

Sicherheit  
als Voraussetzung  
für Freiheitsrechte

## Herausforderung durch den internationalen Terrorismus

Wolfgang Schäuble

In der öffentlichen Debatte um die innere Sicherheit unseres Landes konnte man in den letzten Monaten gelegentlich den Eindruck gewinnen, nicht etwa der internationale Terrorismus, sondern die staatlichen Bemühungen zu seiner Bekämpfung seien die eigentliche Bedrohung unserer deutschen Demokratie. Das mag damit zu tun haben, dass die Bedrohungswahrnehmung auch immer von konkreten Erlebnissen und Bildern abhängig ist und ständiger Schwankung unterliegt. So ist die gefühlte Bedrohung – und der Ruf nach effektiver Sicherheitspolitik – nach einem verübten Anschlag in der Regel besonders hoch, auch wenn die tatsächliche Gefahr unmittelbar nach einer erfolgten Terroraktion nicht unbedingt höher ist. Im Laufe der Zeit verliert der Schock seine Wirkung, und die gefühlte Bedrohung nimmt ab, selbst wenn die tatsächliche Bedrohungslage unverändert oder vielleicht sogar ernster ist.

Die Sicherheitspolitik muss versuchen, sich – von diesen beiden Polen gefühlter Bedrohung unabhängig – an der tatsächlichen Bedrohungslage auszurichten, um zukünftige Angriffe auf das Gemeinwesen effektiv abzuwehren. Dabei gilt, dass die Sicherheitslage in Deutschland insgesamt und auch wegen der hervorragenden Arbeit der Sicherheitsbehörden gut ist, dass wir aber nach wie vor Teil eines Bedrohungsraums sind, auf den terroristische Anschläge geplant sind. Seit dem 11. September 2001 hat es eine Reihe von Anschlägen gegeben – Bali 2002, Madrid 2004 und London 2005 haben zahlreiche

Menschen das Leben gekostet. Deutschland liegt nicht weniger im Fokus von Terroristen. Das haben wir vielleicht schon bei den fehlgeschlagenen Kofferbomben-Anschlägen im Sommer 2006, aber spätestens bei den im September 2007 verhinderten Anschlägen der Islamischen Dschihad-Union gespürt. Die Sicherheitsbehörden haben damals vermutlich massive Anschläge in Deutschland vereitelt. Die im Sauerland festgenommene Gruppe soll mit El Kaida in Kontakt gestanden haben. Und nach den Erkenntnissen des Bundeskriminalamtes existieren neben dieser Gruppe mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere Planungsstränge in Deutschland. Das Islamisten-Netzwerk in Afghanistan, das seine operativen Fähigkeiten inzwischen wiedererlangt hat, hat die Grundsatzentscheidung getroffen, in Deutschland Anschläge zu verüben. Dafür rekrutieren die Extremisten gezielt deutsche Muslime, um sie zu Attentätern auszubilden. In diesem Zusammenhang gibt auch die Tatsache, dass islamistische Videobotschaften und Bombenbauanleitungen zunehmend in deutscher Sprache oder zumindest mit deutschen Untertiteln ins Internet gestellt werden, Veranlassung, in besonderem Maße aufmerksam zu sein.

Die westliche Staatengemeinschaft wird auf absehbare Zeit mit dem Risiko islamistischer Terroranschläge leben müssen. Unsere liberale Freiheitsordnung ist dabei nicht nur ein Trumpf in den Händen der Terroristen, die Reise-, Kommunikations- und Niederlassungsfreiheiten sowie eine freie Berichterstattung für ihre Zwecke

nutzen. Denn solange der freiheitliche Rechtsstaat in der Lage ist, sein Recht durchzusetzen und die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, wird er die größere Überzeugungskraft gegenüber anderen Ordnungen haben. Erst wenn er das nicht mehr schafft, wenn die faktische Macht nichtstaatlicher Akteure, rivalisierender Banden und krimineller Interessengruppen das zivilisierte staatliche Gewaltmonopol aushöhlt – eine Entwicklung, wie sie in manchen Teilen der Welt zu beobachten ist –, ist der Staat bedroht. Wir stehen also gerade nicht – wie das gelegentlich suggeriert wird – vor der Wahl: Sicherheit oder Freiheit. Die durch den Staat gewährleistete Sicherheit ist vielmehr die Grundvoraussetzung dafür, dass wir unsere Freiheitsrechte wahrnehmen und selbstbestimmt leben können.

### Nationale Strategie

Deswegen muss der Rechtsstaat dort, wo Rechtsfrieden und Rechtssicherheit gefährdet sind, wirksam reagieren. In diesen Kontext gehören die nationalen wie internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die in diesem Zusammenhang geführten Debatten. Deutschland hat seit 2001 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um der neuen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zu begegnen – angefangen vom Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Januar 2002, der Neuregelung des Waffenrechts, der Änderung des Sprengstoffgesetzes bis hin zur Gründung des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums und eines Gemeinsamen Internetzentrums, in dem islamistische und terroristische Entwicklungen im Internet beobachtet werden, im vergangenen Jahr.

Die nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung reicht von der Zerstörung terroristischer Strukturen bis hin zu Schutzvorkehrungen für die Bevölke-

rung und kritische Infrastrukturen. Ein wichtiges Ziel ist es, dem sogenannten Homegrown-Terrorismus vorzubeugen. Wie in anderen europäischen Staaten besteht auch bei uns die Gefahr, dass sich in einzelnen muslimischen Gemeinden ein Nährboden für den islamistischen Fundamentalismus entwickelt. Zu den wesentlichen Zielsetzungen unserer nationalen Strategie zur Terrorismusbekämpfung gehört daher auch, Ursachen für Terrorismus zu beseitigen und Radikalisierungstendenzen in der Gesellschaft vorzubeugen. Das beste Mittel gegen Radikalisierung und Gewaltbereitschaft ist gesellschaftliche Integration, das gilt für deutsche und ausländische Jugendliche. Auch deswegen muss uns im Interesse des Zusammenhalts unserer Gesellschaft die Integration gelingen. Die Integration muss eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe bleiben. Einen Beitrag hierzu kann auch die Deutsche Islam-Konferenz leisten, die ich ins Leben gerufen habe. Ihr Ziel ist es, einen dauerhaften, institutionalisierten Dialog mit den Muslimen in Deutschland zu etablieren. Auf solchen Wegen können wir am meisten nachhaltig für die Friedlichkeit, Stabilität und Attraktivität unserer Gesellschaften erreichen.

### Europäisches Vorgehen

Es gehört zu den Wesensmerkmalen des internationalen Terrorismus, dass er global vernetzt ist und grenzüberschreitend agiert. Die westliche Staatengemeinschaft, gegen die er sich richtet, kann diese Bedrohung am effektivsten gemeinsam bekämpfen. Dabei geht es nicht nur um eine konkrete Zusammenarbeit im Einzelfall, sondern auch darum, abgestimmte Positionen zu finden und ein gemeinsames strategisches Konzept zur präventiven Bekämpfung des Terrorismus zu entwickeln.

Die innere Sicherheit ist ein wichtiges politisches Thema in der Europäischen

Union, was sich unter anderem darin zeigt, dass viele unserer nationalen Gesetze eine reine Umsetzung europäischer Vorgaben sind. Hierzu gehören etwa die Vorratsdatenspeicherung wie auch die Einführung des e-Passes. Die elektronische Speicherung des Lichtbildes sowie der Fingerabdrücke, geregelt in der Verordnung Nummer 2252/2004 des Rates vom 13. September 2004, müssen alle Mitgliedstaaten bis Mitte 2009 veranlassen haben. Durch die Verwendung zeitgemäßer biometrischer Technologie soll die Sicherheit von Personaldokumenten und Grenzkontrollen in Europa verbessert werden. Die in Deutschland von manchen geschürte Aufregung gegen die gesetzliche Regelung der Vorratsdatenspeicherung sowie die Einführung der neuen Pässe ist daher aufgrund fehlenden Handlungsspielraums des Bundesgesetzgebers fehladressiert.

### Transatlantische Kooperation

Ich bin der Überzeugung, dass wir über die europäische Zusammenarbeit hinaus einen gemeinsamen strategischen Rahmen für eine transatlantische Kooperation in den Bereichen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts brauchen, deren Ziel die gemeinsame Gewährleistung von Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der VN-Generalversammlung vom 10. Dezember 1948 ist, wonach jeder Mensch „das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“ hat. Gerade weil es auch um die öffentliche Wahrnehmung unseres Handelns geht, tragen unilaterale Entscheidungen nicht mehr weit. Deswegen brauchen wir eine enge Abstimmung der westlichen Staaten untereinander, wenn wir das gemeinsame Ziel, Freiheit und Sicherheit, erreichen wollen. Wenn aber unilaterale Entscheidungen nicht tragen, dann müssen wir uns auch stärker engagieren. Schließlich können wir nicht multilateral entscheiden, was andere – etwa die Verei-

nigten Staaten von Amerika – unilateral zu tun haben.

Gemeinsam können wir unsere Handlungsfähigkeit deutlich erhöhen. So können wir uns durch gegenseitige Informationen enorm effektiv unterstützen. Vor allem bei der präventiven Abwehr terroristischer Bedrohungen sind Informationen das entscheidende Element: Nur auf der Grundlage hinreichender Informationen haben die Sicherheitsbehörden eine Chance einzugreifen, bevor Schaden entstanden ist. Deswegen sind die Erlangung von Informationen durch effektive Ermittlungsarbeit sowie ihre Vernetzung durch Kooperation der Behörden unverzichtbar. Die Verhinderung der im Sauerland vorbereiteten Anschläge wäre ohne einen Hinweis der amerikanischen Geheimdienste möglicherweise nicht gelungen. Der Fall ist ein Beispiel dafür, wie sehr wir auf die Kooperation mit unseren westlichen Partnern angewiesen sind.

### Völkerrechtliche Fragen

Mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und der damit verbundenen Auflösung innerer und äußerer Bedrohung, mit der Asymmetrie der Konflikte stellt sich auch eine Reihe von völkerrechtlichen Fragen, die sowohl in der Wissenschaft als auch im politischen Dialog zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika, der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten erörtert werden. Dabei geht es im Schwerpunkt darum, ob und wie Terroranschläge kriegerischen Ausmaßes und die staatlichen Reaktionsmöglichkeiten in das Völkerrecht eingeordnet werden können. Die internationale Debatte wirft die Frage auf, ob die bestehenden innerstaatlichen und internationalen Rechtsinstrumente den neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus wirksam begegnen oder ob sie weiterentwickelt werden müssen.

Auf Einladung Italiens haben die Innenminister der G6-Staaten – dazu ge-

hören Frankreich, Italien, Polen, Spanien, das Vereinigte Königreich und Deutschland – sowie der Vereinigten Staaten von Amerika im Mai 2007 in Venedig Fragen der Terrorismusbekämpfung erörtert und sind zu dem Ergebnis gelangt, dass der Rechtsrahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus gemeinsam fortentwickelt werden sollte. In einem Symposium in Schwielowsee bei Potsdam wurde dieser Dialog Ende 2007 zusammen mit Wissenschaftlern und Experten fortgeführt. Ziel war es, jenseits des politischen Tagesgeschäfts die Entwicklungen im Bereich des internationalen Terrorismus zu reflektieren und den Dialog über die Entwicklung von wirksamen Gegenmaßnahmen zu intensivieren. Dabei wurden die folgenden Themen erörtert:

*Erstens:* Transatlantische Kooperation in den Bereichen der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Entwicklung eines einheitlichen Rechtsrahmens für ein internationales Polizeirecht auch zur präventiven Terrorismusbekämpfung.

*Zweitens:* Maßnahmen gegen terroristusverdächtige Drittstaatsangehörige im Aufenthaltsstaat zur Verhinderung von „sicheren Häfen“ sowie Maßnahmen zur Kontrolle und Überwachung von Ausländern, die nicht sofort abgeschoben werden können.

*Drittens:* Ausbau der guten Zusammenarbeit unter den Sicherheitsbehörden.

*Viertens:* Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Nutzung von elektronischen Kommunikationssystemen, insbesondere durch die Online-Durchsuchung.

## Recht auf Selbstverteidigung

Es setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass die Gefahr durch den internationalen Terrorismus zumindest punktuell Ausmaße erreichen kann, die bewaffneten staatlichen Angriffen vergleichbar sind, und dass dem angegriffe-

nen Staat in einem solchen Fall das Recht auf Selbstverteidigung aus Artikel 51 der VN-Charta zusteht. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in den Resolutionen 1368 und 1373 die am 11. September 2001 in New York verübten Anschläge auf das World Trade Center als bewaffneten Angriff im Sinne des Artikels 51 VN-Charta qualifiziert. Die „Operation Enduring Freedom“ in Afghanistan, die von vielen Staaten unterstützt wird, entspricht danach dem Selbstverteidigungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika.

## Asymmetrie der Konflikte

Die Regeln, die das Völkerrecht für militärische Auseinandersetzungen unter Staaten entwickelt hat, sind allerdings nicht unmittelbar übertragbar. Terroristische Angriffe werden gegen die Zivilbevölkerung verübt, auch wenn sie mittelbar die staatlichen Strukturen erschüttern sollen. Die Maßnahmen gegen den Terrorismus richten sich ihrerseits nicht gegen Staaten, sondern die Terroristen als Straftäter. Vorrangiges Ziel einer bewaffneten Intervention in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts aus Artikel 51 der VN-Charta ist es daher, weitere Anschläge zu verhindern sowie die Täter festzunehmen und vor Gericht zu stellen. Die auf das Selbstverteidigungsrecht gestützte militärische Intervention ist ihrem Wesen nach die Ausübung extraterritorialer Polizeigewalt. Das rechtliche Instrumentarium hierfür fehlt noch weitgehend. Die Mittel der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit laufen ins Leere, wenn Terroristen fragile Staaten ohne effektive Staatsgewalt als Rückzugs- und Trainingsraum nutzen. Das klassische Polizeirecht ist auf die innerstaatliche Friedensordnung zugeschnitten und passt nicht auf die spezifischen Umstände bei militärischen Interventionen gegen Staaten. Das Beispiel Guantánamo zeigt, dass rechtliche Grauzonen

leicht die politische Glaubwürdigkeit infrage stellen können.

Das Völkerrecht kann seine friedenssichernde Funktion nur wahrnehmen, wenn es den neuen Herausforderungen wirksam begegnet und verbindliche Antworten gibt, wie bewaffnete Interventionen mit klassischen polizeilichen Zielen rechtlich zu behandeln sind. Auch in einer Stellungnahme der Venedig-Kommission des Europarates heißt es zur Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf den „war on terror“, dass man darüber nachdenken müsse, ob nicht in Zukunft zusätzliche Instrumente notwendig seien, um den neuen Bedrohungen für den internationalen Frieden und die Sicherheit zu begegnen. Die Entwicklung eines transnationalen Präventions- oder Polizeirechts ist meines Erachtens ein Weg. Für völkerrechtliche Instrumente auf diesem Gebiet, die eines breiten Konsenses unter den Staaten bedürfen, ist es wohl noch zu früh. Gleichwohl ist es erforderlich, die Diskussion anzustoßen und fortzuentwickeln. Die Gewährleistung von Menschenrechten steht dabei nicht zur Disposition. Die Festnahme von Terrorverdächtigen und ihre fortdauernde Inhaftierung bedürfen richterlicher Kontrolle.

### Umgang mit Verdächtigen

Die gemeinsame Entwicklung von Standards und Rechtsüberzeugungen betrifft vor allem den Umgang mit terrorismusverdächtigen ausländischen Staatsangehörigen. Nach der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates sind zwar alle Staaten verpflichtet, Terroristen die Zuflucht zu verweigern. In der Praxis bestehen aber nicht selten große Schwierigkeiten, den Aufenthalt von terrorismusverdächtigen Ausländern zu beenden. Während die Genfer Flüchtlingskonvention eine Ausnahme vom Verbot der Abschie-

bung zulässt, wenn ein Flüchtling aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, werden die Abschiebungsverbote der Europäischen Menschenrechtskonvention und anderer internationaler Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte sehr weit ausgelegt. Solche Abschiebungsverbote werden gemeinhin als absolut angesehen mit der Folge, dass sie sich dem Gefahrenpotenzial eines Ausländers verschließen. Diplomatische Zusicherungen der Zielstaaten über die ordnungsgemäße Behandlung des Ausländers, die auch in der Praxis eingehalten werden, können deswegen der effektivere Weg sein, einen Aufenthalt zu beenden. Im Hinblick auf die Gefahr, die von potenziellen Attentätern ausgeht, bedarf es auch einer Vorverlagerung der Strafbarkeit, um rechtzeitig gegen terrorbereite Personen vorgehen zu können. Deswegen muss etwa die Ausbildung in Terror-Trainingslagern unter Strafe gestellt werden. Wir können nicht das Risiko eingehen abzuwarten, ob und bis sich eindeutige Vorbereitungsaktionen in einem Anschlag verwirklichen.

Der internationale Terrorismus fordert nicht nur die deutsche Demokratie, sondern die gesamte westliche Staatengemeinschaft heraus. Die von ihm ausgehende Bedrohung setzt sich über die gewohnten Grenzen und Kategorien einer in souveränen Staaten organisierten Völkergemeinschaft hinweg. Die freiheitlichen Demokratien können die auf sie geplanten und gerichteten Angriffe nur und am besten mit den Mitteln des Rechtsstaats und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit abwehren. Glaubwürdig ist der Staat, der ebenso seinen rechtsstaatlichen Überzeugungen treu bleibt wie den verbrieften Ansprüchen seiner Bürgerinnen und Bürger auf Freiheit und Sicherheit Rechnung trägt.