SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Rechtsstaatsverständnis im Wandel unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen terroristischen Bedrohungslage und der ihr folgenden staatlichen Reaktionen

Barrot, Johannes

Vortrag / lecture

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Barrot, J. (2010). *Rechtsstaatsverständnis im Wandel unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen terroristischen Bedrohungslage und der ihr folgenden staatlichen Reaktionen.* (Rechtspolitisches Forum, 53). Trier: Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-325655

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

53

Johannes Barrot

Rechtsstaatsverständnis im Wandel

unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen terroristischen Bedrohungslage und der ihr folgenden staatlichen Reaktionen

Impressum

Herausgeber
Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

Unter Mitarbeit von
Linda Kern, Robert Schiller und Claudia Lehnen

Redaktionelle Zuschriften
Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443
Homepage: http://www.irp.uni-trier.de,
Kontakt: sekretariat@irp.uni-trier.de.

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen
Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2010
ISSN 1616 - 8828

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

RECHTSSTAATSVERSTÄNDNIS IM WANDEL

unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen terroristischen Bedrohungslage und der ihr folgenden staatlichen Reaktionen

JOHANNES BARROT[*]

I. Einführung

Seit dem 11. September 2001 hat der deutsche Staat mit einem beispiellosen legislativen Engagement im Bereich der Inneren Sicherheit auf die aktuelle terroristische Bedrohungslage reagiert.[1] Auch außerhalb des originären Sicherheitsrechts wurde der Gesetzgeber aktiv. So wurden beispielsweise Gesetze beschlossen, die die Erschwerung der Finanzierung des Terrorismus[2], die Errichtung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenschutz (BBK)[3] oder auch die Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben[4] zum Gegenstand hatten. Dieses breite Spektrum legislativer Tätigkeit sowie die stellenweise tiefen Einschnitte und Regelungen im originären Sicherheitsrecht haben nicht wenige davon sprechen lassen, dass die deutsche Sicherheitsarchitektur grundsätzlich umgebaut werde, dass sich der Rechtsstaat in einen Präventionsstaat wandle.[5] Die Überlegungen, was Rechtsstaat heute ausmacht[6] und wie er durch die terroristische Bedrohung

---

* Der Verfasser ist Doktorand der Rechtswissenschaft an der Universität in Trier. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, der am 08. Juni 2010 in Berlin auf einer Fachtagung der Friedrich-Ebert Stiftung zur Sicherheitspolitik gehalten worden ist.

1 Vgl. *Burkhard Hirsch*, In dubio pro libertate, in: Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchungen, 2008, S. 9, 13 f.

2 Geldwäschebekämpfungsgesetz vom 14.08.2002, (BGBl. I S. 1690); zur Definition von Terrorismus vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 99 ff.

3 Vom 27.04.2004, (BGBl. I S. 630).

4 LuftSiG vom 11.11.2005, (BGBl. I S. 78).

5 *Burkhard Hirsch*, In dubio pro libertate, in: Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchungen, 2008, S. 9, 13; *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 12, passim; vgl. dazu auch: *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 2. Auflage, 2006, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 60.

6 Zur Ideengeschichtlichen Entstehung, vgl.: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5) Rn. 1 ff.

verändert oder beeinflusst werden könnte oder sich auch schon verändert hat, sollen im Folgenden skizziert werden. Das Verständnis vom Rechtsstaat umfasst dabei verfassungstheoretisch primär die Bindung und die Gewährleistung von staatlicher Gewalt im Staatsorganismus. Das Rechtsstaatsprinzip ist von allen Staats- und Verfassungsprinzipien dabei wohl das komplexeste und variantenreichste.[7] Es ist anders als die anderen Staatsfundamentalnormen des Art. 20 Abs. 1 GG im Grundgesetz nicht ausdrücklich normiert. Es lässt sich aber aus vielen verschiedenen grundgesetzlichen Regelungen mittelbar herauslesen wie beispielsweise aus der Bindungsanordnung des Art. 20 Abs. 3 GG oder dem Art. 20 Abs. 2 GG, der verlangt, dass alle Staatsgewalt von unterschiedlichen staatlichen Organen ausgeübt werden müsse. Aber auch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nennt es als einen dem Grundgesetz immanenten Grundsatz.

II. Modernes Rechtsstaatsverständnis

In seinem heutigen Verständnis handelt es sich beim Rechtsstaatsprinzip um ein historisch gewachsenes Produkt jahrhundertelanger politischer Auseinandersetzungen, staatstheoretischen Erkenntnissen und verfassungsrechtlichen Entwicklungen.[8] Schon in der Weimarer Zeit, aber auch davor, stand der Ausdruck „Rechtsstaat“ vor allem für einen Staat mit rechtlichen Instrumenten und Regelungen, welche die Freiheit des Individuums gegenüber dem absolutistischen-monarchischen Staat schützen sollten. Dieser Schutz sollte traditionell durch die formale Begrenzung von staatlicher Gewalt erreicht werden. Die staatlichen Institutionen mussten also durch wechselseitige Kontrollen und gegenseitige Begrenzungen gebunden werden und in ihre Grenzen verwiesen werden. Das Recht musste die Bindung staatlicher Gewalt gewährleisten, damit der Freiheitsanspruch der Bürgerinnen und Bürger gewahrt bleibt und der Staat ihnen gegenüber nicht zu

---

7 Zu den verschiedenen Elementen: *Roman Herzog*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Band 3, Stand: 2009, Art. 20 II, Rn. 21 ff.; *Michael Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 4. Auflage, 2007, Art. 20 II Rn. 77; *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5) Rn. 66 ff.

8 Zur deutschen Entwicklung des Rechtsstaatsverständnisses *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 10 ff.

übermächtig wurde.[9] Der Leviathan im hobbschen Sinne musste also gebändigt werden.

Historisch bedeutsam sind aus diesem Grunde neben den zahlreichen anderen Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips die folgenden drei zu nennen: Zum Ersten die Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG, zum Zweiten die Bindung aller staatlichen Gewalt an Recht und Gesetz durch Art. 20 Abs. 3 GG[10] und schließlich die Gewaltenteilung, die im Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normiert ist.[11] Zwar ist hier nur die klassische Gewaltenteilung zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative genannt, aber aus dem Bundesstaatsprinzip und der historischen Entstehung des deutschen Föderalismus folgt auch deutlich eine vertikale Gewaltenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.[12] Schon diese fundamentalen Regelungen machen deutlich, dass die Staatsgewalt begrenzt und gebunden sein muss, damit die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger bestehen kann. Freiheit in diesem Sinne meint also frei von willkürlicher staatlicher Gewalt. Generell lässt sich sagen, dass unter einem Rechtsstaat ein Staat verstanden wurde, der zum Ziel die Gewährleistung der Freiheit seiner Bürgerinnen und Bürger hatte.

Die Bindung aller staatlichen Gewalt nach Art. 20 Abs. 3 GG ist aber nur dann sinnvoll, wenn es auch eine entsprechende Gesetzgebung gibt, die die zu bindenden Rechtsnormen wiederum im Rahmen eines rechtlich vorgegebenen und vorhersehbaren Verfahrens setzen kann[13] und die Staatsangehörigen und Betroffenen entsprechende Instrumente haben, die Gesetzesbindung und die Gesetzgebung zu überprüfen. Die Gesetzgebung muss dabei ihre legislativen Akte auch hinreichend bestimmen, damit für die Bürgerinnen und Bürger staatliches Handeln berechenbar und vorhersehbar ist. Der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende und für strafbares Verhalten im Art. 103 Abs. 2 GG normierte Bestimmtheitsgrundsatz führt daher maßgeblich zu einer Rechts-

---

9 Vgl. *Bernd Grzeszick*, in: Maunz/Dürig (Fn. 7), Art. 20 VII, Rn. 3.

10 Vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 81 ff., 92 ff.

11 Vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 67 ff.; allgemein dazu: *Karl-Peter Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Band 2, 5. Auflage, 2005, Art. 20 Abs. 2 Rn. 199 ff.

12 Vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 78, 79; *Karl-Peter Sommermann*, (Fn. 11), Art. 20 Abs. 2 Rn. 198.

13 Vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 128 ff.

sicherheit für die Betroffenen.[14] Es soll gewährleisten, dass alleine der parlamentarische Gesetzgeber Grundrechtseingriffe und deren Reichweite definiert und die Exekutive somit handlungsbegrenzende Maßstäbe antrifft. Auch in den Fällen, in denen die Bürgerinnen und Bürger vor Gerichten um Rechtsschutz suchen, um Freiheitsbeeinträchtigungen zu überprüfen und zu beseitigen, ist der Bestimmtheitsgrundsatz rechtlicher Regelungen maßgeblich. Schließlich muss eben durch die rechtsprechende Gewalt ein effektiver Rechtsschutz gegeben sein, wie er in Art. 19 Abs. 4 GG verlangt wird, damit die Bürgerinnen und Bürger die Gesetzesbindung der staatlichen Gewalt überhaupt kontrollieren können. Im Falle von Freiheitsbeschränkungen, das heißt also Eingriffen in Grundrechte, ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip ein wesentliches Prinzip einer rechtsstaatlichen Verfassungsordnung.[15] Das Verhältnismäßigkeitsprinzip macht deutlich, dass Beschränkungen bürgerlicher Freiheitsgewährleistungen nur soweit erlaubt und hinzunehmen sind, wie es die Gewährung der Freiheitsausübung anderer bzw. das öffentliche Interesse erforderlich macht.

Neben diesen Eckpunkten traditionellen liberalen Rechtsstaatsverständnisses wird das Rechtsstaatsverständnis heute aber noch weiter verstanden. Einer der großen liberalen Staats- und Verfassungsrechtslehrer, Konrad Hesse, erklärte Anfang der sechziger Jahre des letzten Jahrhunderts, dass der Rechtsstaat des Grundgesetzes nicht nur ein formeller sei, sondern dass er auch ein materieller sei.[16] Das heißt, dass der Primat der Bindung an Recht und Gesetz nicht alleine die Bindung an das Recht als solches meine, sondern dass dies auch eine Bindung an bestimmte Inhalte des Rechts bedeute. Denn die alleinige Freiheit von staatlicher Gewalt bedeute noch nicht gleichzeitig, dass auch die „reale Freiheit“ gewährleistet sei. Insbesondere dann nicht, wenn es noch einer bestimmten materiellen Basis bedürfe, um seiner Freiheitsausübung überhaupt nachgehen zu können. Eine gewisse materielle Basis, die eine notwendige Voraussetzung für die Freiheits-

---

14 BVerfGE 120, 274 (315 f.); 110, 33 (53, 57, 70); vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 129 ff., 146 ff.

15 Vgl. dazu: *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 179 ff.

16 *Konrad Hesse*, Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes (1962), in: Ernst Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, 1968, S. 565; zur heute nicht mehr aktuellen Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Rechtsstaat, vgl. *Helmuth Schulze-Fielitz*, (Fn. 5), Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 12 ff., Rn. 48 ff.

ausübung in unserer heutigen Gesellschaft ist, musste demnach vom Staat geschaffen bzw. bewahrt werden. Dies zeigte sich vor allem in Form von Teilhaberechten des Einzelnen an lebensnotwendigen Gütern und gesellschaftlichen Leistungen. Dieser Gedanke findet sich heute noch einmal eigenständig im verfassungsrechtlich normierten Sozialstaatsprinzip und hat im Februar dieses Jahres durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den Hartz-IV Regelsätzen eine eindrucksvolle Bestätigung gefunden.[17] Wichtig bleibt daher festzuhalten, dass das moderne Rechtsstaatsverständnis nicht mehr alleine auf die Sicherung der Freiheit gegen den Staat gerichtet ist, sondern auch auf die Sicherung der „realen Freiheit" durch den Staat.[18] Auch und vor allem, wenn es dafür einer bestimmten materiellen Basis bedarf.

Wenn es aber wahr ist, dass die individuelle Freiheit des einen an die individuelle Freiheit des anderen grenzt, dann können über diese Grenze hinaus reichende Freiheitsausübungen des einen gleichzeitig Freiheitsbeeinträchtigungen des anderen darstellen. Die reale Freiheit hängt dann nicht mehr nur von den materiellen Voraussetzungen des Einzelnen ab, sondern auch noch maßgeblich vom Ausmaß privater Einflüsse und Beeinträchtigungen. Heute zählt zum Rechtsstaatsverständnis daher selbstverständlich auch die Sicherung der Freiheit des Einzelnen gegenüber privater Gewalt.[19] Damit ist also zunächst die Sicherheit im engen Begriffsverständnis gemeint, also der Schutz vor privaten Freiheitsbeeinträchtigungen.[20] Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Schutzpflichten vor allem in den Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und dem Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG.[21] Es lässt sich damit sagen, dass unter einem Rechtsstaat heute ein Staat verstanden werden kann, der zum Ziel hat, die Freiheit und die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Auch wenn Freiheit und Sicherheit

---

17 Urteil des Ersten Senates vom 09. Februar 2010, Az. 1 BvL 1/09; 1 BvL 3/09; 1 BvL 4/09; einsehbar unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/2010/2.

18 Vgl. *Kyrill-A. Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte, in: Sicherheit statt Freiheit?, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, 2005, S. 29, 31.

19 Allgemein zu grundrechtlichen Schutzpflichten: vgl. *Josef Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; *Gerhard Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, 1987.

20 Zu dieser Definition von Sicherheit, vgl. *Dirk Heckmann*, Sicherheitsarchitektur im bedrohten Rechtsstaat, in: Sicherheit statt Freiheit?, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, 2005, S. 9, 11.

21 BVerfGE 120, 274 (319); 115, 118 (152).

oftmals in einem Spannungsverhältnis stehen. Das Bundesverfassungsgericht sprach in diesem Zusammenhang daher selbst auch bald von den im Rechtsstaatsprinzip angelegten Gegenläufigkeiten.[22]

III. Bedrohung des Rechtsstaats durch den heutigen Terrorismus

Das Spannungsverhältnis dieser beiden rechtsstaatlichen Ziele erscheint aber auf einer anderen, konkreteren Betrachtungsebene schnell als kaum ertragbares Dilemma. Die dem Rechtsstaat aufgetragene Sicherung der Freiheit kann dieser nur verwirklichen, wenn er Freiheiten anderer beschränkt. Wenn er aber zum Zwecke der Freiheitssicherung Freiheiten beschränkt, besteht die reale Gefahr, dass der Staat selber unfreiheitlich wird. Im Hinblick auf die Herausforderungen der Terrorismusbekämpfung zeigt sich, dass sich der Rechtsstaat der Gefahr aussetzt, selber terroristisch zu werden, wenn er zum Zwecke der Freiheitssicherung gegenüber terroristischer Gewalt zunehmend und vorsorglich die Freiheiten anderer einschränkt.[23] Die bedrückende Aktualität dieser Gefahr zeigt sich dann darin, wenn ein Rechtsstaat zur Wahrung seiner Sicherheit und seiner Interessen in internationalen Gewässern und damit in weitem und zunehmendem Vorfeld zu unverhältnismäßigen Maßnahmen greift und zivile Seefahrzeuge mit militärischen Einheiten attackiert. Dabei wird es zunehmend schwerer die Verhältnismäßigkeit im präventiven Bereich zu bestimmen, wenn auf der einen Seite der „Waagschale“ das Gewicht der „Sicherheit und des Bestandes eines ganzen Staates“ ruht. Was kann das Individuum an seinen Freiheiten dem entgegenstellen? Doch auf der anderen Seite gilt auch eindeutig: Bliebe der Rechtsstaat untätig, käme er der ihm gestellten Aufgabe der Freiheitssicherung seiner Bürgerinnen und Bürger gegenüber privaten bzw. dritten Beeinträchtigungen nicht nach, dann wiederum liefe er Gefahr, sich selbst in Frage zu stellen. Könnte der Rechtsstaat nicht die Sicherheit seiner Staatsangehörigen gewährleisten, verlöre er eine maßgebliche Legitimitätsgrundlage.

---

22 BVerfGE 57, 250 (276).

23 *Manfred Baldus*, Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 110.

Die Problematik in den aktuellen terroristischen Bedrohungen besteht für die Bundesrepublik allerdings nicht darin, dass dieses unvermeidbare Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit an der einen oder anderen Stelle zu Lasten der Freiheit gelöst worden wäre. Dies kann geschehen und ist auch immer wieder geschehen. Es ist auch angesichts des Schreckens, in den die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 die westlichen Gesellschaften versetzt haben, auch kaum überraschend, wenn es zurzeit immer öfters heißt, dass Freiheit nicht ohne Sicherheit denkbar wäre. Das eigentliche Problem liegt woanders: Es liegt in der Struktur der aktuellen terroristischen Bedrohung und der ihr folgenden gesellschaftlichen Wahrnehmung, die geeignet sind, rechtsstaatliche Prinzipien grundsätzlich zu unterlaufen. Denn die aktuelle terroristische Bedrohung wird nicht nur als eine konkrete Gefahr wahrgenommen, sondern auch als ein unbestimmtes Risiko, das jederzeit in einen katastrophenähnlichen Schaden umschlagen kann. Damit wird die terroristische Bedrohung als eine notstandsähnliche Situation wahrgenommen. Auf diese Weise verknüpfen sich jedoch Elemente, die in ihrer Kumulation für den Rechtsstaat eine besondere Brisanz bergen. Auf der einen Seite ein Sicherheitsrecht innerhalb einer Risikogesellschaft, das darauf aus ist, sämtliche Risiken zu verhindern oder zu minimieren. Auf der anderen Seite eine vermeintlich exzeptionelle Situation auf die sich ein rechtsstaatlicher Sicherheitsapparat ausrichtet. Durch die latente Bedrohung besteht jedoch die Gefahr, dass sich die Bevölkerung an den empfundenen Ausnahmezustand „gewöhnt“. Die terroristische Bedrohung wird dann als nur ein Risiko neben vielen anderen wahrgenommen, die es zu verhindern gilt. Die vermeintlich exzeptionelle Situation wird dann als „Normalfall“ in einer Risikogesellschaft begriffen und die Sicherheitsarchitektur richtet sich dementsprechend aus. Das Risiko eines terroristischen Anschlages wird normalisiert und die Erfordernisse des Sicherheitsrechts werden danach ausgerichtet. D.h., eine Extremsituation wird zum Anlass genommen, allgemeingültige Gesetze zu erlassen. Die Gefahr liegt dann konkret darin, dass extreme Sicherheitsgesetze erlassen werden, die das Rechtsstaatsverständnis nachhaltig wandeln und das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit nachhaltig verändern.

1. *Freiheit und Sicherheit in der heutigen Risikogesellschaft*

Die Gefahr, die diese Entwicklungen für das Freiheitsverständnis des heutigen Rechtsstaates mit sich bringen, lässt sich auch deshalb kaum vermeiden, weil Freiheit und Sicherheit im modernen Rechtsstaat auch keine Fremdkörper darstellen, sondern sich die Entstehungsgeschichte des modernen Rechtsstaats maßgeblich über diese beiden Staatsziele beschreiben lässt.[24] Die Entstehung des Staates sowie die Entwicklungen seiner Aufgaben können über das jeweilige Verhältnis dieser beiden rechtsstaatlichen Prinzipien rekonstruiert werden. Dabei stand der Auftrag der Freiheitssicherung am Anfang der Staatsentwicklung: Eine Antwort auf die konfessionellen Bürgerkriege, die in Europa wüteten, war die Gründung der Territorialstaaten.[25] Diese Antwort verlangte nach einer starken Zentralgewalt, die das alleinige Monopol zur Gewaltausübung besaß. *Hobbes* hatte dies mit seinem Gesellschaftsvertrag plastisch dargestellt. In diesem Vertrag unterwerfen sich die Bürger der zentralen Staatsgewalt um von ihr Sicherheit und Schutz zu erlangen und den Naturzustand der Unsicherheit, den Krieg aller gegen alle, zu überwinden.[26] Auch das Bundesverfassungsgericht sieht heute noch die „Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die durch ihn zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung“ als höchste Verfassungswerte und als eine maßgebliche Legitimationsgrundlage an.[27] Jedoch wandte sich die zentrale Staatsgewalt in absolutistischen Herrschaften schon bald gegen ihre Bürgerinnen und Bürger, weshalb der tragende Gedanke der Sicherheit dem Gedanken der Freiheit vom Staat tendenziell weichen musste. Dies schaffte

---

24 *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 12 f.; vgl. auch: *Kyrill-A. Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte, in: Sicherheit statt Freiheit?, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, 2005, S. 29, 32 ff.

25 Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht, 1976, S. 60; *Kyrill-A. Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte, in: Sicherheit statt Freiheit?, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, 2005, S. 29, 36.

26 *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 13; vgl. *Kyrill-A. Schwarz*, Die Dogmatik der Grundrechte, in: Sicherheit statt Freiheit?, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1002, 2005, S. 29, 36 f.

27 BVerfGE 49, 24 (56 f.); ähnlich: *Otto Schily*, in: Robbers/Umbach/Gebauer (Hrsg.), Innere Sicherheit, Menschenwürde, Gentechnologie, Rechtspolitisches Symposium, 2005, S. 17, 20.

den liberalen Rechtsstaat im klassischen Sinne. Doch auch dieses klassische, liberale Rechtsstaatsverständnis war bald durch einen Verständniswechsel geprägt und neigt sich heute wieder mehr dem Sicherheitsgedanken zu – zunächst nach den Erfahrungen der Massenverelendungen der industriellen Revolution der materiellen Sicherheit – und bald schon einer umfassenden Sicherheit vor verschiedensten Lebensrisiken.[28] Sei es heute die Gesundheitsvorsorge, sei es die Altersvorsorge, sei es die Kriminalitätsprävention oder vor allem auch die Schadensprävention im Technik- und Umweltbereich. Diese Ausdehnung der Sicherheitsverantwortung des Staates in modernen, hochtechnisierten und störungsanfälligen Industriegesellschaften hat damit eine neue Qualität bekommen.[29] Sie führte bezeichnenderweise auch zu neuen Begriffen wie beispielsweise dem „GAU“ als größtmöglich anzunehmenden Unfall. Der staatlichen Verantwortung reicht es im Hinblick auf mögliche Schadensdimensionen und der Komplexität der Zusammenhänge nicht mehr aus, auf bereits bestehende Gefahren zu reagieren, weil das Risiko des kolossalen Schadenseintritts im Technik- und Umweltbereich unter keinen Umständen hingenommen werden kann. Vielmehr muss bereits der Eintritt der Gefahr verhindert werden. Zum Schlüsselbegriff einer Gesellschaft, deren Sicherheitsverantwortung sich vor allem auf Prävention und Vorsorge beruft, wird daher der Begriff des Risikos. Der sogenannte Präventionsstaat bildete sich zunächst im Technik- und Umweltbereich heraus, auf Gebieten also, die typischerweise große Gefahren, große Schadenspotentiale und eine hohe Komplexität beinhalten sowie im Schadensfall mittelbar oder unmittelbar eine große, unbestimmte Menschenmenge betreffen.[30] Hier machten die ungewissen Risiken und hohen Schadenspotentiale ein effektives Risikomanagement notwendig, das strenge staatliche Kontrollen verlangte. Die Sicherheit zielt damit in der modernen Risikogesellschaft auf die Minimierung oder bestenfalls auf den Ausschluss sämtlicher Risiken.

---

28 *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 13; vgl. zum weiten Verständnis von Sicherheit: *Gerhard Robbers*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 9 f.

29 *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 14.

30 Vgl. *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 14.

2. *Analogie terroristischer Bedrohungen zu Natur- und Umweltkatastrophen*

Die terroristischen Bedrohungen dieses Jahrhunderts haben ähnliche Potentiale und Strukturen, die eher an technische und natürliche Großrisiken als an gewöhnliche Kriminalität erinnern,[31] weshalb sie geeignet sind das Rechtsstaatsverständnis nachhaltig zu verändern.

a) *Systemischer und unpersönlicher Charakter*

Die heutigen terroristischen Bedrohungen sind im Gegensatz zum linken Terrorismus der RAF entpersonalisiert und entindividualisiert. Die Bedrohung wird nicht einzelnen Personen zugerechnet, sondern einem System, einem Netzwerk, wie zum Beispiel Al Qaida.[32] Die dahinter stehenden Personen treten nicht, kaum oder wenn doch, dann meistens vermummt in Erscheinung. Hierarchische Strukturen sind in dem dezentral organisierten Netzwerk kaum erkennbar.[33] Aufgrund dieser anonymen Netzwerkstruktur wird die Bedrohung weniger als eine menschliche und von Menschen gemachte Bedrohung wahrgenommen. Vielmehr wirkt die Bedrohung auf die Bedrohten mit einem systemischen Charakter. Aber auch darüber hinaus ist die Bedrohung als solche kaum bestimmbar und konkret fassbar. Vielmehr handelt es sich um ein latentes und diffuses Risiko.

b) *Örtlich unbestimmt und unbegrenzt*

Die Bedrohung ist auch nicht örtlich lokalisierbar. Weder das System Al Qaida als möglicher Ursprung, noch der Ort, wo die Bedrohung konkret in einen Schaden umschlägt. Es handelt sich um einen internationalen und grenzüberschreitenden Terrorismus, der die Bevölkerung jederzeit und an jedem Ort über politische Grenzen hinaus treffen kann.[34] Diese willkürliche Grenzüberschreitung und Ausbreitung ist auch vergleichbar mit verschiedensten Naturkatastrophen wie zum Beispiel einer Flutkatastrophe. Auch be-

---

31 Diese Analogie richtet sich im Grunde nach: *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 14 ff.

32 Vgl. dazu: *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 63 ff., 69 f., 73.

33 *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 92.

34 Vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 93 f.

droht der moderne Terrorismus eben nicht mehr überwiegend politische Entscheidungsträger oder wirtschaftliche Eliten wie vergangener Terrorismus in Deutschland, sondern die großflächigen Attentate können und sollen gerade jedermann treffen.[35] Der heutige Terrorismus scheint genau wie Natur- und Umweltkatastrophen absichtslos und irrational auf die gesellschaftliche Funktionen seiner unmittelbaren Opfer nicht zu schauen. Auch wenn sich aus Sicht der Terroristen dahinter eine ganz bestimmte Strategie versteckt, scheint der moderne Terrorismus aus Sicht potentieller Opfer jedenfalls irrational und unvorhersehbar.

c) Schadenspotential und unbestimmte Anzahl von Betroffenen

Gerade diese terroristischen Attentate bedeuten überdies eine Schadensdimension, die ebenfalls mit Naturkatastrophen oder technisch-industriellen Großunfällen vergleichbar ist, wie man es gerade bei den Attentaten vom 11. September 2001 gesehen hat. Terroristische Anschläge zielen dabei bisher immer mit Sprengstoffanschlägen oder Mitteln mit ähnlicher Streubreite auf eine unbestimmte Anzahl von Personen. Die großflächigen Schadensfälle sollen sogar eine größtmögliche Menschenmenge treffen, damit der dadurch verbreitete Schrecken in der Logik einer Kommunikationsstrategie besonders wirkungsvoll wird. Das Streben nach atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen scheint dabei ein zwingender Schluss zu sein. Außerdem handelt es sich, jedenfalls in der gesellschaftlichen Wahrnehmung, nicht um singuläre und punktuelle kriminelle Akte, sondern um katastrophenähnliche Zustände.[36] Im Schadensfall eben um einen Ausnahmezustand.

d) Prävention als einzige Gegenstrategie

Auch generelle Vergleiche mit gewöhnlicher Kriminalität zeigen, dass diese in der Regel ihren unmittelbaren und eigenen Vorteil sucht oder aus individuellen Konfliktsituationen herrührt. Demgegenüber hat der moderne Terrorismus verschiedenste, oftmals kumulierte Ziele, die den betroffenen Opfern unklar erscheinen.

---

35 Vgl. *Wolfgang Bosbach*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 21; *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 94 f.

36 Vgl. *Stefan Huster/Karsten Rudolph*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 15.

Auch eine staatliche Strafandrohung vermag die Aktivisten des aktuellen Terrorismus, die ja sogar zu Selbstmordanschlägen bereit sind, in keiner Weise zu beeindrucken.[37] Dies macht den Terrorismus ähnlich unberechenbar und vor allem nicht kontrollierbar wie eine Naturkatastrophe. Deshalb drängt sich auch aus diesem Grunde die Folgerung auf, dass der terroristischen Bedrohung nicht repressiv begegnet werden kann, sondern alleine präventiv. Die staatliche Sicherheitsstrategie muss darauf gerichtet sein, dass bereits der mögliche Eintritt der Gefahr verhindert wird.

IV. Reaktionen des deutschen Rechts- und Sicherheitsstaats

1. Ausweitung der Kompetenzen der Ermittlungs- und Sicherheitsbehörden

Zum einen wurden durch massive legislative Aktivitäten die Ermittlungsinstrumente verbessert und die Kompetenzen der Ermittlungsbehörden wurden ausgeweitet und an die technischen Gegebenheiten angepasst. Ihnen folgten jedoch oftmals korrigierende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Schlagwortartig können hier präventive Telekommunikationsüberwachung, GPS-Ortung, Abschusserlaubnis von entführten Passagierflugzeugen, Zugriffserlaubnis auf informationstechnische Systeme (sog. Online-Durchsuchung), Automatisierte Kennzeichenerfassung und schließlich die Vorratsdatenspeicherung genannt werden. Dabei ist es äußerst besorgniserregend wie viele dieser Maßnahmen und Sicherheitsgesetze vom Bundesverfassungsgericht entweder als unzulässig und unverhältnismäßig bewertet worden sind oder aber erheblich korrigiert werden mussten.[38] Aber auch schon davor musste das Bundesverfassungsgericht beim Gesetz über die Abhörbefugnisse des Bundesnachrichtendienstes und das Gesetz zur akustischen Wohnraumüberwachung (Großer Lauschangriff) korrigierend eingreifen.[39] Diese Tendenz

---

37 Vgl. *Wolfgang Bosbach*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 21.

38 Vgl. BVerfGE 113, 348 ff. – Präventive Telekommunikationsüberwachung, E 115, 118 ff. – Luftsicherheitsgesetz; E 115, 320 ff. – Präventive Rasterfahndung; E 120, 274 ff. – Onlinedurchsuchung; 120, 378 ff. – Automatisierte Kennzeichenerfassung; Urteil vom 02.03.2010 zur Vorratsdatenspeicherung, Az. 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08.

39 Vgl. BVerfGE 109, 279 ff.

hat sich auch in den darauffolgenden Sicherheitsgesetzen beibehalten. Sie mussten vom Bundesverfassungsgericht fast ausschließlich als mit der Verfassung nicht vereinbar eingestuft werden. Jedoch wurden verfassungsrechtliche Bedenken im Vorfeld der Gesetzgebungsverfahren immer im Hinblick auf die terroristische Bedrohung weggewischt und die Effizienz der Sicherheitsbehörden wurde als überragend wichtiges Gut dargestellt. Den Kritikern und Bedenkenträgern der jeweiligen Sicherheitsgesetze wurde fast immer vorgeworfen, die terroristische Bedrohung zu unterschätzen.

Es erscheint dabei nicht als Zufall, dass unter dem Eindruck der Terroranschläge von Washington, New York, Madrid und London in den folgenden sicherheitspolitischen Diskussionen ein „erweiterter Sicherheitsbegriff“ verwendet wurde, der auf eine stärkere Verzahnung von „Innerer“ und „Äußerer Sicherheit“ wert legte. Oftmals wurde auch argumentiert, dass die Trennung dieser beiden Bereiche im Hinblick auf die terroristische Bedrohung, die auch keine nationalen Grenzen kenne, keine Bedeutung mehr habe. Politische Diskussionen über den Bundeswehreinsatz im Inneren können dann auch nicht mehr überraschen und sind in der Eigenlogik der Sicherheitsdiskussionen zwingend mit enthalten.[40]

2. Zentralisierungen von Organisation und Befugnissen beim Bund

Die Organisation und die Befugnisse des Bundes im Polizeiwesen wurden kontinuierlich ausgebaut. Erste Tendenzen zeigten sich bereits mit der Änderung des Bundesgrenzschutzes hin zur Bundespolizei. Wie der Name bereits deutlich macht, soll es sich nicht mehr nur um eine „Sonderpolizei“ handeln, die neben dem Grenzschutz Spezialaufgaben (wie Schutz von Botschaften und Bundesorganen) übernimmt, sondern um eine allgemeine Polizei, die beim Bund angesiedelt ist.[41]

Durch das neue Bundeskriminalamtsgesetz (BKAG)[42] ist dieser Ausbau im Hinblick auf terroristische Bedrohungen konsequent

---

40 Vgl. FAZ vom 11.09.2006; vgl. *Heinrich Amadeus Wolff*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 71.

41 Vgl. *Heinrich Amadeus Wolff*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 71.

42 Vom 25.12.2008, (BGBl. I S. 3083).

fortgeführt worden. War das Bundeskriminalamt (BKA) bisher repressiv bei besonders schwerer und vor allem qualitativ besonders organisierter Kriminalität zuständig und präventiv bisher nur unterstützend tätig, hat es nun zur Abwehr terroristischer Gefahren weitestgehend alle polizeilichen Standardbefugnisse. Die Zielsetzung, dass das BKA und damit der Bund bei der Bekämpfung des Terrorismus die federführende Zuständigkeit bekommen soll, tritt hierbei klar zum Vorschein. Eine derartige Verschiebung der Zuständigkeiten ginge jedoch eindeutig zu Lasten der Länder. Darüber hinaus hat das BKA nun besondere, verdeckte Überwachungsinstrumente wie längerfristige Observationen, V-Männer, verdeckte Ermittler, akustische Wohnraumüberwachung (sog. Großer Lauschangriff), verdeckter Eingriff in informationstechnische Systeme (sog. Onlinedurchsuchung), Telekommunikationsüberwachung und GPS-Ortung.

Mit diesen verdeckten Überwachungsmaßnahmen hat das BKA nun zusätzlich zu den „normalen“ Polizeibefugnissen ähnliche Instrumente wie ein Geheimdienst. Das in der deutschen Rechtsordnung gewachsene Trennungsgebot zwischen Polizei und Geheimdiensten wird damit materiell verwischt.[43] Bisher hatten die Polizeibehörden die Aufgabe Gefahren und Straftaten aufzuklären und zu verhindern und nicht in noch weitergehendem Vorfeld Informationen zu sammeln. In diesem weiten Vorfeld konnten bisher allein die Nachrichtendienste dann übrigens auch legale Handlungen überwachen. Demgegenüber brauchten die Polizeibehörden zumindest einen Anfangsverdacht um rechtswidrige Handlungen zu verhindern oder zu verfolgen. Der im BKAG enthaltene unbestimmte „Gefährderbegriff“ macht nun nicht mehr deutlich, wie weit das BKA im Vorfeld aktiv werden darf. Man darf daher sehr gespannt sein, wie das Bundesverfassungsgericht über die derzeitig anhängende Verfassungsbeschwerde zum BKAG entscheiden wird. Mit der Relativierung des Trennungsgebotes wird aber auch übersehen, dass diese Besonderheit der deutschen Sicherheitsarchitektur aus unserer Geschichte entsprang und daraus eine moralische Verpflichtung abgeleitet werden kann. Nicht ohne Grund befindet sich die Grundregel, dass Nachrichtendienste keine Polizeibefugnisse haben sollen in allen rechtlichen Grundlagen der Verfassungsschutzbehörden in Bund und den Ländern sowie

---

43 Zur historischen Entstehung des Trennungsgebotes, vgl. *Kay Nehm*, Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, S. 3289 ff.

des Bundesnachrichtendienstes (BND) und des Militärischen Abschirmdienstes (MAD) wieder. Für den BND ist sogar zusätzlich bestimmt, dass er keiner polizeilichen Dienststelle angegliedert werden dürfe und dass er auch im Wege der Amtshilfe die Polizei nicht um Maßnahmen ersuchen dürfe, die ihm selber nicht gestattet sind. Dies hat auch sachliche Erwägungen, weil es sich bei den getrennten Aufgaben und Tätigkeiten um sehr unterschiedliche und extrem spezialisierte Tätigkeiten handelte, wobei der eine Aufgabenbereich aus sehr gewichtigen Gründen der parlamentarischen Kontrolle unterstellt war. Eine Arbeitsteilung und damit verbunden eine Konzentration auf eigene Schwerpunkte wäre überdies weitaus effektiver.[44]

Das Trennungsgebot wurde aber auch bereits formell verwischt. Zum einen mit der 2006 eingeführten Antiterrordatei,[45] in die sowohl Polizeibehörden als auch Nachrichtendienste gemeinsam personenbezogene Informationen einstellen, die Hinweise zur Identität von Personen und Hinweise zu weitergehende sie betreffende Daten geben. Bei einem solchen gemeinsamen Datenpool besteht die Gefahr, dass einzelne Behörden Informationen erlangen, die ihnen unter normalen Umständen nicht zustehen dürften. Das Trennungsgebot ist zum anderen aber auch schon 2005 mit der Errichtung der „Gemeinsamen Terrorabwehrzentren“ (GTAZ) relativiert worden, wo Mitarbeiter verschiedener Sicherheitsbehörden regelmäßig zusammen kommen, um sich ein gemeinsames Bild der Sicherheitslage zu machen.[46] Ob bei einem solchen persönliche Informationsaustausch im Einzelnen immer die gleichen rechtlichen Anforderungen erfüllt werden, wie es geschehen sollte, wenn es eine offizielle Anfrage zwischen räumlich getrennten Behörden und damit einer gewissen Binnendistanz gebe, darf bezweifelt werden.[47] Jedenfalls kommt es darauf an, was dort konkret geschieht.

---

44 So auch: *Christoph Gusy*, Mehr als der Polizei erlaubt?, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 120,131.

45 Durch Gemeinsame-Dateien-Gesetz, vgl. dazu: Vgl. *Manfred Baldus*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 58 ff.; vgl. auch § 9a BKAG.

46 Vgl. dazu: *Rüdiger Freiherr von Fritsch*, in: Mertes/Robbers (Hrsg.), Antworten auf den internationalen Terrorismus, Rechtspolitisches Symposium, 2007, S. 18 f.

47 *Christoph Gusy*, Mehr als der Polizei erlaubt?, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 120, 129, 130.

Dabei kann leicht übersehen werden, dass auch die jeweilige Organisation des Staats- und Behördenapparats keine freiheitsneutrale Größe ist.[48] Die Konzentration von Behörden, ihre Zentralisierung oder die Intensivierung der Kooperation kann sich ebenso als Freiheitsgefährdung auswirken wie eine Ausweitung und Intensivierung ihrer Befugnisse. Dagegen können die Trennung von Sicherheitsbehörden und ihr dezentraler Aufbau Freiheitsgefährdungen im Einzelfall verhindern.

3. Ausweitungen von Vorfeldmaßnahmen und Risikosteuerung

Terrorismusbekämpfung wird von erheblichem Maße von präventiven Interessen geprägt. Sie zielt darauf ab, konkrete terroristische Akte zu verhindern und so die Bevölkerung und die Grundwerte des demokratischen Gemeinwesens vor den Gefahren terroristischer Bedrohungen zu schützen. Diese Aufgabe kann ein rein reaktives und repressives Strafrecht im Wege der general- und spezialpräventiven Abschreckung vor allem bei Tätern, die bereit sind sich selbst zu töten, kaum erfüllen. Die Konsequenz daraus ist, dass Ermittlungs- und Sicherheitsmaßnahmen immer weiter ins Vorfeld verlegt werden müssen. Es gilt dem schädigenden Ereignis oder der Straftat präventiv vorzubeugen. Dies bedeutet also Vorsorge zu treffen, dass mögliche Gefahren oder mögliche Straftaten gar nicht erst entstehen können. Neben die traditionelle, rechtsstaatlich konturierte Gefahrenabwehr tritt damit, in deren Vorfeld, die Risikovorsorge. Die Sicherheitsgesetze greifen dann aber nicht mehr punktuell auf das Individuum zu und differenzieren nach einem bestimmten Verhalten, sondern nehmen jeden pauschal und unabhängig vom Verhalten in die Pflicht. Dies zeigen beispielsweise einzelne Maßnahmen wie Rasterfahndung, verdachtslose Personalkontrollen (Schleierfahndung), Kennzeichenerfassung, Vorratsdatenspeicherung oder auch die umfassende Videoüberwachung des öffentlichen Raumes. All diese Maßnahmen betreffen jede Person unabhängig seines sozialen und normativen Verhaltens.[49] Sie betreffen den Menschen nicht mehr als Individuum, sondern als einen objektiven Teil in einer Gesellschaft. In der heutigen Risikogesellschaft, die als eine ab-

---

48 *Manfred Baldus*, Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 107, 116.

49 Vgl. *Oliver Lepsius*, in: Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchungen, 2008, S. 21, 48.

strakt gefährliche verstanden werden kann, betreffen diese Maßnahme den Menschen dann wiederum als ein abstraktes und unbestimmtes Einzelrisiko.

Wenn aber dann durch die latente terroristische Bedrohung die Schadensdimension so kolossal droht und das Risiko kaum berechenbar und vorhersehbar ist, liegt es nahe, dass versucht wird, das Risiko gänzlich auszuschließen oder so weit wie möglich zu reduzieren. Die terroristische Dauergefahr, die jederzeit in einen Schaden umschlagen kann, müsste daher gänzlich verhindert werden. Der terroristische Ausnahmezustand wird so zum normalen Sicherheitsrisiko. Wenn aber der Staat und seine Sicherheitsbehörden eine solche absolute Sicherheitsstrategie anstreben und tendenziell jedes Risiko ausschließen wollen, übersehen sie, dass es auch noch ganz gewöhnliche Lebensrisiken gibt, die nicht auszuschließen sind. Letztlich ist jeder Mensch, und wenn es nur im Straßenverkehr ist, ein Risiko für seine Mitmenschen. Dies macht es dann aber im Sicherheitsrecht notwendig, von der punktuellen und konkreten Gefahrenabwehr einen Wechsel hin zur umfassenden Risikostreuung und einem Risikomanagement wie im Technik- und Umweltbereich zu vollziehen. Außerdem macht es eine solche Sicherheitsstrategie notwendig, bereits im Vorfeld möglicher Gefahren aufzuklären und Informationen zu sammeln. Beobachtet werden müssten dann aber auch Handlungen, die an sich unverdächtig und nicht verboten sind, weil sie wiederum Ursachen setzen könnten, die Risiken beinhalten. Und genau das scheint das Dogma der neuen Sicherheitsarchitektur zu sein.

4. Konkrete staatliche Maßnahmen

a) Rasterfahndung und Vorratsdatenspeicherung

Durch Erweiterungen der Kompetenzen haben die Sicherheitsbehörden zunehmend verdeckte Überwachungsmaßnahmen an die Hand bekommen, um Informationen sammeln zu können. Denn Prävention und Vorsorge ist zunächst auf den Erwerb von Wissen ausgerichtet. Was technisch möglich ist, musste eingesetzt werden, um im Sinne einer umfassenden Risikovorsorge alle relevanten Aspekte im Vorfeld zu erfahren. Da aber von jedem Menschen ein gewisses Risiko ausgehen kann, kann es auch jeden treffen. Die (ergebnislose) Rasterfahndung, die unmittelbar nach dem 11. September 2001 in Deutschland eingesetzt worden ist, hat völlig Unverdächtige zum Objekt staatlicher Überwachung gemacht.

Eigentlich waren gerade die Unverdächtigen verdächtig. Dabei wurden bei öffentlichen Stellen wie Universitäten, Krankenhäusern, Behörden usw. und 5000 Unternehmen bundesweit 8,3 Millionen personenbezogene Daten „herausgerastert", von denen wiederum 30.000 Fälle konkreter herausgefiltert und letztlich 19.000 Personen polizeilich überprüft worden sind.[50]

Genauso mussten durch die Vorratsdatenspeicherung Telekommunikationsverbindungsdaten von jedem Teilnehmer auf „Vorrat" gesammelt werden, weil diese Daten vom Sicherheitsrisiko Mensch relevant werden könnten. Durch das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung hat der Gesetzgeber diesen grundlegenden Wechsel von punktueller und konkreter Gefahrenabwehr hin zur objektiven Risikostreuung ebenfalls deutlich gemacht, so dass staatliche Datenerhebungen verdachts- und anlasslos geschehen konnten und damit jede Person betreffen konnten.[51] Dieses Gesetz hat das Bundesverfassungsgericht am 2. März dieses Jahres als verfassungswidrig und nichtig erklärt. Jedoch hat das Gericht entschieden, dass eine vorsorgliche, anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten für Verwendungen im Rahmen der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr nicht generell gegen Art. 10 Abs. 1 GG verstößt.[52] Auch wenn es erkennt, dass es sich bei der Vorratsdatenspeicherung um einen derart intensiven Eingriff mit einer Streubreite handele, den die Rechtsordnung bis dahin nicht kannte.[53] Der konkrete Grund der teilweisen Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelungen war, dass diese den Regelungen allein zur Datensicherheit, zur Zweckbindung und zur Transparenz im Einzelnen nicht entsprachen. Das heißt also, dass die konkrete Ausgestaltung der Vorratsdatenspeicherung unverhältnismäßig war. Das heißt aber auch, dass das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der breiten Streuung der Eingriffe und der vorsorglichen, anlasslosen Datenerhebungen hat. Der Weg zum vorsorg-

---

50 Vgl. *Burkhard Hirsch*, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 164, 174.

51 *Peter Schaar*, Der Rüstungswettlauf in der Informationstechnologie, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 45, 56.

52 Urteil vom 02.03.2010, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen; Rn. 205.

53 Urteil vom 02.03.2010, www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen; Rn. 210.

lichen und anlasslosen Risikomanagement ist also weiterhin offen. Durch diese grundsätzliche Akzeptanz besteht damit weiterhin die Gefahr, dass Maßnahmen und Instrumente geschaffen werden, deren Einsatz der rechtstreue Bürger durch rechtsnormentsprechendes Verhalten nicht mehr verhindern kann.

b) Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG)

Dieser Gedanke der Risikovorsorge weit im Vorfeld rechtswidriger Handlungen findet sich auch im am 04.08.2009 in Kraft getretenen Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG). Dieses Gesetz, das die neuen §§ 89a, 89b und 91 StGB geschaffen hat, kriminalisiert nunmehr in erheblichem Ausmaß Vorbereitungshandlungen von Einzeltätern weit im Vorfeld vor dem eigentlichen Versuchsbeginn und der damit einhergehenden konkreten terroristischen Bedrohung. Dies stellt auch eine Abkehr der grundsätzlichen Straflosigkeit von Vorbereitungshandlungen von Einzeltätern dar. Mit der Strafbarkeit der Verhaltensweisen, die auch nicht mehr an die Gefährlichkeit gruppendynamischer Prozesse anknüpfen, wie es noch die §§ 129a f. StGB verlangten, geht eine rechtsstaatlich sehr bedenkliche Unbestimmtheit einher. Dies soll beispielhaft am § 89a StGB im Folgenden dargestellt werden.[54] In § 89a Abs. 1 StGB wird die Vorbereitung von staatgefährdenden Gewalttaten unter Strafe gestellt, insofern es sich um eine Straftat nach §§ 211, 212, 239a oder 239b handelt, die geeignet und bestimmt ist, den Bestand oder die Sicherheit eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beeinträchtigen und insofern die Vorbereitung nach den in § 89a Abs. 2 StGB beschriebenen Tathandlungen geschieht. Der Rechtsgüterschutz dieses abstrakten Gefährdungsdeliktes bezieht sich damit neben den konkret genannten Individualrechtsgütern vor allem durch die Staatsschutzklausel auf Güter der Allgemeinheit.[55] Durch die weite Vorverlegung der Strafbarkeit und dem prinzipiellen Schutz „aller“ denkbaren Rechtsgüter würden aber dann die zu schützten Rechtsgüter völlig schwammig und unbestimmt bleiben.

---

54 Die Darstellungen lehnen sich an die Kritik bei *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 562 ff. an; dort findet sich auch eine ausführliche Darstellung der §§ 89a f. StGB.

55 Vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 564.

Aber auch die im § 89a Abs. 2 StGB beschriebenen Tathandlungen bereiten im Hinblick auf das im Art. 103 Abs. 2 GG normierte Bestimmtheitsgebot erhebliche Schwierigkeiten. So kann man den Wissenserwerb oder die Wissensweitergabe von Kenntnissen wie Herstellung von oder Umgang mit Schusswaffen, Sprengstoffen, Spreng- oder Brandvorrichtungen, Kernbrenn- oder sonstigen radioaktiven Stoffen durch den Wortlaut und der entsprechenden Rechtsprechung der §§ 310 Abs. 1 und 330a Abs. 1 StGB zwar noch relativ klar zuordnen. Jedoch geht die Bestimmbarkeit bei der Formulierung „anderen gesundheitsgefährdenden Stoffen" erheblich verloren.[56] Diese Formulierung findet sich im § 224 Abs. 1 StGB wieder und muss im Kontext der Körperverletzungsdelikte dann die entsprechenden Stoffe meinen, die zu einer erheblichen Gesundheitsbeschädigung führen können. *Zöller* weist zu Recht darauf hin, dass dies dann konsequenterweise auch für Stoffe wie zerhacktem Glas und kochendem Wasser gelten müsse.[57] Was wiederum bedeuten würde, dass im Rahmen des § 89a Abs. 2 StGB dann der Wissenserwerb oder die Weitergabe von Kenntnissen über Glasverarbeitungstechniken oder das Kochen von Wasser (z.B. Teekochen) gemeint sein müssten. Dies kann aber natürlich angesichts des hohen Strafrahmens und dem Sinn und Zweck des § 89a Abs. 1 StGB nicht gemeint sein. Ähnliche Schwierigkeiten zeigen sich bei der Auffangklausel der „sonstigen Fertigkeiten". Der Begriff der „Fertigkeit" findet sich im StGB nicht wieder. Bei wörtlicher Auslegung kann man unter Fertigkeiten zunächst einmal jede menschliche „Gewandtheit" oder „Geschicklichkeit" verstehen, die erlernt bzw. geübt werden kann.[58] Letztlich sogar das Sprechen und das Gehen. Aus den Gesetzgebungsmaterialen lässt sich aber dann die Einschränkung bezüglich logistischer Vorbereitungshandlungen herauslesen.[59] Aber auch diese Einschränkung reicht nicht aus, da auch unter den logistischen Vorbereitungshandlungen Fertigkeiten wie beispielsweise der Besuch einer Flugschule, das Erlernen von Kampfsportarten, die Mitgliedschaft in Schützenvereinen, letztlich auch der Dienst bei der Bundeswehr, die Absolvierung eines Führerscheines oder auch jedes Studium von technischen Fachrichtungen gemeint sein

---

56 Vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 567.

57 Vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 567.

58 Klappenbach/Steinitz (Hrsg.), Wörterbuch der deutschen Gegenwartssprache, Band 2, 1977, „Fertigkeit", S. 1259.

59 BT-Drs. 16/12428, S. 13 f.

kann.[60] Damit ist der Tatbestand aber so weit gefasst, dass eine sinnvolle objektive Abgrenzung von verschiedenen Verhaltensweisen nicht mehr möglich ist. Die Vorhersehbarkeit und die Justitiabilität der Norm sind bei einer so weitreichenden Ungewissheit kaum noch gegeben.[61] Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien sollen sogar gerade solche Verhaltensweisen erfasst werden, die nicht direkt terroristischen Vereinigungen zugerechnet werden können.[62] Alleiniges Abgrenzungsmerkmal bleibt dann nur noch die innere Einstellung, also die Gesinnung, der Person. Damit würde das moderne Strafrecht im Bereich der Terrorismusbekämpfung nicht nur zu einem Gefahrenabwehrrecht verkommen,[63] sondern zusätzlich auch noch zu einem Gesinnungsstrafrecht. An die Stelle des Ausgleichs begangenen Unrechts im Wege gerechter Reaktion treten das Kontrollieren rechtsfeindlicher Absichten und die Prävention künftigen Unrechts.[64]

V. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Die neueren Entwicklungen im Bereich des Sicherheitsrechts zeigen einen grundsätzlichen Wandel auf. Es geht im Sicherheitsrecht nicht mehr darum auf punktuelle und individuelle Gefahren zu reagieren, sondern bereits im Vorfeld alle relevanten Handlungen zu erkennen und zu verhindern um auf den vermeintlichen Ausnahmezustand reagieren zu können. Staatliche Maßnahmen werden dabei zunehmend in das Vorfeld von rechtswidrigen Handlungen gelegt und stoßen damit unwillkürlich an die Grenze der Bestimmbarkeit. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Eingriffe in die bürgerliche Freiheit nur soweit erlaubt, wie es der Gefahrenabwehr oder Beeinträchtigung der Freiheit Dritter erforderlich macht, wird methodisch unterlaufen, wenn nicht mehr mit einer konkreten Gefahr abgewogen werden kann, sondern nur mit einem diffusen und unbestimmten Risiko, das zudem nicht individualisiert ist und scheinbar ein absolut unverhältnismäßiges Schadenspotential beinhaltet. Das Bundesverfassungsgericht be-

---

60 Vgl. *Mark Zöller*, Terrorismusstrafrecht, 2009, S. 569.

61 Vgl. BVerfGE 120, 274 (316), 118, 168 (188).

62 Vgl. BT-Drs. 16/428, S.2.

63 *Winfried Hassemer*, in: Strafverteidigervereinigung (Hrsg.), Wieviel Sicherheit braucht die Freiheit?, 2006, S. 9, 17.

64 Ähnlich: *Winfried Hassemer*, Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts, ZRP 1992, S. 378, 381.

hilft sich hier mit einer der für die normative „Risikosteuerung“ typischen „Je-desto-Formel“. „Je gewichtiger das durch die geplante Tat betroffene Rechtsgut ist und je weiter gehend es beeinträchtigt würde, desto geringer darf die Wahrscheinlichkeit sein, mit der auf eine geplante Straftat geschlossen werden kann, und desto weniger fundiert dürfen ggf. die Tatsachen sein, die dem Verdacht zu Grunde liegen.“[65] Das hieße aber im Extremfall, dass das extreme Schadenspotential des „Ausnahmezustandes“ auch unwahrscheinlichste Verdächtigungen zulassen könne. Dann müssten alle nur möglichen Planungen und Vorbereitungen verhindert werden, weil die Größe des Schadenspotentials scheinbar alles andere überwiegt. Der drohende Ausnahmezustand rechtfertigte dann scheinbar alles. Bei der Ausrichtung des Sicherheitsrechts auf den Ausnahmezustand geht es dabei dann nicht mehr darum, dass der Ausnahmezustand kein tauglicher Gegenstand sein könne,[66] sondern vielmehr, dass das „normale“ Sicherheitsrecht allein auf den Ausnahmezustand zugeschnitten werden soll. Eine solche extreme Ausrichtung beinhaltet dann immer die Gefahr einer unverhältnismäßigen Reaktion im „Normalzustand“. Gesetze, die auf die Extremsituation zugeschnitten werden, können auch zu extremen Gesetzen werden.

Um präventiv und vorsorglich tätig zu werden, muss der Staat zudem zunehmend Informationen sammeln. Vorsorge richtet sich auf Wissenserwerb. Da aber nun auch normenkonformes Verhalten überwacht werden muss, muss mehr auf die inneren Absichten der Einzelnen geachtet werden. Es geht also um die Gesinnung. Die rechtsfeindliche Gesinnung muss im Vorfeld erkannt und verhindert werden. Dabei wird der Staat im Wettbewerb um Informationen zunehmend auf heimliche Maßnahmen auch gegenüber Unbeteiligten zurückgreifen müssen.[67] Denn das Wissen über den anderen kann leicht entwertet werden, wenn der andere weiß, was über ihn gewusst wird. Damit verliert aber die Heimlichkeit ihren Ausnahmecharakter und wird zunehmend zum Normalfall.[68] Heimliche Maßnahmen schränken überdies aber erheblich die

---

65 BVerfGE 110, 33 (60), mit Verweis auf BVerfGE 100, 313 (392).

66 So aber: *Manfred Baldus*, Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes, in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 107, 114.

67 Vgl. *Oliver Lepsius*, Das Computer-Grundrecht, in: Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchungen, 2008, S. 21, 49 f.

68 Zum Ausnahmecharakter: BVerfGE 120, 274 (325); 118, 168 (197).

Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Menschen ein. Außerdem richten sich staatliche Eingriffe maßgeblich nach dem Risiko der Freiheitsgewährung und werden damit auch unverdächtige und normentreue Personen treffen. Ein Rechtsstaat zeichnet sich aber dadurch aus, dass er für seine Bürgerinnen und Bürger klar bestimmte Verhaltensregeln aufstellt, die für den Einzelnen auch vorhersehbar sind, damit der Einzelne durch normkonformes Verhalten staatliche Maßnahmen gegen ihn verhindern kann.[69]

Der Rechtsstaat wandelt sich damit zu einem Präventionsstaat, was durch die terroristische Bedrohung besonders verstärkt wird. Ein Rechtsstaat gab sich herkömmlich mit dem normenkonformen Verhalten seiner Bürgerinnen und Bürger zufrieden. Er achtete nicht auf ihr Inneres und versuchte auch nicht ihre Gesinnung zu erfahren und zu beeinflussen.[70] Der Präventionsstaat will hingegen auch die rechtsfeindliche Gesinnung erfahren, verurteilen und bestenfalls tilgen. Dies ist aber in einer demokratischen Ordnung insbesondere im Hinblick auf die Meinungsfreiheit und willensbildende Prozesse äußerst bedenklich. Eine herausragende Bedeutung für den Rechtsstaat hatte überdies die Gleichheit seiner Bürgerinnen und Bürger und vor allem das Verbot von Diskriminierungen. Dieses Dogma wird aber durch Instrumente wie der Rasterfahndung aufgeweicht. Die terroristische Bedrohung zwingt den Präventionsstaat auf Merkmale wie Herkunft und Religion zu achten. Razzien in Moscheen zur Identitätsfeststellung, die es jüngst in Deutschland gegeben hat, werden dabei von der Mehrheit der Bevölkerung umso leichter akzeptiert, als dass sie selber von diesen Maßnahmen nicht betroffen sind.[71]

---

69 *Stefan Huster/Karsten Rudolph,* in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 17.

70 *Oliver Lepsius,* Das Computer-Grundrecht, in: Roggan (Hrsg.), Online-Durchsuchungen, 2008, S. 21, 49; auch schon: *Dieter Grimm,* KritV 69 (1986), S. 38 ff., *ders.*, Die Zukunft der Verfassung, 1991, S. 197 ff.

71 *Stefan Huster/Karsten Rudolph,* in: Huster/Rudolph (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, 2008, S. 18.

Bisher sind u. a. folgende Hefte erschienen:

Nr. 52 Öktem, *Le Centenaire de la laïcité française et la Turquie*. Von Prof. Dr. Niyazi Öktem, University of Bilgi, İstanbul, 2010, 22 S., € 3,-

Nr. 51 Veit, *Kindesschutz quo vadis – Vom staatlichen Wächter zur Kinderpolizei?*. Von Prof. Dr. Barbara Veit, Georg-August-Universität Göttingen, 2010, 36 S., € 3,-

Nr. 50 Hopt, *Auf dem Weg zu einer neuen europäischen und internationalen Finanzmarktarchitektur*. Von Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult., MCJ (NYU) Klaus J. Hopt, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg, 2010, 28 S., € 3,-

Nr. 49 Krey, *Financial Crisis and German Criminal Law – Responsibility of Managers for Highly-Speculative Trading with Obscure Asset-Backed Securities Based on American Subprime Mortgages*. Von Prof. Dr. Volker Krey, Universität Trier, 2009, 20 S., € 3,-

Nr. 48 König, *Die Bekämpfung von Terroristen und Piraten – Ist der Einsatz der deutschen Marine im Rahmen von OEF, PSI und Operation Atalanta mit dem Völkerrecht vereinbar?*. Von Prof. Dr. Doris König, M.C.L., Bucerius Law School, Hamburg, 2009, 33 S., € 3,-

Nr. 47 Roth, *Investitionsbeschränkungen im deutschen Außenwirtschaftsrecht – Europa- und völkerrechtliche Probleme –*. Von Prof. Dr. Wulf-Henning Roth, LL.M. (Harvard), Universität Bonn, 2009, 60 S., € 3,-

Nr. 46 Krey, *The Public Prosecution's Role in Criminal Proceedings under the Rule Of Law: Legal Situation in Germany with Comparative Law Remarks on UK and USA*. Von Prof. Dr. Volker Krey, Universität Trier, 2009, 24 S., € 3,-

Nr. 45 Verrel, *Ist das Sterben normierbar?*; Kinsch, *Der luxemburgische Gesetzesvorschlag zur Sterbehilfe;* Tentrup, *Palliativmedizinische Erwägungen*. Von Prof. Dr. Torsten Verrel, Dr. Patrick Kinsch und Dr. med. Franz-Josef Tentrup, Universität Trier, 2009, 40 S., € 3,-

Nr. 44 Ruffert, *Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Finanzmarktkrise*. Von Prof. Dr. Matthias Ruffert, Universität Trier, 2009, 28 S., € 3;-

Nr. 43 Krey, *The Rule of Law in German Criminal Proceedings: German Constitutional Law and the European Convention on Human Rights*. Von Prof. Dr. Volker Krey, Universität Trier, 2008, 28 S., € 3,-

Nr. 42 Son, *Rechtsvergleichende und rechtsphilosophische Betrachtungen zur Todesstrafe und der Aussetzung ihrer Vollstreckung in Korea*. Von: Dr. Misuk Son, LL.M., wissenschaftliche Referentin, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau, 2008, 24 S., € 3,-

Nr. 41 Günzel, *Das aktuelle Religionsrecht Israels und der Verfassungsentwurf des Parlaments*. Von Dr. Angelika Günzel, Akademische Rätin, Universität Trier, 2008, 19 S., € 3,-

Nr. 40 Thürer, *Direkte Demokratie in Deutschland?* Von Prof. Dr. iur. Dr. rer. publ. h.c. Daniel Thürer, LL.M. (Cambridge), Leiter des Instituts für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht, Universität Zürich, 2007, 22 S., € 3,-

Nr. 39 Schirrmacher, *Islamische Menschenrechtserklärungen und ihre Kritiker.* Von Prof. Dr. Christine Schirrmacher, Evangelisch-Theologische Fakultät Leuven, Belgien, 2007, 30 S., € 3,-

Nr. 38 Hetzer, Wolfgang, *Sicherheit durch Angriffskriege?* Von Dr. Wolfgang Hetzer, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Brüssel, Belgien, 2007, 60 S., € 3,-

Nr. 37 Schirrmacher, *Mord im Namen der "Ehre" zwischen Migration und Tradition.* Von Prof. Dr. Christine Schirrmacher, Evangelisch-Theologische Fakultät Leuven, Belgien, 2007, 30 S., € 3,-

Nr. 36 Jiuan-Yih Wu, *Gegenwart und Vergangenheit des taiwanesischen Strafprozessrechts*. Von Prof. Dr. iur. Jiuan-Yih Wu, Staatliche Universität Kaohsiung, Taiwan, 25 S., € 3,-

Nr. 35 Ökten, *Scharia – Hermeneutische Perspektiven zum Verständnis des Islamischen Rechts.* Von Assoc. Prof. Dr. Kaan H. Ökten, Bilgi Universität, Istanbul, Türkei, 2006, 19 S., € 3,-

Nr. 34 Hetzer, *Verschleppung und Folter: Staatsraison oder Regierungskriminalität?* Von Dr. Wolfgang Hetzer, Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Brüssel, 2006, 36 S., € 3,-

Nr. 33 Krey, *Der Große Lauschangriff auf dem Prüfstand – Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 03.03.2004.* Von Prof. Dr. Volker Krey, Universität Trier, 2005, 27 S., € 3,-

Nr. 32 Gornas, *Nutzen und Kosten der Justiz – aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. Von Prof. Dr. Jürgen Gornas, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, 2005, 30 S., € 3,-

Nr. 31 von Danwitz, *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*. Von Prof. Dr. Thomas von Danwitz, Universität zu Köln, 2005, 28 S., € 3,-

Nr. 30 Mayen, *Die Kernaufgaben der Justiz*. Von RA Dr. Thomas Mayen, Lehrbeauftragter an der Universität zu Köln, 2005, 31 S., € 3,-

Nr. 29 Engel, *Rationale Rechtspolitik und ihre Grenzen*. Von Prof. Dr. Christoph Engel, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, 2005, € 3,-

Nr. 28 De Zayas, *Die amerikanische Besetzung von Guantámano*. Von Prof. Dr. Alfred De Zayas, UNO, Genf, 23 S., € 3,-

Nr. 27 Eckert, Islamismus, *Kulturkonflikt, Terrorismus – Was sind die Bedingungen von Eskalation und Deeskalation?* Von Em. Prof. Dr. Roland Eckert, Universität Trier, 2005, 20 S., € 3,-

Nr. 26 Balodis, *The Constitution of Latvia*. Von Ass. Prof. Dr. Ringolds Balodis, University of Latvia, Riga, 2004, 56 S., € 3,-

Nr. 25 Kopp, *Verschleiernde Rechtssprache.* Von Dr. Hans W. Kopp, LL.M., Zürich, 2004, 48 S., € 3,-

Nr. 24 Wilhelmi, *Die Verfahrensordnung des Internationalen Strafgerichtshofs – Modell eines universalen Strafverfahrensrechts?* Von Ref. iur. Theresa Wilhelmi, Universität Trier, 2004, 64 S., € 3,-

Nr. 23 Zimmermann, *Deutschland und das Völkerrecht nach dem Irak-Konflikt*. Von Prof. Dr. Andreas Zimmermann, LL.M., Direktor am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2004, 20 S., € 3,-

Nr. 22 Wagner, *Bekommt Europa seine Verfassung?* Von Dr. Carl-Ludwig Wagner, Ministerpräsident a.D., Trier, 2004, 16 S., € 3,-

Nr. 21 Kühne, *Bürgerfreiheit und Verbrecherfreiheit. Der Staat zwischen Leviathan und Nachtwächter*. Von Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne, Universität Trier, 2004, 23 S., € 3,-

Nr. 20 Raeschke-Kessler, *Die Rechtsmittelreform im Zivilprozeß von 2001 – Ein Fortschritt?* Von Hilmar Raeschke-Kessler, LL.M., Karlsruhe, 2004, 27 S., € 3,-

Nr. 19 van der Vyver, *The International Criminal Court – American Responses to the Rome Conference and the Role of the European Union*. Von Prof. Dres h.c. Johan D. van der Vyver, Emory University School of Law, Atlanta/USA, 2003, 27 S., 2003, € 3,-

Nr. 18 Eberle, *Krise der Medienwirtschaft – Ein Fall für die Medienregulierung?.* Von Prof. Dr. Carl-Eugen Eberle, ZDF, Mainz, 2003, 14 S., € 3,-

Nr. 17 Bernard-Meunier, *Canada: Managing Differences at Home and Abroad – Festvortrag anlässlich der Zeugnisübergabe der Internationalen Rechtsstudien 2003*. Von Marie Bernard-Meunier, Botschafterin von Kanada in Deutschland, Berlin, 2003, 15 S., € 3,-

Nr. 16 Das, *Religionsrechtliche Normen Indiens.* Von Ira Das, Lübeck, 2003, 638 S., € 40,-

Nr. 15 Rüthers, *Rechtsdogmatik und Rechtspolitik unter dem Einfluß des Richterrechts.* Von Prof. em. Dr. Dres. h.c. Bernd Rüthers, Universität Konstanz, 2003, 33 S., € 3,-

Nr. 14 Basedow, *Deregulierung und Wettbewerb in marktwirtschaftlichen Ordnungen*. Von Prof. Dr. Dr. h.c., LL.M. (Havard) Jürgen Basedow, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg, 2003, 19 S., € 3,-

Nr. 13 Delbrück, *Nichtregierungsorganisationen: Geschichte – Bedeutung – Rechtsstatus.* Von Prof. em. Dr. Dr. h.c. Jost Delbrück, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2003, 19 S., € 3,-

Der Beitrag skizziert rechtsstaatliche Entwicklungen unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen terroristischen Bedrohungslage und der ihr folgenden Reaktionen der deutschen Sicherheitsgesetzgebung.
Dabei zeigt der Beitrag grob auf, was heutzutage unter dem Begriff „Rechtsstaat" verstanden wird und wie sich die Prinzipien „Sicherheit" und „Freiheit" innerhalb eines modernen Rechtsstaatsverständnisses bedingen.
Die Darstellung beschreibt darauf hin die aktuelle terroristische Bedrohungslage, die als ein diffuses und unbestimmtes Risiko empfunden werden kann und die aufgrund der Bedrohungslage, den komplexen Netzwerkstrukturen, dem Schadensausmaß und schließlich ihrer abschreckungsresistenten und anonymen Akteure mit einem technischen oder natürlichen Großrisiko verglichen werden kann, auf das alleine mit einem effektiven Risikomanagement präventiv reagiert werden kann.
Dass dieser Präventionsgedanke bereits in aktuellen Sicherheitsgesetzen vorhanden ist, wird anhand einigen legislativen und judikativen Akten deutlich gemacht und einer kritischen Würdigung unterzogen. Insbesondere Vorhaben wie die Vorratsdatenspeicherung oder das 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) sind Indikatoren für eine zunehmend präventiv und risikosteuernd agierende deutsche Sicherheitsarchitektur. Außerdem sind die präventiv ausgerichteten Sicherheitsbehörden zunehmend auf die heimliche Sammlung von Informationen angewiesen. Der Beitrag warnt davor, dass damit das gesamte Sicherheitsrecht auf eine einzige Extremsituation ausgerichtet wird und somit den „Ausnahmezustand" zu einem normalen Sicherheitsrisiko reduziert.

Johannes Barrot, Jahrgang 1983, studierte von 2002 bis 2007 Rechtswissenschaften an der Universität Trier mit dem Schwerpunkt „Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug".
Von 2007 bis 2009 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechtspolitik in Trier und ist seit 2007 Doktorand mit einem verfassungsrechtlichen Promotionsvorhaben. 2009 hatte er einen Lehrauftrag für Strafrecht an der Universität in Trier. Seit 2009 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Trierer Landtagsabgeordneten und zudem Stipendiat der Graduiertenförderung der Friedrich-Ebert Stiftung.