



Im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit

Staatliche Reaktionen auf den Terrorismus

EDITORIAL

Am 14. Dezember 2001 verabschiedete der Deutsche Bundestag das „Sicherheitspaket II“, mit dem ein Ausgreifen des internationalen Terrorismus auf die Bundesrepublik Deutschland unterbunden werden soll. Der vorgesehene Kompetenzzuwachs für die Sicherheitskräfte (Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Bundesnachrichtendienst, Militärischer Abschirmdienst, Verfassungsschutz) zieht jedoch Einschränkungen bei den Freiheitsrechten unbescholtener Bürgerinnen und Bürger nach sich. Dies betrifft besonders das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und den Datenschutz.

Der vorliegende *HSFK-Standpunkt* geht von dem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und Freiheit in modernen Demokratien aus und betrachtet vor diesem Hintergrund das Zustandekommen des Bundestagsbeschlusses mit einem kleinen Seitenblick auf die amerikanische Anti-Terror-Gesetzgebung.

Da mit dem neuen Gesetz das Problem einer angemessenen Terrorismusbekämpfung unter Wahrung größtmöglicher Freiheit der Bürger noch nicht vom Tisch ist, sondern noch weitere Beschlüsse anstehen – wobei es unter anderem um die Frage der Aufnahme „biometrischer Daten“ in die Personalausweise und Reisepässe geht – sollte die Gesetzgebung auf das Notwendigste beschränkt und alle Gesetze in diesem Bereich nur „auf Zeit“ beschlossen werden, um zu verhindern, dass bei der Freiheitsbeschränkung die Ausnahme zur Regel wird.

Berthold Meyer



Für Deine liberalen Bürgerrechts-„Spielchen“ haben wir jetzt keine Zeit mehr, Kleiner.

Quelle: New York Times vom 17. September 2001

Berthold Meyer

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben das Sicherheitsempfinden vieler Menschen in den Vereinigten Staaten von Amerika zutiefst erschüttert. Aber auch außerhalb der USA verbreiteten die Bilder der in die Türme des World Trade Centers einschlagenden Flugzeuge Angst und Entsetzen. Besonders deutlich wird dies am Fluggastaufkommen: Das Interesse an Flugreisen ging wenigstens vorübergehend dramatisch zurück, und dies nicht nur auf den transatlantischen Strecken (im Oktober minus ein Drittel), sondern auch im inner-europäischen Verkehr (minus 8,2 Prozent).¹

Doch nicht nur über den Wolken, wo die von Reinhard Mey besungene Freiheit bis dahin grenzenlos zu sein schien und nun

zivil aussehende, aber bewaffnete „Sky Marshalls“ Angriffe auf den Flugverkehr verhindern sollen, wird das Spannungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen nach Freiheit und nach Sicherheit offensichtlich, erst recht auf der Erde: Hier soll durch neue Rechtsvorschriften und polizeiliche Maßnahmen die Innere Sicherheit vergrößert werden, was zwangsläufig zu Einschränkungen von Freiheitsrechten führt.

Um dieses Spannungsverhältnis soll es im folgenden gehen. Obwohl die Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar betroffen war, stehen die deutschen Vorhaben zur Inneren Sicherheit im Mittelpunkt der Betrachtung, nicht zuletzt, weil sie trotz der räumlichen Distanz ähnlich rigide ausgefallen sind wie die amerikanischen. Vier Monate nach dem 11. September lässt sich diesseits wie jenseits des Atlantiks erkennen,

dass zwar nicht alles anders wird, als es bisher war, doch weit mehr, als ich unmittelbar nach den so lautenden Prophezeiungen erwartete, und offenbar auch mehr als zur Terrorismusbekämpfung notwendig wäre.

Zu Spannungen zwischen dem Streben nach Freiheit und dem nach Sicherheit kommt es überall da, wo demokratische Rechtsstaaten es als Aufgabe ansehen, ihren Bürgern beides zu garantieren. Allerdings gibt es wichtige Unterschiede zwischen den politischen Kulturen der einzelnen Länder. In den USA ist die Tradition der Freiheit tief verwurzelt und dabei mit einer genauso alten Grundüberzeugung von der individuellen Selbstverantwortung für die Sicherheit verbunden, die sich z. B. darin äußert, dass der Zusatzartikel II zur amerikanischen Verfassung das Recht der Bürger schützt, Waffen zu besitzen und zu tragen.

Anschläge auf das Gewaltmonopol

Dieser Bestandteil der amerikanischen politischen Kultur steht im Gegensatz zu dem in der europäischen Verfassungsgeschichte verbreiteten Verständnis vom sicherheitsfördernden Effekt eines *staatlichen Gewaltmonopols*. Dessen Herausbildung beschreibt Norbert Elias als Weg von der beständigen Unsicherheit, welche die Gewalt und die Bedrohung, die von ihr ausgeht, für den Einzelnen in früheren Zivilisationsphasen bedeutete, zu einer „eigentümliche(n) Form von Sicherheit“. ² Da jedoch „ohne *rechtsstaatliche Kontrolle des Gewaltmonopols*“ dieses selbst „nicht erträglich“ ist, gilt es im Verfassungsstaat, beides miteinander zu kombinieren. ³ Dieser muss dabei grundsätzlich die Schwierigkeit meistern, beides auszutarieren, denn jedes Mehr an Sicherheitsvorkehrungen engt Freiräume notwendigerweise ein so wie umgekehrt Freiheit offen für Risiken und damit der von diesen ausgehenden Unsicherheit ausgesetzt ist. So wie Freiheit und Sicherheit einander gegenseitig bedingen, setzen sie sich auch in ihrer Reichweite wechselseitig Grenzen.

Gegen demokratische Staaten gerichtete terroristische Anschläge zielen darauf, deren Gewaltmonopol außer Kraft zu setzen. Dabei nehmen sie gewollt oder beiläufig in Kauf, das prekäre Gleichgewicht zwischen

Sicherheit und Freiheit empfindlich zu stören: Terroristische Taten sind stets auf eine große Öffentlichkeitswirkung angelegt. Sie sollen aber nicht nur Angst und Schrecken verbreiten, sondern bei einem bestimmten Publikum auch Sympathie wecken. ⁴

So haben linksrevolutionäre Terroristen wie die deutsche Rote Armee Fraktion oder die italienischen Roten Brigaden Gewalt gegen Repräsentanten des Staates ausgeübt, denen sie ökonomische Ausbeutung oder politische Repression vorwarfen, aber sie waren bemüht, selektiv vorzugehen und das Leben Unbeteiligter zu schonen. Sie wollten vor allem die vom Staat bis dahin garantierte Ordnung (die für seine Bürger gleichermaßen Verlässlichkeit und damit Sicherheit wie auch Garantie der Grundfreiheiten bedeutet) unterminieren und letztlich beseitigen. Zugleich spekulierten sie darauf, dass der Staat nun umso intensiver versuchte, seiner Ordnungsfunktion gerecht zu werden, und dass er sich dabei als illiberal und repressiv „entlarven“ und damit auch das Vertrauen der Menschen verspielen würde, ihre Freiheit zu garantieren. Weitere spektakuläre Aktionen sollten der Gesellschaft zeigen, dass trotz zunehmender Einschränkungen von Freiheitsrechten kein Mehr an Sicherheit zu erreichen ist. Auf diese Weise hofften die Terroristen, Staat und Bürger immer weiter zu entfremden und unter den Bürgern Sympathisanten

und potenzielle Mittäter für ihre umstürzerischen Ziele zu gewinnen.

Adressaten von Terroristen, die als Angehörige einer Minderheit einen Staat bekämpfen, den sie nicht als den ihren betrachten, oder die von außen ein fremdes Land angreifen, sind neben der eigenen ethno-nationalen oder religiösen Klientel die „Weltöffentlichkeit“, deren Sympathie sie erlangen wollen. ⁵ Sie sehen sich im Krieg mit diesem Staat, auch wenn es sich um einen Privatkrieg handelt, solange der Staat ihn nicht selbst als Krieg akzeptiert. Sie wollen entweder dessen Verhalten verändern, etwa dahingehend, dass er ein bestimmtes Territorium aus seinem Machtbereich entlässt (z. B. die ETA in ihrem Kampf um das Baskenland), den Staat selbst beseitigen (wie z. B. die palästinensische Hamas oder der islamische Jihad dies mit Israel beabsichtigen) oder dessen Demütigung erreichen, um seinen weltpolitischen Einfluss spürbar zu verringern (so zielte Al Qaida am 11. September darauf, dass die USA vor ihr in die Knie gingen).

Da terroristische Attacken meist von einem Überraschungseffekt begleitet sind, deren von ihnen ausgehenden Schrecken und die Angst vor neuen Anschlägen steigert, wirken sie unmittelbar auf das Sicherheitsbedürfnis der Menschen. Dabei verunsichert nicht so sehr die Größe des jeweiligen Anschlages, sondern sein plötzlicher Ein-

„Das Vertrauen der Kunden zurück gewinnen“ lautet das Motto von Fluggesellschaften überall auf der Welt: Das bedeutet intensive Gepäckkontrollen wie hier auf dem Frankfurter Flughafen. Quelle: Fraport AG



bruch in eine bis dahin als sicher wahrgenommene Situation und die Unbestimmtheit des Risikos weiterer Anschläge, wodurch die „politische Unsicherheit“ als besonders bedrohlich erscheint.⁶

Unabhängig von dem, was mit den jeweiligen Terroranschlägen bezweckt wird, zwingen sie die direkt oder mittelbar betroffene Regierung zur Reaktion. Unternähme sie nichts, müsste sie befürchten, dass dies von der eigenen Bevölkerung, von anderen Staaten und nicht zuletzt von den Terroristen als Schwäche oder Nachgiebigkeit ausgelegt würde. Deshalb muss sie zunächst versuchen, weitere Anschläge zu verhindern. Daher äußert sich die staatliche Reaktion zuallererst in der Zunahme von Kontrollen, durch die die Vorbereitung weiterer Aktionen vereitelt oder die von ihnen ausgehende Gefahr frühzeitig erkannt und damit gebannt werden soll. Derartige Sicherheitsvorkehrungen werden prinzipiell für notwendig erachtet, um der Bevölkerung die Rückkehr in ein weitgehend normales und von Ängsten unbeschwertes Alltagsleben zu ermöglichen. Doch die Furcht, bei der Prävention Lücken zu lassen, verleitet wegen der Unbestimmtheit künftiger Risiken dazu, die Freiheitsrechte der Bürger stärker einzuschränken als es mit Blick auf die wahrscheinlichen Gefahren erforderlich wäre.

Deutsche Anti-Terror-Pakete

Die ersten Reaktionen auf die Anschläge bezogen sich in den Vereinigten Staaten, in Deutschland und anderen Ländern auf die Sicherung des Flugverkehrs durch intensivierte Personen- und Gepäckkontrollen auf den Flughäfen sowie Vorkehrungen zum Schutz von Flugzeugen vor Entführungen. Dies war insofern verständlich, als es sofort galt, das Vertrauen der extrem verunsicherten Kundschaft der Fluggesellschaften zurück zu erlangen. Allerdings holten diese damit nur nach, was bei der israelischen Fluggesellschaft El Al schon längst gängige Praxis ist, nämlich die Begleitung von Flügeln durch bewaffnetes Sicherheitspersonal (*sky marshalls*) in Zivil.

Die dort vor Jahren darüber hinaus schon vorgenommenen technischen Veränderungen, die ein Eindringen in das Cockpit er-

schweren, lassen sich erst nach und nach verwirklichen. Davon abgesehen wurden jedoch von den zuständigen Ministern wesentlich weiter reichende Anti-Terror-Pakete geschnürt und, soweit möglich, kurzerhand auf dem Verordnungswege implementiert, oder, soweit notwendig, in die parlamentarischen Beratungen eingebracht.

Dabei waren die Ausgangspositionen sehr unterschiedlich, wie ein kurzer Blick auf die Vereinigten Staaten erkennen lässt. Dort gibt es aufgrund der anders gearteten Freiheitstradition weder eine allgemeine Meldepflicht noch Personalausweise. Von der für die Terrorismusbekämpfung problematischen Freiheit, sich nach Belieben mit Schusswaffen einzudecken, war schon die Rede. Der Zusatzartikel I zur Verfassung der USA untersagt dem Kongress außerdem, per Gesetz die freie Religionsausübung zu verbieten oder die Rede- und Pressefreiheit einzuschränken, so dass das Recht der Religionsfreiheit auch als Vorwand für Aktivitäten höchst bedenklicher Vereinigungen wie z. B. Scientology genutzt werden kann.

In Deutschland gibt es nicht nur seit Generationen ein klar geregeltes Pass- und Meldewesen und seit längerem schon mehr oder weniger fälschungssichere Identitätspapiere. Hier wurde auch schon in den sechziger Jahren damit begonnen, Grundrechte im Zusammenhang mit der Notstandsverfassung einzuschränken. In den siebziger Jahren wurden Bestimmungen gegen Terrorismus und Extremismus in die einschlägigen Gesetze aufgenommen. Dieser Trend gipfelte in den neunziger Jahren unter der Zielsetzung, gegen die organisierte Kriminalität besser gewappnet zu sein, darin, das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung durch den „großen Lauschangriff“ auszuhöhlen.

Diese unterschiedlichen Ausgangslagen hätten erwarten lassen, dass es in den USA einen größeren Nachholbedarf bei der Gesetzgebung zur inneren Sicherheit gäbe. Doch weit gefehlt! Die vom deutschen Innenminister Otto Schily auf den Weg gebrachten Vorschriften weisen nicht nur eine Reihe inhaltlicher Parallelen zu dem vom amerikanischen Justizminister John Ashcroft durch den Kongress gepeitschten Sicherheitspaket auf. Vielmehr ähneln sich die Vorgehensweisen in ihrer Tendenz, in Krisenzeiten eilig Vorschriften zu verschärfen und die Kompetenz der Polizeiapparate zu

Auffällig unauffällig

„Wegen der auf den ersten Blick unauffälligen Lebensweise der Attentäter sowie ihrer Hintermänner und Helfershelfer in Deutschland werden durch die Länder Rasterfahndungsmaßnahmen auf der Grundlage der Polizeigesetze der Länder mit dem Ziel durchgeführt, in Deutschland lebende Verdächtige aufzuspüren, um so die Durchführung weiterer Anschläge möglichst im Vorfeld zu unterbinden. Personen, die anhand von Merkmalen auffallen, werden nicht automatisch Gegenstand polizeilicher Ermittlungen. Es ist Sinn der Rasterfahndung, die Mehrzahl einer gerasterten Personengruppe nicht in polizeiliche Anschlussermittlungen einzubeziehen. Erst wenn durch weitere Datenabgleiche Auffälligkeiten zu Personen erkannt werden und darüber hinaus relevante Informationen anderer Stellen über die betroffenen Personen vorliegen, schließen sich nach einer weiteren Einzelfallbewertung polizeiliche Maßnahmen gegen nur diese Personen in der Zuständigkeit der Länderpolizeien an. Diese verdichteten Rasterergebnisse stellen erst den Ausgangspunkt von konkreten Ermittlungen dar.“

aus der Anlage 2 zur Presseerklärung
des Bundesinnenministeriums
vom 5. November 2001

erweitern, anstatt zu prüfen, ob der eingetretene Schaden nicht auf Pannen oder Unterbesetzung in den Sicherheitsorganen zurückzuführen ist und ob das vorhandene Instrumentarium nicht effektiver eingesetzt werden könnte. Doch solche Eingeständnisse der zuständigen Minister könnten ihnen von der Öffentlichkeit als Fehler oder Zeichen von Inkompetenz angelastet werden, während frisch vorgetragene Aktionsprogramme den Eindruck erwecken, die Regierung habe das Problem bald „im Griff“. Eine solche Haltung entspricht einer der vollziehenden Staatsgewalt wohl überall innewohnenden Neigung, die einer der Amtsvorgänger Schily's, Gerhard Schröder (CDU), 1960 bei der Vorlage seines ersten Entwurfs der Notstandsgesetze in dem Satz zusammenfasste: „Der Notstand ist die Stunde der Exekutive.“⁶⁷

Die Sofortmaßnahmen und das Sicherheitspaket I: Im Einvernehmen zwischen dem Bundesinnenministerium und den für das Polizeiwesen zuständigen Innenministerien der Länder wurde zunächst die in den Zeiten des RAF-Terrorismus in die Strafprozessordnung aufgenommene Rasterfahndung in den meisten Bundesländern reaktiviert, um die Hintermänner und Helfershelfer der vor dem 11. September unauffällig in Deutschland lebenden Attentäter aufzuspüren. Die Länder begannen zugleich damit, die Aufstockung ihrer Polizeiapparate vorzubereiten. Genau einen Monat nach den Anschlägen beriet der Bundestag in erster Lesung das so genannte „Sicherheitspaket I“. Es beinhaltete zum einen die Streichung des Religionsprivilegs aus dem Vereinsrecht. Dies war schon vor dem 11. September von der Bundesregierung vorbereitet worden, um Vereinen den staatlichen Schutz zu entziehen, die unter dem Deckmantel der Frömmigkeit extremistische Aktivitäten entfalten, wie z. B. die islamistische Gruppierung des „Kalifen von Köln“, Metin Kaplan. Der Staat will damit aber auch Vereinigungen beikommen, die eigentlich nur der Gewinnerzielung dienen, sich aber um der Steuervergünstigung willen als Religionsgemeinschaften gerieren.

Zum anderen wurde in dem ersten Paket vorgesehen, das Strafgesetzbuch um einen § 129b zu ergänzen, mit dem es zusätzlich zur Bildung einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung im Inland (§§ 129 und

129a StGB) auch strafbar sein wird, einer solchen Vereinigung mit Sitz im Ausland anzugehören. Bisher war eine Strafverfolgung nur möglich, wenn die entsprechende Gruppe auch einen organisatorischen Ableger im Inland unterhielt. Der letzte Bestandteil des Pakets war eine Änderung der Strafprozessordnung, um die zunächst bis Ende 2001 befristete Möglichkeit, von Netz-anbietern für Telefone Auskünfte über Telekommunikationsverbindungen zu erlangen (§ 12 des Fernmeldegesetzes), bis Ende 2004 zu verlängern. Alle diese Maßnahmen fanden breite Zustimmung im Bundestag und nur den Widerspruch einzelner Abgeordneter von Bündnis 90/Grüne sowie der PDS.

Das Sicherheitspaket II: In dem von Innenminister Schily im Anschluss vorbereiteten „Sicherheitspaket II“, das im Entwurf vom 2. November 80 Seiten umfasste, sollten „zahlreiche Sicherheitsgesetze (...) der neuen Bedrohungslage angepasst werden. Das Bundesverfassungsschutzgesetz, das MAD-Gesetz, das BND-Gesetz, das Bundesgrenzschutzgesetz, das Bundeskriminalamtsgesetz, aber auch das Ausländergesetz und andere ausländerrechtliche Vorschriften müssen geändert werden,“ heißt es in der Einleitung zu diesem Gesetzentwurf, „um

- den Sicherheitsbehörden die nötigen gesetzlichen Kompetenzen zu geben,
- den Datenaustausch zwischen den Behörden zu verbessern,
- bereits die Einreise terroristischer Straftäter nach Deutschland zu verhindern,
- identitätssichernde Maßnahmen im Visumverfahren zu verbessern,
- Grenzkontrollmöglichkeiten zu verbessern und
- bereits im Inland befindliche Extremisten besser zu erkennen.“⁶⁸

Darüber hinaus sollten das „Sicherheitsüberprüfungsgesetz, das Passgesetz, das Gesetz über Personalausweise, das Vereinsgesetz, das Bundeszentralregistergesetz, das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch, der einschlägige Teil des Luftverkehrsgesetzes und das Energiesicherungsgesetz (...) geändert werden, um

- die Überprüfung bei sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten zu verstärken,

- Rechtsgrundlagen für die Aufnahme biometrischer Merkmale in Pässe und Personalausweise zu schaffen,
- Aktivitäten extremistischer Ausländervereine in Deutschland rascher unterbinden zu können,
- die Sozialdaten wirkungsvoller bei der Rasterfahndung zu verwenden,
- den Gebrauch von Schusswaffen in zivilen Luftfahrzeugen Polizeivollzugsbeamten vorzubehalten,
- die uneingeschränkte Energieversorgung sicherzustellen.“⁶⁹

Maßnahmen zur Kontrolle von Ausländern: Die beiden Auflistungen machen deutlich, dass es dem Innenministerium zu allererst darum ging, den einzelnen Sicherheitsbehörden mehr Befugnisse zu geben und ihre Zusammenarbeit, vor allem ihren Informationsaustausch, zu verbessern. Dabei lag das Schwergewicht auf der Kontrolle von Ausländern, die entweder nach Deutschland einreisen oder einwandern wollen oder sich schon hier aufhalten. Mit dem unter diesem Aspekt im Laufe der Verhandlungen nicht entschärften Gesetz soll die Einreise oder Einwanderung von möglichen Terroristen oder „Schläfern“ verhindert werden. Dazu werden die deutschen Konsulate angewiesen, von Visa-Antragstellern Fingerabdrücke zu nehmen und Passfotos anzufertigen, um ihre Identität besser feststellen und sichern zu können. Asylbewerber und Inhaber von Duldungen sollen fälschungssichere Ausweise bekommen. Lichtbilder, Fingerabdrücke und „identitätssichernde Sprachanalysen zur Bestimmung der Herkunftsregion“ von Asylbewerbern sowie von zurückgewiesenen Personen sollen „künftig zehn Jahre ab Unanfechtbarkeit der Asylentscheidung aufbewahrt werden, um den Zugriff der Sicherheitsbehörden langfristig zu ermöglichen.“¹⁰

Ferner sollen die Daten von Visa-Antragstellern aus so genannten Problemstaaten vor der Einreise mithilfe der Geheimdienste genau überprüft werden, um frühzeitig festzustellen, ob ein in das Ausländergesetz einzufügender „Versagungsgrund bei Terrorismus- und Extremismusverdacht“ begründet werden kann. Welche Länder darunter fallen, ist dem Ausländergesetz weder in seiner bisherigen Form noch aus der neuen Gesetzesvorlage oder ihrer Begrün-

derung zu entnehmen. „Um terroristischen oder gewaltbereiten Ausländern in Deutschland keinen Ruheraum zu gewähren, werden die Regelausweisungstatbestände erweitert. Im Regelfall wird ausgewiesen, wer nach dem neuen Versagungsgrund nicht hätte einreisen dürfen. (...) Gleichzeitig wird der Abschiebungsschutz für politische Flüchtlinge durch Ausschöpfung der Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention

Vorhaben zur allgemeinen Identitätskontrolle: Eine Reihe weiterer im „Sicherheitspaket II“ enthaltener Maßnahmen hat indes alle hier lebenden Menschen im Visier. So wird dem Bundesgrenzschutz (BGS) – zwar nur im Rahmen seiner räumlichen und sachlichen Zuständigkeit, aber das ist z. B. auch das gesamte Terrain der Deutschen Bahn AG samt aller darauf fahrenden Züge – „zukünftig die Ausweiskontrolle

bei befragungs- und auskunftspflichtigen Personen möglich sein. Bisher kann der BGS Personen, die sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten ihm obliegenden Aufgabe machen können, nach pflichtgemäßem Ermessen nur anhalten und befragen. Künftig soll von diesen auskunfts- und anhaltspflichtigen Personen auch verlangt werden können, dass sie sich gegenüber den Beamten ausweisen, damit im Einzelfall ergänzend gewonnene sachdienliche Informationen – gerade auch zu einem späteren Zeitpunkt –



Nach Meinung des Bundesdatenschutzbeauftragten, Dr. Joachim Jacob, mangelt es nicht an Gesetzen, sondern an deren Vollzug. Bild: Bundesbildstelle

vom 28. Juli 1951, die für Deutschland verbindlich ist, eingeschränkt.“¹¹

Die Polizei darf dabei dem neuen Gesetz zufolge auf Kenntnisse des Bundesnachrichtendienstes und des Verfassungsschutzes über in Deutschland lebende Ausländer zugreifen. Das beim Bundesverwaltungsamt geführte Ausländerzentralregister wird zu einem umfassenden Informationssystem über Zuwanderer, einreisende Angehörige, Spätaussiedler, Asylbewerber und Visumpflichtige. Schließlich wird die „Visadatei, in der derzeit grundsätzlich nur Daten über Visaanträge gespeichert werden, (...) zu einer Visa-Entscheidungsdatei ausgebaut, um eine verbesserte Kontrolle des einreisenden Verkehrs zu gewährleisten.“¹²

noch verifiziert und stichhaltig verwertet werden können.“¹³

Was in diesem Zitat aus der Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums in z.B. für den normalen Fahrgast der Bahn kaum verständlichem Amtsdeutsch formuliert ist, macht die Begründung zum Gesetzentwurf deutlich: „Die schlichte Ausweiskontrolle erfasst Fälle, in denen eine konkrete Gefahr nicht erkennbar ist, aber z. B. festgestellt wird, dass eigentlich unverdächtige Personen sich in auffälliger Weise in der Nähe von Schutzobjekten (Verfassungsorgane des Bundes, Bahnhöfe und Bahnanlagen, auf Flughäfen usw.) aufhalten, sie beobachten, den Eindruck erwecken, diese auszuspähen oder sonstige Infor-

Verhältnismäßigkeit achten

„Alle neu erwogenen Maßnahmen müssen sich daran messen lassen, ob sie für eine wirkungsvolle Bekämpfung des Terrorismus wirklich zielführend und erforderlich sind und ob sie den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit einhalten. Einseitiges Streben nach einer umfassenden Sicherheit darf nicht den bisherigen gesellschaftlichen Konsens über die wertsetzende Bedeutung bürgerlicher Freiheits- und Persönlichkeitsrechte so überlagern, dass es in unserem Land zu einer langwirkenden Verschiebung zugunsten staatlicher Überwachung und zu Lasten freier und unbeobachteter Aktion, Bewegung und Kommunikation der Bürgerinnen und Bürger kommt.“

aus der Entschließung „Freiheits- und Persönlichkeitsrechte dürfen bei der Terrorismusbekämpfung nicht verloren gehen“ der 62. Deatenschutzkonferenz des Bundes und der Länder, Münster, 24.–26. Oktober 2001

mationen zu sammeln. Dies ist nicht verboten (!). Gerade deshalb muss es dem Bundesgrenzschutz aber ermöglicht werden, diese Personen nicht nur anzusprechen und zu befragen, sondern sich zur Verifizierung der Angaben ggf. auch die Ausweispapiere zeigen zu lassen.¹⁴ Man sollte also, wenn man z. B. auf einem Bahnhof darauf wartet, die Ankunft der Großmutter zu fotografieren, neben der Kamera künftig auch immer seinen Ausweis bereit halten. Es könnte nämlich sein, dass einen die BGS-Beamten irgendwann später einmal danach befragen möchten, was man sonst noch aufs Zelluloid gebannt hat, und dafür müssen sie wissen, wen sie vorzuladen haben.

Eine weitere, alle Bürger betreffende Neuregelung bezog sich auf ihre Personalausweise und Reisepässe selbst. Darin sollten die Fingerabdrücke ihrer Besitzer in einem Chip unsichtbar gespeichert werden; außerdem sollten diese Dokumente durch die Aufnahme dreier „biometrischer Merkmale“ und ein neuartiges dreidimensionales Foto (Hologramm) besser vor Fälschungen oder dem Missbrauch durch nur ähnliche Personen geschützt werden. Dieses Vorhaben wurde vom Deutschen Bundestag am 14. Dezember jedoch nur grundsätzlich beschlossen und die genaue Vorgehensweise einem späteren Gesetz vorbehalten.

Weiterhin sollen das Bundesamt für Verfassungsschutz und der Bundesnachrichtendienst (BND), nicht jedoch der Militärische Abschirmdienst (MAD), künftig Informationen von Banken und Finanzdienstleistern über Konten, Konteninhaber und sonstige Berechtigte und zu Geldbewegungen und Geldanlagen einholen können.

Alle drei Dienste sollen befugt werden, „bei Unternehmen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten einzuholen. Die Auskunft kann auch in Bezug auf zukünftige Telekommunikation und zukünftige Nutzung von Telediensten verlangt werden.“¹⁵ Auskünfte bei Fluggesellschaften und der Post darf hingegen nur der Verfassungsschutz einholen.

Warum diese Unterscheidungen zwischen den Kompetenzerweiterungen der drei Dienste vorgenommen werden, geht aus dem Gesetzentwurf und seiner Begründung

nicht hervor, ist jedoch auch angesichts der nun beschlossenen Verbesserung des Datenaustausches zwischen ihnen unerheblich. Bedeutsamer ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass dem eigentlich der Auslandsinformation dienenden BND derartige Befugnisse im Inland zuwachsen sollen.

Die Kompetenzen des Bundeskriminalamts (BKA) sollten dahingehend ausgeweitet werden, dass es, wenn es lediglich „Anhaltspunkte für Straftaten hat, ergänzende Informationen erheben (kann), ohne – wie nach geltendem Recht – stets zunächst klären zu müssen, ob die Polizeien des Bundes oder der Länder über die Informationen verfügen.“¹⁶ Was hier als bürokratische Erleichterung dargestellt wurde, hätte in der Praxis bedeutet, dass das BKA ohne Anfangsverdacht und damit ohne staatsanwaltschaftliche Kontrolle tätig geworden wäre. Dieser bedenklichen Verwischung rechtsstaatlicher Gewaltenteilung wurde jedoch am 14. Dezember nicht zugestimmt.

Darüber hinaus war vorgesehen, die 1999 ausgelaufene Kronzeugenregelung in anderer Form wieder ins Strafgesetzbuch aufzunehmen. Sie sollte einerseits für alle schweren Straftaten gelten, andererseits aber keine völlige Straffreiheit mehr zur Folge haben. Schließlich beabsichtigte das Bundesfinanzministerium, um der Geldwäsche vorzubeugen und um den Finanztransaktionen möglicher Terroristen nachzuspüren, sämtliche im Inland bestehenden Bankverbindungen in einem Zentralregister (Kontoevidenzzentrale) speichern zu lassen, was einen über die Kompetenzzuweisungen an die Dienste hinausgehenden tiefen Eingriff in das Bankgeheimnis darstellt, selbst wenn die Geldbewegungen dort nicht unmittelbar erfasst werden.

Aus den um die Anerkennung ihrer Kompetenz in Sachen Innerer Sicherheit besorgten Unionsparteien wurde parallel zum Bekanntwerden des Sicherheitspaketes vorgeschlagen, zur Zusammenführung der verschiedenen Aufgaben der inneren Sicherheit ein Bundessicherheitsamt zu schaffen. Doch diese Idee fand mit der Begründung, es reiche eine ständige Koordinierung zwischen den Ämtern und Diensten auf der Arbeitsebene, keinen Eingang in den Gesetzentwurf des Innenministers; ebensowenig der verfassungshistorisch und -rechtlich bedenkliche Vorschlag der CDU, das Grundgesetz zu ändern, um Einsätze der Bundes-

wehr im Inneren (z. B. für den Objektschutz) rechtlich abzusichern.

Sicherheit zum Schutz der Freiheit?

Anti-Terror-Gesetze erfüllen im demokratischen Rechtsstaat nur dann ihren Zweck, wenn durch sie die Möglichkeiten des Staates, terroristische Angriffe abzuwehren, vergrößert, die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger aber nicht mehr als dafür unbedingt erforderlich eingeschränkt werden. Anders kann der Anspruch auf Schutz, der den Bürgern, dem Souverän, als Gegenleistung für die Übertragung des Gewaltmonopols auf den Staat zusteht, nicht eingelöst werden, denn dieser Schutz bezieht sich nicht auf die Fortdauer irgendeines nach Gesetzen funktionierenden Staates, sondern des demokratischen Rechtsstaates und damit auf die Fortdauer der schützenswerten freiheitlichen Lebensform seines Souveräns. Es geht also auch hinsichtlich des Schutzes vor Terroranschlägen um die schon früher mit Blick auf die innere Sicherheit diskutierte Frage, „wie die Republik verteidigt werden kann, ohne zu ihrer Freiheitsidee in Widerspruch zu geraten, ohne also die Grundrechte zu suspendieren: Liberalität und Effizienz müssen demokratieverträglich austariert werden. Die Verteidigung der Freiheit ist eine voraussetzungsvolle Sache, deren Schicksal sich schon bei der Wahl der Mittel entscheidet: diese muss ausgesprochen skrupulös getroffen werden.“¹⁷

Dieser Anforderung hat der deutsche Innenminister bei der Vorlage des „Sicherheitspakets II“ so wenig entsprochen wie der für die amerikanische Anti-Terror-Gesetzgebung zuständige Justizminister.

Der „Patriotic Act“ der USA: In dem von diesem dem US-Kongress schon wenige Tage nach den Anschlägen zugeleiteten Gesetzespaket war u. a. vorgesehen,¹⁸ Immigranten, aber auch als Touristen eingereiste Ausländer in Zukunft unbefristet in Haft nehmen zu dürfen, wenn das Justizministerium „Gefahr für die innere Sicherheit“ geltend mache. Weiter sollten Ermittler Hausdurchsuchungen in Abwesenheit und ohne Wissen der Betroffenen vor-



Mehr Sicherheit durch Fingerabdrücke und andere „biometrische Merkmale“ in Personalausweis und Reisepass? Bild: dpa

nehmen können, auch wenn es dabei nicht um die Aufklärung terroristischer, sondern nur gewöhnlicher strafrechtlicher Tatbestände geht. Abhörmaßnahmen, die bisher nur im Zusammenhang mit dem Spionageverdacht zulässig waren und von einem Sondergericht genehmigt werden mussten, sollten künftig weit weniger einer juristischen Kontrolle unterliegen und bei jeder strafrechtlichen Ermittlung möglich sein. Auch sollte die CIA wieder Einsicht in die Akten von Ermittlungsbehörden erhalten.

Während der Senat sich parteiübergreifend dem Druck der Regierung und der durch die Anschläge noch aufgewühltem öffentlichen Meinung sehr schnell beugte, versuchten über 120 Organisationen aus dem gesamten politischen Spektrum in einer Koalition zur Verteidigung der Freiheit über das Repräsentantenhaus, Kompromisse mit Justizminister Ashcroft zu finden, damit die Bedürfnisse nach mehr Sicherheit und nach Bewahrung der Grundfreiheiten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden konnten. So sah ein Entwurf der Demokraten in der zweiten Kammer vor, „dass Ausländer nur noch unter eng gefassten Richtlinien unbegrenzt inhaftiert werden dürfen. In der Regel soll eine Frist von sieben Tagen gelten, bevor ein Ermittlungsverfahren eröffnet werden oder der Betroffene freigelassen werden muss.“¹⁹

Ein wichtiger Streitpunkt war auch der Tatbestand des Terrorismus selbst. Während im Entwurf des Justizministeriums jede Ge-

walttat, die aus anderen Motiven als dem der Bereicherung verübt wird, darunter fiel, war der Entwurf des Repräsentantenhauses erheblich präziser. Er nannte die Bedingung, dass „durch Einschüchterung oder Zwang das Verhalten der Regierung beeinflusst oder geändert werden soll oder wenn gegen Maßnahmen der Regierung zurückgeschlagen wird,“²⁰ was immer noch ein weites Panorama von Verhaltensweisen innerhalb der politischen Auseinandersetzung dem Terrorismusverdikt unterwarf, die als Protestformen vielleicht unschön, aber bisher durchaus statthaft waren.²¹

Die im Oktober 2001 die Bürger der USA ein weiteres Mal und vielleicht noch tiefer verunsichernden Attacken mit von gefährlichen Milzbrandsporen verseuchten Briefen, deretwegen zeitweilig sogar das Repräsentantenhaus evakuiert werden musste, sorgten schließlich dafür, dass das Anti-Terror-Paket innerhalb von nur sechs Wochen die parlamentarischen Hürden nahm.

Dabei veränderte es zwar seinen Namen in „USA Patriotic Act“, wurde aber gegenüber dem ursprünglichen Entwurf nur geringfügig entschärft: So gelang es, die zulässige Frist für die Inhaftierung von verdächtigen Ausländern ohne Anhörung oder Anklage auf sieben Tage zu beschränken. Außerdem baute der Kongress einige Vorschriften zum Schutz der Privatsphäre und zur Kontrolle von Ermittlern in das Gesetz ein, „auf die der Justizminister gerne verzichtet hätte“. Darüber hinaus muss-

Anmerkungen:

- ¹ Vgl. Anschläge erschüttern Flugverkehr, in: SPIEGEL.ONLINE – vom 23. November 2001.
- ² Norbert Elias, Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Zweiter Band, Frankfurt a. M. 1977³, S. 325.
- ³ Vgl. Dieter Senghaas, Frieden – ein mehrfaches Komplexprogramm, in: ders. (Hg.), Frieden machen, Frankfurt a. M. 1997, S. 572.
- ⁴ Vgl. Bruce Hoffman, Terrorismus. Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt a. M. 2001, S. 56 und S. 209 ff.
- ⁵ Vgl. ebenda, S. 214f.
- ⁶ Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973², S. 19.
- ⁷ Zit. nach Jürgen Seifert, Verfassungspatriotismus im Streit um die Notstandsgesetzgebung. Erinnerungen aus der Zeit, in der ich ‚Notstands-Seifert‘ genannt wurde, in: Vorgänge 155, Heft 3, September 2001, S. 93.
- ⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz), S.1.
- ⁹ Ebenda, S. 1f.
- ¹⁰ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren „Eckpunkte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ vom 27. Oktober 2001, http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_61128.htm, S. 4.
- ¹¹ Pressemitteilung des Bundesministeriums des Inneren „Eckpunkte zum Sicherheitspaket II“ vom 5.11.2001, http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_61828.htm.
- ¹² Ebenda.
- ¹³ Ebenda. Der bisherige § 22, Abs. 1 BGGG lautet: „Der Bundesgrenzschutz kann eine Person befragen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die Person sachdienliche Angaben für die Erfüllung einer bestimmten dem Bundesgrenzschutz obliegenden Aufgabe machen kann. Zum Zwecke der Befragung kann die Person angehalten werden.“ Ihm soll der Satz angefügt werden: „Auf Verlangen hat die Person mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung auszuhändigen.“ (siehe Gesetzentwurf, Artikel 6, S. 13)
- ¹⁴ Begründung zum Gesetzentwurf (Stand 02/11/01), zu Artikel 6 Nr. 3 (§22 Abs. 1 Satz 3 BGGG), S. 109.

te Ashcroft hinnehmen, dass die verschärfte Telefon- und Computerüberwachung zunächst auf vier Jahre begrenzt wurde.²² Auch wurde versucht, einer Gefahr entgegenzuwirken, die gleichermaßen vom Terrorismus wie von seiner Bekämpfung ausgehen kann: der gesellschaftlichen Desintegration.

Daher wird in dem neuen „Patriotischen Gesetz“ darauf hingewiesen, dass alles getan werde, „um die Sicherheit und die Freiheitsrechte von Minderheiten zu verteidigen.“ Trotz dieser Entschärfungen gehen die Beschlüsse amerikanischen Bürgerrechtlern zu weit. Dies betrifft unter anderem die Zulässigkeit der Militärgerichtsbarkeit für eine Fülle von Fällen, die eigentlich vor zivile Gerichte gehören. Die Bürgerrechtler beklagen, dass das neue Gesetz „um Lichtjahre“ über das hinausgehe, „was zur Bekämpfung von Terrorismus notwendig sei.“²³

Deutscher Gesetzgebungseifer: Diesem Vorwurf brauchte sich der deutsche Innenminister noch nicht aussetzen, als er als „Sicherheitspaket I“ einige Gesetzesänderungen einbrachte, die schon vor dem 11. September vorbereitet, aber bis dahin nicht in der rot-grünen Koalition durchzusetzen waren, obwohl vermutet werden kann, Schily habe die neue Krisensituation ausgenutzt, um „mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“.

So hat die Abschaffung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht mit der Terrorbekämpfung nicht unbedingt zu tun, ist aber vermutlich geeignet, die bisher ungestörte Tätigkeit einiger extremistischer Gruppen einzudämmen. Folgerichtig wurden der Kölner „Kalifatstaat“ des Metin Kaplan und seine bundesweiten Niederlassungen wenige Tage, nachdem das neue Gesetz in Kraft getreten war, verboten. Die zur Verbesserung der Flugsicherheit vorgesehenen Maßnahmen haben zwar auf den ersten Blick einen Bezug zu den Ereignissen des 11. Septembers, waren aber schon längst notwendige Schritte zur Verhinderung weniger spektakulärer Flugzeugentführungen.

Beide Vorhaben schränken die Freiheit der deutschen Staatsbürger wie der hier lebenden Ausländer noch nicht nennenswert ein: Jeder kann weiterhin seine Religion so weit ungehindert ausüben, wie er damit nicht mit anderen Menschenrechten in Konflikt gerät. Auch längere Eincheckzeiten

und die Verbannung bestimmter Gegenstände aus dem Handgepäck sind zumutbar. Ob die Flugsicherheit tatsächlich erhöht wird, wenn niemand mehr Messer und Nagelfeilen mit sich führen darf, aber gleichzeitig in der Lufthansa die Mahlzeiten noch mit Metallbestecken gereicht werden, bleibt indes abzuwarten.

Anders sieht es bei dem von Schily am 2. November vorgelegten Gesetzentwurf für das „Sicherheitspaket II“ und bei dem am 14. Dezember im Bundestag durchgepeitschten Gesetz selbst aus. Auch dem punktuell entschärften Text kann der Vorwurf, über das Ziel der Terrorbekämpfung weit hinauszuschießen, wenigstens dort nicht erspart werden, wo es darauf angelegt ist, weitere staatliche Eingriffe in die Privatsphäre zu legalisieren.

Ihm fehlt überdies die bei der amerikanischen Gesetzgebung immerhin erkennbare Einsicht, dass bei allem Bestreben nach Sicherheit nicht übersehen werden darf, wie leicht es zur Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts kommen kann, wenn ein Klima gefördert wird, in dem Ausländer oder wie Fremde Aussehende oder Muslime pauschal verdächtigt werden. Dies ist umso bedenklicher, als gleichzeitig im Bundestag und Bundesrat über ein Zuwanderungsgesetz beraten wird, bei dem es auch darum geht, die Integration derer zu fördern, die in den letzten Jahrzehnten nach Deutschland gekommen sind.

Der Schatten des Wahlkampfes 2002: Die weitgehende parlamentarische Zustimmung, die das erste Paket erhielt, wurde dem zweiten nicht zuteil. Schon als der Innenminister gravierende Änderungen wie die der Personalausweise und Reisepässe auf dem Verordnungswege durchziehen wollte, wurde ihm dies in einem Koalitionsgespräch Ende Oktober insbesondere von den Vertretern von Bündnis 90/Die Grünen durchkreuzt, so dass dieses Vorhaben erst auf den normalen Gesetzgebungsweg gebracht und seine Konkretisierung danach wegen datenschutzrechtlicher Bedenken gegenüber einigen Details bei der Verabschiedung am 14. Dezember sogar zurückgestellt wurde. Auf grüne Ablehnung stießen ebenfalls die Vorhaben, dem Bundeskriminalamt die Möglichkeit zu geben, ohne Anfangsverdacht zu ermitteln und Ausländern schon deshalb die Einreise zu verweigern,



Mit deutschen „Sicherheitspaketen“ und dem „USA Patriot Act“ in der amerikanischen Justizminister John Ashcroft (links) und Bundesinnenminister

weil Verdachtsmomente gegen sie vorliegen. Andere Einwände wurden jedoch vom grünen Koalitionspartner zurückgenommen, nachdem er die Zusage erhielt, dass einige der Maßnahmen auf fünf Jahre befristet gelten sollen.²⁴

Während Schily für den ursprünglichen Entwurf gleichermaßen von Teilen seiner SPD-Fraktion, von den Grünen, von der FDP und der PDS kritisiert wurde, sowie außerhalb des Bundestages von Anwälten, Richtern und nicht zuletzt den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder,²⁵ erntete er von Seiten der Unionsparteien überwiegend Lob. Dies ist insofern nicht zufällig, als es schon immer eine konservative Position war, im Wertekonflikt zwischen Sicherheit und Freiheit auf die Sicherheit zu setzen, während ein letztlich viel zu schwaches Häuflein Liberaler (unabhängig von ihrer parteipolitischen Bindung) bereit war, der Zielbestimmung des ehemaligen FDP-Innenministers Werner Maihofer zu folgen, die da einst lautete: „Im Zweifel für die Freiheit.“²⁶

Da die CDU/CSU besorgt war, dass Schily mit seinen beiden „Otto-Katalogen“ ihr auf dem für ihre Anhängerschaft bedeutenden Gebiet der inneren Sicherheit den Rang ablief, versuchte sie sogar noch draufzusetzen: Obwohl erst 1998 mit der Erweiterung des Artikels 13 des Grundgesetzes und dem Begleitgesetz zur Bekämpfung der



Im gemeinsamen Kampf gegen den internationalen Terrorismus: der amerikanische Präsident Bill Clinton und Otto Schily am 14. Dezember 2001 in Berlin. Bild: dpa

organisierten Kriminalität, das auch auf den Terrorismus anwendbar ist, die Unverletzlichkeit der Wohnung für den „großen Lauschangriff“ durchlöchert wurde, forderte sie in ihrem am 8. Oktober 2001 eingebrachten Antrag „Sicherheit 21 – Was zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist“ eine Erweiterung der Regelungen zur Wohnraumüberwachung: „Angesichts des Ausmaßes der Bedrohung erscheinen die geltenden Einschränkungen der akustischen Wohnraumüberwachung und der Ausschluss der optischen Wohnraumüberwachung nicht mehr zeitgemäß“²⁷. So weit mochte dann selbst der Innenminister bei der Freiheitseinschränkung nicht gehen. Es gelang den CDU/CSU-geführten Ländern stattdessen nur noch, die Kompetenzerweiterung für das Bundesamt für Verfassungsschutz auch für dessen Landesämter durchzusetzen.

Die Eile, mit der das unförmige Paket schließlich gemeinsam von der rot-grünen Koalition mit der nicht ganz zufriedenen CDU/CSU gegen die Stimmen von FDP und PDS beschlossen wurde, resultierte möglicherweise aus der gemeinsamen Sorge beider „Volksparteien“, eine Blöße hinsichtlich der inneren Sicherheit könnte bei den im kommenden Jahr anstehenden Wahlen die sich auf diesem Feld profilierende Schill-Partei begünstigen.

Allerdings begründete die Bundesregierung ihre Eile mit dem Hinweis auf die UN-Sicherheitsresolution 1373 vom 28. September 2001, die von allen Staaten verlangt, innerhalb von 90 Tagen über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie „zur Durchsetzung dieser Resolution ergriffen haben“. Dazu wäre die Regierung allerdings auch in der Lage gewesen, wenn sie sich auf wirklich zielführende Maßnahmen beschränkt hätte, die dann vielleicht sogar eine noch breitere Mehrheit gefunden hätten. Mit der Verabschiedung des Anti-Terror-Gesetzes ist nun weder die grundsätzliche Problematik der staatlichen Reaktionen auf die Terroranschläge beseitigt noch das Thema vom Tisch. Die noch ausstehende endgültige Entscheidung über die künftige Gestaltung der Personalausweise und Reisepässe und das Bedürfnis der Unionsparteien, auf dem Feld der inneren Sicherheit Profil zurückzugewinnen, zeigen vielmehr die Notwendigkeit, den schon entstandenen Schaden für den liberalen Rechtsstaat so bald wie möglich wieder zu beheben und weiteren zu vermeiden.

Gesetze auf Vorrat oder auf Zeit?

Als Mitte der siebziger Jahre die ersten Anti-Terror-Gesetze auf den Weg gebracht wurden, stand der damalige Innenminister Maihofer vor der Aufgabe, den neuen Straftatbestand der Bildung einer terroristischen Vereinigung (§ 129a StGB) einzuführen, durch den Täter nicht erst nach vollbrachtem Mord, nach einem erpresserischen Menschenraub oder einer Geiselnahme, sondern schon wegen der Gründung einer Vereinigung, deren Zweck oder Tätigkeit auf derartige Verbrechen gerichtet ist, bestraft werden sollten.

Dabei empfand der liberale Rechtsprofessor insofern ein Unbehagen, als er sich wegen des präventiven Charakters dieser Tatbestandsbeschreibung auf eine Gratwanderung zwischen Sicherheit und Freiheit begeben musste: So wie im Strafprozess „im Zweifel zwischen Freiheit und Sicherheit hinsichtlich Unschuld oder Schuld des Angeklagten der Grundsatz: ‚in dubio pro reo!‘ – also für Unschuld und damit Freiheit des Angeklagten (gilt), (...) heißt insgesamt im

¹⁵ Gesetzentwurf, Artikel 1, S. 5; vgl. Artikel 2, S. 8 und Artikel 3, S. 9.

¹⁶ Pressemitteilung vom 5. November 2001 (s. Anm. 13).

¹⁷ Claus Leggewie/Horst Meier, Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek 1995, S. 16.

¹⁸ Vgl. zum Folgenden Andrea Böhm: Das Ende der Freiheit? Gesetzentwürfe gegen den Terror bedrohen die Grundrechte Amerikas, In: *DIE ZEIT* Nr. 42, vom 11. Oktober 2001, S. 6.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Zitiert ebenda.

²¹ So wird in demselben Artikel die Direktorin der American Civil Liberties Union (ACLU), Laura Murphy, zitiert, die befürchtet, dass künftig auch Tierschützer als Terroristen verfolgt werden, „weil sie den Landwirtschaftsminister mit Torten bewerfen“.

²² Vgl. Katja Gelinsky, Amerikas Sicherheitspaket, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29. Oktober 2001, S.1.

²³ Ebenda.

²⁴ Vgl. FAZ vom 29. 10.2001.

²⁵ Schon am 19. September wies der Bundesdatenschutzbeauftragte Joachim Jacob in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung darauf hin, dass die Exekutive schon längst die erforderlichen Befugnisse hat, dass es jedoch am Vollzug in eklatanter Weise mangle (vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 19. September 2001, S. 6); vgl. weiterhin die einschlägigen Entschlüsse des Sondertreffens der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder am 1. Oktober 2001 in Bonn sowie der 62. Datenschutzkonferenz in Münster vom 24. bis 26. Oktober 2001.

²⁶ Werner Maihofer, Innen- und Rechtspolitik: Im Zweifel für die Freiheit. in: Hans-Dietrich Genscher (Hg.), *Liberalie in der Verantwortung*, München–Wien 1976, S. 83ff.

²⁷ Zit. nach: Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode Drucksache 14/... (noch ohne Nr.) vom 8. Oktober 2001, S. 4.

²⁸ Ebenda, S. 85.

²⁹ Ebenda, S. 88.

³⁰ Vgl. Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin–New York 1984; dazu kritisch: Ralf Bendrath, *Von „Freiheit stirbt mit Sicherheit“ zu „Keine Freiheit ohne*

Widerspruch zwischen Freiheitsverbürgung und Sicherheitsgewährung in einem freiheitlichen Rechtsstaat die Antwort: ‚in dubio pro libertate!‘ – im Zweifel für die Freiheit. Das hat zur Folge, dass auch bei jeder Gesetzgebung in einem freiheitlichen Rechtsstaat derjenige die zwingende Notwendigkeit eines Gesetzes darlegen muss, der eine Freiheitseinschränkung des Einzelnen zugunsten der Sicherheit des Andern vornehmen will; und nicht umgekehrt. (...) Der freiheitliche Rechtsstaat steht so in seiner Bewahrung unter dem doppelten Grundsatz: Soviel Freiheit wie möglich! Soviel Sicherheit wie nötig; und nicht umgekehrt.“²⁸ Aus diesem Grundsatz folgte für Maihofer, dass er sich vehement gegen eine „Sicherheitspolitik gewissermaßen auf Verdacht und Vorrat“ aussprach, die „zutiefst freiheitlichen Wertvorstellungen“ widerspreche.²⁹

Genau als ein solches Gesetzespaket für alle Fälle ist das nun verabschiedete Anti-Terror-Gesetz gedacht. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass von konservativer Seite seit einigen Jahren versucht wird, die Fiktion eines Grundrechtes auf Sicherheit in die staatsrechtliche Diskussion einzubringen. Dabei wird behauptet, dieses Grundrecht sei im Grundgesetz implizit vorhanden.³⁰ Wenn dieses jedoch genauso wie die Freiheitsrechte gegen den Staat eingeklagt werden könnte, wäre der Staat zur grenzenlosen Vorsorge gegen möglichst viele Unsicherheiten verpflichtet. Denn weil das Sicherheitsempfinden höchst unbestimmt ist, und ängstliche Naturen beispielsweise wesentlich stärkere Sicherheitsbedürfnisse empfinden als unbekümmerte und zukunfts offene Menschen, lässt sich unter dieser Perspektive schwer entscheiden, wann der Vorsorge genug getan ist.

Vollzugsdefizite abbauen: Folglich wird, wenn man die Existenz dieses Grundrechtes akzeptiert, der Tendenz zur Aufblähung der Sicherheitsvorschriften und -apparate Tür und Tor geöffnet. Demgegenüber würde eine genaue Prüfung der geltenden Sicherheitsgesetze zeigen, dass es nicht notwendig ist, Gesetzeslücken zu schließen, sondern Vollzugsdefizite – bei den zum Teil erst lange nach dem Rücktritt Maihofers beschlossenen Gesetzen – zu beheben.

Schon bei der Wiedereinführung der Rasterfahndung, erst recht aber beim Ent-

wurf des „Sicherheitspakets II“ fällt auf, dass die vorgesehenen Eingriffe überwiegend in die Richtung der Schaffung des „gläsernen Menschen“ gehen – sei er nun einreisewilliger oder schon im Inland lebender Ausländer oder deutscher Staatsbürger. Sie geraten insofern mit dem vom Bundesverfassungsgericht 1983³¹ aus den Artikeln 1 und 2 GG abgeleiteten Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Konflikt, wenn sie Gesetzeskraft erlangen.



Die Politik arbeitet „hart am Problem“...
Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Oktober 2001

Daher wiesen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder schon in einer Erklärung vom 1. Oktober darauf hin, „dass die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zur Terrorismusbekämpfung bereits über weitreichende Befugnisse zur Datenverarbeitung verfügen. So ist z. B. die Rasterfahndung zu Strafverfolgungszwecken generell möglich, in den meisten Ländern auch zur Gefahrenabwehr durch die Polizei. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge kann bereits heute Erkenntnisse über terroristische Aktivitäten an den Verfassungsschutz und die Polizei übermitteln. Auch ist eine effektive Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz durch die geltende Rechtslage gewährleistet; Vollzugsdefizite sind kein Datenschutzproblem. Zu pauschalen Forderungen nach Einschränkung des Bürgerrechts auf Datenschutz besteht deshalb kein Anlass. Die Datenschutzbeauftragten betonen, dass Datenschutz nie Täterschutz war und auch in Zukunft nicht sein wird.“³²

Zu den Vollzugsdefiziten zählt auch und insbesondere der quantitative und qualitative Personalmangel beim Bundeskriminalamt, beim Bundesgrenzschutz, bei der Zollfahndung, den Geheimdiensten und den Länderpolizeien. Da dieser Mangel – z. B., was die Einstellung kriminalpolizeilich qualifizierter Mitarbeiter mit hinreichenden Kenntnissen des Arabischen oder von Turksprachen anbelangt – nicht innerhalb weniger Wochen oder Monate behoben

werden kann, haben sich die Sicherheitspolitiker der „Volksparteien“ auf Ersatzhandlungen verlegt. Sie glauben offenbar, durch Verschärfungen geltender Gesetze der verunsicherten Öffentlichkeit demonstrieren zu können, dass sie „hart am Problem“ arbeiten.

Da mag es Schröders grüne Partner trösten, dass sie in Koalitionsgesprächen eine Zusage erreichten, dass einige Bestimmungen nur für fünf Jahre gelten sollen.

Doch wo der Gesetzgebungseifer für die Terrorbekämpfung ungeeignete oder überflüssige Freiheitseinschränkungen zur Folge hat, ist jeder Tag zuviel.

Passgenauigkeit überprüfen und Wildwuchs verhindern: Um unsinnige Gesetze zu verhindern hätten vor der endgültigen Verabschiedung des „Sicherheitspaketes II“ die einzelnen Vorhaben daraufhin geprüft werden müssen, ob und inwieweit sie – falls es sie vor dem 11. September 2001 schon gegeben hätte – dazu beigetragen hätten, diese Anschläge zu verhindern oder die bis kurz zuvor in Deutschland unauffällig als „Schläfer“ lebenden Terroristen rechtzeitig dingfest zu machen.

Aus diesem Grund waren z. B. die geplanten Veränderungen bei den Pässen und Personalausweisen auf Kritik gestoßen: Mindestens zwei der Flugzeugentführer, die längere Zeit vorher in Deutschland lebten, waren hier unter ihren wirklichen Namen gemeldet. Der eine war ein Ägypter, der ver-

mutlich erst nach seiner Einwanderung zu seiner Tat angestiftet wurde. Man hätte ihn allein wegen seiner Frömmigkeit auch bei verschärften Einreisevorschriften nicht daran gehindert, hier zu studieren. Der andere besaß einen deutschen Pass, weil er hier als Sohn einer Deutschen geboren wurde. In keinem dieser Fälle wäre also durch biometrische Merkmale oder durch Fingerabdrücke in den Pässen den Tätern frühzeitig auf die Spur zu kommen oder die Tat zu verhindern gewesen.

Da die Täter mit den von ihnen entführten Flugzeugen ums Leben kamen, hätten diese Informationen ebenso wenig zur nachträglichen Aufklärung ihrer Urheber-schaft beitragen können, denn alle diese Merkmale sind mit den Trümmern der *twintowers* untergegangen. Zwar ist nicht auszuschließen, dass es möglich ist, künftig einigen Attentätern durch solche codierten Kennzeichen auf die Schliche zu kommen, doch bis alle deutschen Personalausweise und Pässe hiermit versehen sein werden, vergehen mindestens zehn Jahre.

Davon abgesehen wären Ausländer, die sich z. B. als Angehörige von EU-Staaten in Deutschland aufhalten und frei bewegen können, hiervon nicht erfasst.³³ Auch unter diesem Aspekt ist an der Effektivität dieses noch ausstehenden Vorhabens zu zweifeln. Datenschützer machen darüber hinaus darauf aufmerksam, dass die in den Ausweispapieren gespeicherten Daten nur dann effektiv kontrolliert werden können, wenn sie mit einer zentralen Datei abgeglichen werden können. Dort bestünde dann jedoch die Gefahr eines behördlichen Missbrauchs.³⁴ Wenn jetzt um des Koalitionsfriedens willen darauf verzichtet werden soll, eine Zentraldatei anzulegen, wäre es nur konsequent, das kostspielige und zeitaufwendige Verfahren der Vergabe neuer Ausweispapiere ganz bleiben zu lassen.

Da Terroristen offenbar mit mehr blutrünstiger Phantasie und krimineller Energie begabt sind als mit der, Flugzeuge in Hochhäuser zu lenken, ist es auch statthaft, z. B. danach zu fragen, ob Einzelne oder Gruppen, die biologische Kampfstoffe wie Milzbranderreger herstellen oder mit ihnen hantieren, mithilfe der vorgesehenen Maßnahmen rechtzeitig daran gehindert werden können, Schaden anzurichten. Bei Tätern, die technisch versiert genug sind, mit gefährlichen Stoffen umzugehen, kann man

wohl davon ausgehen, dass sie ohnehin Handschuhe tragen, wenn sie ihre Materialien in Briefumschläge füllen, so dass diese wahrscheinlich nur die Fingerabdrücke des Briefträgers aufweisen. Selbst wenn man derartige Prüfungen noch auf weitere mögliche Tatwaffen und Tatvorgänge ausdehnt und dabei zu einigen positiven Ergebnissen gelangen sollte, wird sich zeigen, dass grundsätzliche Probleme des rechtsstaatlichen Umgangs mit der organisierten Kriminalität, wozu auch der Terrorismus zu zählen ist, durch verschärfte Sicherheits-gesetze nicht auszuräumen sind.

Eines dieser Probleme ist, dass besonders große Gefahren von „Schläfern“ ausgehen, die sich möglicherweise jahrelang sozial angepasst und gesetzeskonform in der Gesellschaft bewegen. Was dabei die Rasterfahndung erbringen soll, ist höchst fragwürdig (vgl. *die Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums auf Seite 3*). „Schläfer“ müssen keine Ausländer sein; so blieben die inländischen Freizeit-Terroristen der Revolutionären Zellen der achtziger Jahre weithin unerkannt. Ob die Neuauflage der Rasterfahndung mit Blick auf diese Tätergruppe größere Erfolge zeitigt als der berühmte Kommissar Zufall, bleibt abzuwarten.

Doch der absehbare Nebeneffekt, dass Menschen, die muslimischen Glaubens sind oder so aussehen, als könnten sie aus dem Orient stammen, von ihren Nachbarn, Studien- und Arbeitskollegen verdächtigt werden, behindert die Integration von Zuwanderern und kann zu einer Stigmatisierung und Ghettoisierung bestimmter Gruppen führen. Wenn Deutschland weiterhin welt-offen bleiben, Menschen aus fernen Ländern hier studieren oder bereit sein sollen, mit einer Greencard hier zu arbeiten, dann darf dieses Misstrauen nicht von Staats wegen geschürt werden.

Ein anderes Problem ergibt sich daraus, dass präventive Gesetze eigentlich nur dann sinnvoll sind, wenn sie nicht nur den rechtzeitigen Zugriff auf potenzielle Täter erleichtern, sondern bei diesen wenigstens im Ansatz auch einen Abschreckungseffekt bewirken können. Dies funktioniert aber offensichtlich dort nicht, wo jemand, der einen Terrorakt plant, dabei auch das eigene Leben bewusst opfert, ja wo für ihn möglicherweise subjektiv der eigene „Märtyrertod“ noch wichtiger ist als der Tod seiner Opfer. Abschreckung durch höhere Straf-

Sicherheit“? Über die Umwertung des Staates und das „Grundrecht auf Sicherheit“, in: *antimilitarismus information*, 27. Jg., Heft 12, Dezember 1997, S. 11ff.

³¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, in: BVerfGE 65, S. 1ff.; vgl. Hansjürgen Garstka, *Datenschutz und Informationelle Selbstbestimmung als Grundrechte in der Informationsgesellschaft*, in: *Vorgänge*, 155, Heft 3, 2001, S. 128ff.

³² Entschließung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder bei ihrem Sonder-treffen in Bonn am 1. Oktober 2001.

³³ Vgl. Entschließung der 62. Datenschutz-konferenz des Bundes und der Länder „Bio-metrische Merkmale in Personalausweisen und Pässen“, Münster, 24. bis 26. Oktober 2001.

³⁴ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 2. Dezember 2001, S. 2.



Christian Büttner/Berthold Meyer (Hg.)

Integration durch Partizipation
„Ausländische Mitbürger“ in demokrati-schen Gesellschaften

Frankfurt am Main/New York 2001

androhung und im Falle der Dingfestmachung eines Täters durch schnelle Aburteilung könnte allerdings zur Minimierung der Zahl von „Trittbrettfahrern“ beitragen, die z. B. die Polizei mit falschen Bombendrohungen oder Milzbrandbriefen von den eigentlichen Aufgaben abhalten.

Alles in allem wird eine genauere Überprüfung der verschiedenen jetzt beschlossenen wie auch der noch in der Schwebe befindlichen Vorhaben auf ihre Passgenauigkeit für die Terrorprävention eher bescheidene Ergebnisse bringen, zumindest lassen sie kaum eine höhere Vorwegaufklärung erwarten als eine konsequente Anwendung der bisherigen Gesetzeslage. Dafür sprechen mehrere Gründe:

Erstens gibt es absolute Sicherheit gegen Terroranschläge so wenig wie gegen Kriminalität überhaupt. Auch schärfere Gesetze greifen bestenfalls dann, wenn diejenigen, die sie anwenden sollen, personell und materiell hinreichend dafür ausgestattet sind. Schon deshalb wäre es sinnvoller gewesen, zuerst einmal die vorhandenen Gesetze auch voll auszuschöpfen. Sollten jedoch hierzulande schwerwiegende Anschläge etwa gegen Atomkraftwerke drohen oder ein anderer, von der Polizei nicht mehr allein zu bewältigender Notstand akut werden, könnte der Bundestag sogar die im Grundgesetz verankerten Notstandsregelungen zur Anwendung kommen lassen und die Bundeswehr zum Objektschutz oder für andere Aufgaben der Polizei zur Seite stellen, ohne dass es dazu neuer Vorschriften oder gar der von der CDU/CSU vorgeschlagenen Verfassungsänderung bedürfte.

Zweitens leben der Terrorismus wie das Treiben der „Trittbrettfahrer“ von ihrer Pu-

blizität. Hier tritt ein Dilemma zwischen der Pressefreiheit und dem Bemühen zu Tage, dem Terrorismus einen wichtigen Nährboden zu entziehen. Zwar sind einige Terrorakte so spektakulär, dass sie zwangsläufig in einer offenen Gesellschaft Aufregung und publizistischen Nachhall erzeugen. Dagegen ist nichts einzuwenden, sofern und solange dadurch weder Hysterie noch Fremdenfeindlichkeit geschürt werden. Aber nicht jeder vermeintliche Anthrax-Brief gehört sofort in die *Tagesschau* und eigens dafür angesetzte *Brennpunkt*-Sendungen sowie auf die Titelseite der *Bild*-Zeitung. Gelänge es, durch journalistische Selbstkontrolle von der quoten- und auflagensteigernden Sensationspublizistik zu einer gut recherchierten und versachlichten Berichterstattung überzugehen, so ließe sich wenigstens den „Trittbrettfahrern“ die Freude an der Selbstbespiegelung verderben. Dann könnte sich zum einen die Polizei mehr auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren. Zum anderen entstünde weniger Angst und geringerer volkswirtschaftlicher Schaden.

Drittens täte der Bundestag gut daran, den jetzt beschlossenen wie auch den noch anstehenden Gesetzesänderungen eine wesentlich kürzere, nämlich zweijährige Überprüfungsfrist mit auf den Weg zu geben, damit niemand vergessen kann, dass Freiheitsrechte für einen bestimmten Zweck eingeschränkt wurden, nach dessen Wegfall sie auch wieder voll zur Geltung kommen können. Nur wenn diese beiden Schwellen in den Gesetzgebungsprozess eingebaut werden, besteht die Aussicht, dass der freiheitliche demokratische Rechtsstaat die Herausforderung des Terrorismus gewinnt, weil er seine eigenen Werte ernst nimmt.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332



Prof. Dr. Berthold Meyer (Jahrgang 1944) ist Projektleiter der HSFK, Mitglied der Forschungsgruppe „Rüstungskontrolle und Abrüstung“ und lehrt an der Universität Marburg.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 30 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen vor allem zu den Themen: Rüstungskontrolle und Abrüstung, Internationale Organisation sowie Entwicklung und Demokratie. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Kon-

fliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und andere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit gibt.

V.i.S.d.P.: Nicola Buskotte, Presse- und Öffentlichkeitsreferat der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81

E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Druck: CARO Druck

ISSN 0945-9332