

Michael Bauer

Innere Sicherheit in Zeiten des Terrorismus

Deutschland ist nicht nur Rückzugs- und Planungsraum für islamistische Terroristen, sondern auch ein mögliches Anschlagziel. Zwei Idealtypen von Terroristen sind dabei zu unterscheiden. Der so genannte „homegrown terrorist“ ist kaum oder gar nicht an die Strukturen des islamistischen Terrorismus angebunden und agiert in der Regel aufgrund individueller Entscheidungen. Hiervon zu unterscheiden ist der ausgebildete und indoktrinierte Terrorist, der im Kontext einer breiter angelegten Strategie operiert. Für die Sicherheitsbehörden liegt der Fokus im Umgang mit beiden Akteurstypen auf der Prävention. Die Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang in Deutschland getroffen wurden, sind hinsichtlich ihres Beitrags zur inneren Sicherheit zwar positiv zu bewerten. Mehr politische Aufmerksamkeit muss jedoch der Balance von Freiheit und Sicherheit gewidmet werden.

Bedrohungssituation in Deutschland

Aufgrund der deutschen Enthaltung beim amerikanischen Angriff auf den Irak im Jahr 2003 und angesichts des traditionell positiven Rufs, den Deutschland in der arabischen Welt genießt, galt die Bundesrepublik in der innerdeutschen Debatte als relativ sicher. Deutschland, so die öffentliche Meinung, sei schlimmstenfalls Rückzugs- und Planungsraum für Terroristen, nicht aber ein prominentes Anschlagziel – und wenn doch, dann lediglich mittelbar, d.h. als Schauplatz für Anschläge auf amerikanische oder britische Einrichtungen. Dabei waren bereits bei einem Anschlag auf Djerba im April 2002 zehn deutsche Touristen unter den Todesopfern. Osama Bin Ladens Spiritusrektor und al-Qaida Vize, Aiman al-Zawahiri, hatte im Oktober 2002 in einem vom Fernsehkanal al-Dschasira ausgestrahlten Video Deutschland unmittelbar mit Anschlägen gedroht. Bin Laden tat es seinem Stellvertreter wenige Wochen später gleich. Die beiden Äußerungen sind nur die ersten in einer Reihe von Verlautbarungen, in denen die al-Qaida Führer Deutschland immer wieder als Angriffsziel benannten. Hintergrund hierfür ist nicht zuletzt die grundsätzliche Solidarität Deutschlands mit den USA nach den Anschlägen des 11. Septembers und die konkrete Rolle, die Deutschland bei der Intervention und beim Wiederaufbau in Afghanistan sowie in anderen Bereichen der internationalen Terrorismusbekämpfung spielt. Darüber hinaus liegt es in der Operationslogik al-Qaidas, durch ein breites und umfassendes Feinbild möglichst viel Projektionsfläche für potenzielle Anhänger zu schaffen.

Deutschland und al-Qaida

Im Gegensatz zur öffentlichen Debatte war seitens der deutschen Sicherheitsbehörden seit dem 11. September beständig die Rede von einer mehr oder minder hohen, gleichwohl jedoch meist abstrakten Bedrohungssituation für Deutschland. In den Verfassungsschutzberichten der vergangenen Jahre hatte das Bundesinnenministerium Deutschland stets als Teil eines weltweiten Gefahrenraums bezeichnet. Auch bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2006 erklärte Innenminister Wolfgang Schäuble der islamistische Terrorismus stelle weiterhin die größte Bedrohung für die innere Sicherheit Deutschlands dar.

Warnungen der
Sicherheitsbehörden

Kofferbomben und
Drohvideos

Aufgrund einer Reihe von Ereignissen der letzten Monate scheint die Bedrohung eine neue Qualität gewonnen zu haben. Im Juli 2006 stellten die Sicherheitsbehörden fest, dass zwei Kofferbomben, die in Regionalzügen in Nordrhein-Westfalen deponiert worden waren, nur aufgrund eines handwerklichen Fehlers nicht explodierten. Die beiden Attentäter, die sich nach ihrer Tat in den Libanon abgesetzt hatten, konnten dank der an den Bahnhöfen vorhandenen Videoüberwachungskameras identifiziert werden und wurden in der Folge von deutschen und libanesischen Sicherheitsbehörden festgenommen. Im März 2007 drohten Propagandisten, die sich „Stimme des Kalifats“ nannten, Deutschland und Österreich in einem arabischsprachigen, jedoch mit deutschem Untertitel versehenen Internetvideo mit Attentaten. Der Vortrag der Islamisten ließ auf sehr gute Kenntnisse der politischen Vorgänge in Deutschland und Österreich schließen und legt daher zumindest die Vermutung nahe, dass Verbindungen in die beiden Länder bestehen. Seit April 2007 kam es vermehrt zu Anschlägen auf Patrouillen der Bundeswehr im Norden Afghanistans, deren folgenreichster im Mai acht Todesopfer forderte, darunter drei deutsche Soldaten. Beim Besuch des deutschen Verteidigungsminister Franz Josef Jung in Afghanistan Anfang Juni sollen nach Auskunft der Bundeswehr „ernst zunehmende Anschlagdrohungen“ vorgelegen haben. Zur gleichen Zeit nahmen pakistanische Behörden an der afghanischen Grenze eine Reihe von Terrorverdächtigen fest, von denen zwei deutsche Staatsbürger sind und einer in Deutschland lebt. Zumindest bei zwei von ihnen soll es sich um den Sicherheitsdiensten bekannte „Gefährder“ handeln. Nach Aussage des Staatssekretärs im Bundesinnenministerium, August Hanning, verfügen die deutschen Sicherheitsbehörden zudem über Informationen, dass sich weitere Deutsche in Ausbildungslagern in Pakistan befinden.

Zwei Typen von Terroristen

Unterschiedliche Akteure

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen lassen sich zwei Typen von terroristischen Akteuren unterscheiden, die von Relevanz für die Sicherheit in Deutschland sind. Zum einen der Typus des „homegrown terrorist“, der durch die verhinderten Kofferbomber repräsentiert wird. Zum anderen steht zu befürchten, dass sich Deutschland in Zukunft auch mit Mitgliedern von al-Qaida oder anderer islamistischer Terrororganisationen konfrontiert sehen wird. Beide Typen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer organisatorischen und strategischen Kompetenzen, aber auch hinsichtlich der Möglichkeiten der Sicherheitsbehörden, präventiv tätig zu werden.

Der autodidaktische Attentäter

Die beiden Kofferbomber hatten dem Vernehmen nach keine Verbindungen zu anderen radikalen Kreisen in Deutschland. Ihren Entschluss für ihren Anschlag fassten sie aufgrund der Karikaturen des Propheten Mohammed, die in einer dänischen Tageszeitung und in der Folge auch in deutschen und weiteren europäischen Zeitungen erschienen waren. Die Karikaturen wurden von den beiden als Beleidigung des Propheten und damit als Angriff auf den Islam empfunden. Die Motivationsgrundlage der beiden Attentäter war mehr durch Rache bzw. den Wunsch nach Vergeltung für diese vermeintliche Beleidigung geprägt als durch strategisches Kalkül. Das ideologische Rüstzeug sowie das technische Know-how für ihren Anschlag holten sich die beiden allem Anschein nach in erster Linie aus dem Internet. Eine Beteiligung weiterer Personen an der Anschlagplanung konnte bis dato zumindest nicht nachgewiesen werden, so dass der Vorwurf der Bildung einer terroristischen Vereinigung – die mindestens drei Beteiligte voraussetzt – aus der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft gestrichen wurde. Die personelle

Begrenzung hat allerdings auch Folgen für die Möglichkeiten der Prävention. Je weniger Akteure an der Planung eines Anschlages beteiligt sind, desto schwerer ist es, diese im Vorfeld zu identifizieren – insbesondere, wenn es sich dabei um eher unauffällige Personen handelt, die nicht weiter in die bekannten islamistischen Strukturen in Deutschland integriert sind.

Zu unterscheiden von diesem Typus des autodidaktischen Terrorist ist der des in Pakistan oder Afghanistan ausgebildeten und indoktrinierten Terrorist. Hier wird die Entscheidung zum Anschlag nicht von Einzeltäter aufgrund individueller Befindlichkeiten getroffen. Das Attentat ist stattdessen das Element einer breiteren Strategie. Exemplarisch hierfür waren etwa die Bombenattentate auf Nahverkehrszüge in Madrid im März 2004. Bereits Monate vor den Anschlügen kursierte ein Strategiepapier al-Qaidas, in dem mit Blick auf die anstehenden Parlamentswahlen in Spanien vermehrt Anschläge auf spanische Ziele gefordert wurden. Diese Art von Attentäter ist in der Regel wesentlich stärker mit anderen radikalen Akteuren vernetzt, die an seinem Aufenthaltsort existieren, sein Kommunikations- und Bewegungsmuster ist ungleich auffälliger als beim Terrorist des Typus Kofferbomber. Dies hat einerseits zur Folge, dass die organisatorischen und logistischen Kapazitäten sowie die technischen Fähigkeiten, etwa im Bombenbau, meist recht ausgeprägt sind. Andererseits jedoch ergeben sich durch die Einbindung in etablierte und zumindest teilweise bekannte islamistische Strukturen wesentlich mehr Anhaltspunkte zur Vorfeldidentifikation. Die Sicherheitsbehörden haben somit mehr Möglichkeiten präventiv tätig zu werden, die Täter festzunehmen und Anschläge zu unterbinden. Dabei ist jedoch eine heikle Balance zu beachten: Gerade um einen möglichst umfassenden Überblick über die terroristischen Strukturen zu gewinnen, ist es für die Sicherheitsbehörden notwendig, vorsichtig zu agieren und keine vorschnellen Festnahmen durchzuführen. Damit würden wertvolle Anhaltspunkte für die weitere Überwachung verloren gehen. Andererseits muss jedoch sichergestellt werden, dass Akteure, die bereits als gewaltbereit identifiziert wurden, festgenommen werden bevor sie einen Anschlag verüben können.

Der ausgebildete Terrorist

Aspekte präventiven Handelns

Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung lassen sich also in erster Linie in Bezug auf diese beiden Akteurstypen betrachten. Dabei gilt, dass der Fokus auf präventivem Handeln liegt. Drei Aspekte von Prävention lassen sich unterscheiden:

Drei Dimensionen von Prävention

- *Primärprävention* setzt bei den Motivationsgrundlagen von Terroristen an und versucht diese – wenn und wo möglich – zu beseitigen. Maßnahmen in diesem Bereich bedürfen allerdings einer langfristigen Perspektive. Erschwerend kommt hinzu, dass sich Kausalitätsbeziehungen nur schwer belegen lassen dürften.
- Im Bereich der *Sekundärprävention* geht es darum, radikalisierte und gewaltbereite Akteure zu identifizieren und geplante Anschläge zu verhindern. In diesem Bereich sind alle Sicherheitsbehörden beteiligt, vor allem den Nachrichtendiensten kommt jedoch eine besondere Bedeutung zu.
- *Tertiärprävention* schließlich setzt nach einem Anschlag ein, um weitere Anschläge zu verhindern. Dazu müssen die Täter gefasst und Erkenntnisse über Vorgehensweisen und Umfeld gesammelt werden. Beteiligt sind hier in erster Linie die Strafverfolgungsbehörden.

Maßnahmen der Sicherheitsbehörden

Gesetzesänderungen

Seit den Anschlägen des 11. September 2001 sind die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden in Deutschland erheblich ausgeweitet worden. Der Schwerpunkt der Bemühungen lag dabei auf gesetzlichen Maßnahmen und damit verbunden auf einer Ausweitung der Befugnisse der Nachrichtendienste und der Strafverfolgungsbehörden. Unter der Regie des Innenministers der damaligen Regierung Gerhard Schröder, Otto Schily, wurden im Jahr 2002 zwei umfangreiche Gesetzespakete beschlossen, die die Kompetenzen von Bundeskriminalamt und Nachrichtendiensten hinsichtlich ihres Zugriffs auf Bank-, Telekommunikations-, Flugverkehrsdaten von Personen wesentlich ausweiteten. Im Januar 2007 beschloss der Bundestag eine inhaltliche Ausweitung der Gesetze und eine Verlängerung ihrer Gültigkeit um weitere fünf Jahre.

Organisatorische Anpassungen

Zudem wurden in Reaktion auf „9-11“ innerhalb der Sicherheitsbehörden verschiedene Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt. In Berlin wurde das so genannte Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum eingerichtet, in dem das Bundeskriminalamt und der Verfassungsschutz seit Dezember 2004 ihre Erkenntnisse zum internationalen Terrorismus sammeln und aktuelle Lagebilder erstellen. Die entsprechenden Abteilungen von Bundesnachrichtendienst, den Landesämtern für Verfassungsschutz und gegebenenfalls weiterer Behörden sind in die Arbeit des Lagezentrums eingebunden. Durch die Stärkung der Kapazitäten der Sicherheitsbehörden zur Überwachung von Chat-Rooms und Zugriffen auf islamistische Websites wurde überdies der gesteigerten Bedeutung des Internets für den transnationalen Terrorismus Rechnung getragen. Hervorzuheben sind zudem die jüngst auf den Weg gebrachten organisatorischen Veränderungen innerhalb des Bundesnachrichtendienstes. Dort werden etwa die vormals strikt getrennten Bereiche der Informationsbeschaffung und der Informationsauswertung teilweise zusammengelegt.

Vernetzte Datenbanken

Die im Dezember 2006 vom Bundestag beschlossene und seit März 2007 operative Antiterrordatei, in der die Datenbanken von 38 deutschen Sicherheitsbehörden mittels einer erweiterten Indexdatei verknüpft sind, ist ein weiterer Schritt zur Vernetzung der Sicherheitsorgane. Durch die Antiterrordatei soll sichergestellt werden, dass bei verschiedenen Sicherheitsbehörden vorhandene Daten zu verdächtigen Personen für ein zeitnahes und effektives Vorgehen abrufbar sind.

Europäische Ebene

Nationale Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung werden darüber hinaus durch gesamteuropäische Ansätze ergänzt. Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen umfassenden Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung, der in der Folge vielfach weiterentwickelt und zumindest teilweise erfolgreich umgesetzt wurde. Auf EU Ebene geht es in erster Linie um die Schaffung gemeinsamer gesetzlicher Standards, etwa in Form des Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung, um den Ausbau gemeinsamer Datenbanken, wie dem Schengener Informationssystem II und dem Visainformationssystem. Darüber hinaus wird eine verbesserte Kooperation der nationalen Sicherheitsorgane angestrebt, beispielsweise in der Counterterrorist Group oder entsprechend der Vorgaben des jüngst in den EU Rahmen überführten Vertrag von Prüm. In diesem Zusammenhang wurden auch die Kompetenzen gemeinsamer Institutionen wie der europäischen Polizeibehörde, Europol, oder der Koordinationsstelle für justizielle Zusammenarbeit, Eurojust, im Bereich der

Terrorismusbekämpfung ausgeweitet. Parallel und in Ergänzung zum Aktionsplan finden sich auch diverse Maßnahmen zur Vernetzung der Organe innerer Sicherheit in den Arbeitsprogrammen zur Errichtung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dem Programm von Tampere bzw. dessen Nachfolgedokument, dem Haager Programm.

Schwerpunkt Gefahrenabwehr

Im Zentrum nationaler und europäischer Bemühungen zur Terrorismusabwehr stand die informelle und operative Vernetzung der Sicherheitsbehörden. Die Möglichkeiten von Nachrichtendiensten sowie Strafverfolgungsbehörden in Deutschland untereinander und mit Partnern innerhalb der EU zusammenzuarbeiten, wurden mit einem gesetzlichen und organisatorischen Fundament versehen. Im Vordergrund standen somit in erster Linie die Stärkung der Kapazitäten der Sekundärprävention (Vorfeldaufklärung) und Verbesserungen im Bereich der Tertiärprävention, also der Strafverfolgung. Der Schwerpunkt liegt damit in der Abwehr bereits bestehender Gefahren.

Stärkung der
Sicherheitsbehörden

Dem Bereich der Primärprävention, also der Beseitigung so genannter „root causes“ von Terrorismus, wurde zwar deklaratorisch eine wichtige Rolle eingeräumt, die Konzeption konkreter Maßnahmen in diesem Bereich gestaltet sich allerdings schwierig. Im internationalen Kontext ginge es dabei etwa darum, zahlreiche Regionalkonflikte zu lösen oder Transformationsprozesse in islamischen Staaten zu unterstützen und autokratisch bzw. diktatorisch geführten Staaten die Unterstützung zu entziehen. Im innerdeutschen oder innereuropäischen Bereich wäre ein Ansatzpunkt die verbesserte Integration von muslimischen Minderheiten.

Problemfeld Primärprävention

Entsprechende Handlungsansätze im internationalen und nationalen Bereich sind vorhanden, zeigen jedoch bis dato nur mäßige Erfolge. Die Konfliktlagen in Tschechien, Palästina oder Kaschmir sind komplex und entziehen sich einfachen Lösungsansätzen. Arabische Regierungen sind wichtige Partner wenn es um unmittelbare Gefahrenabwehr geht, eine Einflussnahme hinsichtlich Verbesserungen in der Regierungsführung ist unter diesen Umständen nur schwer durchzusetzen. Hier besteht also ein partieller Zielkonflikt zwischen kurzfristigen, gefahrenbezogenen Maßnahmen und langfristigen, strukturellen Aspekten der Terrorismusbekämpfung. Im Inneren zeigt sich am Beispiel der seit 2006 tagenden Deutschen Islamkonferenz wie schwierig es ist, einen strukturierten Dialog der Kulturen zu führen. Zudem werden Erfolge des interkulturellen Dialogs durch einzelne Ereignisse wieder überschattet. Beispiele hierfür sind die bereits erwähnten Mohammed-Karikaturen, aber auch die Aufnahmen deutscher Soldaten in Afghanistan, die mit Totenschädeln posieren. Darüber hinaus ist auch grundsätzlich anzumerken, dass sich die Ergebniskontrolle in diesem Bereich äußerst schwierig gestaltet, da die Kausalitätsbeziehungen oft unklar sind und viele Maßnahmen erst langfristig ihrer Wirkung entfalten.

Zielkonflikte und
Nachhaltigkeit

Resümee

Innenpolitik in Zeiten des Terrorismus verlangt Augenmaß seitens der Politik. Zwar ist es Aufgabe der Sicherheitsbehörden, die Öffentlichkeit über veränderte Erkenntnisse zu informieren, gleichzeitig gilt es allerdings, Angst in der Bevölkerung zu vermeiden. Jüngst zeigte sich, wie schwierig der Umgang mit

Zwischen Informationspflicht
und Panikmache

Bedrohungsanalysen ist. Während das deutsche Innenministerium aufgrund der Warnung vor einer erhöhten Terrorgefahr Mitte Juni massive Kritik innerhalb der politischen Debatte in Deutschland auf sich zog, wurde der britischen Regierung nach den gescheiterten Anschlägen im Zentrum Londons und dem verhältnismäßig glimpflich verlaufenen Anschlag auf den Flughafen in Glasgow Ende Juni vorgeworfen, die Öffentlichkeit nicht ausreichend über die vorliegenden Bedrohungsanalysen informiert zu haben.

Möglichkeiten und Grenzen
der Prävention

In jedem Fall ist jedoch zu konstatieren, dass die Sicherheitsbehörden in Deutschland aufgrund der geschilderten gesetzlichen und organisatorischen Veränderungen heute um einiges besser gerüstet sind als vor den Anschlägen in New York und Washington, um al-Qaida Aktivisten oder Mitglieder und Unterstützer anderer islamistischer Terrorgruppen zu erkennen und festzunehmen. Überdies ist der Einblick in die islamistischen Strukturen ungleich detaillierter geworden, so dass Entwicklungstendenzen innerhalb der Szene genauer verfolgt werden können als zuvor.

Wesentlich schwerer indes ist der Umgang mit Attentätern vom Typus des „home-grown terrorist“. Diese Art von Akteuren wird von sich selbst aus aktiv, verfügt kaum über Verbindungen in die Islamistszene und nutzt in erster Linie das Internet als ideologische und operative Inspirationsquelle. Eine Identifikation mit den vorhandenen Mitteln ist hier kaum möglich. Zu fragen wäre daher, inwieweit die seitens des Bundesinnenministeriums verlangte Genehmigung so genannter Online-Durchsuchungen hier einen sinnvollen Ansatzpunkt bieten könnte und welche rechtlichen Aspekte dabei zu klären sind.

Präzise Gesetze

Zu bedenken ist in diesem Kontext ebenfalls, dass die Ausweitung der Kompetenzen der Sicherheitsorgane vor allem aufgrund des extremen Gefährdungspotenzials beschlossen wurde bzw. wird, das vom islamistischen Terrorismus ausgeht. Daher sollte die Ausformulierung der entsprechenden Gesetze zur inneren Sicherheit in einen expliziten Zusammenhang mit dieser Art von Bedrohung gesetzt werden, so dass eine Anwendung in anderen Bereichen, beispielsweise zur Bekämpfung anderer Formen von Terrorismus oder Kriminalität, nicht implizit mit eingeschlossen ist, sondern legislativer Zustimmung bedarf.

Schwachpunkt
Primärprävention

Besonders schwierig gestaltet sich zudem die Auseinandersetzung mit den strukturellen Ursachen von Terrorismus. Ansätze zum interkulturellen Dialog sind vorhanden und müssen weitergeführt werden, schon aufgrund ihrer positiven gesamtgesellschaftlichen Wirkung. Hinsichtlich eines Beitrags zur Terrorismusbekämpfung sollte man allerdings nicht allzu viel erwarten. Die erwähnten Probleme im internationalen Bereich bedürfen überdies konzertierter Positionen und Aktion der EU, der Vereinigten Staaten und weiterer internationaler Partner.

Legislative Kontrolle

Ein Defizit ist überdies bei der Kontrolle der Sicherheitsbehörden auszumachen. Die Ausweitung von exekutiven Kompetenzen sollte durch Verbesserungen der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten flankiert werden. Das Parlamentarische Kontrollgremium und die G-10 Kommission des Bundestags etwa könnten und sollten nicht nur auf eventuelle Verstöße gegen Gesetze achten, sondern auch bei der grundsätzlichen Evaluierung der sicherheitsbehördlichen Tätigkeit und der Wirkung von Sicherheitsgesetzen eine prominentere Rolle einnehmen. Hierfür müsste freilich auch eine entsprechende Expertise im Bereich der Legislative entwickelt und gepflegt werden.

Vorsicht ist in jedem Fall bei der Forderung nach einer unter den gegebenen Umständen „bestmöglichen“ Sicherheit geboten. Aufgrund der Nachhaltigkeit der Bedrohung, der Deutschland durch den transnationalen Terrorismus ausgesetzt ist, würde dies letztlich auf eine immer weiter reichende Ausweitung der Kompetenzen der Sicherheitsbehörden hinauslaufen. In diesem Sinne ist eher fragen, inwieweit die bestehenden Kapazitäten nicht bereits in der Lage sind, ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten und ob nicht Maßnahmen zu einer weiteren Erhöhung der inneren Sicherheit mit überproportional hohen Kosten in punkto bürgerliche Freiheiten verbunden sind. Diese Güterabwägung muss im politischen Diskurs erfolgen.

Bestmögliche Sicherheit?

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de