

TASK FORCE
ZUKUNFT DER SICHERHEIT

3. Sitzung

Berlin, 5. Juli 2002

GUTACHTEN

*„Idealtypische Organisation
innerer und äußerer Sicherheit“*

von

Dr. Eckart Werthebach

Ausgangslage

Der „Krieg“ gegen den Terrorismus wird das bestimmende Thema der internationalen Politik bleiben. Die seit dem 11. September 2001 fortgeschriebenen Sicherheitsanalysen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass mit weiteren, auch schwersten terroristischen Anschlägen des islamistischen Terrorismus in und gegen Staaten der ersten Welt zu rechnen ist.

Die Dimension dieser Bedrohung ist neu. Die militärische Abschreckung, d.h. die Angst vor einem Vergeltungsschlag gegen das eigene Land, versagt, da es sich nicht um Angriffe selbständiger Völkerrechtssubjekte, sondern um Einzeltäter und Netzwerke unterschiedlicher Herkunftsländer handelt. Gegenüber Attentätern, die bei der Durchführung von Anschlägen ihren eigenen Tod in Kauf nehmen, bleiben aber auch die general- und spezialpräventiven Mechanismen des Strafrechts (Entdeckungsrisiko, Angst vor Strafe) wirkungslos.

Kein Staat darf es zulassen, dass sein Volk terroristischen Angriffen schutzlos ausgeliefert und damit erpressbar wird. Vorrangiges Ziel muss es sein, bereits die Vorbereitung terroristischer Anschläge so frühzeitig zu erkennen, dass ihre Durchführung noch verhindert werden kann. Alle Anstrengungen der Politik sind mithin vorrangig auf eine effektive **Prävention**, auf ein Frühwarnsystem, zu richten. Gleichzeitig muss aber auch die notwendige Vorsorge getroffen werden, um der Bevölkerung im Ereignisfall größtmöglichen Schutz zu gewährleisten.

Anschlagsgefährdet sind vor allem die USA, Israel und deren Einrichtungen - auch außerhalb dieser Länder. Das militärische Engagement Deutschlands bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus hat die Anschlagsgefahr allerdings auch in Deutschland erhöht. So warnten erst jüngst die Nachrichtendienste vor möglichen Anschlägen auf den Luftverkehr in Deutschland.

Die Einschätzung einer erhöhten Anschlagsgefahr schärft den Blick auf den *status quo ante*: Vor den Geschehnissen des 11. September 2001 war Deutschland offenbar kein Angriffsziel für die Planer islamistischer Terroranschläge. Überraschen kann dies nicht, zeigen doch nicht nur die Erkenntnisse aus dem inzwischen „berühmt“ gewordene Kaplan-Verfahren vor dem OLG Düsseldorf, sondern vor allem die offenbar weitgehend in Deutschland durchgeführte Anschlagspannung für den 11. September 2001 selbst, dass die bisherige deutsche Ausländerpolitik möglicherweise nationale und internationale Sicherheitsrisiken nicht ausreichend berücksichtigt hat.

Ungewollte, aber nahezu zwangsläufige Folge war die Entstehung von Ruheräumen für terroristische Aktivitäten, deren Stoßrichtung außerhalb Deutschlands liegt und die durch Angriffe auf Einrichtungen innerhalb Deutschlands nicht gefährdet werden sollten. Die Lage kennzeichnet eine Äußerung des Direktors der amerikanischen Bundespolizei FBI, Roland S. Mueller. Der FBI-Chef hat am 7. Juni 2002 öffentlich erklärt, die Ermittlungen seiner Behörde hätten ergeben, die Pläne zur Ausführung der

Terroranschläge vom 11. September 2001 seien **in Deutschland** entwickelt worden, die Idee für die Angriffe jedoch in der Al-Quaida-Führung **in Afghanistan** entstanden.

Der amerikanische Präsident Bush hat im selben Zeitraum in zwei grundsätzlichen Ansprachen festgestellt:

„Wir wissen heute, dass Tausende von ausgebildeten Mördern Angriffe gegen uns planen, und dieses schreckliche Wissen verlangt von uns ein anderes Vorgehen.“

Vor der Militärakademie in West Point hat der amerikanische Präsident darauf hingewiesen, dass die (militärische) Abschreckung für die Terrorabwehr nicht genüge, weil die Drohung mit einer massiven Vergeltung Terroristen ohne Land und Volk nicht von ihrem Tun abhalte. Prävention heiße hier, dass Amerika **eingreifen** müsse, bevor der Feind **angreife**; *Defensive Intervention* ist Ausdruck dieser neuen nationalen Sicherheitsstrategie der USA.

Diese und ähnliche Einschätzungen münden in den Führungszirkeln der Politik in die Frage, ob die westliche Staatengemeinschaft und die freiheitlichen Nationalstaaten zu schwach sind für den Anti-Terrorkrieg oder zumindest ihre Sicherheitsorgane für „asymmetrische Kriege“ organisatorisch falsch oder ungenügend aufgestellt sind. Hinzu kommt, dass die Politik ohnehin stets und ständig Handlungskraft beweisen muss: Immer wenn Sicherheitspannen offenbar, Fehler bei der Aufklärung festgestellt, Koordinationsmängel zwischen den Sicherheitsbehörden evident werden und der legendäre „Autismus der Geheimdienste“ nicht mehr zu verbergen ist, reagiert die Politik in gleicher Weise. Parlamente fordern zur Aufklärung aller Versäumnisse, Fehler und Verantwortlichkeiten auf und setzen parlamentarische Untersuchungsausschüsse ein. Regierungen verlangen für die Sicherheitsbehörden neue gesetzliche Befugnisse, obwohl häufig genug nur Mängel in der Organisation und im Gesetzesvollzug ursächlich für die Pannen sind.

Nur in Fällen länger fortdauernder Bedrohungen der inneren oder äußeren Sicherheit und offenkundiger Mängel werden von den Regierenden grundlegende institutionelle und organisatorische Neuerungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Exekutive erwogen, Zwischenschritte eingeleitet und schließlich Organisationsänderungen vollzogen.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte 1991 nach der Ermordung von Alfred Herrhausen und Carsten Detlef Rohwedder durch Terroristen der Roten Armee Fraktion (RAF) mit einem organisatorischen Zwischenschritt begonnen und unter Leitung des Bundeskriminalamtes (BKA) mit Beteiligung der Terrorismusexperten der übrigen Sicherheitsbehörden eine **Koordinierungsgruppe Terrorismus** (KGT) eingerichtet, die u. a. die Aufgabe hatte, auch jeweils nur bruchstückhaft vorhandene Erkenntnisse und Hinweise über die RAF zur Verbesserung von Ermittlungsansätzen zusammenzuführen. Offensichtlich war das seinerzeitige Vorgehen auch Vorbild für die im vergangenen Jahr beim BKA eingerichtete **Koordinierungsgruppe internationaler Terrorismus**.

In den USA werden gegenwärtig all die oben beschriebenen Handlungsmuster praktiziert. Der amerikanische Präsident schuf bereits mit *Executive Order* vom 8. Oktober 2001 ein *Office of Homeland Security* und den *Homeland Security Council*. In diesem Organisationserlass des Weißen Hauses, den der Präsident selbst als Zwischenschritt zur Verbesserung der Sicherheit seines Landes bezeichnete, sind bereits die wesentlichen Aufgaben und Befugnisse fixiert, die auf das neue, mit Kabinettrrang versehene *Department of Homeland Security* am 1. Januar 2003 übergehen sollen, sofern der Kongress der Errichtung zustimmt. Das künftige Ministerium ist eine für die amerikanische Staatsverfassung außergewöhnliche institutionelle Neuschöpfung, die an die Kompetenzen von Innenministerien in föderal organisierten Ländern Europas erinnert. Die Neugründung lässt aber auch Rückschlüsse auf die von der amerikanischen Regierung zukünftig erwarteten Bedrohungsszenarien erkennen.

Die amerikanische Regierung ist überzeugt, dass das neue Ministerium die (innere) Sicherheit Amerikas im Kampf gegen den internationalen Terrorismus schon deshalb verbessern wird, weil die Sicherheitsaufgaben in einer Behörde zusammengefasst werden. Die Zuständigkeiten des künftigen *Department of Homeland Security* sind:

- Sicherheit der Grenzen, der Verkehrswege, der Häfen und der sensiblen Infrastruktureinrichtungen,
- Zusammenfassung, Analyse und Bewertung nachrichtendienstlicher Informationen aus unterschiedlichen Quellen,
- Koordination der Kommunikation zwischen bundesstaatlichen und kommunalen Stellen, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung zur Vorbereitung auf Bedrohungslagen (Katastrophenschutz-Vorsorge),
- Koordination aller Abwehranstrengungen gegen den Terrorismus mit biologischen und sonstigen Massenvernichtungswaffen,
- Unterstützung bei der Ausbildung und Ausstattung von Katastrophenschutz Helfern,
- bundesweite Steuerung von Katastrophenschutz-Einsätzen,
- dezentraler Einsatz der Sicherheitskräfte zur Verbesserung der Schutzmaßnahmen in der Fläche (zu Lasten der Hauptstadt Washington, D.C.).

Das *White House Office of Homeland Security* und der *Homeland Security Council* sollen dauerhaft eine Schlüsselrolle spielen, den Präsidenten fortlaufend unterrichten und beraten sowie den Abstimmungsprozess zwischen allen beteiligten Stellen verbessern. Dem Vernehmen nach gab es anfänglich auch Überlegungen, das FBI vollständig dem neuen Heimatschutzministerium zu unterstellen; davon ist jedoch abgesehen worden. Es bleibt damit in der Verantwortung des Justizministeriums, vorbehaltlich der Koordination durch das *White House Office*.

Die Entschlossenheit der amerikanischen Regierung verdeutlicht auch, dass die verbindlichen und Öffentlichkeit schaffenden Regelungen des Völkerrechts einer faktischen Neuordnung unterliegen werden. Haben sich die USA 1991 noch durch eine UN-Resolution von der Einnahme Bagdads abhalten lassen, so werden sie künftig das Recht auf Selbstverteidigung in einer Weise zur Anwendung bringen, dass der

vorbeugende Schutz des eigenen Staates mit erfasst wird. Daraus folgt, dass eine militärische Intervention wie die im Golfkrieg nicht erst bei der Entfaltung äußerer Aggression erfolgt, sondern bereits bei deren Vorbereitung einsetzen kann.¹

Gleichzeitig hat die neue Strategie der „defensiven Intervention“ jedoch auch spürbare Konsequenzen für die innerstaatliche Sicherheitsstruktur der westlichen Staatengemeinschaft. Die europäischen Partner der Vereinigten Staaten fürchten als Folge der Ereignisse vom 11. September 2001 einen zunehmenden Unilateralismus der USA. Diese Sorge findet Nahrung in den amerikanischen Bemühungen, die eigene Verwaltung so neu aufzustellen, dass von der Datenerhebung über die Analyse bis hin zu operativen Maßnahmen die präventive Bekämpfung eines geplanten Terroranschlags auch ohne die Unterstützung der Allianz vollzogen werden könnte.

Es muss daher im Interesse Europas – und damit auch Deutschlands – liegen, die eigenen Ressourcen zu bündeln und nutzbringender einzusetzen. Nur wenn die USA den berechtigten Eindruck haben, im Austausch mit den Staaten der EU eine spürbare Verbesserung auch des eigenen Schutzes zu erreichen, wird Europa in den Planungen der USA eine Rolle spielen. Gerade der Hinweis des FBI-Direktors Roland S. Mueller auf die in Deutschland erfolgte Anschlagplanung belegt, dass vor allem Deutschland den Umbau seiner Sicherheitsarchitekturen ernsthaft betreiben muss, will es künftig gestaltend auch auf eigene Bedrohungssituationen einwirken, auf die die Amerikaner militärisch zu reagieren gedenken.

Präsident Bush hat die Errichtung des Ministeriums für Heimatschutz als die bedeutsamste Organisationsänderung seit 50 Jahren bezeichnet (seinerzeit wurde der Nationale Sicherheitsrat geschaffen). Die Frage liegt auf der Hand, ob diese grundlegenden administrativen Neuerungen in der Terrorismusbekämpfung der USA Vorlage für entsprechende Kompetenzverlagerungen in Deutschland sein sollten oder ob die USA organisatorisch nur nachvollziehen, was *cum grano salis* in Deutschland oder anderen europäischen Ländern bereits die bestehende Struktur ist.

Auf den ersten Blick scheint der Kompetenzzuschnitt des amerikanischen Heimatschutzministeriums dem des deutschen Bundesinnenministeriums (BMI) zu gleichen. Bei näherem Hinsehen erweist sich dies aber als nicht zutreffend. Zwar unterliegen das BKA und das BfV der Fach- und Rechtsaufsicht des BMI, doch fehlt dem BMI beispielsweise die Kompetenz, nachrichtendienstliche Informationen zu bündeln. Von dort werden in aller Regel auch keine landesweiten Gefährdungsanalysen oder Warnmeldungen erfolgen. Dies ist grundsätzlich Angelegenheit des BKA.

¹ Dies hat Auswirkungen auf die internationale Staatengemeinschaft: Verändern sich die Grundlagen für die Entstehung eines casus belli, muß sich die UNO als Plattform zur Regelung völkerrechtlicher Konstellationen darauf einstellen. Soll die einzig verbliebene Weltmacht nicht in eine Entweder-Oder-Situation gedrängt werden, müssen neue Regelungsmechanismen entwickelt werden, die die Bedürfnisse der USA berücksichtigen, ohne die Gestaltungsmöglichkeiten der UNO preiszugeben.

Demgegenüber hat die amerikanische Regierung mit der Errichtung des Heimatschutzministeriums Kompetenzen für die zivile Sicherheitsvorsorge (Katastrophenschutz, Zivilschutz einschließlich Abwehr von Anschlägen mittels ABC-Waffen) tatsächlich gebündelt und die dazu notwendigen Führungs- und Entscheidungsstrukturen geschaffen.

In Deutschland hingegen fehlt es bei Großschadenslagen, die über Naturkatastrophen und konventionelle Unglücksfälle hinaus gehen – für die die Länder und Kommunen zuständig sind – an fast allem. Es fehlt ein gesamtstaatliches Krisenmanagement. Die staatliche Kompetenzaufteilung verharrt noch in den Zeiten des Kalten Krieges; nämlich in der auf den Verteidigungsfall bezogenen Zivilschutzzuständigkeit des Bundes und der friedenszeitlichen Katastrophenschutzzuständigkeit der Länder und Kommunen. Lothar Rühl² hat jüngst in einem FAZ-Namensartikel sehr anschaulich auf den „Kompetenzwirrwarr“ und die Schutzdefizite in Deutschland hingewiesen. Organisatorisch schlägt er vor, entweder die Zuständigkeiten beim Bundesinnenminister zu bündeln oder ein eigenes Ressort zu schaffen, in dem die Zivilverteidigung, der Katastrophenschutz, die Sicherheit der Dateninformationen, des Fernmeldewesens und der Seuchenkontrolle angesiedelt seien.

Angesichts der bekannten, von islamistischen Terroristen ausgehenden Bedrohung wird offenbar, dass Deutschland im Gegensatz zu den USA erst begonnen hat, die Schwachstellen im Zivil- und Katastrophenschutz, also letztlich Bevölkerungsschutz, bei möglichen terroristischen Anschlägen zu analysieren und organisatorische sowie rechtliche Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Entsprechendes geht aus Berichten der vergangenen Innenministerkonferenzen hervor.

Schwachstellenanalyse

Die nachstehende Analyse greift nicht nur die in allen freiheitlichen Rechtsstaaten – durch Organisations- und Gesetzesentscheidungen verursachten – systemimmanenten Sollbruchstellen auf, die zwangsläufig Informationsdefizite nach sich ziehen. Hinzu kommen allgemeine Fehlerquellen und Wissensmängel, die die Effektivität präventiver Maßnahmen erheblich beeinträchtigen.³

Losgelöst von den Fragen,

ob und inwieweit die vorhandene personelle und sächliche Ausstattung der Sicherheitsbehörden genügend ist,

ob und inwieweit deren rechtliche Befugnisse – gemessen an der islamistischen terroristischen Bedrohung – als ausreichend anzusehen sind und

² Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung a. D.

³ Auch die Errichtung eines *Department of Homeland Security* in den USA ist eine Reaktion auf die nach den 11. September 2001 erkannten Versäumnisse, Mängel und Fehler der präventiven Arbeit der Sicherheitsbehörden.

ob die Neugründung des US-Ministeriums „Ergebnis kühler Denkanstrengungen von Architekten des politischen Systems“ ist⁴,

ist die Feststellung gerechtfertigt, dass die gegenwärtige administrative Sicherheitsarchitektur Deutschlands auf die denkbaren Bedrohungsszenarien des islamistischen Terrorismus nicht hinreichend eingestellt ist:

- Der internationale (islamistische) Terrorismus gefährdet die innere und äußere Sicherheit gleichermaßen. Der Schutz der äußeren Sicherheit und die Verteidigungsbereitschaft sind auf Angriffe selbstständiger Völkerrechtssubjekte ausgerichtet. Der islamistische Terrorismus erfüllt diese Voraussetzungen nicht: nach bisherigen Erkenntnissen handelten die Täter der Anschläge vom 11. September 2001 nicht im Auftrag eines Staates und sind außerdem verschiedenen Nationalitäten arabischer Länder zuzuordnen.
- Den Sicherheitsbehörden der westlichen Welt sind weder die Identität noch die Zahl, weder die Herkunft noch der gegenwärtige Aufenthalt von Tausenden islamistischen Terroristen in ihren Ländern bekannt. Der Schutz der inneren Sicherheit durch die – wie es scheint - allein wirksamen präventiven Maßnahmen wird durch das mangelhafte Wissen über die möglichen Täter erheblich erschwert.
- Den westlichen Staaten fehlt es an ausreichender Erfahrung mit der Bekämpfung international operierender islamistischer Terroristen, die nicht nur in ihren Herkunftsländern, sondern auch im Operationsgebiet selbst und in den mit ihrem Gastland befreundeten Staaten „Stützpunkte“ unterhalten. Die vorhandene hohe Zahl von Landsleuten ihres Herkunftslandes erleichtert zudem die klandestine und konspirative Vorgehensweise von Terroristen im westlichen Operationsgebiet.
- Die bisherige Ausländerpolitik Deutschlands ist auch aus historischen Gründen nur ansatzweise auf Integration der hier lebenden Ausländer und auf die Abwehr extremistischer / terroristischer Gefahren ausgerichtet.
- Mehr oder weniger ausgeprägt gibt es bei allen Sicherheitsbehörden systemimmanente Schwachstellen, ja tatsächliche Sollbruchstellen in der informationellen Zusammenarbeit:
 - Sie sind teilweise bereits in den Errichtungsgesetzen der jeweiligen Institutionen angelegt – mithin von einer breiten parlamentarischen Mehrheit gewollt (z.B. das Trennungsgebot von Polizei- und Nachrichtendiensten).
 - Sie können aber auch durch die Arbeitsweise der Staatsschutzbehörden und Nachrichtendienste selbst veranlasst sein (Schutz geheimer Quellen auch vor einem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden).
 - Nicht zuletzt sind sie durch die – auch als Machtkontrolle gewollte – föderale Struktur von polizeilichem Staatsschutz und Nachrichtendiensten verursacht⁵.

⁴ Dies wird in der FAZ, „Heimatschutz“, vom 8. Juni 2002 bezweifelt.

- Unausweichliche Folgen sind **vertikale** und **horizontale** Übermittlungsdefizite, Auswertungsfehler, unvollständige oder fehlerhafte Lagebilder und letztlich der Verlust von (polizeilichen) Ermittlungsansätzen.⁶
- Die örtliche und sachliche Aufspaltung von Sicherheitsaufgaben in Deutschland hat in der Regel zur Folge, dass in keiner der örtlich und sachlich zuständigen Behörden ein Gesamtbild entsteht und außerdem Detail- oder Einzelinformationen in ihrer Bedeutung nicht erkannt werden. Vielfach werden solche Informationen nicht aufbewahrt bzw. gespeichert. Sie werden als sog. Prüffälle jedenfalls nicht in Verbunddateien, d.h. Online-Verbindungen zu anderen Sicherheitsbehörden, eingestellt. Damit sind sie für die Ermittlungen anderer Stellen nicht existent. Zumindest in Deutschland ist es denkbar, dass gleichzeitig mehrere Verfassungsschutzbehörden Hinweise auf bestimmte islamistische Terroristen bearbeiten, sie als schlichte Verdachtsfälle behandeln, einander nicht unterrichten und daher eine Gefahr von keiner Seite erkannt wird.

Das gilt sowohl für die Zusammenarbeit föderal gegliederter Sicherheitsbehörden (z.B. BKA und Landeskriminalämter; Verfassungsschutz von Bund und Ländern), für die Zusammenarbeit verschiedenartiger nationaler Behörden (z.B. polizeilicher Staatsschutz und Nachrichtendienste) als auch für die internationale Zusammenarbeit der Staatsschutzbehörden und Nachrichtendienste mit ausländischen Partnern.

Das Geheimnis erfolgreicher präventiver Staatsschutzarbeit ist jedoch, eine Vielzahl von Einzelinformationen von unterschiedlicher Bedeutung, die in verschiedenen Behörden vorhanden sind, an einer Stelle zu bündeln, zu vergleichen und auszuwerten. Erst das Zusammentragen von Mosaiksteinen ergibt ein Gesamtbild, eröffnet ggf. sogar konkrete Fahndungsansätze und verbessert damit nachhaltig die Prävention. Nur so werden die Zentralstellen in die Lage versetzt, brauchbare Lageanalysen zu erstellen, die zu verwertbaren Gefährdungshinweisen führen und in verständliche Warnmeldungen umgesetzt werden können.

⁵ z.B. Verfassungsschutz in Deutschland: 16 +1 selbständige Verfassungsschutzbehörden mit im wesentlichen parallelen Aufgaben und Kompetenzen

⁶ Geradezu exemplarisch in diesem Zusammenhang ist die nachträglich vom FBI gefertigte Schwachstellenanalyse zur Erkenntnislage des FBI vor dem 11. September 2001 über die unterbliebene Zusammenführung von Informationen von verschiedenen Außenstellen des FBI sowie über den Informationsaustausch zwischen FBI, CIA und NSA. Der FBI-Direktor Mueller hat dem Kongress dazu berichtet, es gebe die Auffassung, dass ein Antrag aus Minneapolis gegen Zacarias Moussaoui, den PC des Zacarias M. zu überprüfen - der, wie sich später herausstellte, Aufzeichnungen über das Cockpit großer Verkehrsmaschinen und die Telefonnummer einer Person in Hamburg enthielt – weiter geprüft worden wäre, wenn die Warnung eines FBI-Ermittlers aus Arizona dem FBI-Hauptquartier bekannt gewesen wäre, dem das Flugtraining mehrerer Personen arabischer Herkunft verdächtig erschien.

- Ähnliche Informationsverluste sind auch im Rahmen der Zusammenarbeit der polizeilichen Staatsschutzbehörden möglich, zumal die Zentralstelle BKA in keiner denkbaren Fallvariante eine präventiv-polizeiliche Befugnis im Bereich des internationalen Terrorismus besitzt. Die Forderung, das BKA als Zentralstelle zu stärken und die bestehende (staatsschutz-)polizeiliche Zuständigkeitsvielfalt beispielsweise dadurch zu verringern, dass dem BKA für Fälle des internationalen Terrorismus polizeiliche Aufgaben auch auf dem Gebiet der **Strafverhütung** übertragen werden, wird heute nicht einmal vom BKA selbst erhoben. Erst recht sind Überlegungen früherer Jahre, das BKA zu einem „deutschen FBI“ aufwachsen zu lassen, auf absehbare Zeit als gescheitert anzusehen.⁷
- Neben der polizeilichen Gefahrenabwehr gibt es den Katastrophen- und Zivilschutz, der die Bevölkerung vor (Natur-)Katastrophen, konventionellen Unglücken (z.B. Gasexplosionen) sowie vor Gefahren und Risiken schützen soll, die von militärischen Konflikten, Kriegen und terroristischen Anschlägen ausgehen.

Der Bund besitzt unmittelbar nur die Verantwortung bei Angriffen von außen. Artikel 73 Nr. 1 Grundgesetz beschränkt die Kompetenz des Bundes auf den Schutz der Zivilbevölkerung gegenüber kriegsbedingten Gefahren.

In dem Wissen, dass die vertikal gegliederte zivile Gefahrenabwehr ein vorrangig auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhendes Sicherheitssystem ist, hat der Bund sehr frühzeitig Kommunen und Länder unmittelbar und mittelbar unterstützt. Das gilt für die Finanzierung des sog. Erweiterten Katastrophenschutzes, für die Einrichtung des Technischen Hilfswerks und den Einsatz der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 GG in Fällen außergewöhnlicher überregionaler Katastrophen (mit nationalem Bedrohungspotential).

Es ist offenkundig, dass weder die Zivile Verteidigung noch der Zivilschutz heute in der Lage sind, angemessen auf terroristische Anschläge wie denen vom 11. September 2001 in den USA zu reagieren. Ihre Struktur, Organisation und der rechtliche Rahmen müssen grundlegend überarbeitet und ihr Leistungsvermögen gestärkt werden. Jedenfalls scheint gesichert, dass heute Rettungsdienst, Brandschutz, Technische Hilfe, Zivil- und Katastrophenschutz nicht so aufgestellt und miteinander verzahnt sind, wie es die nunmehr bekannten Bedrohungsszenarien erfordern⁸.

Mittelfristig wird für die Bereiche des zivilen Bevölkerungsschutzes die auf der klassischen Trennung von äußerer und innerer Sicherheit beruhende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern für die Fälle internationaler terroristischer Attacken aufgegeben werden müssen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt wird eine Reihe organisatorischer Entscheidungen

⁷ Die Forderungen des BKA nach einer gesetzlichen Initiativermittlungskompetenz zur Überbrückung der fehlenden präventiv-polizeilichen Zuständigkeiten sind Mindestforderungen; selbst diese sind in den parlamentarischen Beratungen gescheitert.

⁸ z.B. beim Einsatz nach einem immerhin denkbaren terroristischen Anschlag durch „nuklear verschmutzte Bomben“.

zu treffen sein, um den erkennbaren „Kompetenzwirrwarr“ zu überwinden. Das Ergebnis der Bemühungen der Innenministerkonferenz und des zuständigen Arbeitskreises bleibt abzuwarten.

- Klärungsbedürftig ist auch, ob und inwieweit die Bundeswehr außerhalb des (festgestellten) Verteidigungsfalls und über die verfassungsrechtlich geregelte Amtshilfe des Artikel 35 Grundgesetz hinaus zum Schutz der inneren Sicherheit eingesetzt werden kann.

Rechtlich und tatsächlich ungeklärt erscheint mir z.B. die Frage, wie der Schutz ziviler Einrichtungen (Atomkraftwerke, Chemieanlagen, Flughäfen etc.) gegen terroristische Angriffe durch im Inland gekaperte Zivilflugzeuge zu gewährleisten ist. Es gibt gute Gründe, den Einsatz der Bundeswehr zum Schutz der inneren Sicherheit zu fordern, da die Polizei schon von der Bewaffnung her nicht in der Lage sein kann, auf derartige „kriegerische“ Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus zu reagieren. Hierfür wäre allerdings eine Grundgesetzänderung erforderlich (Art. 87a GG).

Zwischenergebnis

Die Bundesrepublik Deutschland ist auf die neuen Herausforderungen und Gefahren, die von dem internationalen (islamistischen) Terrorismus ausgehen, nicht genügend vorbereitet.

Nach der Vereinigung Deutschlands, nach dem Auseinanderbrechen des Ostblocks und der Auflösung der Sowjetunion sind die Sicherheitsstrukturen in Deutschland auf "Friedenszeiten" umgestellt worden:

- Die Zahl der Mitarbeiter von Bundesnachrichtendienst (BND) und Verfassungsschutz sowie deren Haushaltsansätze wurden deutlich verringert.
- Die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste wurden lageangepaßt zugunsten des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung verändert.
- Der (erweiterte) Katastrophenschutz und der Zivilschutz wurden konsequent zurückgefahren.

Auf die asymmetrische Bedrohung der inneren und äußeren Sicherheit durch den internationalen/islamistischen Terrorismus müssen die Sicherheitsbehörden neu eingestellt werden.

Als Annex zu einer Neuordnung der Sicherheitsarchitektur gehört eine veränderte Gewichtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im Spannungsbogen mit dem Recht auf Sicherheit. Der rechtlich abgesicherte Datentransfer zwischen den Sicherheitsbehörden ist wegen der neuartigen Dimension der Bedrohung so zu gestalten, dass der Datenschutz die Entwicklung einer wirksamen Prävention gegen terroristische Angriffe nicht behindert.

Eine Politik der „uneingeschränkten“ Solidarität mit den USA kann nur geübt werden, wenn die sog. Frühwarnsysteme der inneren Sicherheit merklich verbessert werden.

Im übrigen ist zu bedenken, dass die innerhalb der EU herrschende Freizügigkeit eine „negative Wettbewerbssituation“ ausgelöst hat, wonach – verkürzt gesagt – in dem Land Anschlägeplanungen erfolgen, wo das Entdeckungsrisiko für die Terroristen am geringsten ist. Die Äußerungen des FBI-Direktors über die Anschlägeplanungen zum 11. September 2001 verdeutlichen diese offensichtlichen „Wettbewerbsnachteile“ Deutschlands.

Eine idealtypische Sicherheitsarchitektur

Der – vorbehaltlos gegebene – Auftrag, in einem Gutachten eine idealtypische Sicherheitsstruktur zur effizienteren und effektiveren Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu entwickeln, soll die Diskussion befördern, wie – vor dem Hintergrund der nationalen und internationalen Rechtstradition – rechtsstaatlich vertretbare Organisationen und Formen der informationellen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste gefunden werden können. Es wird daher auf unterschiedliche Modelle eingegangen.

Der Entscheidung der US-Regierung, den islamistischen Terrorismus (weltweit) präventiv und repressiv wesentlich intensiver zu bekämpfen, liegt die Überzeugung zugrunde, dass angesichts der außerordentlichen Bedrohung die nationalen Sicherheitsstrukturen gebündelt und durch hierarchische Steuerungs- und Führungsorganisationen verfestigt werden müssen. Die amerikanische Regierung ist der Auffassung, dass die Verstärkung der Beobachtung und Bekämpfung dieses Terrorismus in der föderal strukturierten USA die Gründung einer zentralen Behörde für Heimatschutz rechtfertigt.

Ebenso ist für die Bundesrepublik Deutschland der Schluss zu ziehen, dass idealtypische Modelle einer Sicherheitsarchitektur die Stärkung zentralistischer Organisationsformen einbeziehen sollten.

Ferner sind die – als systemimmanente Sollbruchstellen erkannten – Defizite in der vertikalen und horizontalen informationellen Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden durch organisatorische Veränderungen zumindest zu verringern.

Die Erfahrung zeigt, dass die genannten Informationsdefizite primär

- bei der Speicherung (auch Speicherdauer) personenbezogener Informationen,
- der Zugriffsmöglichkeit anderer Behörden auf diese Informationen und
- bei unzureichender Informationsübermittlung innerhalb derselben oder gleichartiger Behörden (= vertikale Übermittlungsdefizite) oder zwischen verschiedenartigen Sicherheitsinstitutionen (= horizontale Übermittlungsdefizite) entstehen.

Lösungsmöglichkeiten

Die gewichtigen Gründe für die Überlegungen, die in den USA zu einer neuen zentralen Behörde für Heimatschutz mit Kabinettrrang geführt haben, sollten in Deutschland – wenngleich abgeschwächt - eine Entsprechung finden. Das gilt sowohl für die dringliche Neustrukturierung der Zivil- und Katastrophenschutzvorsorge als auch für die notwendige Leistungssteigerung der Zentralstellen im Bereich der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Gefahrenvorsorge.

Es bieten sich drei Lösungsmodelle an:

(1) Errichtung einer neuen obersten Bundesbehörde in Anlehnung an das *Department of Homeland Security* in den USA.

Die vorhandenen Organisationsstrukturen der Bundesregierung erfordern dies nicht; die neu hinzutretenden Aufgaben zur Intensivierung der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus können vom Chef des Bundeskanzleramtes (ChefBK) oder vom BMI zusätzlich wahrgenommen werden; sie lassen sich dort organisch eingliedern.

Der Vorschlag sollte nicht weiter verfolgt werden.

(2) Errichtung einer neuen oberen Bundesbehörde (in Anlehnung an die FBI-Struktur).

In einem neuen **Bundesamt für Öffentliche Sicherheit** werden das BKA, das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und die Landesbehörden für Verfassungsschutz (LfV) als unselbstständige Außenstellen des BfV vereint. Außerdem werden die gegenwärtigen Kompetenzen des Bundes im Bereich der zivilen Sicherheitsvorsorge vom Bundesverwaltungsamt (BVA) auf das neu zu errichtende Bundesamt übertragen.

Die **Vorzüge** eines solchen Modells liegen auf der Hand:

- Verbreiterung der Erkenntnislage und Informationsdichte durch Schaffung gemeinsamer Datenbestände,
- deutliche Reduzierung der bekannten horizontalen, aber auch vertikalen Übermittlungsdefizite,
- leichtere Zugänglichkeit der dem Quellenschutz unterliegenden Informationen,
- einheitliche Speicherpraxis.

Die **Gründe**, die **gegen** die Errichtung eines solchen zentralen Amtes für öffentliche Sicherheit sprechen, sind ebenfalls offenbar: Das Lösungsmodell würde nach meiner Einschätzung von keiner der im Bundestag vertretenen Parteien akzeptiert. Die veröffentlichte Meinung würde wegen der Zusammenlegung von BKA und Verfassungsschutz aus historischen Gründen von einem Tabubruch und einem „Anschlag auf den Rechtsstaat“ sprechen. Die – ebenso naheliegende wie unrichtige – Bezeichnung als „Bundessicherheitsamt“ wäre ein Totschlagsargument, da die politisch wirksame Assoziation mit dem Reichssicherheitshauptamt hergestellt würde.

Selbst bei unveränderten Befugnissen von Polizei und Verfassungsschutz sowie strikter organisatorischer Trennung beider Zweige innerhalb des Bundesamtes würde eine ernsthafte Diskussion des Lösungsmodells so großen Schaden anrichten, dass die Arbeitsweise der Sicherheitsbehörden insgesamt belastet wäre, obwohl auch nach geltendem Recht die Informationsstränge BKA und Bundesverfassungsschutz schon bisher in der Leitung des BMI gebündelt werden.⁹

(3) Favorisiert wird daher die folgende Lösung:

Die Bundesregierung richtet beim ChefBK oder beim BMI – inhaltlich angelehnt an den Organisationserlass des amerikanischen Präsidenten vom 8. Oktober 2001 – **die Funktion und Organisation eines Sicherheitsberaters der Bundesregierung** (oder Sicherheitsbeauftragten oder eines Koordinators für Sicherheitsfragen oder eines Generaldirektors für öffentliche Sicherheit) **ein**, dem im Kern folgende Aufgaben obliegen:

- Koordination der Tätigkeiten von BND, Verfassungsschutz und BKA in Staatsschutzangelegenheiten mit wöchentlichen Vorträgen beim ChefBK oder BMI,
- Einrichtung und Unterhaltung einer Datenbank „Islamistischer Terrorismus“, in die der BND, der Verfassungsschutz und das BKA anlaßunabhängig alle den islamistischen Terrorismus betreffenden Informationen einstellen müssen,
- Militärischer Abschirmdienst (MAD), Bundesgrenzschutz (BGS) und das Zollkriminalamt (ZKA) werden gesetzlich verpflichtet, alle Informationen zum islamistischen Terrorismus an den BND, das BKA oder den Verfassungsschutz zu übermitteln, die entscheiden, ob diese Informationen in die Datenbank eingestellt werden,
- Analyse und Bewertung der Sicherheitslage sowie ggf. Herausgabe von bundesweiten Warnmeldungen,
- Koordination der Tätigkeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten des zivilen Bevölkerungs- und (erweiterten) Katastrophenschutzes; dafür sind kurzfristig Alarm- und Einsatzpläne für Sabotage- und Terrorakte einschließlich des A-, B- und C-Waffeneinsatzes zu erarbeiten.

Beim Lösungsmodell (3) ist folgendes zu beachten:

Der vordringlichste Handlungsbedarf deutscher Stellen wird derzeit weniger im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr gesehen – worauf der Gutachtenauftrag primär zielt -, sondern vielmehr im Bereich des zivilen Bevölkerungsschutzes gegen Sabotage- und Terrorakte (einschließlich von A B C- Waffen) von nationaler Bedeutung.

Experten halten es für möglich, dass islamistische Terroristen zu Gewalttaten dieser neuen Dimension in der Lage sind.

⁹ Die amerikanische Bundespolizei FBI ist in zwei Hauptabteilungen gegliedert. In der ersten werden die polizeilichen Angelegenheiten und in der zweiten Hauptabteilung die dem deutschen Verfassungsschutz ähnlichen Aufgaben wahrgenommen.

Die Bundes- und Landesregierungen haben den dringenden Handlungsbedarf im Bereich der Prävention zwar grundsätzlich erkannt, jedoch liegen effektive Lösungsansätze noch nicht vor.

Vor dem Hintergrund der amerikanischen Anstrengungen müssen die vorrangig verantwortlichen Innenminister von Bund und Ländern ihre eigenen Bemühungen verstärken und dabei kurzfristige und mittelfristige Ziele definieren.

Kurzfristig müssen auf der Basis des geltenden Rechts für solche terroristischen Bedrohungen die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für

- die Gefahrenbewertung,
- die Risikoabschätzung und
- die Umsetzung von noch zu erarbeitenden Alarm- und Einsatzplänen

bestimmt werden.

Um die systemimmanenten Übermittlungsdefizite zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden und den Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern drastisch zu verringern, wird die Errichtung einer gemeinsamen Datenbank von BND, Verfassungsschutz und BKA unumgänglich sein.

Die Einrichtung einer Verbunddatei „islamistischer Terrorismus“ ist ein wesentlicher Bestandteil dieses Lösungsmodells. Dabei soll der Online-Zugriff nur bestimmten, mit der Beobachtung und Bekämpfung des Terrorismus befassten Mitarbeiter der genannten Behörden vorbehalten bleiben.

Es liegt auf der Hand, dass die beklagten Übermittlungsdefizite – insbesondere zwischen BKA, BND und BfV und im internationalen Verbund – durch die organisatorischen Änderungen drastisch reduziert werden könnten.

Um politische Widerstände gegen diese Lösung zu überwinden, die politische Verantwortung im Umgang mit personenbezogenen Informationen hervorzuheben und die Einmaligkeit der Datenkonzentration zu betonen, sollte die Datenbank beim Sicherheitsberater der Bundesregierung – ressortierend beim ChefBK oder beim BMI – unmittelbar eingerichtet werden.

Gleichzeitig sollten die übrigen Sicherheitsbehörden des Bundes gesetzlich verpflichtet werden, Anlass unabhängig die den islamistischen Terrorismus betreffenden Informationen zu übermitteln.

Anmerkung:

- ❖ Sollten der Einrichtung einer gemeinsamen Datei unüberwindbare datenschutzrechtliche Bedenken entgegenstehen, so käme eine datenschutzrechtliche Anleihe an das Modell EUROPOL in Betracht, in dem nur die jeweiligen nationalen Vertreter Zugriff auf ihre nationalen Bestände haben und diese in ihre gemeinsame Arbeit einführen können.
- ❖ Es ist zu erwarten, dass sowohl der Generalbundesanwalt (GBA) als auch die Landeskriminalämter (LKÄ) einen Online-Zugriff auf diese Terrorismusdatenbank verlangen werden. Wenngleich das berechtigte Interesse hieran nachvollziehbar ist, wird vor allem im Interesse des notwendigen Quellenschutzes vorgeschlagen, die Zahl der Zugangsberechtigten so gering

wie möglich zu halten. Zudem würde die Stellung des GBA im Strafverfahren und die strikte Beachtung des Legalitätsprinzips durch ihn die an dem Opportunitätsprinzip ausgerichtete Arbeitsweise der Nachrichtendienste erheblich erschweren. Im übrigen verdecken die Diskussionen über die Kompetenzen des BKA häufig die ebenso wichtige Frage nach den Kompetenzen des GBA. Im Rahmen dieses Gutachtens ist dieser Problembereich zurückgedrängt, da angesichts des hier relevanten Tätertyps (Selbstmordattentäter) nicht die Strafverfolgung, sondern die Strafverhütung im Vordergrund steht.

Ein gravierender Mangel in der informationellen Zusammenarbeit ist durch die Schaffung von 17 selbständigen Verfassungsschutzbehörden (Bund und 16 Länder) entstanden. Die meisten der Landesbehörden sind in ihrer gegenwärtigen Struktur kaum lebensfähig; weswegen sie auch nicht das verfassungsrechtlich gewollte Kontroll-Korrektiv zu dem scheinbar übermächtigen BfV sein können. Sollte aus föderalen Gründen eine Verfassungsänderung, die die Verfassungsschutzkompetenz als eine ausschließliche Bundeskompetenz festschreibt, nicht möglich sein, wird dringlich angeraten, die Zahl der Landesbehörden (LfV) von derzeit 16 auf sechs oder höchstens sieben zurückzuführen. Dies können die betroffenen Länder durch Staatsverträge vereinbaren, ohne dass es einer Grundgesetzänderung bedürfte.¹⁰

Beispiel: Die Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen vereinbaren durch Staatsvertrag, dass die landeseigene Aufgabe Verfassungsschutz in ihren Ländern durch den Verfassungsschutz des Landes Niedersachsen wahrgenommen wird; bisherige Landesbehörden könnten zum Teil verkleinerte Außenstellen des LfV Niedersachsens werden. Die parlamentarische Kontrolle obläge dann dem Landtag Niedersachsen; auch dieses würde staatsvertraglich vereinbart.

Durch die Schaffung eines einheitlichen administrativen Verfassungsschutzes oder von sechs/sieben im wesentlichen gleich starken LfV würde erreicht:

- Einheitlichere Speicherpraxis bei deutlich vergrößertem Operationsgebiet,
- effektivere Organisation (Vermeidung von Redundanzen),
- signifikante Verringerung der Risiken von Übermittlungsdefiziten,
- nachhaltige Verbesserung der operativen Zusammenarbeit des Verfassungsschutzes mit verbesserter Erkenntnislage,
- qualitative Verbesserung in der Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaften.

Die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank BND, BKA und Verfassungsschutz „islamistischer Terrorismus“ geht fachlich und rechtlich über das von der Bundesregierung im Jahre 2001 eingeführte **sof. Informationsboard** hinaus, das

¹⁰ Die Überlegung zur Zusammenlegung von Landesbehörden für Verfassungsschutz gelten m. E. auch für die Zusammenlegung von LKÄ. Die LfV und LKÄ der großen Flächenstaaten könnten unverändert bleiben.

in der 2. Sitzung der Task Force am 26. April 2002 vom Präsidenten des BfV lobend skizziert wurde.

Hinter diesem „Informationsboard“ verbirgt sich eine turnusmäßig oder Anlass bezogen tagende gemeinsame Arbeitsgruppe von BKA und BfV, in die von den Beteiligten die verfügbaren themenbezogenen Informationen einschließlich Hintergrunderkenntnisse eingebracht werden. Über die Nutzung der gewonnenen Daten wird im Einzelfall einvernehmlich entschieden. Praktisch werden die in der Besprechung neu gewonnenen personenbezogenen Daten vom BKA oder BfV in jeweils amtseigene Dateien eingegeben.

Das lobenswerte Bemühen der Sicherheitsbehörden des Bundes, die erkannten rechtlichen – auch politischen – und organisatorischen Sollbruchstellen mit Hilfe des sog. Informationsboards zu überwinden, bleibt eine beschränkt belastbare Hilfskonstruktion, die der hohen, wenngleich abstrakten Gefährdung von amerikanischen, israelischen (auch jüdischen) Personen und Institutionen in Deutschland nicht gerecht wird.

Eine Mängelliste offenbart:

- 1) Die durch die – gesetzlich gewollte – organisatorische Trennung von BKA und BfV bedingten Informationsdefizite werden dadurch verstärkt, dass dem BKA in der Terrorismusbekämpfung eine Rechtsgrundlage zur Gefahrenabwehr fehlt, d.h. dem Verfassungsschutz (und anderen Sicherheitsbehörden) ist es grundsätzlich nicht erlaubt, dem BKA personenbezogene Daten zu übermitteln, die zur Verhinderung / Verhütung von Staatsschutzdelikten erforderlich sind! Empfänger dieser Informationen dürfen grundsätzlich nur die LKÄ sein.
- 2) Generell sind alle Befugnisvorschriften zur Übermittlung personenbezogener Informationen lediglich Ermessens- und keine Mussvorschriften, so dass es auch von dem Engagement des einzelnen Sachbearbeiters abhängt, ob für den präventiven Schutz des Staates und seiner Einrichtungen wesentliche Informationen an zuständige und befugte Stellen übermittelt werden.
- 3) Eine Anlass unabhängige, umfassende Übermittlung personenbezogener Informationen ist gegenwärtig in keine Richtung zulässig.
- 4) Die Einrichtung einer gemeinsamen Datei „islamistischer Terrorismus“ von BKA, BND und Verfassungsschutz, in der in den Behörden vorhandene oder künftig zu gewinnende personenbezogene Informationen für präventive und repressive Zwecke gesammelt und ausgewertet werden, ist nach der geltenden Rechtslage derzeit in keiner Dateiform zulässig.
- 5) Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass die schon immer notleidende internationale Zusammenarbeit dringlich verbesserungsbedürftig ist. Voraussetzung hierfür sind leistungsstarke, kompetente nationale Sicherheitsinstitutionen. Im übrigen sind politische Interventionen auf Regierungsebene zur Intensivierung der Zusammenarbeit hilfreich.

Das Fazit lautet daher:

Solange nicht einmal zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden des Bundes (BKA, BfV, MAD, BGS, ZKA)

- eine *Anlass unabhängige* umfassende *Unterrichtungspflicht* in Angelegenheiten des islamistischen Terrorismus besteht und
- solange die *Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank* schon von BKA, BfV und BND unzulässig ist,

ist in Deutschland eine ausreichende **Prävention** gegen den islamistischen Terrorismus nicht erreichbar.

Die nach dem 11. September 2001 von Parlamenten und Regierungen erlassenen Gesetze und getroffenen Exekutivmaßnahmen sind anzuerkennen; sie haben aber die Möglichkeit, islamistische Terroranschläge zu verhindern oder begangene terroristische Straftaten zu verfolgen, nicht entscheidend verbessert.

Angesichts der von islamistischen Terroristen ausgehenden (erhöhten abstrakten) Gefahr, die auf den Tod oder die Verletzung einer großen Zahl von Menschen zielen kann, kommt dem Aufbau des zivilen Bevölkerungsschutzes (Zivil- und Katastrophenschutz) herausragende Bedeutung zu.

Ergebnis

Zur Verbesserung und Intensivierung der Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und des zivilen Schutzes der Bevölkerung werden die nachstehenden organisatorischen und gesetzlichen Änderungen vorgeschlagen:

1. Aus historischen und rechtspolitischen Gründen bleibt die organisatorische Trennung von BKA, BfV und BND unberührt. Der Austausch von Verbindungsbeamten ist zweckdienlich.
2. Die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes werden nach der grundgesetzlichen Kompetenzaufteilung als ausschließliche Aufgabe des Bundes ausgewiesen **oder** die Zahl der Landesbehörden wird auf sechs / sieben durch staatsvertragliche Vereinbarungen zwischen den Ländern zurückgeführt.¹¹
3. Beim ChefBK oder beim BMI wird die Funktions- und Organisationseinheit des „Sicherheitsberaters der Bundesregierung“ eingerichtet. Er ersetzt den bisherigen Koordinator für die Nachrichtendienste beim ChefBK. Zur Verbesserung des Schutzes der inneren und äußeren Sicherheit koordiniert er sowohl zivile und militärische staatliche Einrichtungen als auch die Bund/Länderangelegenheiten in der zivilen Sicherheitsvorsorge. Beim „Sicherheitsberater der Bundesregierung“ wird zur Verbesserung der Informationsauswertung eine Datenbank „islamistischer

¹¹ Der gleiche Konzentrationsprozeß sollte für die LKÄ erwogen werden.

Terrorismus“ eingerichtet, in die das BKA, der BND und das BfV die ihnen vorliegenden oder künftig zu gewinnenden Informationen einstellen (als Textdatei; Quellenschutz muss gewahrt bleiben). Auf die Datenbank dürfen online nur bestimmte Mitarbeiter der entsprechenden Organisationseinheiten der genannten Behörden zugreifen.

4. Die übrigen Sicherheitsbehörden des Bundes (MAD, BGS, ZKA) werden verpflichtet, Anlass unabhängig die den islamistischen Terrorismus betreffenden Informationen an BND, BKA oder Verfassungsschutz zu übermitteln.
5. Dem BKA ist wenigstens eine Initiativermittlungskompetenz im Rahmen seiner Strafverfolgungsaufgaben nach § 4 BKAG zu gewähren, um ihm im Zuge von Ermittlungen die Möglichkeit zu eröffnen, personenbezogene Daten auch zum Zwecke präventiver Terrorismusabwehr zu erheben, zu speichern und zu übermitteln.
6. Der denkbare Einsatz von Massenvernichtungswaffen und die Gefahr von großflächigen Katastrophen durch Angriffe islamistischer Terroristen erfordern – über die im Grundgesetz bisher zugelassene Amtshilfe, z.B. in Fällen von Naturkatastrophen, hinaus – den Einsatz der Bundeswehr im Innern. So ist der Schutz enumerativ zu bestimmender Anlagen (z.B. Atomkraftwerke, Chemieanlagen, Flughäfen) gegen im Inland gekaperte zivile Flugzeuge nur von der Bundeswehr zu leisten. In letzter Konsequenz ist dies auch Folge der neuen „asymmetrischen Kriege“.
7. Die Vorschläge haben eine Reihe von Gesetzesänderungen zur Folge, die neben den empfohlenen oder erwogenen Grundgesetzänderungen¹² in erster Linie bereichsspezifische Datenschutzbestimmungen in den sog. Sicherheitsgesetzen betreffen¹³.
8. Angesichts der vom islamistischen Terroristen ausgehenden Bedrohung sind auch das deutsche Staatsangehörigkeits-, Ausländer-, Zuwanderungs- und Vereinsrecht nicht länger isoliert zu betrachten. Niemand wird wollen, dass in Deutschland lebende Ausländer unbehelligt Terroranschläge vorbereiten können und damit alle friedliebenden und rechtstreuen ausländischen Mitbürger diskreditieren.

¹² Zur Konzentration des administrativen Verfassungsschutzes (Art. 73 Nr. 10 GG), zur Erweiterung der Bundeskompetenz im Bereich des Schutzes der Zivilbevölkerung über kriegsbedingte Gefahren hinaus (Art. 73 Nr. 1 GG) sowie des Bundeswehreinsetzes im Inland über die verfassungsrechtlich geregelte Amtshilfe hinaus (Art. 87 a GG).

¹³ z.B. §§ 18, 19, 20 BVerfSchG; §§ 8, 9 BNDG; § 10 BKAG.