

## Sebastian Harnisch

### Demokratie und Geheimdienste: Dilemmata ungezügelter Exekutivgewalt

*Erscheint in: Morisse-Schilbach, Melanie/Peine, Anke (Hg.): Demokratische Außenpolitik und Geheimdienste – ein Widerspruch? Vergleichende Fallanalysen zu Deutschland, Frankreich, Großbritannien, USA und Israel. (i.V.)*

#### *I. Einleitung*

In seinen Überlegungen zum friedfertigen Außenverhalten von Demokratien stellte Woodrow Wilson die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns in den Mittelpunkt. Er plädierte für öffentliche Verträge, weil nur durch solche diplomatischen Abmachungen der aufrichtige Wille der beteiligten Bevölkerungen vollständig nachvollziehbar gemacht werden könne. Ein Zusammenschluss von kleinen und großen Nationen, der durch öffentliche Verträge die Bürgschaft für die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit aller gewährleiste, könne das nötige Vertrauen zwischen den Nationen schaffen und so den Frieden auf Dauer sichern (Wilson 1918). Wilsons Beobachtung, dass die Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns in Demokratien zentral für eine ausgewogene Friedensordnung ist, weist über den Befund Immanuel Kants hinaus (vgl. Kant 1984). Bei Wilson wird neben dem Kalkül der Bürger und der Regierenden auch die konkrete Art der Regierungspraxis thematisiert. Seine Beobachtung beruhte dabei auf der Annahme, dass die Bindung der Regierungspolitik an den Willen der Bürger nur dann zum Frieden zwischen demokratisch verfassten Staaten führen könne, wenn die Regierungspolitik nicht geheim erfolge. Geheimdienstliche Tätigkeit in und für Demokratien widerspricht offensichtlich diesem Diktum Wilsons. Stellen Geheimdienste aber schon deshalb eine Gefahr für die Demokratie oder gar den zwischenstaatlichen Frieden dar?

Demokratische Rechtsstaaten versuchen, das Spannungsverhältnis zwischen dem demokratischen Transparenzgebot und der notwendigen Geheimhaltung staatlichen Handelns durch umfassende zivile Kontrollen exekutiver Zwangsgewalt aufzulösen. Auf welche Weise dies geschieht, ist dabei aus demokratietheoretischer Sicht nicht unmittelbar ersichtlich: Einerseits ist festzustellen, dass die Kontrollrechte gegenüber Nachrichtendiensten durch Parlamente, Justiz und Öffentlichkeit in parlamentarischen und präsidentiellen Regierungssystemen erheblich variieren. Andererseits muss konstatiert werden, dass auch umfassende Prüfsysteme, wie bspw. das US-amerikanische, keineswegs eine effektive Kontrolle oder gar einen effizienten Einsatz der Dienste garantieren (Smidt 2006: 235f.).

Dabei hat die Frage der Kontrolle von Geheimdiensten erheblich an Bedeutung gewonnen, denn das Ende des Ost-West-Konfliktes, die technologische Entwicklung von Aufklärungs- und Zerstörungskapazitäten, die mannigfaltige Veränderung sicherheitspolitischer Risiken und die Besonderheiten demokratischer Kriegsführung haben die Art und den Umfang der Tätigkeit der Dienste wesentlich verändert. Zum einen erweiterte sich das geheimdienstliche Aufgabenspektrum durch die Zunahme der Einsätze der Streitkräfte von Demokratien massiv: Neben Aufklärung und Schutz der Einsatzkräfte kommt auch zunehmend die Informationsbeschaffung über kriminelle und terroristische Netzwerke hinzu (DCAF 2003: 7). Zum anderen bietet dieses neuartige Aufgabenspektrum demokratischen Exekutiven starke Anreize, durch internationale Zusammenarbeit die Netzwerkstrukturen transnationaler Terrorgruppen zu imitieren und so deren komparative Vorteile gegenüber den national organisierten Strafverfolgungsbehörden zu verringern. Die Zusammenlegung von Ressourcen, der Tausch von Daten sowie die Entwicklung gemeinsamer Risikoeinschätzungen können für Nachrichtendienste in Demokratien wichtige internationale Effizienz- und Effektivitätsgewinne zeitigen. Internationale Geheimdienstzusammenarbeit kann also den innerstaatlichen Deliberationsprozess über wichtige außenpolitische Entscheidungen mit zusätzlichen Informationen versorgen, die dann eine bessere Auswahl zwischen Handlungsalternativen ermöglichen.

Internationale Geheimdienstkooperation birgt gleichzeitig aber auch die Gefahr, dass die Dienste Informationen verwerten, die nicht unter den rechtsstaatlichen Bedingungen des Heimatlandes erworben wurden, z. B. im Rahmen der US-amerikanischen Renditionspraxis (Geyer 2007), oder dass Dienste Informationen über die Bevölkerung ihres Heimatlandes weitergeben, die dann nicht mehr den gleichen rechtsstaatlichen Verwendungsregeln unterliegen. Gleiches gilt auch für die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Polizeidienststellen und Geheimdiensten, da die Exekutivorgane unter den Bedingungen neuer und stetig wandelnder Risikolagen wachsenden Sicherheitsbedürfnissen demokratischer Gesellschaften ausgesetzt sind. Geheime Staatstätigkeit kann dabei helfen diese Sicherheitsbedürfnisse zu befriedigen, ohne dass die Kosten dieser besonderen exekutiven Aktivitäten im In- und Ausland sofort oder überhaupt ersichtlich würden. In jungen Demokratien können nachrichtendienstliche Instrumente auch gegen innenpolitische Gegner zum Zweck der Schwächung oder Ausschaltung missbraucht werden (Born/Leigh 2007: 8), so dass verdeckte Staatstätigkeit unmittelbar zu einer Gefahr für die demokratische Grundordnung werden kann.

Der vorliegende Beitrag fragt nach der Veränderung geheimdienstlicher Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext internationaler

Institutionalisierungsprozesse. In einem ersten Schritt wird zunächst die Ausweitung exekutiver Kompetenzen anhand der Debatte über das Luftsicherheitsgesetz problematisiert (zweiter Abschnitt). Die Zügelung exekutiver Sanktionsgewalt gegenüber Leib und Leben der Rechtsunterworfenen kann als grundlegendste Voraussetzung für die freie Ausübung anderer demokratischer Grundrechte gelten. Der Versuch einer Einschränkung dieses Grundrechts macht den fundamentalen Wandel staatlicher Eingriffsversuche besonders deutlich. In Abschnitt drei werden dann die besonderen Charakteristika des auswärtigen Handelns von Demokratien diskutiert. Die bisherige Forschung zum „Demokratischen Frieden“ bzw. „Demokratischen Krieg“ ist sich darin einig, dass Demokratien in der Regel nicht nur keine Kriege gegeneinander führen, sondern auch ausgesprochen effizient Kriege gegen Anokratien und Autokratien führen. Darüber hinaus schließen sich demokratische Staaten überdurchschnittlich häufig in internationalen Organisationen zusammen. In diesem Abschnitt wird daher der Frage nachgegangen, inwiefern sich die demokratische Präferenz für internationale Kooperation auf die Effizienz und Kontrolle von Geheimdiensten auswirken. Am Beispiel der Bundesrepublik wird der These nachgegangen, wonach die internationale Zusammenarbeit der Dienste deren Handlungsräume auf Kosten demokratischer Kontrollmechanismen erweitert hat. Konkret wird anhand der Ergebnisse des Bundestagsuntersuchungsausschusses über die Zusammenarbeit des Bundesnachrichtendienstes (BND) mit US-Geheimdiensten bei der Zielerfassung im Vorfeld der Irak-Intervention analysiert, inwiefern die Regierung Schröder den BND benutzte, um entgegen ihrer erklärten Politik die US-Intervention im Irak zu unterstützen. Der vierte Abschnitt zeichnet die binnenstaatlichen Veränderungen der geheimdienstlichen Tätigkeiten in der Bundesrepublik anhand der Aufweichung des sog. Trennungsgebotes nach. Neben der Internationalisierung der Nachrichtendienste kann die Vernetzung von Geheimdiensten als Informations- und Analyseagenturen und der Polizei als Exekutivorgan mit Zwangsgewalt als zweites zentrales Instrument demokratischer Exekutiven angesehen werden, welches eingesetzt wird um den Vernetzungsstrategien terroristischer Gewaltakteure entgegenzutreten. Anhand des Wandels der organisatorischen, kompetenzrechtlichen und informationellen Trennung von Polizei und Geheimdiensten wird der Frage nachgegangen, inwieweit die (Gegenmaßnahmen zur) Internationalisierung terroristischer Vernetzungsstrategien zu einer Aufweichung bzw. Abschaffung dieses für die Bundesrepublik spezifischen Kontrollmechanismus geführt hat.

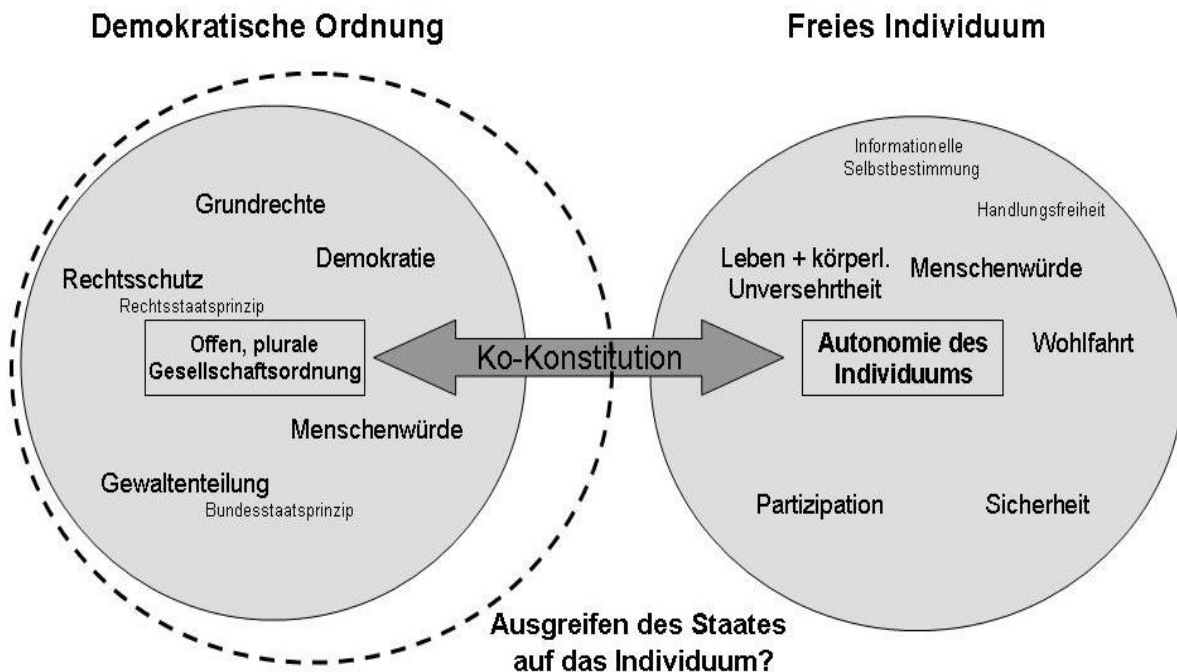
## *II. Die Debatte um das Luftsicherheitsgesetz und die Zügelung exekutiver Zwangsgewalt*

“If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control of government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions (Madison 1788).”

Spätestens seit der amerikanischen Revolution gründen alle bedeutenden Staatskonzeptionen auf der Ableitung der Souveränität und des Gewaltmonopols des Staates aus dem gemeinsamen Willen seiner Bürger. Die Legitimität staatlicher Zwangsgewalt hängt deshalb in erster Linie von der Gewährleistung des Schutzes von Leib und Leben der Bürger ab. Die Exekutive kann daher nur insofern gegenüber weiterführenden Normen Gehorsam der Bürger erzwingen, wie sie den Schutz von Leib und Leben der Bürger sicherstellt (Merkel 2007: 375). Für demokratische Staaten besteht deshalb ein unauflösliches Bedingungsverhältnis zwischen dem uneingeschränkten Recht auf Leben der Bürger und der Legitimität des Staates. Ohne das unversehrte Individuum, den (Wahl)Bürger im engeren Sinne, ist eine Demokratie auch deshalb schon nicht denkbar, weil ihr konstitutive Elemente wie die Möglichkeit, zwischen politischen Alternativen frei wählen zu können, die Gleichheit vor dem Gesetz und die Rechtswegegarantie fehlen würden. Mithin besteht eine ko-konstitutive Beziehung zwischen dem freien Individuum und dem demokratischen Rechtsstaat (siehe Graphik 1). Zwar ist ohne das in seinen Grundrechten geschützte Individuum die Demokratie nicht denkbar. Aber ohne den demokratischen Verfassungsstaat ist auch das freie Individuum auf Dauer nicht zu erhalten (Saward 1994: 16; Merkel et al. 2003: 42f.) Im Zentrum dieses Ko-Konstitutionsverhältnisses steht daher die Einhegung von Gewalt. Verzichtet das Individuum nicht regelmäßig auf die Anwendung individueller Gewalt zugunsten der regelgeleiteten Gewaltandrohung durch den Staat, so kann es nicht frei von Furcht vor der Gewaltanwendung anderer Individuen leben. Kann das Individuum, auch wenn es eine Minderheitenmeinung vertritt, nicht darauf vertrauen, dass der Staat seine Rechte achtet, dann wird es auf die individuelle Gewaltanwendung nicht verzichten wollen. Die Zügelung der Gewaltanwendung, d.h. ihre Verregelung und Verrechtlichung, sowie die regelmäßige Neubestimmung derer, die das Gewaltmonopol ausüben und die Regeln zur Anwendung bestimmen dürfen, bilden daher den

Kern demokratischer Politik und damit auch demokratischer Außenpolitik (Russett 1990: 124).

Graphik 1: Ko-Konstitution: Demokratie und freies Individuum



Das Ko-Konstitutionsverhältnis zwischen Staat und freiem Individuum ist alles andere als spannungsfrei. Wird das Gemeinwesen angegriffen, dann stellt sich einerseits die Frage, inwieweit der demokratische Rechtsstaat die Grundrechte des Einzelnen einschränken darf, um das Gemeinwesen zu schützen. Andererseits ist zu fragen, inwiefern der Staat die Bürger durch eine allgemeine Wehrpflicht verpflichten darf, die Last der Verteidigung des Gemeinwesens selbst zu tragen.

In der Diskussion über die Verfassungskonformität des Luftsicherheitsgesetzes wird der Zusammenhang zwischen der Legitimität exekutiver Gewaltanwendung und dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit besonders deutlich.<sup>1</sup> Den Hintergrund für das Luftsicherheitsgesetz vom 11. Januar 2005 bildeten die Anschläge mit zivilen Luftfahrzeugen auf zivile und militärische Einrichtungen am 11. September 2001 in den USA, bei denen über dreitausend Menschen getötet wurden. Wenig später, im Januar 2003, kreiste ein geistig verwirrter Mann mit einem Motorsegler über dem Frankfurter Bankenviertel. Er drohte, den Segler in ein Hochhaus zu stürzen, wenn seine Forderung nach einem Telefonanruf in die USA nicht erfüllt würde. Wenngleich dieser Vorfall friedlich beendet werden konnte, sah sich die Bundesregierung doch in der Pflicht, für den Fall der Wiederholung

Vorkehrungen zum Schutz der Bürger zu treffen. Im Luftverkehrsgesetz wurden deshalb Regeln für den Fall terroristischer Anschläge, Entführungen, Sabotageakte und sonstige Störungen des Luftverkehrs aufgestellt (Schütte 2005: 18). Für den äußersten Fall, wenn durch Warnschüsse und Abdrängen ein besonders schwerer Unglücksfall nicht verhindert werden könnte, sah das Gesetz in § 14 Abs. 3 den Abschuss des Luftfahrzeuges nach einer Entscheidung des Bundesverteidigungsministers vor.

Zur Begründung führte die Bundesregierung an, dass ein solcher (finaler) Eingriff in das Recht auf Leben nur zu rechtfertigen sei, wenn das Flugzeug als Tatwaffe eingesetzt werden solle und daher zusätzlich zu dem Leben der Menschen in der Maschine auch das Leben anderer Menschen durch den Einsatz von Gewalt rechtswidrig bedroht werde. Ferner müsse im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung festgestellt werden, ob die unmittelbare Einwirkung durch (staatliche) Waffengewalt das einzige Mittel sei, um Menschenleben zu retten (Bundestag 2004: 21).

In seinem Urteil vom 15. Februar 2006 setzte sich das Bundesverfassungsgericht daher besonders mit der Frage der Verhältnismäßigkeit eines staatlichen Eingriffs in das Grundrecht auf Leben auseinander. Es argumentierte, dass der Bund zwar das Recht habe, präventive Maßnahmen gegen besonders schwere Unglücksfälle zu ergreifen, die Anwendung militärischer Gewalt jedoch, die weit über die Amtshilfe für die Polizeien der Länder hinausgehe, nicht dazu gehöre. Auch erfordere die Bezugnahme auf Art. 35 Abs. 2 und 3 GG, die Amtshilfe zwischen Bund und Ländern im Katastrophenfall die Entscheidung der gesamten Bundesregierung und nicht nur eines Ministers. Kern des Urteils war die Feststellung, dass der Abschuss eines Luftfahrzeuges mit Tatunbeteiligten, also Besatzung und Passagieren, mit dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit und der Menschenwürde unvereinbar sei. Ein Grundrechtseingriff in das individuelle Leben ist danach unzulässig, weil er das legitimitätskonstitutive Verhältnis zwischen dem Staat und dem Einzelnen verletzt, denn die Tötung der Tatunbeteiligten macht diese zum bloßen Objekt staatlicher Gewaltanwendung und nimmt ihnen irreversibel ihre Rolle als Subjekt der staatlichen Ordnung. Die zentrale Passage des Urteils lautet:

„Ausgehend von der Vorstellung des Grundgesetzgebers, dass es zum Wesen des Menschen gehört, in Freiheit sich selbst zu bestimmen und sich frei zu entfalten, und dass der Einzelne verlangen kann, in der Gemeinschaft grundsätzlich als gleichberechtigtes Glied mit Eigenwert anerkannt zu werden (vgl. BVerfGE 45, 187 <227 f.>), schließt es die Verpflichtung zur Achtung und zum Schutz der Menschenwürde vielmehr generell aus, den Menschen zum bloßen Objekt des Staates zu machen (vgl. BVerfGE 27, 1 <6>; 45, 187 <228>;

96, 375 <399>). Schlechthin verboten ist damit jede Behandlung des Menschen durch die öffentliche Gewalt, die dessen Subjektqualität, seinen Status als Rechtssubjekt, grundsätzlich in Frage stellt (vgl. BVerfGE 30, 1 <26>; 87, 209 <228>; 96, 375 <399>), indem sie die Achtung des Wertes vernachlässigt, der jedem Menschen um seiner selbst willen, kraft seines Personseins, zukommt (vgl. BVerfGE 30, 1 <26>; 109, 279 <312 f.>) (BVerfG 2006).“

Anhand des Urteils des Bundesverfassungsgerichts über das Luftsicherheitsgesetz werden zwei Entwicklungen der Ausweitung exekutiver Gewaltanwendung in der Demokratie unter den neuen Bedingungen des transnationalen Terrorismus deutlich erkennbar. Zum einen die zunehmende Vernetzung von Exekutivorganen, deren Zweck es ist, durch die Zusammenarbeit von (in diesem Fall) Polizei und Militär effektiver Zwangsgewalt ausüben zu können. Zum anderen das Ausgreifen der staatlichen Zwangsgewalt auf den unmittelbaren Schutzbereich der Rechtsunterworfenen. Zwar hat das Urteil hier durch die Einführung der sog. Objektformel, das Verbot der Tötung der unbeteiligten Insassen als Mittel zur Rettung anderer zu nutzen, eine starke Grenze für die exekutive Zwangsgewalt markiert. Die fortwährende Debatte über einen Einsatz der Bundeswehr im Innern und speziell die Forderungen aus dem Bundesministerium des Innern und Verteidigung zeigen jedoch, dass die Exekutive weithin Handlungsbedarf sieht (Schäuble 2007). Diese Forderungen zielen darauf ab, den Abschuss eines als Tatwaffe eingesetzten Flugzeuges entweder über einen übergesetzlichen Notstand zu legitimieren oder neben dem bisherigen Verteidigungsfall für Angriffe von außen einen „innerstaatlichen Verteidigungsfall“ im Grundgesetz normieren.<sup>2</sup> Für beide Vorhaben bestehen derzeit wenige Erfolgschancen, weil es einerseits in der Großen Koalition an den notwendigen verfassungsändernden Mehrheiten fehlt und andererseits unklar ist, ob ein verändertes Luftsicherheitsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand haben würde (Hofmann 2007).

### *III. Die politikwissenschaftliche Debatte über Außenpolitik von Demokratien und der Einsatz von Geheimdiensten*

In der Politikwissenschaft hat die Frage, welche Auswirkungen das Ko-Konstitutionsverhältnis in der Außenpolitik demokratischer Staaten hat, in den 1990er Jahren besondere Aufmerksamkeit erfahren (Geis 2001; Minkwitz 2005; Geis/Wagner 2006). Aus diesem Forschungsfeld sollen im Folgenden drei Forschungsstränge in den Blick genommen werden, die unmittelbaren Einfluss auf den Einsatz von Geheimdiensten haben: 1) das Theorem des demokratischen Friedens; 2) das demokratische

Phänomen effektiver Kriegsführung; 3) die demokratische Präferenz für internationale Institutionenbildung.

### *Die Forschung über den demokratischen Frieden*

Der erste Forschungsstrang, der als Theorem des demokratischen Friedens bezeichnet wird, kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass Demokratien, die sich gegenseitig auch als Demokratien ansehen, keine Kriege gegeneinander führen. Vielmehr würden Demokratien versuchen, Konflikte mit friedlichen Mitteln, analog zu ihren inneren Konfliktlösungsmechanismen, zu lösen (Levy 2002: 358-359). In Anlehnung an Kants philosophische Schrift „Zum ewigen Frieden“ ging die Forschung der 1980er und 1990er zunächst davon aus, dass Demokratien aufgrund ihrer partizipatorischen Entscheidungsprozesse weniger häufig Kriege führen, weil die kostenaversen Bürger sich gegen das Risiko für Leib und Leben sowie die hohe finanziellen Belastungen wenden würden. Doch seit Mitte der 1990er Jahre ist die Mehrzahl der Forschenden von der prozedural-institutionalistischen Argumentation zur Erklärung des „demokratischen Friedens“ abgerückt (Risse-Kappen 1994: 373). Seither gilt die so genannte Identifikationsthese als erklärungs mächtiger. Danach resultiert der demokratische Friede aus einer Identifikation zwischen Demokratien, die ihresgleichen dieselbe Präferenz für einen friedlichen, zivilisierten Konfliktaustrag unterstellen, wie sie ihn selbst im Inneren pflegen.

„Die Normen des regulierten politischen Wettbewerbs, der Kompromißlösung politischer Konflikte und der friedlichen Machtübergabe werden von Demokratien externalisiert, wenn sie es mit anderen nationalen Akteuren in der Weltpolitik zu tun haben. Wenn also zwei Demokratien in einen Interessenkonflikt geraten, sind sie in der Lage, demokratische Normen auf ihre Interaktion anzuwenden, und diese Normen verhindern, daß die meisten Konflikte zur Drohung oder Anwendung militärischer Gewalt führen. Wenn im Gegensatz dazu eine Demokratie in einen Konflikt mit einer Nicht-Demokratie gerät, wird sie nicht davon ausgehen, daß der undemokratische Staat an diese Normen gebunden ist. Sie mag sich gezwungen fühlen, sich an die härteren internationalen Umgangsformen des letzteren anzupassen, um nicht von dem undemokratischen Staat ausgebeutet oder eliminiert zu werden, der die inhärente Mäßigung von Demokratien ausnützt (Russett 1993: 33 zitiert nach Risse-Kappen 1994: 373).“

Ein dritter alternativer Erklärungsansatz führt die Kriegsvermeidung zwischen Demokratien auf ihre erfolgreiche Kriegsführung zurück (Buono de Mesquita et al. 1999). Der demokratische Friede beruht demnach primär auf einem stabilen Abschreckungsverhältnis, weil



Demokratien untereinander bei gleichen Machtpotentialen die militärische Auseinandersetzung als zu riskant ansehen (siehe unten). Die These konnte zwar bisher empirisch nicht überzeugen, weil sich in Auseinandersetzungen zwischen mächtigen und kleinen Demokratien oft die kleineren Streitparteien durchsetzen konnten (Hasenclever 2002: 86). Der Erklärungsansatz von de Mesquita et al. weist aber der Güte der Information über die Fähigkeiten des Gegners eine entscheidende Rolle in der demokratischen Entscheidungsfindung über den Einsatz von Gewaltmitteln zu.

Der Einsatz und die Kontrolle von Geheimdiensten spielen in allen drei Erklärungszusammenhängen eine wichtige Rolle, auch wenn sie nicht explizit erwähnt werde. Unabhängige Geheimdienstinformationen, die auch den Bürgern oder zumindest ihren Repräsentanten zugänglich gemacht werden, können zu einer angemesseneren Einschätzung der kostenaversen Bürgerschaft beitragen, als von der Exekutive instrumentalisierte Dienste. Die Politisierung der US-Geheimdienste im Vorfeld der Irakintervention ist hier ein beredtes Beispiel. Zudem wirkt die engere organisatorische Verflechtung zwischen Demokratien, die sich auch in der vermehrten Geheimdienstkooperation widerspiegelt zur Ausbildung einer Wir-Identität, die vertrauensbildend innerhalb der Gruppe, aber auch exkludierend nach außen wirkt. Geheimdienstliche Tätigkeit zwischen demokratischen Verbündeten wendet sich deshalb mehr dem Feld der „zivilisierten wirtschaftlichen Konkurrenz“ als der „militärischen Konfrontation“ zu. Schließlich bewirkt die generell größere Transparenz von Demokratien, die stetige nachrichtendienstliche Zusammenarbeit und die Trennung von In- und Auslandsgeheimdiensten in Demokratien, dass der Kenntnisstand über die Verteidigungskraft und den Verteidigungswillen demokratischer Gemeinwesen besser ist als zwischen Anokratien oder autokratischen Systemen.

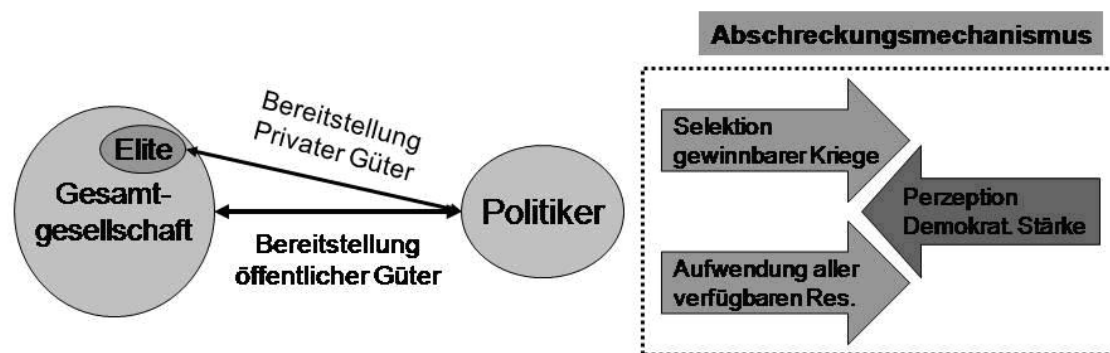
### *Die Forschung zum Demokratischen Krieg*

Dass Demokratien den Einsatz von Gewalt besonders sorgfältig erwägen, hatte erstmalig Immanuel Kant als wichtige Eigenart erkannt.<sup>3</sup> Doch erst in den 1990ern entwickelte sich in Anschluss an die Forschung über den Demokratischen Frieden ein Forschungsstrang, der die Schattenseiten des „demokratischen Friedens“, den „demokratischen Krieg“ näher analysierte (u.a. Geis/Müller/Wagner 2007). Die Untersuchungen zeigten, dass Demokratien effektiver in der Kriegsführung sind, selbst wenn sie angegriffen werden (war-fighting hypothesis) und demokratische Systeme Kriege, die sie selbst initiiert haben, auch häufiger gewinnen (war-selection hypothesis).<sup>4</sup> Bei der Untersuchung der Konfliktverläufe stellte sich heraus, dass Demokratien in Kriegen

signifikant weniger Opfer zu beklagen haben (Siverson 1995) und tendenziell kürzere Kriege führen (Bennett/Stam 1996).

Erklärt werden diese Phänomene in ihrer spieltheoretischen Variante von de Mesquita et al. (Bueno de Mesquita et al. 1999) durch die besondere Beziehung zwischen demokratischen Politikern in der Exekutive und ihrer Wählerschaft. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Politiker, wenn sie sich regelmäßig zur Wiederwahl stellen müssen, primär an ihrem eigenen politischen Überleben interessiert sind (ebd.: 793). Demokratische Politiker müssen sich dabei in der Regel auf eine große Anzahl von Wählern stützen (winning coalition), die sie mit der Bereitstellung öffentlicher Güter gewinnen, während autokratische Politiker regelmäßig auf kleine Untergruppen zählen, die sie durch die Bereitstellung privater Güter zufrieden stellen können (siehe Graphik 2).

*Graphik 2: Rationales Nutzenkalkül demokratischer Exekutiven bei militärischen Einsatzentscheidungen nach Bueno de Mesquita 1999 et al.*



Politische Entscheidungsträger in Demokratien sind daher geneigt, Kriege nur dann zu beginnen, wenn sie davon ausgehen, sie auch sicher gewinnen zu können, da sie ansonsten Gefahr laufen abgelöst werden. Zu diesem Zweck setzen demokratische Politiker ein überwältigendes Maß an Ressourcen ein. Autokratische Politiker hingegen sind weniger sensibel für verlorene Kriege, solange ihre Unterstützerguppen versorgt sind; zudem konkurrieren die Kosten für die Kriegsführung direkt mit den Kosten für die Befriedung der Klientel (ebd.: 794).

Aus dieser spieltheoretischen Perspektive ergibt sich für zwei sich gegenüberstehende demokratische Politiker ein sehr kostspieliges Szenario, da beide mit allen Mitteln versuchen werden, einen Krieg zu gewinnen, der sie im Falle einer Niederlage die Macht kosten kann. Die Effizienz militärischer Gewaltanwendung von Demokratien führt also zu einem Abschreckungsfrieden zwischen diesen. Sie tragen Konflikte meist friedlich, das heißt über Verhandlungen aus, weil sie die innen- und außenpolitischen Kosten eines Waffenganges genauer einschätzen und deshalb Vor- und Nachteile besser rational abwägen können.

In beiden Hypothesen, der sozial-konstruktivistischen Identifikations- these zum „demokratischen Krieg“, als auch in der rationalistischen These zur effizienten Kriegsführung, spielen Informationen über den Gegner bzw. Partner eine entscheidende Rolle. Erst durch sie gelangt der partizipatorische Entscheidungsprozess von Demokratien, der die rationale Abwägung von Kosten und Nutzen militärischer Gewaltan- wendung ermöglicht, zu dem (effizienten) Ergebnis, wann eine Bedrohung tatsächlich vorliegt und welches Ausmaß an Waffeneinsatz notwendig ist, um dieser Bedrohung wirksam entgegen zu treten.

Ein zentraler Bestandteil dieses demokratischen Abwägungsprozesses ist also die umfassende Information von Entscheidungsträgern, Parlamentariern und Öffentlichkeit durch die Geheimdienste. Versagt diese Aufklärung, so das Argument einiger gewichtiger Kritiker der US- amerikanischen Interventionsentscheidung im Irak, so versagt der freie Austausch von Kosten- und Nutzenerwägungen, für und gegen eine Intervention. Es kommt zu einem „failure of the marketplace of ideas“, d.h. einem Marktversagen zwischen konkurrierenden Politik- empfehlungen, weil geheimdienstliche Erkenntnisse von der Exekutive ignoriert oder manipuliert werden (Kaufmann 2004: 32-37). In einer solchen Situation kann es dazu kommen, dass Demokratien auch Kriege führen, die hohe Verluste mit sich bringen, lange andauern und letztlich nicht erfolgreich sind (Pillar 2006).

Diese jüngsten Studien zeigen, dass Intransparenz im Einsatz von Nachrichtendiensten helfen kann, die innen- und außenpolitischen Kosten (Rechtsbruch, Destabilisierung des Ziellandes etc.) der Informationsbeschaffung vor der Legislative, Judikative und demokrati- schen Öffentlichkeit zu verschleiern. Die Ergebnisse geheimdienstlicher Informationsbeschaffung und Aufbereitung können selbst durch Manipulation (Verkürzung; extreme Deutung) von der Exekutive so verändert werden, dass sie ihren Informationscharakter für den demokratischen öffentlichen Diskurs verlieren. Demokratische Staaten können dann ihren Informationsvorsprung und Deliberationsvorsprung gegenüber anderen Regimetyphen und Akteuren verlieren, so dass ein militärischer Einsatz zu einer Reihe unintendierter Folgen führt.

### *Außenpolitik von Demokratien und internationale Institutionen*

“For the first time in history, the one thing that did most to give modern nation- states a focus and a purpose, that is, national security, and that has been at the very heart of modern statehood as understood from Hobbes onwards, can now be realised effectively only if nation-states come together and pool resources, technology, intelligence, power and authority (Held 2004: 86).”

Der dritte Forschungsstrang zur Außenpolitik von Demokratien, d.h. Untersuchungen zur demokratischen Präferenz für den Zusammenschluss in internationalen Organisationen, kann auch auf das besondere Anforderungsprofil demokratischer Gesellschaften gegenüber der Exekutive abgeleitet werden (Moravcsik 1997; Wolf 2000). Demokratische Regierungen erfüllen im Regelfall vier Kernfunktionen für ihre Bürger: Sicherheit, Wohlfahrt, demokratische Partizipation und Rechtssicherheit. Um diese Kernziele unter den Bedingungen wachsender internationaler Arbeitsteilung und zunehmender zwischenstaatlicher Interdependenzen erreichen zu können, schließen sich Demokratien deutlich häufiger als andere Regierungsformen in internationalen Institutionen zusammen (Hasenclever 2002; Mansfield/Pevehouse 2006; Pevehouse/Russett 2006).

Demokratische Entscheidungsträger sind stärker darauf angewiesen, staatliche Ressourcen Kosten schonend einzusetzen, weil ihre Performanz regelmäßig in Wahlen kritisch bewertet werden kann. Sie nutzen daher internationale Institutionen häufiger, um Frieden zu wahren und Kooperationsgewinne zwischen Staaten und Gesellschaften gerecht zu verteilen (Shanks et al. 1996: 609). Sicherheitspolitische Institutionen wirken, indem sie Entscheidungsträger vernetzen und langfristige Konsultationsmechanismen aufbauen, so dass Verhaltenserwartbarkeit über die zukünftigen Sicherheitspolitiken der beteiligten Akteure hergestellt werden kann (Hasenclever 2002: 94).

Überträgt man diese Erkenntnis auf die internationale Zusammenarbeit von Geheimdiensten und Polizeien in der Terrorabwehr, so gewinnen nationale Geheimdienste und Exekutiven erheblich an Handlungsfähigkeit, indem sie durch den Austausch von personenbezogenen Daten im Flugverkehr oder Telekommunikationsdaten Informationsgewinne gegenüber Straftätern (und Bürgern) erlangen. Die Bildung und der Ausbau internationaler Institutionen helfen demokratischen Exekutiven primär, die höheren und weiter wachsenden Sicherheitsansprüche ihrer Gesellschaften und (Wahl)Bürger zu befriedigen. Demokratische Gesellschaften sind in der Regel nicht nur verwundbarer als andere Gesellschaften, weil sie sich durch einen hohen Grad gesellschaftlicher Differenzierung und Arbeitsteilung auszeichnen. Sie sind auch besonders anspruchsvolle Sicherheitsnachfrager, weil die Presse- und Informationsfreiheit und die Vielfältigkeit der artikulierten Interessen in einem partizipatorischen Sicherheitsdiskurs einen größeren Informationsbedarf und Legitimationsgrad erfordern.

Dies gilt insbesondere für die Entwicklung nach den Anschlägen des 11. September 2001. Denn als Reaktion auf die gewachsenen Risiken haben viele Demokratien nicht nur die zwischenstaatliche Kooperation ihrer Nachrichtendienste verstärkt. Sie haben gleichzeitig auch die

gestiegene gesellschaftliche Nachfrage nach Sicherheit mit einer massiven Aufstockung des Personal- und Haushaltsbudgets der Geheimdienste beantwortet und eine Ausweitung geheimdienstlicher Kompetenzen und Tätigkeitsfelder vorgenommen (Born/Leigh 2007: 20). Hier könnte sich wiederholen, was Klaus-Dieter Wolf bereits in der Debatte über das Demokratiedefizit der Europäischen Union konstatierte: Exekutiven gewinnen durch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit gegenüber der Legislative, Judikative und demokratischen Öffentlichkeit an Macht, wenn die entsprechenden internationalen Organisation nicht voll parlamentarisiert sind und nicht umfassend gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Wolf identifizierte sogar ein regelrechtes Streben der Exekutiven nach zusätzlicher Handlungsautonomie, um gesellschaftliche Ansprüche zu befriedigen und sich gleichzeitig von den Fesseln demokratischer Kontrolle zu befreien. Er prägte dafür den Begriff der „neuen Staatsräson“ (Wolf 2000).

Internationale Institutionen erfüllen danach drei Funktionen für demokratische Exekutiven: Erstens ermöglichen sie die Weiterleitung gesellschaftlicher Ansprüche an andere Akteure, bspw. die „Brüsseler Bürokraten“ (scape goating), ohne die eigenen Verdienste dadurch mindern zu müssen (credit claiming). Zweitens verringern sie die Einflusschancen von Gesellschaft und Parlament, weil sie das Themenspektrum für innenpolitische Initiativen und Entscheidungen einschränken. Drittens sind internationale Verhandlungsergebnisse von der Legislative und Bevölkerung nur schwer durch Abwahl von Regierungen oder Nicht-Ratifikation von Verträgen wieder rückgängig zu machen. Im Ergebnis verliert die Außenpolitik von Demokratien durch internationale Institutionalisierung also an Input-Legitimität,<sup>5</sup> d.h. die partizipatorischen und rechtsstaatlichen Elemente im außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess von Demokratien werden geschwächt, weil die Beteiligung und Kontrolle durch nationale Parlamente und Gerichte schwieriger wird. Gleichzeitig gewinnt die Exekutive an Output-Legitimität,<sup>6</sup> da sie in den Bereichen Sicherheits- und Wohlfahrtsmehrung auf zusätzliche Handlungsoptionen in den internationalen Institutionen zurückgreifen kann.

Erste vergleichende Studien zeigen, dass die Ausweitung der exekutiven Handlungskapazität im Bereich der Geheimdienste nach den Anschlägen des 11. September 2001 nicht durch einen entsprechenden Ausbau der Kontrollmechanismen von Parlamenten, Gerichten und unabhängigen Beschwerdemechanismen auf nationaler oder internationaler Ebene ausbalanciert wurden (Wetzling 2006: 17-20; Born/Leigh 2007: 20).

Unmittelbar nach den Anschlägen auf das World Trade Center begannen die Geheimdienste der NATO-Mitgliedstaaten im Rahmen der neu geschaffenen *Terrorist Threat Intelligence Unit* (TTIU) enger zu

kooperieren. In der Europäischen Union entwickelte sich parallel eine engere intergouvernementale Koordination der Dienste im Zuge des Aufbaus einer eigenständigeren Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) (Müller-Wille 2004; Daun 2005). Eine zentrale Funktion übernimmt dabei das sog. „Situation Center“, das nachrichtendienstliche Informationen aus allen Mitgliedstaaten bündelt und auswertet (Aaron et al. 2005: 260). Für die Informationsgewinnung aus Funk- und Radarsignalen, der sogenannten *Signal Intelligence*, hat die EU darüber hinaus, durch das gemeinsame Satellitenaufklärungszentrum und substantielle personelle Ressourcen im gemeinsamen Lagezentrum in Brüssel, eine eigenständige Kooperationsbasis aufgebaut, die bisher nationalen (jenseits der exekutiven Eigenkontrolle) und europäischen Kontrollmechanismen entzogen ist.<sup>7</sup>

In anderen nachrichtendienstlichen Aufgabenbereichen (Überwachungs- und Abhörmaßnahmen sowie verdeckte Einsätze) ist die europäische Zusammenarbeit weniger stark ausgeprägt, nicht zuletzt aufgrund nationaler Souveränitätsvorbehalte (Smidt 2006: 254). Auf nationale Vorbehalte weisen auch die anhaltenden Probleme bei der Besetzung, Ausstattung und Kompetenzabgrenzung des 2004 geschaffenen Amtes eines *EU-Counter-Terrorism Coordinators* hin (EurActiv 2007). Im operativen Bereich konzentriert sich die internationale Kooperation bisher offensichtlich auf die bilaterale Zusammenarbeit bei der Beschaffung und dem Austausch von Informationen (Born/Leigh 2005: 64). Für die Bundesrepublik wird geschätzt, dass etwa die Hälfte der nachrichtendienstlichen Erkenntnisse aus gemeinsamen Institutionen auf EU- und NATO-Ebene sowie aus ad-hoc Kooperationen, wie dem Datenaustausch zwischen dem BND und den US-Streitkräften in Bagdad, stammen (Daun 2006: 156ff.).

### *Geheimdienstkooperation als Nebenaußenpolitik? Die Ergebnisse des BND-Untersuchungsausschusses*

Die Sorge um die Kontrolle der internationalen Zusammenarbeit deutscher Geheimdienste erhielt im Januar 2006 durch einen Beitrag des ARD-Politikmagazins „Panorama“ weitere Nahrung.<sup>8</sup> Der Vorwurf lautete, dass die rot-grüne Bundesregierung, entgegen ihrer offiziellen Opposition gegen eine militärische Intervention im Irak, die USA nicht nur durch die Gewährung von Überflugrechten und den Schutz von US-Militäreinrichtungen, sondern auch durch die Weitergabe von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen aktiv unterstützt habe (Schmidt-Eenboom 2007: 273).<sup>9</sup> Konkret wurde über die Entsendung eines Sondereinsatzteams (SET) des BND nach Bagdad berichtet, welches durch die Lieferung von Zielkoordinaten an die US-Streitkräfte in der Vor- und Anfangsphase der Intervention (vom 17. Februar bis 1. oder 2. Mai

2003) aktiv deren Kriegsführung unterstützt haben soll (Piper 2006). Die Bundesregierung wies diese Anschuldigungen noch im Februar 2006 in einem auf Verlangen des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) erstellten, und in Teilen auch veröffentlichten Bericht zurück (Bundesregierung 2006).

In ihrem Bericht erklärte die Bundesregierung, dass der SET-Einsatz ministeriell autorisiert worden sei, um Erkenntnisse über den Zustand und die Aktivitäten der irakischen Streitkräfte sowie über mögliche Regime-Veränderungen (Nachfolge) und die Auswirkungen der militärischen Handlungen auf die Zivilbevölkerung und die Anrainerstaaten zu erlangen. Diese Aufklärung habe zwar eine enge Zusammenarbeit mit den USA nötig gemacht, zum Schutze der eigenen Beamten und zur Kontrolle des Informationsflusses sei aber eine strikte Trennung zwischen den BND-Beamten und den US-Stellen vor Ort vereinbart worden. Diese hätten nur über eine Kontaktstelle in der BND-Zentrale in Pullach miteinander kommuniziert, so dass sichergestellt worden sei, dass keine Informationen mit Relevanz für die taktische Land- und Luftkriegsführung, sondern nur Informationen über sog. „non-targets“ weitergereicht worden seien (ebd.: 16-21).<sup>10</sup> Zu einer schriftlichen Fixierung der allgemeinen Auftragslage für das SET oder die Vereinbarung zur Informationsweitergabe sei es aber nicht gekommen (ebd.: 11, 14).

Die Mehrheit im Parlamentarischen Kontrollgremium sah nach einer umfangreichen Zeugenbefragung keine Hinweise auf eine aktive Verwicklung der SET-Mitglieder in operative Kampfhandlungen der US-Streitkräfte, sondern wies die Vorwürfe in der Presse als abwegig zurück (Parlamentarisches Kontrollgremium 2006: 29). In einer Mindermeinung meldete der Abgeordnete Hans-Christian Ströbele, Mitglied des PKGr und der vorherigen rot-grünen parlamentarischen Regierungsmehrheit, ob der Vollständigkeit und der operativen Relevanz der SET-Informationen für US-amerikanische Stellen jedoch erhebliche Bedenken an. Konkret wies die Stellungnahme auf vier SET-Berichte mit Zielkoordinaten für elf Objekte hin, die an US-Stellen weitergegeben worden seien (Ströbele 2006: 4). Zwar kam die Mindermeinung abweichend zu dem Urteil, dass diese Weitergabe durchaus von Belang für operative Kampfhandlungen gewesen sein *könnte*, doch hätten sich die SET-Berichte nicht entscheidend ausgewirkt (ebd.: 6).

Zusammengenommen zeigt die Arbeit des Parlamentarischen Kontrollgremiums, dass die internationale Kooperation des BND in der Tat erhebliche Probleme für die Zügelung exekutiver Außenpolitik aufwerfen *kann*. So ist es nach bisherigem Kenntnisstand plausibel anzunehmen, dass die rot-grüne Bundesregierung über das legitime Interesse an einer Befriedung des Irak (territoriale Integrität, Schutz der Zivilbevölkerung etc.) und der eigenen Aufklärung über irakische

Waffensysteme und Verbindungen zu Terrornetzwerken durch den SET-Einsatz hinaus auch die Bündnissolidarität mit den USA, wenn auch eingeschränkt, unter Beweis stellen wollte. Ob der BND im Irak-Fall möglicherweise auch eigenmächtig gehandelt haben könnte, etwa um durch die Weitergabe von militärisch-relevanten Daten seine Kooperationsbeziehungen zu den US-Diensten zu verbessern, lässt sich aufgrund der öffentlich-zugänglichen Quellenlage nicht klären. Nachdenklich stimmt aber die Aussage eines BND-Mitarbeiters vor dem Parlamentarischen Kontrollgremium, der angab, nie von den Beschränkungen zur Informationsweitergabe an US-Stellen erfahren zu haben, obwohl er täglich mit diesen kommuniziert habe (Ströbele 2006: 5). Hinzu kommt ferner, dass die fehlende schriftliche Fixierung von Auftrag und Informationsweitergabebeschränkungen sowie der Kontakte des SET/BND mit US-Stellen, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für das Parlamentarische Kontrollgremium erheblich eingeschränkt wurde. So ist zumindest fraglich, ob eine frühzeitige und umfassende Information des PKGr durch die Bundesregierung über Vorgänge von besonderer Bedeutung ausreichend ist (Parlamentarisches Kontrollgremium 2006: 39), um die exekutive Eigen- und die legislative Fremdkontrolle der Dienste der dynamischen Praxis internationaler Geheimdienstkooperation anzupassen.

#### *IV. Innerstaatliche Vernetzung der Geheimdienste als Folge transnationaler politischer Gewaltstrategien: Verabschiedet sich die Bundesrepublik vom Trennungsgebot?*

„Wer – wie die Verfassungsschutzbehörden – nahezu alles wissen darf, darf mit diesem Wissen nur sehr wenig anfangen. Wer hingegen – wie die Polizei – wesentlich weniger wissen darf, darf mit diesem erlangten Wissen wesentlich mehr anfangen“ (Gusy/Pohlmann 2007: 54).“

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September hat die Bundesrepublik nicht nur die internationale Kooperation der Nachrichtendienste gestärkt, sondern auch umfassende Reformen in der Sicherheitsarchitektur vorgenommen. Neben den Sicherheitspaketen I und II, die einen umfassenden Katalog von repressiven und präventiven Maßnahmen umfassten, wurden auch zahlreiche institutionelle Veränderungen vorgenommen, welche die Exekutivorgane mit neuen Kompetenzen und neuen Rechten zum Informationsaustausch ausstatten sollen. Anhand des sog. Trennungsgebots zwischen Polizei und Geheimdiensten soll diese Veränderung nachgezeichnet werden.<sup>11</sup> Die organisatorische, kompetenzrechtliche und informationelle Trennung von Polizei und Geheimdiensten stellt in doppelter Hinsicht eine



deutsche Besonderheit dar: Zum einen geht sie direkt auf die Intervention der alliierten Militärgouverneure durch den sog. Polizeibrief vom 8 und 14. Februar 1949 zurück, der die Trennung von Nachrichtendiensten sowie polizeilicher Zwangsgewalt forderte und diese Forderung dann auch bei der Genehmigung des Grundgesetzes durch die Alliierten explizite Erwähnung fand (Nehm 2004: 3290; abgedr. in Dorn 2004: 195f.). Zum anderen führt das Trennungsgebot dazu, dass die Polizei nicht der Kontrolle durch die speziell für die Nachrichtendienste geschaffenen Gremien unterliegt, sondern die gleiche Kontrolle wie die allgemeine Staatsverwaltung erfährt (Hirsch 1996: 89).

Eine explizite verfassungsrechtliche Verankerung des Trennungsgebots findet sich im Grundgesetz (GG) nicht. Art. 73, Nr. 10 und Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG begründen lediglich die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in der Kriminalpolizei und in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, der Einrichtung eines Bundeskriminalamtes sowie der internationalen Verbrechensbekämpfung. Zudem wird die Möglichkeit eröffnet, „Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei“ einzurichten (Gusy/Pohlmann 2007: 54f.). Im Zusammenarbeitsgesetz (27. September 1950), das die Grundlage für das spätere Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) bildete, wurde die Trennung von Polizei und Geheimdiensten dann erstmals explizit einfachgesetzlich festgeschrieben (Dorn 2004: 141f.).

Die organisationsrechtliche Dimension des Trennungsgebots, wie sie in §3 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG festgeschrieben ist, beinhaltet das Verbot des organisatorischen Zusammenschlusses von Geheimdiensten und Polizeibehörden. Weder darf es zur personellen Verquickung kommen (Doppelbeschäftigung), noch dürfen gemeinsame Einsätze unter kollektiver Führung durchgeführt werden, auch wenn beide Behörden der gleichen Fachaufsicht (BMI) unterstellt sein dürfen (König 2005: 34).

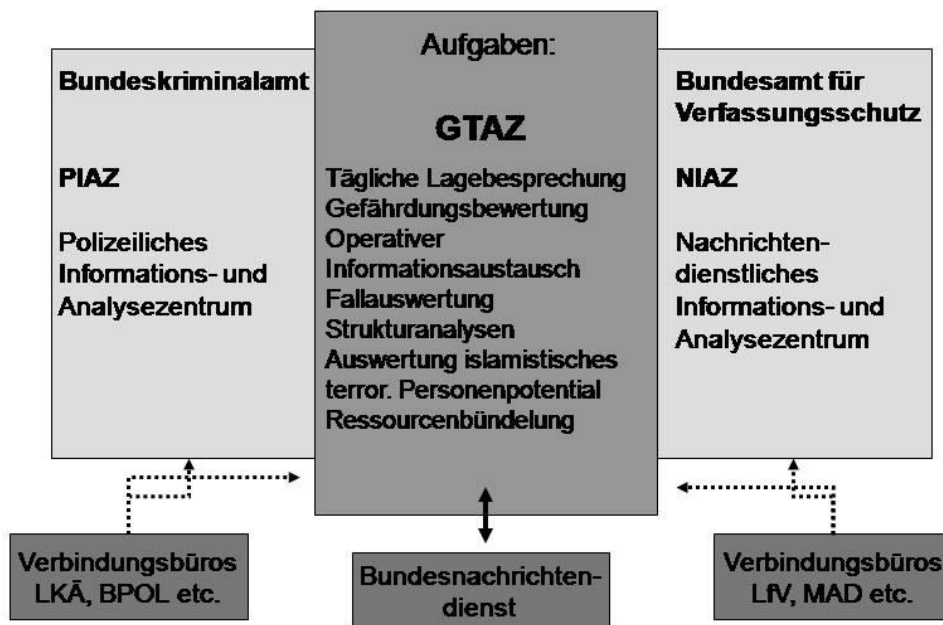
Den Kernbereich des Trennungsgebots stellt die befugnisrechtliche Trennung dar. Nach § 3 Abs. 2 S. 1 des Zusammenarbeitsgesetzes stehen den Nachrichtendiensten, hier dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), „keine polizeilichen Befugnisse oder Kontrollbefugnisse zu“ (BGBl 1949/1950: 682). Unter Polizeibefugnissen werden hier exekutive Eingriffsrechte verstanden, welche die Anwendung von Zwang beinhalten: Anhalten, Festnahmen und Verhaftungen, Durchsuchungen, Beschlagnahmungen und erkennungsdienstliche Behandlung (Nehm 2004: 3295). Befugnisrechtlich definiert das Trennungsgebot Polizei und Nachrichtendienste als zwei distinkte Exekutivorgane: die Polizei ist für die Abwehr potentieller und faktischer Straftaten zuständig, während die Geheimdienste mit der Beobachtung sicherheitsgefährdender Organisationen und Aktivitäten betraut sind, die

aber noch nicht strafbar sein müssen (Gusy 2006: 9, 13). Damit umfasst die befugnisrechtliche Dimension nicht nur die Mittel, sondern auch den gegenständlichen Umfang der Verbrechensbekämpfung bzw. des Staatsschutzes.

Aus der befugnisrechtlichen und organisatorischen Trennung wird schließlich auch noch die informationelle Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten abgeleitet. Sie ist umstritten, weil sie keine direkte gesetzliche Grundlage im Grundgesetz oder Zusammenarbeitsgesetz hat. Von ihren Protagonisten wird angeführt, dass weder Polizei noch Geheimdienste Informationen weitergeben dürfen, die sie aufgrund ihrer ausschließlich befugnisrechtlichen Kompetenzen erworben haben (bspw. durch Zwang im Rahmen der Polizeiarbeit) oder die außerhalb des Ermittlungsgebiets (bspw. der Vorfeldermittlung für nicht-strafbare Handlungen) liegen (Gusy 1987: 51, Gusy 1991: 489). Diese informationelle Trennung ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil der technische Wandel bei der Datenübertragung und –bereitstellung und die Transnationalisierung von organisierter Kriminalität und politischer Gewalt (Terrorismus) einen starken Druck in Richtung Informationsweitergabe zwischen Polizei und Diensten ausüben.

Eine Untersuchung dieser drei Dimensionen des Trennungsgebotes nach den Anschlägen des 11. September ergibt nun folgendes Bild: In organisationsrechtlicher Hinsicht veränderte sich das Trennungsgebot faktisch bis zu den beiden Anti-Terrorpaketen aus den Jahren 2001 und 2002 nicht. Im Dezember 2004 wurde dann das „Gemeinsame Terrorabwehrzentrum“ (GTAZ) in Berlin-Treptow geschaffen, das auf einem Gelände des Bundeskriminalamtes situiert ist und zwei Informations- und Analysezentren beinhaltet, die jeweils von Bundeskriminalamt (BKA) und BfV geleitet werden (Würz 2005: 10).

*Graphik 3: Organisationsstruktur des Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums (GTAZ)*



Neben 100 Beamten des Bundeskriminalamtes im Polizeilichen Informations- und Analysezentrum (PIAZ) und weiteren 100 Beamten des BfV im Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysezentrum (NIAZ) sind etwa 200 weitere Beamte von Polizeien und Nachrichtendiensten der Landes- und Bundesebene im GTAZ tätig. Neben einer täglichen Lagebesprechung, die u.a. dazu dient, umgehend bundesweit die Weitergabe aller relevanten Nachrichten und Informationen zum Phänomenbereich „islamistischer Terrorismus“ zu gewährleisten, gibt es gemeinsame Arbeitsgemeinschaften (u.a. zum Operativen Informationsaustausch), die eine kontinuierliche und intensive Zusammenarbeit in den Bereichen Struktur- und Fallanalyse etc. sicherstellen sollen.

Parallel zum GTAZ wurde im Mai 2006 auch für den Bereich der illegalen Migration eine Zentralisierung der exekutiven Informations- und Analyseorgane eingeleitet. Im ebenfalls in Berlin angesiedelten Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASiM) wurden die verschiedensten nachrichtendienstlichen und polizeilichen Sicherheitsbehörden mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Auswärtigen Amt (AA) zusammengeführt (Stock/Herz 2007: 100; Stütze 2006). Das GASiM soll vor allem der effektiveren Bekämpfung der mit illegaler Migration verbundenen Straftaten, wie Schleuserkriminalität, Drogen- und Waffenschmuggel und

eben auch transnationalen Terrorismus dienen, wobei auch hier der verbesserte Informationsaustausch zwischen Polizei und Geheimdiensten das Trennungsgebot weiter aufweicht (ebd.; Gössner 2006; Normann 2007).

Nach den Anschlägen des 11. September hat das Bundeskriminalamt zusätzlich (Januar 2005) eine Abteilung „Internationale Koordinierung“ (Abt. IK) eingerichtet, die vor allem Strategieentwicklung und strategische Frühaufklärung betreibt und mit 62 Verbindungsbeamten in 48 Ländern als Zentralstelle für die internationale polizeiliche Kooperation fungiert (Stock/Herz 2007: 98). Diese Abteilung zentralisiert auch die Koordination der Kooperation der bundesdeutschen polizeilichen Einheiten mit internationalen Polizeiorganisationen wie beispielsweise der Internationalen kriminalpolizeilichen Organisation (Interpol) oder dem Europäischen Polizeiamt (Europol). Auf diesem Weg soll der Netzworkebildung terroristischer Organisationen durch eine stärkere Vernetzung und Zentralisierung der Exekutivbehörden begegnet werden (Storn 2006).

Betrachten wir die befugnisrechtliche Dimension des Trennungsgebotes, so wird deutlich, dass mit dem Einsetzen des transnationalen Terrorismus während der Münchner Olympiade bereits erste Schritte in Richtung Aufweichung des Trennungsgebotes unternommen wurden. So wurde 1972 erstmals das Zusammenarbeitsgesetz von 1950 dahingehend revidiert, dass der Verfassungsschutz für die sog. „politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) polizeiliche Staatsschutzaufgaben erhielt, die vorher von den Polizeien übernommen worden waren (König 2005: 101). Im Rahmen der Anti-Terrorgesetzgebung der 1970er Jahre erhielten die Polizeien dann durch die Einfügung des § 129a StGB erweiterte Befugnisse im Bereich der Vorfeldermittlung, die dann Mitte der 1980er Jahre durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Volksentscheid noch erweitert wurden. In den folgenden Polizeigesetzen Ende der 1980er Jahre wurde die Erlaubnis zur Erhebung von Daten zur „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten“ deutlich ausgeweitet (Albert 2000: 95). Schließlich wurden den Polizeien im Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 weitere umfassende Befugnisse bei der Fernmeldeüberwachung, einem klassischen Instrument der Geheimdienste, eingeräumt (Baumann 2005: 800). Ebenfalls im Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 erhielt der BND im Rahmen des Kampfes gegen die Organisierte Kriminalität weitere Befugnisse zur „strategischen Überwachung von Telekommunikation sowie zur Aufzeichnung, Auswertung und Übermittlung von Telekommunikationsdaten“ (König 2005: 126), so dass Kritiker angesichts dieser Entwicklung von einer „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“ bzw. der „Verpolizeilichung der Nachrichtendienste“ sprachen (Kniesel 1996: 230f.).

Dieser Trend hat sich seit 2001 verstärkt fortgesetzt. So bekam das Bundesamt für Verfassungsschutz im Rahmen der Terrorismusbekämpfungsgesetze 2002 zusätzliche Kompetenzen: Zum einen ist das BfV nunmehr befugt, Aktivitäten zu beobachten, welche „gegen den Gedanken der Völkerverständigung [...] insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker [...] gerichtet sind (BGBl I 2002, 361).“ Zum anderen ist es ihm nun erlaubt, im Einzelfall bei Banken und Finanzunternehmen Daten von Konten und deren Inhabern einzuholen. Gleiches gilt prinzipiell auch für Postdienstleister und Luftfahrtunternehmen und in eingeschränkter Form auch für Telekommunikationsverbindungen und Nutzungsdaten. So ist unter bestimmten Bedingungen auch die Verwendung sog. IMSI-Catcher rechtlich zulässig. Mit Hilfe dieser Geräte kann der Standort eines Mobilfunktelefons bestimmt werden (Schrader 2003: 211).

Im Vergleich jedoch ist das Trennungsgebot am stärksten in der informationellen Dimension aufgeweicht worden. Bereits vor den Anschlägen des 11. September verfügten deutsche Sicherheitsbehörden, Polizeien und Geheimdienste, über ein spezielles virtuelles „Informationsboard islamistischer Terrorismus“, das dann später in der Arbeitsgemeinschaft „Operativer Informationsaustausch“ des G7 aufging (Würz 2005: 12). Seit März 2007 wird nun die so genannte Anti-Terror-Datei aufgebaut, deren Ziel es ist, die „Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus durch eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern“ (Bundesrat 2004: 1) zu intensivieren. Zu den Behörden, die Daten in die Datei einspeisen und somit zugleich Zugriff auf die Datei haben, gehören neben dem BKA, dem BfV, dem Militärischen Abschirmdienst (MAD), dem BND, dem Zollkriminalamt alle Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) und Landeskriminalämter (LKÄ). Zwar darf dieser gemeinsame Datensatz nur Daten enthalten, die die jeweilige Behörde angesichts ihrer Befugnisse auch selbst hätte erheben können. Jedoch ist gesetzlich festgehalten, dass die jeweils abfragende Behörde selbst den „Eilfall“ erklären kann und dann auch Zugriff auf eine umfangreiche Sammlung personenbezogener Daten bekommt, deren Erhebung mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen verbunden sein kann. Es ist daher plausibel, an der Definition und Handhabung des „Eilfalls“ eine weitere Aufweichtungstendenz hinsichtlich des Trennungsgebotes in seiner informationellen Dimension festzumachen (vgl. Gusy/Pohlmann 2007: 60). Erschwerend kommt ferner hinzu, dass die ursprünglich geplante strikte Zweckbindung der Datei an Tatbestände des internationalen Terrorismus sich nach heutigem Planungsstand nicht mehr erkennen lässt (Normann 2007).

Abschließend lässt sich darüber hinaus konstatieren, dass durch die verstärkte Zusammenarbeit deutscher Dienste und Polizeibehörden in ständigen internationalen Kooperationen (INTERPOL, EUROPOL) sowie ad-hoc-Einrichtungen (der EU Task Force der nationalen Polizeidirektoren und dem gemeinsamen transatlantischen Anti-Terrorzentrum in Paris) auch die informationelle Trennung zwischen Vorfeldüberwachung und Strafverfolgung weiter zurückgedrängt wurde, denn entsprechende Erkenntnisse aus dem Ausland unterliegen in diesen Gremien nicht dem deutschen Trennungsgebot.

#### *V. Fazit und Ausblick*

Der vorliegende Beitrag über die Entwicklung in der Bundesrepublik hat gezeigt, dass die Dilemmata geheimdienstlicher Tätigkeiten für und in Demokratien zugenommen haben. Veränderte außenpolitische Rahmenbedingungen, insbesondere eine institutionelle Verstärkung intergouvernementaler Kooperation in Geheimdienstangelegenheiten sowie transnationale Vernetzungsstrategien politischer Gewalt (Terrorismus), aber auch technologische Fortentwicklungen haben das Einsatzspektrum für die Nachrichtendienste erheblich erweitert. Die Charakteristika der Außen- und Sicherheitspolitik von Demokratien haben die gesellschaftliche Nachfrage nach verlässlichen Informationen über staatliche und nicht-staatliche Akteure in einer Vielzahl von Konflikten erhöht. Zwar können Geheimdienste in Demokratien mit dazu beitragen, den informationellen und diskursiven Vorsprung zu vergrößern, den Demokratien bspw. bei der Erwägung über militärische Gewaltanwendung offensichtlich gegenüber anderen Regierungsformen haben. Ihrem Wesen nach bergen geheime Dienste aber auch das Risiko, dass sie die Transparenz und Partizipation demokratischer Entscheidungsprozesse unterwandern, weil sie ihre Handlungsfähigkeit auf Geheimhaltung und außergewöhnliche (auch außergesetzliche) Maßnahmen gründen. Das Risiko der Aushöhlung rechtsstaatlicher Verantwortlichkeit der Exekutivorgane verstärkt sich besonders dann, wenn Geheimdienste in Demokratien auf transnationale und asymmetrische Herausforderungen reagieren müssen. Transnationale Kriminalität und Terrorismus verlangen internationale Kooperation zwischen Geheimdiensten, die die Kontrolle und Effizienzprüfung nachrichtendienstlicher Tätigkeit erschwert. Asymmetrische Bedrohungen, wie der Angriff auf zivile Ziele, erhöhen den von demokratischen Gesellschaften ausgehenden Erwartungsdruck auf die Exekutive. Unter diesen Bedingungen werden Anreize für Geheimdienste geschaffen, durch verdeckte und auch rechtswidrige Maßnahmen, die Output-Legitimität exekutiven Handelns zu erhöhen. Dies kann im Rahmen der internationalen Geheimdienstzusammenarbeit unter Umständen die

Nutzung von unter Folter erwirkten Geständnissen umfassen; wahrscheinlicher ist aber, wie das Beispiel der Aufweichung des deutschen Trennungsgebotes zeigt, dass zunächst besondere nationale Kontrollmechanismen für die Nachrichtendienste unter Druck geraten. Es bedarf daher einer Neujustierung der demokratischen Kontroll- und Trennmechanismen für Geheimdienste, welche der zunehmenden inner- und zwischenstaatlichen Kooperation der Dienste und anderer Exekutivorgane Rechnung trägt. Dies betrifft zunächst die Exekutive selbst, wie das Beispiel der deutsch-amerikanischen Geheimdienstzusammenarbeit im Zuge der US-geführten Irakintervention zeigte. Eine zentrale Rolle kommt jedoch auch der Legislative und Judikative zu, die im Sinne einer gewaltenteiligen Aufsicht der Einschränkung und Aushöhlung ihrer eigenen Kompetenzen als auch der Grund- und Freiheitsrechte der Bürger entgegenzutreten sollten. Letztlich obliegt es allerdings den Bürgern selbst, durch einen informierten Diskurs über die Gründe und Notwendigkeit der Ausweitung staatlicher Zwangsgewalt zu befinden und sie gegen die Gründe für den Schutz seiner leiblichen und informationellen Selbstbestimmung abzuwägen.

## Endnoten

---

- 1 Vgl. die umfangreiche Dokumentation dieser Debatte durch Lothar Speckmann im Internetportal [www.deutsches-wehrrecht.de](http://www.deutsches-wehrrecht.de) unter: [http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-AktuelleMeldungen\\_Text\\_02.html#Abschuss%20Flugzeug%20durch%20Luftwaffe](http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-AktuelleMeldungen_Text_02.html#Abschuss%20Flugzeug%20durch%20Luftwaffe) [09.11. 2007].
- 2 Vgl. Prantl, Heribert: Was der Kriegszustand erlaubt, in: Süddeutsche Zeitung Online, 02.01.2007, <http://www.sueddeutsche.de/tt113/deutschland/artikel/766/96670/> [09.11.2007]; Jung verteidigt möglichen Abschuss entführter Flugzeuge, 17.09.2007, <http://www.tagesthemen.de/inland/inneresicherheit4.html> [09.11.2007].
- 3 „Wenn [...] die Beistimmung der Staatsbürger dazu erfordert wird, um zu beschließen, ob Krieg sein solle oder nicht, so ist nichts natürlicher, als daß, da sie alle Drangsale des Krieges über sich selbst beschließen müßten (als da sind: selbst zu fechten; die Kosten des Krieges aus ihrer eigenen Habe herzugeben; die Verwüstung, die er hinter sich läßt, kümmerlich zu verbessern; zum Übermaß des Übels endlich noch einen Frieden selbst verbitternde, nie [...] zu tilgende Schuldenlast selbst zu übernehmen), sie sich sehr bedenken werden, ein so schlimmes Spiel anzufangen (Kant 1984:12f.).“
- 4 Vgl. Lake 1992; Reiter/Stam 1998; Gelpi/Griesdorf 2001; Überblick bei Müller 2003; Minkwitz 2005.
- 5 Input-Legitimität bezeichnet hier den Grad der Teilhabe am Zustandekommen einer Entscheidung. vgl. Scharpf 1998.
- 6 Output-Legitimität bezeichnet hier den Grad an effektiver Problemlösungskapazität. vgl. ebd. .
- 7 Auf Initiative der italienischen Parlamentskommission für Informations- und Sicherheitsdienste treffen sich parlamentarische Kontrollgremien von mehr als zehn EU-Mitgliedstaaten seit Dezember 2003 zu einem informellen Dialog ohne erkennbare Kontrollmöglichkeiten oder –kompetenzen, vgl. Smidt 2006: 255.
- 8 Schon zuvor waren in der Presse Vorwürfe erhoben worden, dass deutsche Exekutivorgane im Zuge des Anti-Terrorkampfes die unrechtmäßige Verschleppung von Terrorverdächtigen (Rendition), u.a. dem deutschen Staatsbürger EI-Masri geduldet bzw. von Verhören mit Gewaltanwendung in Drittstaaten profitiert hätten, vgl. Parlamentarisches Kontrollgremium 2006: 5-7.
- 9 Zur Entwicklung der Irakpolitik der Regierung Schröder vgl. Harnisch 2004.
- 10 Insgesamt habe das SET ca. 130 Meldungen verfasst: So seien vor den Kriegshandlungen Botschaften identifiziert und zugeordnet worden, die von der BND-Zentrale an US-Stellen zur Vermeidung von Angriffen auf kriegsvölkerrechtlich geschützte Einrichtungen weitergegeben worden seien (insgesamt 25 Meldungen). Sieben Meldungen seien mit Koordinaten versehen gewesen, davon vier Meldungen über militärische Teileinheiten, die für die jedoch USA irrelevant gewesen seien (Bundesregierung 2006: 21). Die Daten wurden in einer offenen Telefonleitung mit zeitlicher Verzögerung übermittelt. Ein lückenloser Nachweis über die unverschlüsselten Telefonate sei aber nicht vorhanden (ebd.: 16).
- 11 Das Trennungsgebot zwischen Polizei wird hier nicht näher untersucht. Die aktuelle Diskussion um den Inneneinsatz der Streitkräfte zeigt aber auch hier (vgl. Abschnitt II), dass das Trennungsgebot zur Diskussion, wenn nicht gar zur Disposition steht.



## Literatur:

- Aaron, David L. et al. (2005): The Post 9/11 Partnership. Transatlantic Cooperation against Terrorism. In: Jäger/Höse/Oppermann (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen, 347-371.
- Albert, Helmut (2000): Gedanken zum Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz. In: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Bundesamt für Verfassungsschutz, 85-100.
- Baumann, Carsten (2005): Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Polizei und Geheimdiensten. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 120 (13), 798-805.
- Beetham, David (Hrsg.) (1994): Defining and Measuring Democracy. London: Sage Publications.
- Bennett, D. Scott/Stam, Allan C. (1996): The Duration of Interstate Wars. 1816-1985. In: American Political Science Review, 90 (2), 239-257.
- Born, Hans/Leigh, Ian (2005): Making Intelligence Accountable. Legal Standards and Best Practice for Intelligence. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Services.
- Born, Hans/Leigh, Ian (2007): Democratic Accountability of Intelligence Services.  
<http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=40AF60E5-B32E-180F-FB00-50B49872AC92&lng=en>  
[09.11.2007].
- Bueno de Mesquita, Bruce et al. 1999: An Institutional Explanation of the Democratic Peace. In: American Political Science Review, 93 (4), 791-807.
- Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.) (2000): Bundesamt für Verfassungsschutz – 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln: Verlag Carl Heymanns.
- Bundesgesetzblatt (1949/1950): Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes. 27.09.1950, 682.
- Bundesgesetzblatt I (2002): Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz). 09.01.2002, 361-395.
- Bundeskriminalamt (Hrsg.) (2005): Das Bundeskriminalamt. Das Profil.  
[http://www.bundeskriminalamt.de/profil/broschueren/bka\\_das\\_profil.pdf](http://www.bundeskriminalamt.de/profil/broschueren/bka_das_profil.pdf) [18.04.2006].
- Bundesrat (2004): Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des

- islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz). BT-Drs. 15/4413, 01.12.2004, <http://dip.bundestag.de/btd/15/044/1504413.pdf> [20.11.2007].
- Bundesregierung (2006): Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Berlin 15. Februar. [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr\\_irak/bericht\\_breg\\_offen.pdf](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr_irak/bericht_breg_offen.pdf) [22.11.2007].
- Bundestag (2004): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Luftsicherheitsaufgaben. BT-Drs. 15/2361, 14.01.2004, <http://dip.bundestag.de/btd/15/023/1502361.pdf> [27.11.2007].
- Bundesverfassungsgericht (2007): BVerfG, 1 BvR 357/05, 15.2.2006, Absatz-Nr. 1-156, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20060215\\_1bvr035705.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html) [27.11.2007].
- Carlsnaes, Walter et al. (Hrsg.) (2002): Handbook of International Relations. London: Sage Publications.
- Daun, Anna (2005): Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten. In: Integration, 28 (2), 136-149.
- Daun, Anna (2006): Nachrichtendienste in der deutschen Außenpolitik. In: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 141-172.
- DCAF Intelligence Working Group (2003): Intelligence Practice and Oversight. A Practitioner's View. 30.07.2007, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18354&nav1=4> [20.11.2007].
- Dorn, Alexander (2004): Das Trennungsgebot aus verfassungshistorischer Perspektive. Zur Aufnahme inlandsnachrichtendienstlicher Bundeskompetenzen in das Grundgesetz vom 23. Mai 1949. Berlin: Duncker & Humblot.
- EurActiv (2007): Belgian appointed new EU counter-terrorism coordinator. 19.9.2007, <http://www.euractiv.com/en/justice/belgian-appointed-new-eu-counter-terrorism-ordinator/article-166886> [27.11.2007].
- Geis, Anna (2001): Diagnose. Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroversen um den demokratischen Frieden. In: Politische Vierteljahresschrift, 42 (2), 282-298.
- Geis, Anna /Harald Müller/Wolfgang Wagner (Hrsg.) (2007): Schattenseiten des Demokratischen Friedens - Zur Kritik einer

- Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Geis, Anna/Wagner, Wolfgang (2006): Vom "demokratischen Frieden" zur demokratiezentrierten Friedens- und Gewaltforschung. In: Politische Vierteljahresschrift, 47 (2), 276-289.
- Gelpi, Christopher F./Michael Griesdorf (2001): Winners or Losers? Democracies in International Crisis, 1918-1994. In: American Political Science Review, 95 (3), 633-647.
- Geyer, Florian (2007): Fruit from the Poisoness Tree. Member States Indirect use of the extraordinary Rendition and the EU Counter-Terrorism Strategy. 03.04.2007, [http://shop.ceps.eu/downfree.php?item\\_id=1487](http://shop.ceps.eu/downfree.php?item_id=1487) [28.11.2007].
- Gössner, Rolf (2006): Es wächst zusammen, was nicht zusammengehört. In: Frankfurter Rundschau, 23.10.2006, [http://www.fr-online.de/in\\_und\\_ausland/politik/dokumentation/?em\\_cnt=994927](http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/dokumentation/?em_cnt=994927) [28.11.2007].
- Greven, Michael (Hrsg.) (1998): Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich.
- Gusy, Christoph (1987): Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 45 (2), 45-52.
- Gusy, Christoph (1991): Das gesetzliche Trennungsgebot zwischen Polizei und Verfassungsschutz. In: Die Verwaltung, 24 (4), 467-490.
- Gusy, Christoph (2006): Trennungsgebot. Tatsächliches oder vermeintliches Hindernis für effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus? [http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Veroeffentlichungen\\_Vortraege/TERRORISMUSTRENNUNG.pdf](http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Veroeffentlichungen_Vortraege/TERRORISMUSTRENNUNG.pdf) [28.11.2007].
- Gusy, Christoph/Pohlmann, Kristine (2007): Wächst zusammen, was nicht zusammengehört? Die zunehmende Vernetzung zwischen Polizei und Verfassungsschutz weicht das Trennungsgebot auf. In: Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 46 (178), 53-62.
- Harnisch, Sebastian (2004): German Non-Proliferation Policy and the Iraq Conflict. In: German Politics, 13 (2), 1-34.
- Hasenclever, Andreas (2002): The Democratic Peace meets International Institutions. Überlegungen zur internationalen Organisation des demokratischen Friedens In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 9 (1), 75-112.
- Held, David (2004): Global Covenant. The social democratic alternative to the Washington consensus. Cambridge: Polity Press.

- Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hirsch, Alexander (1996): Die Kontrolle der Nachrichtendienste. Vergleichende Bestandaufnahme. Praxis und Reform. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hofmann, Gunter (2007): Minister gegen Richter. In: Die Zeit, 15.11.2007, 4.
- Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.) (2005): Transatlantische Beziehungen, Sicherheit, Wirtschaft, Öffentlichkeit. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.) (2006): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kant, Immanuel (1984): Zum Ewigen Frieden, Stuttgart.
- Kaufmann, Chaim (2004): Threat Inflation and the Marketplace of Ideas. The Selling of the Iraq War. In: International Security, 29 (1), 5-48.
- Kiesel, Michael (1996): Neues Polizeirecht und Kriminalitätskontrolle. Eine Betrachtung des polizeilichen Handlungsraumes. In: Kriminalistik 50 (4), 229-236.
- König, Markus (2005): Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Lake, David A. (1992): Powerful Pacifists. Democratic States and War. In: American Political Science Review, 86 (1), 24-37.
- Levy, Jack (2002): The Study of War and Peace. In: Carlsnaes, Walter et al. (Hrsg.): Handbook of International Relations, 350-368.
- Madison, James (1788): The Federalist Papers. No. 51, New York, 08.02.1788, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/federal/fed51.htm> [27.11.2007].
- Mansfield, Edward D./Pevehouse, Jon (2006): Democratization and International Organizations. In: International Organization, 60 (1), 137-167.
- Merkel, Reinhard (2007): § 14 Abs. 3 Luftsicherheitsgesetz. Wann und warum darf der Staat töten? In: Juristenzeitung, 62 (8), 373-424.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): Defekte Demokratie. Band 1. Theorie und Probleme. Opladen: Leske + Budrich.
- Minkwitz, Olivier (2005): Demokratien und militärische Effektivität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (2), 301-336.
- Moravcsik, Andrew (1997): Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation. In: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang?, 211-270.

- Müller, Harald (2003): Begriff, Theorie und Praxis des Friedens. In: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.) (2003): Die neuen Internationalen Beziehungen. 209-250.
- Müller-Wille, Björn (2004): For Your Eyes Only? Shaping an Intelligence Community within the EU (EU-IIS Occasional paper No. 50), <http://www.iss-eu.org/occasion/occ50.pdf> [12.11.2007].
- Nehm, Kay (2004): Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur. In: Neue Juristische Wochenschrift, 57 (46), 3289-3295.
- Normann, Lars (2007): Neueste sicherheitspolitische Reformergebnisse zur Terrorprävention. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 57 (12), 11-17.
- Parlamentarisches Kontrollgremium (Deutscher Bundestag) (2006): Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (PKGr) zum Bericht der Bundesregierung zu Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg und der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. 22.2.2006, [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr\\_irak/pkgr\\_irak\\_bnd.pdf](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr_irak/pkgr_irak_bnd.pdf) [27.11.2007].
- Pevehouse, Jon/Russett, Bruce (2006): Democratic International Governmental Organizations Promote Peace. In: International Organization, 60 (4), 969-1000.
- Pillar, Paul R. (2006): Intelligence, Policy and the War in Iraq. In: Foreign Affairs, 85 (2), <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/pillar.htm> [28.11.2007].
- Piper, Gerhard (2006): Der Kriegsverlauf im Irak. In: Telepolis, 05.03.2006, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/22/22185/1.html> [21.11.2007].
- Prantl, Heribert (2007): Was der Kriegszustand erlaubt. In: sueddeutsche.de, 02.01.2007, <http://www.sueddeutsche.de/tt113/deutschland/artikel/766/96670/> [09.11.2007].
- Reiter, Dan/Allan C. Stam (1998): Democracy, War Initiation, and Victory. In: American Political Science Review, 92 (2), 377-389.
- Risse-Kappen, Thomas (1994): Wie weiter mit dem demokratischen Frieden? In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1 (2), 367-379.
- Russett, Bruce (1990): Controlling the Sword. The Democratic Governance of National Security. Cambridge: Harvard University Press.
- Russett, Bruce (1993): Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World. Princeton: Princeton University Press.

- Saward, Michael (1994): Democratic Theory and Indices of Democratization. In: Beetham, David (Hrsg.): Defining and Measuring Democracy, 6-24.
- Scharpf, Fritz (1998): Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie. In: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie. Eine Kultur des Westens?, 81-103.
- Schäuble, Wolfgang (2007): Dein Staat, dein Freund, dein Helfer. In: Die Zeit, 15.11.2007, 5.
- Schmidt-Eenboom, Erich (2007): BND - Der deutsche Geheimdienst im Nahen Osten. Geheime Hintergründe und Fakten, München: Herbig Verlag.
- Schrader, Tobias (2003): Die Anti-Terror-Pakete ein Jahr nach ihrer Einführung. Eine Zwischenbilanz. In: Kriminalistik, 57 (4), 209-212.
- Schütte, Mathias (2005): Air Policing. Störer- und Terrorbekämpfung durch die Luftwaffe auf der Grundlage des neuen Luftsicherheitsgesetzes. In: Deutsches Polizeiblatt, 23 (3), 15-18.
- Shanks, Cheryl/Jacobson, Harold K./Kaplan, Jeffrey H. (1996): Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations. 1981-1992. In: International Organization, 50 (4), 593-627.
- Siverson, Randolph M. (1995): Democracy and War Participation. In Defense of the Institutional Constraints Argument. In: European Journal of International Relations, 1 (4), 481-489.
- Smidt, Wolbert (2006): Systeme parlamentarischer Kontrolle von Geheimdiensten. Versuch eines Vergleichs. In: Smidt, Wolbert et al. (Hrsg.): Geheimhaltung und Transparenz, 235-256.
- Smidt, Wolbert et al. (Hrsg.) (2006): Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich. Berlin: LIT-Verlag.
- Speckmann, Lothar (o.J.): Aktuelle Meldungen. Die Bundeswehr im Einsatz. In: deutsches-wehrrecht.de, [http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-AktuelleMeldungen\\_Text\\_02.html#Abschuss%20Flugzeug%20durch%20Luftwaffe](http://www.deutsches-wehrrecht.de/WR-AktuelleMeldungen_Text_02.html#Abschuss%20Flugzeug%20durch%20Luftwaffe) [27.11.2007].
- Stock, Jürgen/Herz, Annette (2007): The Threat Environment Created by International Terrorism from the German Police Perspective. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 13 (1-2), 85-108.
- Storn, Arne (2006): Gestatten, BKA & Co. KG. Das Bundeskriminalamt will einen Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Organisierte Kriminalität – die Wirtschaft. In: Zeit online, 20.04.2006, [http://images.zeit.de/text/2006/17/BKA\\_und\\_Co](http://images.zeit.de/text/2006/17/BKA_und_Co) [19.11.2007].

- Ströbele, Hans-Christian (2006): Unterstützung der Irakkriegsführung 2003 durch den BND. 23.02.2006, [http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr\\_irak/bewertung\\_stroebele.pdf](http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/pkgr_irak/bewertung_stroebele.pdf) [22.11.2007].
- Stütze, Peter (2006): Zentrum zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität. In: DW-World.de, 18.07.2006, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2099351,00.html> [20.11.2007].
- Tagesschau.de (2007): Diskussion um Terrorabwehr. Jung verteidigt möglichen Abschuss entführter Flugzeuge. 17.09.2007, <http://www.tagesthemen.de/inland/inneresicherheit4.html> [09.11.2007].
- Wetzling, Thorsten (2006): The Democratic Control of Intergovernmental Intelligence Cooperation (DCAF Working Paper No. 165), [http://www.dcaf.ch/handbook\\_intelligence/Democratic\\_Control\\_Wetzling.pdf](http://www.dcaf.ch/handbook_intelligence/Democratic_Control_Wetzling.pdf) [12.11.2007].
- Wilson, Woodrow (1918): Address to a Joint Session of Congress. 08.01. 1918, [http://www.allamericanpatriots.com/american\\_historical\\_documents\\_1918\\_president\\_woodrow\\_wilsons\\_14\\_points](http://www.allamericanpatriots.com/american_historical_documents_1918_president_woodrow_wilsons_14_points) [09.11.2007].
- Wolf, Klaus Dieter (2000): Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) (1997): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Würz, Wolfgang (2005): Die Zusammenarbeit der (Bundes-)Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus. Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum Berlin-Treptow. In: Kriminalistik 59 (1), 10-13.