem zu harten Reagieren des Staates gegen Terroristen, welches mit der Einschränkung der Bürgerfreiheiten einhergeht, hätten

die fanatischen Terroristen ein Ziel schon erreicht. Zusammengefasst ergibt beides einen fundamentalen Unterschied zu allen bisherigen Formen des Terrorismus.

Die von der US-Regierung zum Jahresende 2003 verhängte erhöhte Wachsamkeitsstufe sowie die Anschläge vom 11. März haben weltweit die allgemeine Gefährdungslage erneut ins Bewusstsein gebracht. Die Amerikaner gingen mit der „Gefahrenstufe Orange“ über die Weihnachtstage 2003 gefasst und gelassen um. Hier zu Lande wurde die Vorsicht Washingtons nicht selten als übertrieben erachtet. Die darin auch zum Ausdruck kommende Tendenz zur Verharmlosung verkennt indes, dass Deutschland mittlerweile stärker als bisher ins Visier des Terrors gerückt ist.

Galt die Bundesrepublik nach dem 11. September eher als Rückzugs- oder Ruheraum für Terroristen, so gehen die Sicherheitsbehörden des Bundes heute davon aus, dass „auch Deutschland im Zielspektrum des islamischen Terrorismus steht und ... auch als Raum für das Verüben beziehungsweise als Ziel von Anschlägen dient“ (*Welt am Sonntag* vom 18. Januar 2004). Dem Diktum des Vorsitzenden der Polizeigewerkschaft, Konrad Freiberg, dass „die Terrorismusgefahr in Deutschland ... seit 1945 noch nie so konkret wie heute und die innere Sicherheit noch nie so gefährdet“ war, ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Die neue Dimension des internationalen Terrorismus verlangt neue Abwehr-

und Bekämpfungsmechanismen in allen Bereichen der Sicherheitspolitik. Oberstes Ziel muss die Verhinderung neuer Anschläge sein. Notwendig ist auch, den Schaden durch einen terroristischen Anschlag, wenn er denn nicht verhütet werden kann, so begrenzt wie möglich zu halten. Effektive Terrorismusbekämpfung bedeutet damit auf internationaler wie auf nationaler Ebene vor allem Kooperation und Koordination. Das heißt konkret: Vernetzung der Arbeit der Sicherheitsbehörden.

Die Konsequenz der Regierung Bush aus dieser elementaren Einsicht war die Errichtung des *Department of Homeland Security* (DHS), das die Arbeit von 22 verschiedenen, mit Sicherheitsfragen beschäftigten Behörden bündelt. Die *National Strategy for Homeland Security* vom Juli 2002 definiert als Hauptaufgaben des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus die Verhinderung von Terrorangriffen auf US-Boden, die Reduzierung der Verwundbarkeit des amerikanischen Territoriums sowie die Minimierung möglicher Schäden im Falle eines nicht verhüteten Angriffes. *Homeland Security* beinhaltet vor allem auch die umfassende Information der Bürger über Abwehr von und Reaktionen auf einen Angriff. Unter www.ready.gov ist nachzulesen, was die amerikanische Regierung darunter konkret versteht: „All Americans should begin a process of learning about potential threats so we are better prepared to react during an attack.“

Komplementär zur Entschiedenheit, mit der die Amerikaner den Heimatschutz (das deutsche Wort gibt die Konnotationen nicht vollständig wieder) angehen, zeigt sich die robuste Außenpolitik Washingtons. Die ein Jahr nach dem 11. September veröffentlichte *National Security Strategy* demonstriert die Entschlossenheit der Regierung Bush, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit allen Mitteln zu führen.

Hierzu gehört auch die Bereitschaft zum so genannten präemptiven Handeln in Verdachtsfällen – eine Neuerung, die in Europa, insbesondere in Deutschland, für Unruhe sorgt.

Europäische Sicherheitsstrategie

Die Lage in Europa weist Ähnlichkeiten, aber auch gravierende Unterschiede auf. Auf ihrem Brüsseler Gipfel vom 12. Dezember 2003, der in der öffentlichen Aufmerksamkeit ganz unter dem Blickwinkel der gescheiterten Verhandlungen über die europäische Verfassung stand, hat die EU mit der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) einen entscheidenden Schritt nach vorn getan, um auch die innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten in der Irak-Frage zu überwinden. Das Dokument über „ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ definiert zum einen die Hauptbedrohungen der europäischen Sicherheit (Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte, gescheiterte Staaten sowie organisierte Kriminalität); zum anderen werden die strategischen Ziele der EU benannt (präventives Vorgehen gegen Bedrohungen, Sicherheit in Europas unmittelbarer Nachbarschaft sowie eine in effektivem Multilateralismus begründete Weltordnung).

Allen Formelkompromissen zum Trotz – die britische Formulierung des „präemptiven Handelns“ wurde auf deutschen Druck in „präventiv“ abgemildert – ist die Botschaft der Europäischen Sicherheitsstrategie erkennbar: „Bei den neuen Bedrohungen“ – so eine zentrale Aussage der ESS – „wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen.“ Damit definiert sich Europa als global handelnder Akteur und nähert sich in der Konzeption außen- und sicherheitspolitisch den USA wieder an. Inwieweit die Europäische Union im Ernstfall willens und befähigt ist, den

Worten auch Taten folgen zu lassen, wird sich zeigen.

Hinsichtlich der *Homeland Security* ist Europa allerdings noch weit von einem konzertierten Vorgehen entfernt. Ohne Zweifel ist es für eine supranationale Gemeinschaft mit bald 25 Mitgliedsstaaten ungleich schwieriger, eine koordinierte und einheitliche Gefahrenabwehrstrategie zu entwickeln. Oftmals wird die verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten durch die Existenz unterschiedlich strukturierter Sicherheitsbehörden und alltägliche Kommunikationsprobleme wie mangelnde Fremdsprachenkenntnisse erheblich erschwert. Die Globalisierung privater Gewalt kann aber nicht allein mit nationalen Maßnahmen bekämpft werden. Deshalb ist es notwendig, die im Amsterdamer Vertrag von 1999 beschriebene Schaffung eines gemeinschaftlichen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes endlich beherzter und konsequenter umzusetzen, als dies bisher geschehen ist.

Die bisherigen Einzelmaßnahmen wie der europäische Haftbefehl oder die Definition des Begriffes der terroristischen Straftat verbessern die Sicherheitslage Europas nicht. Unverständlicherweise wird auch die Tätigkeit von Europol nicht aufgewertet. Immerhin sind aber auch Fortschritte zu verzeichnen: So hat der Rat der Justiz- und Innenminister am 27. November 2003 den Vorschlag zur Errichtung einer „Europäischen Agentur für die Operative Zusammenarbeit“ gebilligt. Die voraussichtlich am 1. Januar 2005 ihre Arbeit aufnehmende Europäische Grenzschutzagentur wird die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit zu Land, zu Wasser und in der Luft erheblich professionalisieren.

Trotz dieser Fortschritte bleibt die Europäische Union noch weit von jenem Grad an koordinierter Gefahrenabwehr entfernt, der die amerikanische *Homeland Security* auszeichnet. Diese Feststellung

lässt sich insbesondere auf Deutschland als größten EU-Mitgliedsstaat übertragen. Dies liegt vor allem an der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik und den daraus resultierenden Kommunikations- und Erkenntnisdefiziten.

Allein wegen unserer föderalen Struktur existieren im Bereich des Verfassungsschutzes und der Kriminalämter insgesamt 34 Bundes- und Landesbehörden, was die Herausarbeitung eines einheitlichen Gesamtbildes einer möglichen Gefahrenlage außerordentlich erschwert. Im Grunde ist die deutsche Situation mit der durch Zuständigkeitszer-splitterung oder gar Konkurrenz der Dienste gekennzeichneten Lage in den USA vor dem 11. September 2001 vergleichbar. Dies kommt einer Einladung an die strategisch denkenden terroristischen Akteure gleich, die ihre Anschläge dort ausführen, wo ihnen aufgrund mangelnder Gefahrenabwehr Spielraum geboten wird.

Pragmatische Lösungsansätze

In Deutschland wird leider allzu oft eher ideologisch als pragmatisch debattiert. Totschlagargumente wie Föderalismus, Nichtdurchsetzbarkeit von Grundgesetzänderungen, Verweise auf die NS-Vergangenheit, Furcht vor dem „totalen Überwachungsstaat“ und vieles mehr lenken davon ab, worum es bei der *Homeland Security* eigentlich geht – nämlich um den Umbau der deutschen Sicherheitsarchitektur mit dem Ziel, einen effizienten Schutz vor dem internationalen Terrorismus zu ermöglichen.

Im Kern bedeutet dies eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen beispielsweise dem Katastrophen- und Zivilschutz, verschiedenen Landeskriminalämtern und Landesämtern für Verfassungsschutz, Verzahnung der Arbeit der Polizei und der verschiedenen Dienste sowie – im speziellen Bereich Terrorbekämpfung – auch mehr Zentralisierung.

In diesem Zusammenhang gilt es auch festzulegen, wer für welche Aufgaben zuständig ist. Vor allem muss es gelingen, die verschiedenen Handlungsakteure innerer und äußerer Sicherheit – auf regionaler wie auf Bundesebene – kommunikativ miteinander zu verbinden. Ein Systemverbund innere und äußere Sicherheit wäre gewissermaßen die deutsche und europäische Version, um die Effizienz und Effektivität der Sicherheitskräfte zu erhöhen.

Nur durch eine Vernetzung der Sicherheits- und Führungsstrukturen mittels neuer technologischer Möglichkeiten wird die asymmetrische Bedrohung des internationalen Terrorismus wirkungsvoll bekämpft werden können. Professionelle Kommunikation ist die Basis jedes Zusammenwirkens der Sicherheitsbehörden, sei es im nationalen Bereich zwischen Polizei und Feuerwehr, sei es grenzüberschreitend im bi- oder multilateralen Zusammenwirken der Sicherheitsbehörden. Wie entscheidend eine gesicherte Kommunikationsstruktur sein kann, verdeutlicht der 11. September: Beim Einsturz des World Trade Centers hätten viele Feuerwehrleute gerettet werden können, wenn sie mit der Polizei ein gemeinsames Kommunikationsnetz unterhalten hätten.

Umfragen des Sozialwissenschaftlichen Institutes der Bundeswehr zufolge war die Angst vor einer terroristischen Bedrohung in Deutschland, die nach den Anschlägen vom 11. September stark anstieg, bald wieder zurückgegangen. In Deutschland herrscht immer noch ein subjektives Sicherheitsgefühl, das mit der tatsächlichen Lage nicht in Einklang zu bringen ist. Eine Debatte über *Homeland Security* ist in diesem Umfeld schwierig zu führen – entweder wegen mangelnden Interesses oder wegen der Befürchtung, die Bevölkerung würde durch eine mentale Einstimmung auf mögliche Bedrohungsszenarien verunsichert.

Umso größer erscheint die Verantwortung der Politik, mit den Terroristen von morgen den Wettlauf insbesondere um die besten technologischen Fertigkeiten aufzunehmen und einen Systemverbund zur inneren und äußeren Sicherheit anzustreben.

Nur wenn Deutschland diese Herausforderung beherzt angehen wird, wird es den Terror bezwingen können. Der präventive Aufbau einer *Homeland Security* ist eine Frage des politischen Willens, der reaktive wäre nur noch ein Akt der Verzweiflung.

Der Beitrag spiegelt die persönliche Meinung des Autors wider.

Zusammenarbeit versus Eifersüchteleien

„Seit den Anschlägen von Madrid ist die Forderung nach besserer Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden auch auf europäischer Ebene in aller Munde. Dem stehen aber nicht nur nationale Eifersüchteleien und bürokratische Schwerfälligkeit entgegen. [...] In der Terrorbekämpfung hat Paris einen Vorsprung, der sich noch auswirkt. Denn es dauert einige Jahre, bis die Exekutive die Strukturen der Terrornetzwerke aufgeklärt und ihre V-Leute platziert hat – und sich auch die Gerichte auf die neuen Gefahren einstellen.“

Eric Guyer am 27. Mai 2004 in *Neue Zürcher Zeitung*.