

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2002/2003

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Fünf Thesen zur »Sicherheitsarchitektur«, insbesondere nach dem 11. September 2001

1.

Von einer neuen „*europäischen Sicherheitsarchitektur*“ ist an prominenter Stelle, nämlich in dem „Neuen Strategischen Konzept“ der NATO die Rede (Teil III, Nr. 25), das die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten auf ihrer Jubiläumstagung im April 1999 in Washington verkündet haben. Die NATO war, wie sich aus der Präambel und Art. 2 des Vertrages von 1949 ergibt, von Anfang an mehr als nur ein schlichtes Verteidigungsbündnis. Die Zivilisation ihrer Völker, die auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruht, soll gewährleistet, aber auch die „innere Festigkeit und das Wohlergehen“, sowie die „wirtschaftliche Zusammenarbeit“ sollen gefördert werden.

Die Washingtoner Erklärung von 1999 betont die Verpflichtung des Bündnisses und seiner Mitglieder auf einen „breitangelegten sicherheitspolitischen Ansatz, der die Bedeutung politischer, wirtschaftlicher, sozialer und umweltpolitischer Faktoren neben der unerlässlichen Verteidigungsdimension anerkennt. Als gemeinsames Ziel wird der Aufbau einer „europäischen Sicherheitsarchitektur“ genannt, in deren Rahmen die Bemühungen der NATO diejenigen anderer europäischer und euroatlantischer Organisationen und schließlich auch der Vereinten Nationen ergänzen und verstärken sollen.

Das Neue an dem Strategischen Konzept ist die Entschlossenheit zur frühzeitigen, *präventiven Krisenbewältigung*. Während bisher nach Art. 5 und 6 des Vertrages die Bündnispflicht im Falle eines „bewaffneten Angriffs“ auf das Territorium eines Mitgliedsstaates im Mittelpunkt stand, will man in Zukunft Risiken dadurch in Schach halten, „dass potentiellen Krisen in einem frühen Stadium begegnet wird“ (Nr. 48).

Die Risiken und möglichen Krisen werden außerordentlich weit definiert. „Die Sicherheit des Bündnisses“, heißt es, „bleibt einem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken unterworfen, die aus vielen Richtungen kommen und oft schwer vorherzusagen sind. Zu diesen Risiken gehören Ungewissheit und Instabilität im und um den euro-atlantischen Raum sowie die mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses... Ethnische und religiöse Rivalitäten, Gebietsstreitigkeiten, unzureichende oder fehlgeschlagene Reformbemühungen, die Verletzung von Menschenrechten und die Auflösung von Staaten können zu lokaler und selbst regionaler Instabilität führen“ (Nr.20). Die Proliferation von ABC-

Waffen ist ein ständiger Anlass zur Sorge. (Nr. 21,22). Die Sicherheitsinteressen der Organisation werden keineswegs mehr nur durch militärische bewaffnete Konflikte berührt, vielmehr können sie „von anderen Risiken umfassenderer Natur berührt werden einschließlich Terrorakten, Sabotage und organisiertem Verbrechen sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen.“(Nr. 24). Die NATO hat also, und zwar lange vor „nine-eleven“, in ihrer Aufgabenumschreibung ihr Selbstverständnis als rein militärisches *Verteidigungsbündnis* verlassen zugunsten der Wahrnehmung transnationaler, grenzüberschreitender „wirksamer Krisenreaktionseinsätze“ (Nr.47), die man, etwa bei der Bekämpfung von Terrorakten, organisierter Kriminalität und Sabotage, in traditioneller Begrifflichkeit als *polizeiliche Aktionen* zu qualifizieren hätte.

Dieser Ausweitung der Verteidigungsaufgabe entspricht der offizielle US-amerikanische Sprachgebrauch, der konsequent vom „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ ausgeht. Deutsche Politikwissenschaftler zeichnen dies vorsichtig nach, wenn sie die Linien vom „Partisanenkrieg“ zum „Terrorismus“ ziehen und beide als Formen „asymmetrischer Gewalt“, aber als „politisch-militärische Strategie“ beschreiben. „Zumindest ab einer gewissen Größenordnung der Anschläge sowie einer international verflochtenen Logistik der Netzwerke ist es angeraten,“ meint *Herfried Münkler*, „Terrorismus nicht mehr als eine Form organisierter Kriminalität, sondern als politisch-militärische Strategie zu betrachten – auch wenn klar ist, daß die Übergänge zwischen beiden fließend sind und eine scharfe Trennungslinie mit begrifflich-definitiven Mitteln kaum gezogen werden kann.“¹

Fragt man nach den grundlegenden Veränderungen im Verständnis der nach *deutschem Verfassungsrecht* tragenden Begriffe für den Bereich der „äußeren Sicherheit“, dann ist *dreierlei* festzustellen: (1) Der Begriff der „Verteidigung“, der nach Art. 87 a Abs.2 GG für den Einsatz der Streitkräfte maßgebend ist, verliert seinen bisher in Art. 115 a Abs.1 GG verankerten *territorialen Bezug*. (Ein Angriff mit Waffengewalt gegen „das Bundesgebiet“ wird dort als „Verteidigungsfall“ legal definiert). (2) Der in Art. 51 der UN-Charta wie in Art. 5 des NATO-Vertrages maßgebliche, auch auf das deutsche Verfassungsrecht überwirkende völkerrechtliche Begriff des „bewaffneten Angriffs“ verliert, kurz gesagt, seinen bisher notwendigen *Staatsbezug*. Denn nach dem neuen NATO-Konzept ist nicht mehr der „Kriegsfall“ oder „Verteidigungsfall“, also ein „militärischer bewaffneter Konflikt“ zwischen Staaten Voraussetzung für den Streitkräfteeinsatz, sondern jegliche „wirksame *Krisenreaktion*“ soll genügen, wozu ausdrücklich auch Terrorakte, Sabotageakte oder organisierte Verbrechen mögliche Auslöser sein sollen. Und (3): Der Begriff der Verteidigung verliert seinen rechtfertigenden Bezug zum universellen System der durch den Sicherheitsrat der UN repräsentierten Völkergemeinschaft, wenn die *präventive Krisenreaktion* der NATO oder eines

1 Münkler, Herfried: Über den Krieg, Weilerswist 2002, S. 252.

NATO-Mitgliedes sich von dem in der UN-Charta vorgesehenen Verfahren zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit löst.²

Die weittragenden Konsequenzen dieses Vorganges für das allgemeine und internationale Moral- und Rechtsbewusstsein sind derzeit noch kaum abzusehen. Jedenfalls macht man es sich zu einfach, wenn man die unterschiedliche Haltung der Mehrheit der Europäer mit ihrer Kritik am Präventiv-Krieg im Irak im Verhältnis zur offiziellen Politik der Vereinigten Staaten mit der These zu interpretieren versucht, Europa flüchte sich in ein „posthistorisches Paradies von Frieden und relativem Wohlstand, das der Verwirklichung von Kants ‚Ewigem Frieden‘ gleichkommt“, während die Vereinigten Staaten „der Geschichte verhaftet“ blieben und ihre Macht „in einer anarchischen Hobbeschen Welt“ ausübten, „in der auf internationale Regelungen und Völkerrecht kein Verlass ist“³ Eine solche Entgegensetzung wird schon ideengeschichtlich keinem der beiden großen Denker gerecht, denn weder war Kant ein geschichtsblinder, wirklichkeitsfremder idealistischer Pazifist noch darf man Hobbes, ohne ihm Gewalt anzutun, auf einen bloßen Realisten der Macht zurückstutzen.⁴ Vor allem aber löst eine solche Antithetik die uns von Hobbes *und* Kant *und* durch die Idee des Völkerbundes *und* der Vereinten Nationen tradierte Aufgabe nicht, die Völkergemeinschaft als eine *friedliche Rechtsgemeinschaft* nicht nur zu denken, sondern nach Kräften zu instituieren. Da hilft auch der Schrei nach einer neuen „Weltgewaltordnung“, der ausgerechnet in der friedlichen, neutralen Schweiz zuerst erschallt, nicht weiter.⁵

2.

Erste These: Die „Sicherheitsarchitektur“ des Neuen Strategischen Konzepts der NATO (und nicht erst der Terrorangriff vom 11. September) zwingt zu einer Revision der Begriffe Militär und Polizei, Krieg und Verbrechen, auch zu einer Neubestimmung des Verhältnisses von innerer und äußerer Sicherheit. Je entschiedener die Aufgabe „Sicherheit“ wahrgenommen wird, desto

2 Vgl. die Kritik hierzu vor allem unter menschenrechtlichem Aspekt bei Nolte, Georg, Weg in eine andere Rechtsordnung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 8 vom 10.1.2003, S. 8.

3 So aber Kagan, Robert: Macht und Ohnmacht, Berlin 2003, S. 7. Der Vorwurf der Geschichtsferne an die Europäer impliziert unausgesprochen den der Wirklichkeitsfremdheit.

4 Dies näher zu zeigen, ist eine höchst reizvolle und aktuelle Aufgabe, die aber hier den Rahmen sprengen würde.

5 Ausgestoßen von Hondrich, Karl Otto, aus Frankfurt, in der Neuen Zürcher Zeitung vom 22.3.2002.: „Auf dem Weg zu einer Weltgewaltordnung“. Mit Recht kritisch dazu Bahners, Patrick, im Feuilleton der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Ende März 2003.

größer wird die Unsicherheit in ihrer begrifflichen Einordnung. Für den Verteidigungsminister scheint alles klar: „Die Sicherheit der Bundesrepublik wird auch am Hindukusch verteidigt.“⁶ Man müsse nur eben den Begriff „Verteidigung“ heute anders auslegen als es seinerzeit die Väter des Art. 87 a GG taten. Für den Soziologen *Ulrich Beck* scheint hingegen alles unklar. „Wer hätte gedacht, daß die innere Sicherheit [!], beispielsweise Deutschlands, einmal in den hintersten Tälern Afghanistans verteidigt werden muß?“⁷ Die tragenden Unterscheidungen von Krieg und Frieden, Militär und Polizei, Krieg und Verbrechen, innerer und äußerer Sicherheit seien aufgehoben. Die Differenz zwischen dem Politiker (*Struck*) und dem Wissenschaftler (*Beck*) liegt nicht in der Geographie, nicht daran, dass der eine die Gebirgskämme, der andere die dazu gehörigen Täler im Auge hat; die Differenz liegt im Ungenügen unserer rechtlichen Begriffe. Sie werden den neuen technologischen, vor allem waffentechnischen, den ideologischen und geopolitischen Dimensionen möglicher Bedrohungslagen nicht mehr ohne neue „Justierung“ gerecht. Oder: Um *ein – eines von vielen!* – drängendes Problem mit weniger abstrakten Worten am Beispiel zu verdeutlichen: Angenommen, es wäre waffentechnisch möglich, biologische oder chemische Kampfstoffe, z.B. Pest-, Cholera- oder Pockenerreger oder Nervengas, mit Raketen größerer Reichweite in das Zielgebiet zu transportieren, und weiter angenommen, eine „private“ Terrororganisation, die aber die Unterstützung der Regierung ihres Aufenthaltsstaates genießt, plant einen derartigen Angriff auf Berlin, München oder Hamburg und ist im Begriff, ihn auszuführen, dann beschleicht den steuerzahlenden Bundesbürger ein „mulmiges Gefühl im Magen“, wenn er beim Frühstück (genau: am 16. Dezember 2002) der Zeitung entnimmt, dass Bund und Länder „auf der Beamtenebene“ sich über die Kostenverteilung bei einer vorbeugenden Pockenschutzimpfung ergebnislos streiten und dieses ungelöste Problem an eine Konferenz der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler hinaufreichen müssen. Für Nichtjuristen sei angemerkt, dass dieser Streit, wie viele andere auch, seine Wurzel in der deutschen *föderalen Kompetenzordnung* hat. Fällt nämlich die Pockenbekämpfung in die Rubrik „Katastrophenschutz“, dann sind nach den Grundregeln der Art. 30, 104 a GG die *Länder* – und nachgeordnet die Gemeinden und Gemeindeverbände – gesetzgeberisch, verwaltungsmäßig und finanziell zuständig; ist hingegen die Abwehr des Pocken-Angriffs – wie die irgendeines anderen B-Waffen-Angriffs – Teil der Landesverteidigung, zu der nach Art. 73 Nr. 1 GG auch der „Schutz der Zivilbevölkerung“ gehört, handelt es sich also, wie das „Zivilschutzgesetz“ des Bundes (vom 25. 3. 1997) sagt, um „Katastrophenschutz im Zivilschutz“, dann ist der Bund nicht nur als Gesetzgeber (ausschließlich) zuständig, sondern er trägt auch, wie § 23 ZivSchG bestätigt, die aufgabenbe-

6 Struck, Peter, in: Frankfurter Rundschau vom 6.12.2002, S. 1.

7 Beck, Ulrich: Das Schweigen der Wörter. Über Terror und Krieg. Frankfurt/M. 2002, S. 10 f.

dingten Kosten, freilich nicht die personellen und sächlichen Verwaltungskosten. Was soll aber gelten, wenn die vorbeugende Pockenschutzimpfung aller Bewohner der Bundesrepublik – man errechnet Kosten von mehreren Hundert Mio. EURO – sich sowohl als Zivilschutz im Verteidigungsfall als auch als Schadensverhütung gegenüber Schwerstkriminalität darstellt? Es gehört zur Ironie des Schicksals der Sicherheitspolitik im Gesundheitswesen, dass das neue *Infektionsschutzgesetz vom. 20. 7. 2000*, welches das alte Bundesseuchengesetz abgelöst hat, gerade die Pockeninfektion und den Pockenerreger nicht mehr im Katalog der meldepflichtigen Tatbestände aufführt, weil diese Geißel der Menschheit dank der jahrzehntelangen Arbeit der Weltgesundheitsorganisation seit 1980 als endgültig ausgerottet gelten durfte.

Das Beispiel Katastrophenschutz/Zivilschutz notieren wir – anstelle vieler anderer – als Beleg für die Erkenntnis, dass der deutsche *Föderalismus* mit seiner Vielzahl von Akteuren, seiner Unübersichtlichkeit der Kompetenzen, seiner Langsamkeit der Routinen in Arbeitsgruppen, Untergruppen, Arbeitskreisen, Staatssekretärs- und Ministerkonferenzen, „Vorkonferenzen“ und A- und B-Länder-Abstimmungen, mit seiner Schwerfälligkeit bei Reformprojekten und seiner Anfälligkeit für politische Do-ut-des-Lösungen, mit seinen Informations- und Nichtinformationsstrategien, dass diese ganzen in einer langen Periode des Friedens verfestigten und teilweise verkrusteten Strukturen eines *kooperativen Exekutivföderalismus* sich in völligem Gegensatz zu Struktur und Wirkungsweise einer transnational operierenden, zum Äußersten bis hin zu Suizidattentaten entschlossenen Terrororganisation befinden. Schon in der Zeit-Struktur ist kaum eine größere Polarität vorstellbar: hier das geruhsame Konferieren, Deliberieren, Exekutieren – dort die völlig überraschende Explosion einer Bombe. „Die Detonation ist kein Prozeß und auch kein Zustand, sie ist ein Ereignis. Sie dauert weder an, noch steigert sie sich. Sie findet statt. Plötzlich durchbricht die Bombe die Kontinuität der Zeit und zersprengt Vergangenheit und Zukunft. Wo Gewalt als Ereignis hereinbricht, zerstört sie die Zeit.“⁸

Die schonungslose Erkenntnis, dass sowohl die *Bundesstaatlichkeit* als auch – wovon hier heute überhaupt nicht die Rede war – die *Rechtsstaatlichkeit*⁹ in polarem Gegensatz zur Funktionsweise des Terrorismus stehen, ist die Voraussetzung für die Erarbeitung erfolgversprechender Konsequenzen zu seiner Bekämpfung.

Soll das nun heißen: Wir brauchen eine „Sicherheitsstruktur“, die an die Stelle dezentraler Vielfalt einen hierarchisch durchgestylten *Zentralismus* setzt und die an Stelle rechtsstaatlicher Normentreue und Maßnahmenbegren-

8 Sofsky, Wolfgang: *Zeiten des Schreckens*, Frankfurt/M. 2002, S. 91 f.

9 Vgl. dazu Denninger, Erhard: *Freiheit durch Sicherheit? Zur rechtsstaatlichen Problematik des Terrorismusbekämpfungsgesetzes*, in: v. Arnim / Deile u.a. (Hg.), *Jahrbuch Menschenrechte 2003*, Frankfurt 2002, S. 44 ff. und derselbe, *Freiheit durch Sicherheit? Kritische Justiz 2002*, S. 467 ff.

zung die pragmatische Grenzenlosigkeit und Unbestimmtheit einer ausschließlich am Sicherheitszweck orientierten *Prävention* praktiziert? Meine Antwort ist ein klares doppeltes: Nein!

Bevor aus dieser Position konkrete organisatorische und funktionelle Folgerungen hergeleitet werden können, ist an den Satz zu erinnern, der schon 1987 Gegenstand meiner „Zehn Thesen zum Ethos der Polizeiarbeit“ war, an den Satz, dass Aufgaben und Mittel der Polizei nur in unmittelbarer Abhängigkeit vom geltenden Staats- und Grundrechtsverständnis entwickelt werden können. Polizeirecht ist unmittelbar handlungsleitendes Verfassungsrecht. Dies soll deutlich werden auf dem Hintergrund der

3.

Zweiten These: „Sicherheit“ als Rechtsbegriff ist vieldeutig und bedarf der Auslegung im jeweiligen normativen aber auch im jeweiligen faktisch-situativen Kontext. Insbesondere müssen wir fragen: Was bedeutet „Sicherheit“, wenn sie an herausragender Stelle und in einem Atemzug zusammen mit „Freiheit“ normiert und garantiert wird? Sind Sicherheit und Freiheit kommensurable Größen, die etwa in einem Rangverhältnis stehen? Hat „Sicherheit“ nur eine instrumentelle Funktion zur Ermöglichung von Freiheit oder kommt ihr ein eigenständiger Wert in dem Sinne zu, dass ‚Sicherheit‘ unter Umständen ganz groß, ‚Freiheit‘ aber ganz klein geschrieben werden muss? Wenn es aber wechselbezügliche Größen sind, die sich vielleicht umgekehrt proportional zueinander verhalten, also: je mehr Freiheit, desto geringer die Sicherheit oder umgekehrt, je größer die Sicherheit um so schmaler die Freiheit – nach welchen Kriterien soll dann das Pendel in der einen oder anderen Richtung ausschlagen? Vor allem aber: Wer oder was ist jeweils *Subjekt*, eventuell auch *Objekt (Gegenstand)* der Sicherheit? Bezüglich der ‚Freiheit‘ scheint die Antwort klar. Freisein soll der Bürger, der Bewohner der Bundesrepublik. Bezüglich der ‚Sicherheit‘ liegt es weniger eindeutig. Zu erinnern ist an das grundlegende Dictum des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss zum Kontaktsperregesetz 1978¹⁰, wo zum einen von der „Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht“ und zum anderen von der „Sicherheit seiner Bevölkerung“ die Rede ist. Beide „Verfassungswerte“, sagt das Gericht, stehen im gleichen Rang mit anderen Verfassungswerten und sind unverzichtbar, „weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“ Jedes aufgeweckte Kind weiß, dass die „öffentliche Sicherheit“ *das* Schutzgut des polizeilichen Handelns ist und jeder Jurastudent im zweiten Semester sollte wissen, dass dieser Sicher-

10 BVerfGE 49, 24, 56 f.

heitsbegriff nicht identisch ist mit der „Sicherheit des Bundes [oder eines Landes]“, die sich als Schutzgut formelhaft im Verfassungsschutzrecht oder im Staatsschutzstrafrecht („Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates“, §§ 87 ff. StGB) wiederfindet. Was aber meint ‚Sicherheit‘, wenn sie als Zwillings von ‚Freiheit‘ auftritt ?

All diese Fragen bedürfen der Beantwortung, bevor man sinnvoll über konkrete Bausteine einer neuen „Sicherheitsarchitektur“ reden kann, bevor man, wie etwa der frühere Generalinspekteur des Heeres, *Admiral a.D. Dieter Wellershoff*, einen „Erweiterten Sicherheitsbegriff“ postuliert und daran tiefgreifende Überlegungen und Vorschläge zur Umgestaltung der bestehenden föderalen und rechtsstaatlichen Sicherheitsrechtsordnung knüpft.¹¹

Wir versprechen uns klärende Hilfeleistung von der Erläuterung zur

4.

Dritten These: Eine Rückbesinnung auf die historischen Wurzeln des Begriffspaares ‚Freiheit und Sicherheit‘ ist auch für das Verständnis der Gegenwartsproblematik von Nutzen:

Art. 6 der Grundrechte-Charta der Europäischen Union statuiert: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“ Dieser Satz entstammt Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und entspricht, wie die Erläuterung betont, diesem inhaltlich. Die Einschränkungen, denen die Rechte aus Art. 6 EU-Charta unterliegen können, dürfen deshalb nicht über diejenigen hinausgehen, die sich aus dem umfangreichen, präzisen Katalog in Art. 5 EMRK ergeben. In diesem lautet die Menschenrechtsgarantie: „Jedermann hat ein Recht auf Freiheit und Sicherheit.“

(„Everyone has the right to liberty and security of person“. „Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté.“) Im Folgenden ist aber in Art. 5 EMRK nur von *Freiheitsbeschränkungen* und Schranken dieser Beschränkungen die Rede, nicht mehr von irgendwelchen Gewährleistungen der *Sicherheit*, so dass diesem Begriff, auch nach der ständigen Spruchpraxis der Europäischen Kommission der MR keine eigenständige Bedeutung zukommen soll. Er soll sich gegen „willkürliche“ Eingriffe seitens der staatlichen Gewalt in das Freiheitsrecht des Einzelnen richten.¹² Dies entspreche der französischen Rechtstradition, die den Begriff ‚sûreté‘ als „garantie de la sécurité juridique de l’individu face au pouvoir“ versteht¹³. Spüren wir dieser Rechts-tradition in der Vergangenheit nach, so stoßen wir auf die Urmutter aller mo-

11 Wellershoff, Dieter, Universität der Bundeswehr Hamburg, Der »Erweiterte Sicherheitsbegriff« – Gründe – Grundlagen – Tendenzen, Vortragsmanuskript vom 23.4.2002.

12 Frowein/Peukert, Kommentar zur EMRK, 2. Aufl. Kehl u. a. 1996, Art. 5 Rdn. 4.

13 Rivero, Les libertés publiques, 1977, II, 21, zit. nach Peukert, a.a.O.

deren Verfassungsurkunden, auf die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789/1791. Dort werden als natürliche und unveräußerliche Rechte des Menschen genannt: Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung. Was dies bedeutet, wird deutlich, wenn wir weitere vierzig Jahre zurückgehen und den Bestseller-Autor *Montesquieu* (1748) nach seinem Freiheits-Begriff befragen. Die ‚liberté politique‘, die Freiheit als Bürger, besteht für ihn in der Sicherheit, sûreté, oder wenigstens in der Meinung, die man von seiner Sicherheit hat (*Esprit des lois*, Buch 12,2), also in dem subjektiven Sicherheitsgefühl des Einzelnen. Diese Sicherheit werde am meisten durch private oder öffentliche Anschuldigungen beeinträchtigt, weshalb die Freiheit des Bürgers entscheidend von der Qualität der Strafgesetze, genauer: der strafprozessualen Verfahrensgarantien abhängt. Montesquieu hebt beispielhaft das Recht auf richterliches Gehör, die Bestrafung falscher Anschuldigungen, die Unschuldsvermutung und anderes hervor. In einem Staat, meint er, der in dieser Hinsicht die bestmöglichen Gesetze erlasse, sei ein Angeklagter und rechtmäßig Verurteilter, selbst wenn er am nächsten Tag gehängt werden solle, freier noch als ein Pascha in der Türkei (II, 12). In dieser Tradition, die bis auf die Grundrechte-Charta Europas durchschlägt, bedeutet Freiheit also Sicherheit im Sinne von *Rechtssicherheit*, das heißt mit heutigen Worten: die genaue Beachtung von rechtsstaatlichen Grundsätzen und besonders der Verfahrensgarantien bei der Anwendung der Gesetze. (In diesem Sinne ist auch der Sicherheitsbegriff bei *Wilhelm v. Humboldt*, *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen*, zu verstehen. *Peter-Alexis Albrecht*,¹⁴ weist zu Recht darauf hin, wie sehr Humboldt heute missverstanden wird, wohl, weil man ihn kaum noch im Zusammenhang liest.)

Es gibt aber auch noch einen zweiten, ganz anderen Bedeutungsstrang von Sicherheit. Ihm begegnen wir, wenn wir weitere vierhundert Jahre zurückgehen und im Palazzo Pubblico von Siena das großartige Fresco über die „Gute und die Schlechte Regierung“ von *Ambrogio Lorenzetti* (1338/39) betrachten. Als ein Sinnbild der Folgen der „Guten Regierung“ schwebt da eine engelgleiche, liebreizende Frauengestalt über der blühenden Landschaft vor den Toren der Stadt, aus der einen Hand flattert ihr ein erläuterndes Spruchband, in der anderen hält sie, wie eine lebendige Illustration des Montesquieu’schen Vergleichs, einen kleinen Galgen mit einem Gehängten. SECURITAS heißt die Liebliche: *Sicherheit*, und die Interpretation duldet keine Zweifel: Dargestellt ist die wirksame, friedenschaffende *Kriminalitätsbekämpfung*, ebenfalls eine Form von *Rechtssicherheit*, aber nun im Sinne von Rechtsgütersicherheit, Befriedung des Landes zum ruhigen Genuss von Eigentum, Leben und Gesundheit, friedlicher Kommunikation aller Art. Mit diesem Bild vor Augen kehren wir in die Gegenwart zurück und können nun die

14 Albrecht, Peter-Alexis, *Die vergessene Freiheit*, Berlin 2003, S. 16.

5.

Vierte These formulieren: Die freiheitswahrende rechtsstaatliche Rechtssicherheit und die am *Präventionsgedanken* orientierte Rechtsgütersicherheit müssen zusammenkommen, um auch im Zeitalter des Verblässens des souveränen Nationalstaates den Handlungsauftrag und –maßstab der Polizei zu konstituieren.

Es wäre falsch, schlechthin vom *Ende* des Nationalstaates zu sprechen, so wie es falsch ist, „das Ende der Demokratie“¹⁵ zu verkünden. Aber es gilt, die Sicherheits-Diskussion im vollen Bewusstsein der Wirksamkeit einiger teils mehr nach ‚innen‘, teils mehr nach ‚außen‘ wirkender Phänomene zu führen, die mit dem Wort „Globalisierung“ ganz unzulänglich etikettiert werden. Dabei soll der Innenaspekt hier mit Stichwörtern wie Individualisierung, Pluralisierung, materielle Aufgabenprivatisierung, staatliche Infrastruktur- und Gewährleistungsverantwortung an Stelle von Erfüllungsverantwortung nur angedeutet werden, während Supranationalisierung, Entterritorialisierung der Konflikte und die völkerrechtliche Beachtung individueller Menschenrechte den Außenaspekt kennzeichnen.

Die aktuelle Sicherheits-Aufgabe besteht also darin, die beiden polaren Momente der rechtsstaatlichen individuellen *Freiheit* und der gemeinwohlbezogenen *präventiven Sicherheitsleistung* in einem flexiblen, reaktionsschnellen und kooperativen Abwehrsystem zu integrieren. Mit einfachen Denkschablonen wie „so wenig Staat wie möglich“ oder „der Staat darf nicht an sich ziehen, was der einzelne besser zu regeln vermag“¹⁶ ist hierbei genau so wenig zu gewinnen wie umgekehrt mit plakativen Leerformeln wie „Das Ganze muss Vorrang vor seinen Teilen haben“, mit denen eine „ganzheitliche Sicherheitspolitik“ unter einem „Erweiterten Sicherheitsbegriff“ gefordert wird, bei der „alle Kräfte sinnvoll und nicht nach überkommenen Zuständigkeiten oder gar Vorurteilen zu organisieren“ seien.¹⁷ Wie gefährlich das Denken in solchen Zentralisierungsphantasien sein kann, und zwar gefährlich für die beiden tragenden Säulen des freiheitlichen Rechtsstaates: die „Zuständigkeiten“ generierende *Gewaltenteilung* und die freiheitskonstitutiven *Grundrechte* – Art. 16 der Déclaration 1789 ! - das wird einem deutlich, wenn man von dem Aufbau eines so genannten „Parallelen Rechtssystems“ für Terrorismus-Verdächtige in den Vereinigten Staat liest. Danach sollen Verhaftungen und Verhöre auf unbestimmte Zeit in Militärkasernen und ohne die Möglichkeit anwaltlichen Beistandes, uneingeschränkte Durchsuchungen und Überwachungen mit geheimdienstlichen technischen Mitteln und andere präventive

15 Guéhenno, Jean-Marie, *Das Ende der Demokratie*, München 1994.

16 So Wulff, C.: *Der Pate Staat*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.12.2002.

17 Die vorstehenden Zitate bei Wellershoff, a.a.O., S. 20.

Maßnahmen ermöglicht werden. Mit anderen Worten: „Guantanamo“ ist dann überall in den U.S.A.

6.

Fünfte These: Die gebotene Synthese von Freiheitswahrung und Prävention kann nicht mit einem schroffen „aut – aut“ der Aufgabenteilung zwischen Staat und Bürger herbeigeführt werden. Für die Grundrechtssphäre bedeutet dies, dass das Verhältnis von Grundrechten und gemeinwohlerforderlichen Grundrechtsschranken im Sinne einer teils kooperativen, teils antagonistischen *Risiken- und Chancengemeinschaft* zwischen Bürger und Verwaltung definiert werden muss.¹⁸

Unter diesem Aspekt müssen – was hier nicht im einzelnen geschehen kann – zum Beispiel *drei neuralgische Punkte der Sicherheitsdiskussion* genauer untersucht werden:

- a) das (inner)staatliche Gewaltmonopol; Recht und Pflicht des Bürgers zur Eigensicherung;
- b) der Einsatz von Streitkräften im Landesinneren, sowie die Zuordnung von Bund, Ländern, Gemeinden/Gemeindeverbänden und öffentlichen und Privaten Organisationen sowie Helferinnen und Helfern im Zivilschutz (militärisch: „Heimatschutz“);
- c) die Organisation der Informationsübermittlungen und der Datenschutz.

Hierzu nur noch so viel:

(a): Schon vor 20 Jahren wurde um Recht und Pflicht der Eigentümer zum Schutz gefährdeter Anlagen, z.B. des Flughafens Stuttgart, vor terroristischen Dritteinwirkungen gestritten¹⁹ Heute ist der Streit voll entbrannt, ob der (natürlich kostspielige) Schutz von Kernkraftwerken auch vor Raketenangriffen u. ä. eine Betreiberpflicht (nach AtG) oder aber eine Staatsaufgabe ist²⁰. Die in der B-Ebene der Frankfurter U-/S-Bahn-Station „Hauptwache“ patrouillierenden Sicherheitskräfte sind demgegenüber rechtlich wie finanziell „harmlos“. Wo immer die Grenze zwischen privater Eigensicherung und staatlicher Schutzleistung zu ziehen sein mag, jedenfalls erscheint mir ein Gedanke wichtig, der in der bisherigen Diskussion unterbelichtet blieb: Das von Thomas Hobbes über Max Weber bis heute beschriebene staatliche *Monopol*

18 So Denninger schon 1990 und früher, vgl. denselben, *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden 1990, S. 10.

19 Nachweise bei Denninger, in Lisken/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 3. Aufl. München 2001, Kap. E, Rdnr. 97.

20 Koch, Hans-Joachim/John, Michéle: *Atomrechtliche Fragen der Sicherheit und Sicherung von Kernkraftwerken nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA*, DVBl. 2002, S. 1578 ff.

der Ausübung physischer Gewalt hat außer seinem Freiheits- auch einen elementaren Gleichheits- und damit einen demokratischen Aspekt: Das rechtsstaatliche „government of laws and not of men“ bringt zugleich eine demokratische Grundbefindlichkeit des modernen Menschen zum Ausdruck: Es ist ihm unerträglich, der Willkür eines Anderen gehorchen zu sollen, nur, weil dieser physisch der Stärkere ist. Man kann und will Gesetzen gehorchen, wie schlecht diese auch sein mögen, aber nie und nimmer dem persönlichen Befehl des Stärkeren, der damit die Ungleichheit der Beziehung ausspielt.

(b): Das Verhältnis von Bundeswehr und Polizeien im Landesinneren wird vom Grundgesetz (Art. 87 a Abs.4, Art. 91) entsprechend einem Stufenschema der Eskalation inneren Notstandes in einer gestuften Subsidiarität der dezentralen und zentralen Abwehrkräfte bis hin zum Streitkräfte-Einsatz geregelt.²¹ Dies hat, wie jeder weiß, historische Gründe und berührt die Wurzeln unserer Bundesstaatlichkeit. Die derzeit geltende, sicherlich komplizierte Subsidiaritätsregelung der Verfassung des inneren Notstandes oder der Katastrophenhilfe (Art. 35 Abs. 2 und 3 GG) und die Sensibilität gegenüber zentralistischen Tendenzen der „CIMIC“ (zivil-militärische Zusammenarbeit) jedoch als hartnäckige „antimilitärische Pawlow-Reflexe“ lächerlich zu machen, so Wellershoff²² erscheint mir höchst unangemessen und wenig sachdienlich. Die schwärzeste Phantasie der Verfassungsväter reichte – Gott sei Dank! – nicht aus, sich den technologischen Stand der Entwicklung in seiner Verbindung mit der kriminellen Energie auszumalen, wie sie den Beginn dieses Jahrhunderts markiert hat. Man wird ohne Hast und mit Augenmaß prüfen müssen, ob z.B. die geltende Objektschutzklausel des Art. 87 a Abs.4 GG und die Möglichkeiten des Bundeswehreinsatzes bei Naturkatastrophen und „besonders schweren Unglücksfällen“, Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, allen jetzt anzuvisierenden Eventualitäten genügen oder der Ergänzung bedürfen. Vor allem die Frage der Erstzuständigkeit – Land oder Bund, Militär oder Polizei – muss bei unklaren Risikolagen, die aber sofortiges Handeln erfordern, ebenso wie das Verfahren der Hilfeleistungen eindeutig und in Anpassung an die eventuell äußerst knappen zeitlichen Spielräume geregelt sein. Nicht immer wird ein nur verwirrter Motorsegler stundenlang friedlich über der Frankfurter City kreisen.

Und alle einschlägigen „einfachen“ Gesetze, vom Zivilschutzgesetz des Bundes bis zu den Polizeigesetzen der Länder, sind daraufhin zu überprüfen, ob die Zuständigkeiten in „doppelfunktionellen“ Abwehrsituationen, wenn also zunächst unklar ist, ob ein Angriff „Krieg“ bedeutet oder „Verbrechen“ (oder beides!), klar und übersichtlich verteilt sind. Ganz vorsichtig, mit Fragezeichen, sei die These gewagt, dass auch ein „transnationaler“, d.h. grenz-

21 Denninger: »Streitbare Demokratie« und Schutz der Verfassung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. Berlin, New York 1994, § 16, Rdnr. 59.

22 A.a.O. S. 20.

überschreitender Angriff „aus heiterem Himmel“, z.B. durch eine diesen Himmel verfinsternde feindliche Rakete, zunächst die Vermutung für sich hat, eine *polizeiliche Gefahr* darzustellen und nicht eine militärische. Aber die Hilfe der Bundeswehr muss unter Umständen binnen wenigen Minuten einsetzen.

(c): Dies führt zum letzten, praktisch vielleicht derzeit dringlichsten Punkt: die Überprüfung und Optimierung der *Informationsstränge*. Die informationelle Zusammenarbeit zwischen allen Sicherheitsbehörden : Verfassungsschutzämtern, Bundesnachrichtendienst, Polizei und Bundeswehr untereinander und auch mit entsprechenden Zentralen der privaten Sicherheitsdienste bedarf dringend der Verbesserung. Z.B. sind die Vorschriften der §§ 17 ff. BVerfSchG gründlich auf ihre „Terrorismusabwehrtauglichkeit“ hin zu durchforsten. Vielleicht überrascht es, diese Forderung aus dem Munde eines zu hören, der sich seit eh und je für das *Trennungsprinzip* zwischen Polizei und geheimen Nachrichtendiensten als für eine rechtsstaatliche Errungenschaft eingesetzt hat (und dies auch weiterhin tut) und der vor bald 20 Jahren das von *R. Pitschas* und *R. Scholz* postulierte Prinzip einer umfassenden *Informationsvorsorge* im Sicherheitsbereich und den daraus folgenden Informationsverbund heftig kritisiert hat²³. Aber erstens gibt auch der Terrorismus von der Dimension des 11. September keine Veranlassung, an den *Grundsätzen* der informationellen Selbstbestimmung, am Prinzip der Zweckbindung und an dem der Verhältnismäßigkeit zu rütteln. Und zweitens nimmt der Verfasser für sich in Anspruch, in altersbedingten Grenzen noch lernfähig zu sein.

23 Scholz, Rupert/Pitschas, Rainer: Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, Berlin 1984. Kritisch dazu Denninger: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Innere Sicherheit, Kritische Justiz 18 (1985), S. 215 ff.