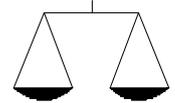




GMS



GEMEINSCHAFT FÜR MENSCHENRECHTE IM FREISTAAT SACHSEN e.V.
Mitglied im FORUM MENSCHENRECHTE

Eberhard König

Sicherheit und / oder Freiheit? -

Einspruch zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen

GMS-Schriftenreihe

Heft 10

Dr. rer. nat. Eberhard König

Mitglied des Präsidiums der

GEMEINSCHAFT FÜR MENSCHENRECHTE
IM FREISTAAT SACHSEN (GMS) e. V.

<http://www.GMS-dresden.de>

Redigiertes Manuskript des Vortrages
"Otto-Paket" und die innere Sicherheit in Deutschland

Dresden, 04.November 2002 - Johannstädter Kulturtreff

Eberhard König

Sicherheit und/oder Freiheit? - Einspruch zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen

Mit der Wiedervereinigung Deutschlands vor 12 Jahren ging auch der kalte Krieg zu Ende, der mehr als vier Jahrzehnte währte. Die Welt stand vor der Möglichkeit den "gerechten Frieden" zum Leitprinzip werden zu lassen. Zwar bestand ein wesentliches Problem weiterhin darin, dass die meisten der aktuellen Konflikte sich zwar tatsächlich in den Grenzen eines einzelnen Staates abspielten, sich von vielen dieser Konflikte aber zu Recht sagen ließ, sie würden den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährden. Folgerichtig unterbreitete 1992 der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali der Weltöffentlichkeit "Eine Agenda für den Frieden". Die Washington Post schrieb damals in ihrem Leitartikel: " Boutros-Ghali vertritt eine weitreichende internationalistische Vision der Vereinten Nationen: Er will die Mitgliedsstaaten dazu bringen, einige souveräne Vorrechte an größere, gemeinsame politische Organisationen abzutreten. ... Seine beharrliche Forderung, die UNO müsse die erforderlichen Ressourcen, Erfahrungen und Fähigkeiten mobilisieren können, um die Spannungen des internationalen Lebens zu mildern erscheint uns unwiderlegbar."¹ In diesen Wochen wird diese Vision und Hoffnung in Verbindung mit der UNO vollständig verspielt. Internationale Kriege beliebigen Ausmaßes, bis hin zur Möglichkeit einer Neuauflage von Hiroshima, sind wieder führbar geworden, obgleich es nirgendwo auf dieser Welt den einfachen Menschen gibt, die diese Kriege braucht oder will.

Unter Vorherrschaft der USA wird der Weltgemeinschaft eine verheerende Strategie internationaler Konfliktbewältigung übergestülpt, bei der an die Stelle der kommunistischen Regimes aus der Zeit des kalten Krieges der internationale Terrorismus, die Schurkenstaaten, die Achse des Bösen zu Feinden erklärt werden, die auszurotten sind, bevor die Welt friedlich werden kann. Auch wenn diese Strategie durch die UNO nicht gestützt und gebilligt wird, wenn sie von einigen mitteleuropäischen Staaten nicht vollständig mitgetragen wird, so bricht sie sich Stück für Stück und immer verlustreicher in der Weltpolitik Bahn. In dieser Strategie ist eine der Hauptursachen zu suchen, dass heute die Sicherheit der Völker in qualitativ neuem Maß bedroht ist.

Welche Hauptursachen für eine derartige Entwicklung müssen diejenigen erkennen und offen benennen, die einen dauerhaften gerechten Frieden wollen und die Menschenrechte als universell und unteilbar verwirklichen möchten.

Drei strukturelle Hauptursachen für die Bedrohung der Sicherheit der Völker

1. Die Ungleichheit der Verteilung des Reichtums auf dieser Erde hat in den letzten Jahren entgegen aller scheinbaren Bemühungen und Beteuerungen eine derartige Beschleunigung erhalten, dass sie bislang funktionierende Gleichgewichte zerstört und bei den Ausgezehrten eine aggressive Notwehr produziert hat.

2. Die Globalisierung als unumkehrbare Entwicklung in verschiedensten Formen - die der Kapitalströme, der Wirtschaft, der Technologie, der Informationen, der

¹ Vgl.: Boutros Boutros-Ghali: Hinter den Kulissen der Weltpolitik, Hamburg, Discorsi 2000, S. 41

Umweltveränderung, des kulturellen Wandels bis hin zum Drogenschmuggel, der Kriminalität und des Terrorismus - bringt einen Rhythmus und Probleme in rasender Geschwindigkeit hervor, die an die Stelle der gegenwärtigen anarchischen politischen Strukturen in der Welt - bei gleichzeitiger Hegemonie einer Supermacht - globale internationale politische Strukturen setzen muss.

Aus heutiger Sicht war die Gründung der Vereinten Nationen und das was sie 1945 in San Francisco konzipierte, nicht nur eine Illusion, sondern hat Leistungen und Erfahrungen vorzuweisen, mit denen sie auch vorgenannten Anspruch gerecht werden könnte, vorausgesetzt, die USA ließen es zu. In seinem persönlichen Rechenschaftsbericht für den Zeitraum 1992-1996 resümiert der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen: "In der gesamten ersten Hälfte der neunziger Jahre erforderten viele kritische internationale Probleme eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten. Wenn den vereinten Nationen erlaubt wurde, ihrer Aufgabe ohne die Einmischung der USA nachzukommen, wie etwa in Mosambik, verlief der Einsatz erfolgreich. Wenn die Vereinigten Staaten das Gefühl hatten, die Vereinten Nationen aus politischen Gründen zu brauchen, wie etwa in Haiti, erfüllten die Operationen ebenfalls ihren Zweck. Doch wenn die Vereinigten Staaten den Anschein erwecken wollten, aktiv beteiligt zu sein, in Wirklichkeit aber harte Entscheidungen vermieden, wie zum Beispiel in Bosnien, Somalia, Ruanda, wurden die Vereinten Nationen falsch eingesetzt, missbraucht oder von den USA der Unfähigkeit bezichtigt, und die Operationen scheiterten auf tragische und schreckliche Weise."²

Die Faktenlage im Jahr 2002 beweist mit Eindringlichkeit, für die militärisch machtvolle Position der USA wird das international gültige Völkerrecht immer stärker zur lästigen Fessel und das Bestreben "out of area" zu handeln ist Wirklichkeit. Es ist nicht Unterstellung, sondern faktisch belegbar, dass die USA von heute nicht einmal mehr die USA des Vietnamkrieges sind:³

- Friedenspolitisch bedeutsam ist, dass es in den USA keine machtvolle Debatte über die USA Politik gibt. Die Gesellschaft scheint nahezu gleichgeschaltet, so dass Impulse für gewaltfreie Lösungen durch die Friedensbewegung der USA vorwiegend über deren Wirken im Ausland ausgelöst werden.
- Die Aufrüstung geht mit Riesenschritten voran und setzt sich über bisher bestehende rechtliche Schranken hinweg. Die Neuorientierung der US-Nuklearwaffenstrategie sieht eine drastische Erweiterung des Einsatzspektrums von Atomwaffen vor. Bedenklich erscheint die Entwicklung von Mini-Atomwaffen. Das Wort "Mini-Nukes" darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich um Waffen mit großer Sprengkraft und starker Neutronenstrahlung handelt. Mit dieser neuen Atom-Strategie wird auch die im Zuge von Rüstungskontrollprozessen gegebene Zusage der offiziellen Atom-Mächte, keine Atomwaffen gegen Nicht-Nuklearmächte einzusetzen, hinfällig. Das internationale System der Rüstungskontrollpolitik, insbesondere der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, ist auf das Höchste gefährdet.
- Alle Staaten müssen sich fortan als potentiell Ziel von Atomwaffen fühlen. Wer irgend kann, wird nun selbst atomar aufrüsten. Statt einer Friedensdividende ist eine neue Aufrüstungsrunde zu erwarten, die bereits mit der enormen Erhöhung des US-Militärbudgets nach dem 11. September eingeläutet wurde.
- Die Kündigung des ABM-Vertrages, der Aufbau eines Raketenschutzschildes und die nun de facto unbegrenzte Einsatzbereitschaft von Atomwaffen signalisieren, dass die einzige Globalmacht USA ihre Interessen vorwiegend mit militärischen Mitteln

² Vgl. ebenda S. 400 f.

³ Vgl. Andreas Buro, "Ein Jahr nach dem 11. September" In: vorgänge, Heft 3/2002, S.87 f.

verfolgen wollen. Eine Militarisierung der internationalen Politik - noch weit über das bisherige Maß hinaus - wird die Folge sein. Die Vereinten Nationen und die Alliierten werden zu Hilfskräften bei der Beseitigung von Kriegsschäden.

- Die riesigen Kosten für die Aufrüstung verschärfen weiter den Ressourcenmangel für die Bewältigung der drängenden Probleme im Bereich Umwelt, der Sozialvorsorge, der Bildung, der Entwicklungspolitik und der vorbeugenden, zivilen Konfliktbearbeitung, um Frieden zu sichern und Gewalteskalationen zu vermeiden.

Aktuell sind alle Probleme, die mit der bisherigen Strategie der Terrorismusbekämpfung gelöst werden sollten eher eskaliert oder haben sich territorial ausgeweitet, anstatt einer tatsächlichen Lösung zugeführt zu werden. Vielmehr ist ein Krieg in Permanenz, ohne geographische Begrenzung zu erwarten. An dessen Ende werden sich bürgerlich parlamentarische Gesellschaften möglicherweise bis zur Unkenntlichkeit entdemokratisiert haben.

3. Die Organisation der Herrschaftssysteme in den Staaten, die sich als demokratisch und rechtsstaatlich hochloben, verliert diesen Charakter zunehmend, indem die Interessen weniger gegenüber den Interessen vieler noch rückhaltloser dominieren. Der Druck den politische Autoritäten in Parlamenten oder Parteien ausüben, um wirtschaftliche und militärische Vormachtsstellungen aufrecht zu erhalten und auszubauen ist eine "Sicherheitspolitik" für die Herrschenden und diametral gegen eine Demokratisierung der Gesellschaften gerichtet. Die Beweise liegen in der deutschen Geschichte genauso auf der Hand wie für die der USA, je friedlicher Politik nach innen wirkt, desto friedlicher zeigt sie sich auch nach außen und umgekehrt.

Diese Feststellung hat viele Facetten und bestimmt zutiefst unser heutiges Menschsein. Vor dem Hintergrund, der unser Dasein immer stärker durchzieht, dass die meisten Menschen aus dem etwas zu machen pflegen, was man aus ihnen macht, wird dieser Demokratieabbau im inneren als Voraussetzung für Aggressivität nach außen ungenügend wahrgenommen. Der Philosoph Günther Anders spricht von der unglücklichen Pflicht des Konformisten, aus der Illusion der Freiheit niemals heraus zugehen. Und diese Pflicht erfüllt er dadurch, dass er die Überpräsenz der Gleichschaltung als deren Nichtexistenz missversteht. So effektiv also wirkt die Gleichschaltung im Marktgefüge, dass sie der politischen oder ideologischen Sondermaßnahme "Gleichschaltung" gar nicht mehr bedarf. Je vollständiger, ganzheitlicher eine Macht, desto stummer dürfe ihr Kommando sein: Irgendwann tun wir nur noch das, was uns angetan wird, irgendwann wird nur noch gedacht, was uns zugehört wird, irgendwann wird nur noch benötigt, was uns aufgenötigt wird. Anders meint, das Unmaß an falschen Angeboten werde uns peu a peu zum Gebot und die Gebote wiederum funktionieren rasch als Verbote: "nämlich so, dass sie den Nachfrager effektiv davon abhalten, sich anderes als das, was ihm offeriert wird, überhaupt auch nur vorzustellen." Noch krasser formuliert es Bruckner: " Ich höre lauter Schreie, aber die Menschen gehen ihrer Wege. Es sind heitere, verdrängende, mit Bedacht wegschauende Besiegte. Wir sind krank, und der Arzt in uns ist tot."⁴

Es stellt sich angesichts dieser Demokratie-Verwerfung die Frage nach der Wertepflege des grundsätzlich verbrieften Humanen, wie es in den allgemein anerkannten Menschenrechten normativ ausgedrückt wird. Da regierende Politik sich in der Rolle der Notverordnerin, der Pflichtverteidigerin des so genannten Interessenausgleichs versteht und dabei die Geduld der Menschennatur überstrapaziert, ist es zutiefst humanistische

⁴ Vgl. Hans -Dieter Schütt, Die Geduld der Politik, In: ND 21/22. Dez. S.22

Verantwortung der Nichtregierungsorganisationen ihre Stimme zu erheben. Gerade in der Antiterrorgesetzgebung der Bundesregierung nach dem 11. September offenbart sich ein Unmaß an Aushöhlung von Demokratie, an Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das Grundgesetz, die von der öffentlichen Meinung kaum registriert werden. Aus diesem Grund will auch die GMS in angemessener Lautstärke ihr "Nicht weiter so" in der Sicherheitspolitik begründen.

Der Menschenrechtsansatz für mehr Sicherheit

Wenn es um Recht im Allgemeinen und Menschenrecht im Besonderen geht, hat sich die progressive Menschheit in einem Prozess, der bis ins 18. Jahrhundert zurückgeht, rechtstheoretisch gemeinsame Standards geschaffen, die nicht und von niemandem zurückgestellt werden dürfen. Diese Standards erhalten einen Anspruch jedes Menschen auf Hilfe von anderen bei der Verteidigung der grundlegenden eigenen Freiheiten. Dieser Anspruch kann positiv sein, als Anspruch auf Hilfe und Unterstützung oder negativ als Zusicherung nicht behindert zu werden. Beides und darauf gründen sich Menschenrechte räumt der Freiheit für das menschliche Leben höchsten Stellenwert ein. Dieser, an Rechten orientierte Denkansatz unterscheidet, wie Institutionen und Staatsdiener Bürger behandeln und wie sich das auswirkt. Die traditionelle Überwachung der Menschenrechte konzentriert sich auf das Verhalten von Staatsbeamten und institutionellen Strukturen einer Gesellschaft. Selbst wenn harte Polizeimethoden z.B. die Zahl der Gewaltverbrechen insgesamt verringern, weil sie Angst und Schrecken erzeugen, kann man sie keinesfalls als Förderung bei der Verwirklichung der Menschenrechte auf Leben, Freiheit und Sicherheit von Personen feiern. Im Menschenrechtsdenken ist es als furchtbar zu bewerten, wenn Stellen und Personen, die eigentlich für die Sicherung von Gerechtigkeit verantwortlich sind, Menschen ungerechtfertigt Leid zufügen oder Ängste erzeugen. Seit Kant, der ja den Begriff der vollkommenen Pflicht prägte, und dahinter die Strenge und volle Bindung der Rechte an vorher festgelegte genaue Pflichten verstand, wird um das Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten gerungen und gestritten. Letztendlich lebt dieser Streit in der Gegenüberstellung von demokratischen Freiheiten - innerer Sicherheit erneut auf. Die Ablehnung oder Einschränkung des ethischen Anspruches auf natürliche und unveräußerliche Rechte für jeden Menschen läuft aber dem Grundgedanken für Mitmenschlichkeit und Solidarität zuwider, wie er im Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht wird: In dem es heißt, dass alle Menschen verpflichtet sind, anderen nicht zu schaden, sondern ihnen zu helfen. Die Allgemeine Erklärung erfordert einen Schutz gegen ungerechte Gesetze und Praktiken mit der Begründung, dass ungeachtet der bestehenden Gesetze, die Individuen Rechte haben, und zwar auf Grund ihres Menschseins und nicht wegen ihrer Staatsbürgerschaft oder irgendwelcher Fakten, die sich aus der Gesetzeslage eines Landes ableiten, dessen Bürger sie sind.⁵

Menschenrechte sind moralischer Anspruch an das Verhalten individueller und kollektiver Akteure und an die Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung. Die weit verbreitete Anwendung von zwei getrennt gehaltenen Denkansätzen, von denen der eine die menschliche Entwicklung und der andere die Menschenrechte im Visier hat und dabei der menschlichen Entwicklung aus spezifischen Interessenlagen heraus subjektive Prioritäten einräumt, ist auch bezüglich von mehr Sicherheit in der Welt nicht dienlich.

⁵ Vgl. Bericht über die Menschliche Entwicklung 2000, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. Bonn 2000, Kap. 1, S. 31 ff.

Menschliche Entwicklung und Menschenrechte sind von der Motivation her eng genug verknüpft, um kompatibel und übereinstimmend zu sein, und sie sind von der Strategie und der Konzeption her unterschiedlich genug, um sich in fruchtbarer Weise gegenseitig zu bereichern. Ein stärker integrierter Ansatz wird also erhebliche Vorteile bringen und in der Praxis die gemeinsamen Bemühungen um mehr Würde, Wohlergehen und Freiheit aller Menschen erleichtern. Leider haben die Regierung und speziell Herr Schily weder beim 1. noch beim 2. Sicherheitspaket diesem Grundanliegen gedient. Vielmehr wurde der lange Weg Deutschlands in den Präventionsstaat beschleunigend fortgesetzt und der irrtümliche Versuch unternommen, die Freiheit zu verteidigen, durch deren Beschneidung.

Zum Inhalt der beiden Sicherheitspakete

Das "erste Sicherheitspaket"

Das "erste Sicherheitspaket" wurde bereits acht Tage nach den Anschlägen vom 11. September vom Bundeskabinett beschlossen. Es enthielt drei Punkte:

§129 des Strafgesetzbuches, der die Bildung von terroristischen Vereinigungen unter Strafe stellt, soll durch den § 129b des StGB ergänzt werden, der das Verbot auf ausländische Organisationen ausweitet und selbst Sympathieerklärungen unter Strafe stellt. Damit soll eine Strafbarkeitslücke geschlossen werden, denn §§ 129, 129a StGB sind nur auf Vereinigungen anwendbar, die zumindest in Form einer Teilorganisation im Bundesgebiet bestehen. Die Einführung des §129b StGB lässt sich nur bedingt den Anschlägen vom 11. September zuordnen. Im Dezember 1998 hatten sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union schon verpflichtet, die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in ihrem Hoheitsgebiet strafrechtlich zu ahnden unabhängig vom Ort, an dem die Vereinigung ihre Operationsbasis hat oder ihre strafbare Handlung ausübt. Die Regelung ist daher in erster Linie durch die Bekämpfung "grenzüberschreitenden, regionalen Terrorismus in Europa" (z.B. Baskenland) motiviert. Gegenstand dieses Sicherheitspaketes ist ferner die Streichung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht. Nach § 3 des Vereinsgesetzes können Vereine verboten werden, wenn ihre Zwecke den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richten. Das Vereinsgesetz, und damit der Verbotstatbestand, findet aber nach § 2 Abs.2 Nr.3 des Vereinsgesetzes auf Religionsgemeinschaften und Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen, keine Anwendung. Durch die Streichung dieses Privilegs soll es möglich werden, in erster Linie extremistische islamistische Religionsgemeinschaften verbieten zu können. Auch diese Maßnahme wurde nicht durch den 11. September ausgelöst, sondern stand bereits vorher aufgrund konkreter Einzelfälle in der BRD zur Debatte, in denen Vereinigungen die Religionsausübung als Deckmantel für extremistische Ziele missbrauchten.

Daneben enthielt dieses Sicherheitspaket die Ankündigung, die Flugsicherheit durch eine Sicherheitsüberprüfung aller Flughafenmitarbeiter zu erhöhen. Die rechtliche Umsetzung erfolgte im "zweiten Sicherheitspaket". Die Maßnahmen des "ersten Sicherheitspaketes" stehen daher nur in einem zeitlichen und politischen, nicht aber sachlichen Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. September.

Das "zweite Sicherheitspaket"

Hierbei handelt es sich um ein Artikelgesetz, mit dem zahlreiche Vorschriften in unterschiedlichen Gesetzen geändert und angefügt werden. Etwa 100 Vorschriften in 17 Gesetzen und 5 Rechtsverordnungen sind von Änderungen durch das Artikelgesetz betroffen. Mit diesem "Anti-Terrorpaket" sollen Konsequenzen aus einer Bedrohung durch den islamistischen Terror gezogen werden. Während beim "ersten Sicherheitspaket" der Schwerpunkt auf repressiven Maßnahmen liegt, bezweckt das "zweite Sicherheitspaket" präventiven Schutz. Der Bundestag verabschiedete das Gesetz unter enormen Zeitdruck nach nur einstündiger zweiter und dritter Lesung am 14.12.2001, der Bundesrat stimmte am 20.12.2001 zu und am 01.01.2002 trat es in Kraft.⁶

Die Schwerpunkte der Änderungen und Ergänzungen bestehen in den erweiterten Aufgaben und neuen Befugnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes, des Bundesnachrichtendienstes und des Bundeskriminalamtes. Zudem wird der Datenaustausch zwischen diesen Behörden vereinfacht und intensiviert. So erfährt das Bundesverfassungsschutzgesetz 9 Änderungen, u.a. eine unmittelbare Auskunftspflicht von Banken und Geldinstituten gegenüber dem Verfassungsschutz, die Übermittlung von Telekommunikationsverbindungsdaten und Standortdaten, eingeschlossen die Legitimation des IMSI-Chatcher und die Verpflichtung der Telekommunikationsunternehmen Verbindungsdaten unmittelbar an den Verfassungsschutz zu übergeben.

Intensive Neuregelungen betreffen das Ausländer- und das Asylverfahrensrecht. Es sollen die Einreise terroristischer Straftäter nach Deutschland verhindert werden, identitätssichernde Maßnahmen im Visumsverfahren und die Grenzkontrollmöglichkeiten verbessert, sowie der Einsatz bewaffneter Flugbegleiter des Bundesgrenzschutzes in deutschen Flugzeugen ermöglicht werden.

Daneben trifft das Gesetz Vorkehrungen, um die Sicherheitsüberprüfungen von Mitarbeitern in lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen zu ermöglichen, biometrische Merkmale in die Personaldokumente zur Identitätssicherung aufnehmen zu können, die Rasterfahndung durch die Einbeziehung von Sozialdaten wirkungsvoller zu gestalten. Die Regelungen, welche die Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden betreffen, sind zunächst auf fünf Jahre begrenzt.

Der neue § 129b im Bundestag beschlossen

Der Bundesrat stimmte dem neuen Straftatbestand bereits am 27.09.2001 zu. Der Bundestag verabschiedete die Ergänzung am 26.04.2002. Nach dem bis zum 34.StrÄndG. vom 22.08.2002 geltenden Recht setzt die Strafbarkeit der Bildung einer kriminellen (§129) oder terroristischen (§129a) Vereinigung voraus, dass diese Vereinigung zumindest in Form einer Teilorganisation im Bundesgebiet bestehen.

"Auf den ersten Blick ist diese neue Vorschrift also eine logische materiell-rechtliche Reaktion auf das Feindbild des internationalen Terrorismus. Doch der Blick auf die Überschrift und den Gesetzeswortlaut zeigen, dass im Schatten des einen Feindbildes ein weiteres Feindbild aufgegriffen wurde. Die Überschrift lautet: *Kriminelle und terroristische Vereinigung im Ausland* und der Gesetzestext lautet: *Die §§ 129 und 129a gelten auch für Vereinigungen im Ausland*. Damit wird -in unabsehbarer Tragweite- die Strafbarkeit der kriminellen Vereinigung auf alle Begehungsformen auch außerhalb der Bundesrepublik ausgeweitet. § 129 StGB stellt als Katalogtat aber bereits jetzt das

⁶ Vgl. Bundesgesetzblatt Jg.2002 Teil I Nr.3, ausgegeben in Bonn am 11. Januar 2002 S.361-395

Einfallstor für sämtliche Grundrechtseingriffe von Polizei und Nachrichtendiensten dar. Im Ermittlungsverfahren über den *Anfangsverdacht* gerne als *Hebel* für jedwede Form von Grundrechtseingriffen benutzt, wird der Vorwurf mit Anklageerhebung oder im Urteil dann wieder fallen gelassen. - Und die Erkenntnisse? Verwertet!"⁷

Das Land Schleswig-Holstein hat in seinem Antrag zum damaligen Entwurf des Gesetzes wichtige verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht. Denn der Entwurf übernimmt kritiklos aus den schon bestehenden Vorschriften das Tatbestandsmerkmal des "Werbens" für eine kriminelle oder terroristische Vereinigung. Unter den Begriff des "Werbens" fällt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes aber schon die bloße Sympathiewerbung. Schleswig-Holstein hat beantragt, den Begriff des "Werbens" durch den Begriff "Anwerben" zu ersetzen, da andernfalls ein nicht lösbarer Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten freien Meinungsäußerung entstünde. Der Antrag ist im Bundesrat überstimmt worden. Dadurch wird es möglich, dass durchaus legitime Formen des Widerstandes gegen Diktaturen zum Gegenstand bundesdeutscher Ermittlungen (uneingeschränkt in den EU-Staaten) werden können. Internationale Kontakte und die politische Auseinandersetzung mit ausländischen Vereinigungen, wie der PKK oder PLO, können zum Risiko werden. Der Generalbundesanwalt hat zu entscheiden, ob es sich um eine ausländische terroristische Vereinigung handelt oder um eine Befreiungsbewegung, ohne zureichende Ermittlungsmöglichkeiten vor Ort. "Wir können in die Gefahr geraten, eventuell zur Weltpolizei werden zu müssen", befürchtet etwa der Vorsitzende Richter des Staatsschutzsenats beim Oberlandesgericht Düsseldorf, Ottmar Breidling.⁸

Dieser sehr kurz gefasste inhaltliche Überblick über den Inhalt der beiden "Sicherheitspakete" verdeutlicht: Sie sind nicht direkte Reaktion auf den 11. September. Nicht die tatsächliche Bedrohung motivierte den Gesetzgeber, sondern die Vorstellung von einer neuen, nicht genau definierbaren Bedrohungslage. Bundesinnenminister Otto Schily formulierte das im Bundestag so: "Wir müssen uns bewusst sein, was da angegriffen worden ist: New York ist die internationalste Stadt der Welt. Dort ist der Sitz der Vereinten Nationen. Unter den Opfern waren Menschen aus mehr als 80 Nationen dieser Welt. New York, ein Symbol für den Freiheitswillen dieser Welt, für die Demokratie in dieser Welt, war der Zielpunkt. Viele Menschen, die unter der Terrorherrschaft der Nazis oder unter der Terrorherrschaft anderer totalitärer Systeme verfolgt waren, haben in New York Zuflucht gesucht. Das ist in das Geschichtsbewusstsein der Menschheit tief eingegraben. Deshalb hat es auch diese große Bedeutung."⁹ Als gefährdetes Rechtsgut wird die Freiheit, die Demokratie im Allgemeinen und das "Bewusstsein der westlichen Welt" gesehen und nicht eine tatsächlich markierbare Gefahr für das Leben. Die Bedrohungslage wird nicht spezifizierten Tätern individuell zugerechnet sondern einem nebulösen Netzwerk des Terrorismus. Nur in der Abkehr von einer individuell zurechenbaren Täterschaft konnte das prinzipiell Neue gesehen werden, das auch die rechtliche Abwägung von Sicherheit und Freiheit bestimmte. Nicht drohende Rechtsgutverletzungen waren es. Zwar erreichte die Zahl der Opfer einer terroristischen Aktion eine neue Dimension, aber die Herausforderung eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates als solches war vor dem Hintergrund des deutschen Terrorismus in den siebziger Jahren und des andauernden Terrorismus in bestimmten europäischen Regionen nichts qualitativ neues. Nur zwei Umstände können für eine neue Bedrohungslage herangezogen werden: Zum einen die Auflösung eines örtlichen Zusammenhanges und zum anderen die Auflösung eines individuellen

⁷ Werner Leitner (Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht, München) Eröffnungsvortrag anlässlich des Strafverteidigerkolloquiums 2001 in Hamburg am 09.11.2001 "Feindbildstrafrecht zur Legitimation von Grundrechtseingriffen" S. 2 f.

⁸ Ottmar Breidling FR vom 12.10.01

⁹ Otto Schily, Deutscher Bundestag- 14. Wahlperiode, 209. Sitzung, 14.12.2001, BT-Plenarprotokoll 14/209, S.20758(B)

Zusammenhanges terroristischer Aktionen. Der Terrorismus der Netzwerke war entindividualisiert und er war entregionalisiert. Eine Beurteilung des Verhältnisses von Freiheitsrechten und Sicherheit muss diesem Aspekt Rechnung tragen. Andererseits blieb es auch nach dem 11. September bei der Wahrnehmung der Anschläge als terroristische Einzelakte, was zur Folge hatte, dass sich die getroffenen Maßnahmen im normalen rechtsstaatlichen Rahmen bewegen müssen. Auf ein Sonderrecht - etwa Kriegsrecht oder Ausnahmerecht - konnte nicht zurückgegriffen werden. Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Maßnahmen gibt es also keine neuen Prinzipien. Während in den USA durch die Assoziation zum Kriegszustand auf Sonderkompetenzen zurückgegriffen wurde, blieb infolge der anderen Gesamtbewertung der Lage in Europa dieser Weg versperrt.

Das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in den Antiterrorgesetzen im Lichte verfassungsrechtlicher Aspekte

In einer sehr fundierten Untersuchung von Oliver Lepsius, Professor für Öffentliches Recht, Universität Heidelberg: Dr. jur., Universität München; LL.M. University of Chicago¹⁰, auf die sich nachfolgende Wertungen vorrangig beziehen, werden als wichtigste grundgesetzliche Mittel des Freiheitsschutzes genannt: die Autonomie des Menschen, die Zusicherung der Grundrechte im Grundgesetz, der Rechtsschutz und die Gewaltenteilung. Es wird der Nachweis erbracht, dass mit den in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetzen der Freiheitsschutz auf allen vier Ebenen empfindlich betroffen wird. Es trifft Regelungen, die schwerwiegende Grundrechtseingriffe auslösen, es betrifft den Rechtsschutz, und es verändert die organisatorischen und kompetentiellen Sicherungen. Am problematischsten sind grundsätzliche Verschiebungen in der Stellung des Individuums als autonomes, freiheitliches, durch die Menschenrechte geschütztes Wesen.¹¹

Die Feststellung, dass bei der Abwägung von Freiheit und Sicherheit postulierte Sicherheitsbelange gegenüber Freiheitsrechten immer stärker und öfters siegen und sich gegen das Grundgesetz richten, soll in dem hier möglichen Umfang an drei ausgewählten, für uns bedeutsamen Richtungen bewiesen werden.

1. Entindividualisierung der Freiheit

Der verfassungsrechtlich heikelste Aspekt ist die neue Form einer Entindividualisierung der Pflichtigkeit, die den einzelnen Menschen nicht mehr als Individuum sondern als austauschbares Element einer prinzipiell gefährlichen Umwelt ansieht. Grundrechtliche Sicherungen drohen hier zu versagen und der Einzelne wird nicht mehr als prinzipiell rechtstreuer Bürger wahrgenommen, sondern umgekehrt als potentielle Gefährdung. Dahinter verbirgt sich ein Perspektivwechsel im Menschenbild, der sich verfassungsrechtlich nicht mit konkreten Maßstäben erfassen lässt, der aber für die Neubestimmung und Rechtfertigung der neuen Sicherheitsbefugnisse ausschlaggebend ist. Während bei den ersten Terrorismus- Gesetzen aus den 1970er Jahren noch von einer individuellen Bedrohung ausgegangen wurde, so dass die Maßnahmen auf individuelle Personenkreise zugeschnitten werden konnten, hat sich dieser Zusammenhang von individualisierbarer Gefahr und individuell zurechenbaren

¹⁰ Oliver Lepsius "Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheitsrechten in der Bundesrepublik Deutschland nach dem 11. September 2001" veröffentlicht in der dt. Fassung von: "Fighting Terror: How September 11 is Transforming German-American Relations" im April 2002 vom American Institute for Contemporary Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, veröffentlicht.

¹¹ Vgl. Ebd. S. 7-12.

Maßnahmen in Laufe der Zeit immer weiter verflüchtigt. Die Gefahr geht inzwischen nicht mehr von einem einzelnen Täter aus, sondern von einer insgesamt diffus bleibenden Bedrohungslage, die präventiv aufgeklärt werden soll. Da die Freiheit der Gesellschaft bedroht sei, muss der Einzelne mögliche Einschränkungen seiner individuellen Freiheit hinnehmen, wenn sie dem Ziel der Sicherung der gesellschaftlichen Freiheit dienen. Der Freiheitsschutz ist dann aber kein prinzipieller Individualschutz mehr, sondern ein Gesellschaftsschutz, an dem das Individuum teilhaben kann. Seine spezifischen individuellen Interessen, die womöglich gesellschaftlich nicht allgemein anerkannt sind, werden dann aber nicht mehr hinreichend geschützt. Die individuelle Freiheit ist eine Freiheit unter Gesellschaftsvorbehalt. Insbesondere Minderheitenrechte drohen bei dieser Art Vergesellschaftung der Freiheit Einbußen zu erleiden.¹² Die Entindividualisierung der Gefahren führt zu einer Entindividualisierung der Pflichten, damit aber auch der Rechte, die in ihrer Schutz- wie Abwehrfunktion von einzelnen auf die Gesamtheit übertragen werden.

2. Rechtliche Aufwertung der so genannten Schutzpflichten des Staates, zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen

Sollen Grundrechtseingriffe gerechtfertigt sein, muss zu ihrer Rechtfertigung auf ein höherwertiges Rechtsgut zurückgegriffen werden, zudem darf der Eingriff nicht unverhältnismäßig sein. Die Rechtfertigung sicherheitsrechtlicher Grundrechtseingriffe hat sich seit den Terroristengesetzen der 1970er Jahre einer besonderen grundrechtstheoretischen Konstruktion bedient, nämlich der so genannten Schutzpflichten. 1975 hatte das Bundesverfassungsgericht im Ersten Abtreibungsurteil aus Art. 2 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eine umfassende, im Hinblick auf den Wert des Lebens besonders ernst zu nehmende Pflicht des Staates gefolgert, jedes menschliche Leben zu schützen, es vor allem vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer, zu bewahren.¹³ Mit Hilfe der Schutzpflicht für das menschliche Leben konnte ein mit den individuellen Freiheitsrechten gleichrangiges Grundrecht in eine Rechtsgüterabwägung eingebracht werden. Von dieser individuellen Verankerung der Schutzpflicht, die im Sonderfall der Abtreibung zur Aufrechterhaltung der Freiheit gedient hatte, hat sich die Schutzpflichtendiskussion aber rasch entfernt. Von dieser Rechtfertigungsmöglichkeit hat das Bundesverfassungsgericht 1978 beim Kontaktsperregesetz sogleich Gebrauch gemacht.¹⁴ Der allgemein-abstrakte Schutz vor terroristischen Anschlägen konnte zur Rechtfertigung von individuell-konkreten Grundrechtseingriffen, hier den strafprozessualen Rechten der Beschuldigten und ihrer Verteidiger, herangezogen werden. Die Schutzpflichten haben sich damit von ihrer subjektivrechtlichen Herkunft zu einem objektivrechtlichen Grundsatz gewandelt.¹⁵ Mit dem ethisch und rechtlich fragwürdigen Trick, den Fötus denselben verfassungsrechtlichen Rang einzuräumen, wie einem mündigen Bürger, obgleich der Fötus in der Tat keine allgemeine Handlungsfreiheit hat und demzufolge der Staat nach seiner Religionsauffassung seinen Schutz und damit sein Schutzrecht geltend machen kann und soll, wird das Schutzrecht unzulässig ausgeweitet. So wird eine

¹² Vgl.: Ebd. S. 16.

¹³ BVerfGE 39, 1 (42)

¹⁴ BVerfGE 49, 24 (53) Eine zum Schutz von Leib, Leben oder Freiheit unerlässliche, zeitweilige Beschränkung des Beschuldigten in der Ausübung seiner gesetzlichen Verfahrensrechte, aus der ihm kein erheblicher bleibender Nachteil erwächst, verstößt deshalb auch nicht gegen das Gebot fairer Verfahrensführung. Damit verbundene unvermeidbare Verzögerungen laufen dem Beschleunigungsgebot nicht zuwider. Auch im Bereich des Grundrechts aus Art. 6 Abs. 1 GG kann eine Güterabwägung der vorbezeichneten Art Beschränkungen rechtfertigen

¹⁵ Vgl. Oliver Lepsius "Das Verhältnis von....." S. 18.

Rechtsgüterabwägung nicht mehr zwischen individuell, verfassungsrechtlich verankerten Rechten vorgenommen, sondern zwischen individuellen Rechten und öffentlichen Belangen (sprich: politischen Interessen). Damit wird das geschlossene Rechtssystem zum Schutz der Freiheitsrechte geöffnet. Mit den Schutzpflichten geht also neben der Entindividualisierung auch eine gewisse Entrechtlichung der Grundrechtsdogmatik einher.¹⁶

3. Verminderung der Rechtssicherheit bei der Abwägung öffentlicher Belange mit individuellen Rechten

Die Entrechtlichung lässt sich beispielhaft an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Kontrolle des internationalen nichtleitungsgebundenen Fernmeldeverkehrs verdeutlichen. Da dieses Urteil dem augenblicklichen Stand der verfassungsrechtlichen Abwägung grundrechtlicher Freiheit mit internationalen Sicherheitsbelangen darstellt, durch den letztendlich auch die Maßnahmen des "Zweiten Sicherheitspaketes" gedeckt sind, soll hierauf eingegangen werden. Es unterliegt keinem Zweifel, dass die im "Verbrechensbekämpfungsgesetz" vorgesehenen neuen Befugnisse des BND Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis darstellten. Nach der gängigen Grundrechtsdogmatik lassen sie sich über Art.10 Abs. 2 GG rechtfertigen, wenn die gesetzliche Regelung einen Zweck verfolgt, der einem höheren Rechtsgut dient und verhältnismäßig ist. In früheren Jahren wurde noch darum gestritten, wie der rechtfertigende Zweck verfassungsrechtlich verankert sein muss, ob er grundrechtlich oder kompetenzrechtlich Erwähnung finden muss. In der aktuell einschlägigen Entscheidung vom 14.07.1999 geht das Bundesverfassungsgericht wie selbstverständlich davon aus, dass sich die gesetzlichen Maßnahmen als Verfolgung eines verfassungsrechtlichen verankerten Zwecks darstellen. Zur verfassungsrechtlichen Herleitung dieses Zwecks fehlen die Ausführungen des Gerichts. Sicherheit scheint ein selbstevidenter öffentlicher Belang geworden zu sein, der keiner normativen verfassungsrechtlichen Herleitung zu bedürfen scheint. Sicherheit wird als legitimer Zweck vorausgesetzt. Bei der gerichtlichen Abwägungsentscheidung stehen sich auf diese Weise zwei ungleiche Güter gegenüber. Auf der einen Seite ein subjektives Recht, auf der anderen Seite ein objektiver Belang, hier der Schutz vor Gefahren bewaffneter Angriffe oder des internationalen Terrorismus. Die Abwägung von Freiheitsrechten sieht sich rechtlich nicht mehr hergeleiteten oder begründungsbedürftigen Belangen gegenüber. In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes liest sich das folgendermaßen:¹⁶ Die Grundrechtsbeschränkungen dienen dem Schutz hochwertiger Gemeinschaftsgüter. "In den neuen Überwachungsfeldern haben sich gesteigerte Gefahren wegen der Zunahme international organisierter Kriminalität, insbesondere im Bereich des illegalen Handels mit Kriegswaffen und Rauschgift oder der Geldwäsche entwickelt. Auch wenn diese Aktivitäten einem bewaffneten Angriff an Gewicht nicht völlig gleichzustellen sind, werden die außen- und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik dadurch jedenfalls in erheblichem Maß berührt. Gefahren in bezeichneten Feldern sind auch nicht fern liegend. Im Bereich der Proliferation hat die Bundesregierung dafür hinreichende allgemein bekannte Beispiele angeführt, die Gefahren, die ihre Quellen durchweg im Ausland haben und mit Hilfe der Befugnisse erkannt werden sollen, sind von hohem Gewicht."

Indem eine normative Herleitung von Sicherheit unterbleibt, wird der Abwägungsbelang Sicherheit normativ unbegreifbar und damit auch unangreifbar. Damit darf der

¹⁶ BverfGE 100, 313 (382).

Gesetzgeber durch seine Wertung der "Bedrohungslage" das verfassungsrechtliche Schutzgut gestalten. Sicherheitszwecke werden nicht mehr verfassungsrechtlicher Rechtfertigung unterzogen, sondern als faktische Belange in eine Rechtsgüterabwägung gestellt. Da sich Fakten nicht abwägen lassen, sind herkömmliche Verfassungsmaßstäbe nahezu ausgeschaltet. Die verfassungsrechtliche Kontrolle wandelt sich so zu einer verfassungspolitischen Kontrolle. Verfassungsrecht ist zum Nachzeichnen politischer Abwägungen degradiert. Der Freiheitsschutz der Individuen lässt sich dann aber auch nur noch mit politischen nicht mehr mit rechtlichen Mitteln durchsetzen.

Normatives oder positives Recht, also formulierte Gesetze - so zu den Freiheitsrechten - binden den Staat als Grundrechtsverpflichteten an diese Gesetze. Er versucht sich zunehmend aus dieser Umklammerung zu befreien, indem er Sicherheit zum Staatszweck erklärt und im gleichen Atemzug den positiven Zweck - Sicherheit - durch das negative Rechtsgut - Gefahrenabwehr - ersetzt. Es muss Rechtsauffassung sein und bleiben, dass Sicherheit in der rechtspolitischen Diskussion wie in der verfassungsrechtlichen Argumentation nicht Staatszweck über allem sein kann. Wer das versucht, will das positive Recht der Rechtsideen durch überpositive Rechtsideen aushebeln und negiert damit, dass Sicherheit vor allem aus Rechtssicherheit entsteht. Will die Rechtsordnung die Idee der Sicherheit voranbringen, muss sie diese näher definieren und bestimmen.

Entschiedener Einspruch gegen einschneidende und menschenrechtsfeindliche Freiheitsbeschränkungen durch die Sicherheitspakete

Im Wissen, dass mit den Sicherheitspaketen nicht lediglich einige unpopuläre Maßnahmen zu kritisieren sind, sondern offensichtlicher Demokratieabbau zu verurteilen und zurückzudrängen ist, bekunden wir unseren entschiedenen Unmut über jede Art von unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen, über Verkürzungen des Rechtsschutzes, über bürgerfeindliche Neuregelungen in der Gewaltenteilung und Behördenorganisation und über die Entindividualisierung der Sicherheitsrechte.

1. Grundrechte - insbesondere Verstöße gegen Artikel 2 und 10 des Grundgesetzes

Die Befugniserweiterungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes ermöglichen diesen Ämtern das Einholen:

- von Informationen bei Banken und Finanzunternehmen über Konten und Kontoinhaber,
- von Auskünften bei Post-, Telekommunikations- und Luftverkehrsunternehmen über Geldflüsse, Kontenbewegungen und Kommunikationswege.

Analoge Befugnisse sind dem Militärischen Abschirmdienst durch die Möglichkeit der Sammlung und Auswertung von Informationen über Angehörige der Bundeswehr und des Bundesverteidigungsministeriums eingeräumt, wenn die Vermutung der Beteiligung an Bestrebungen gegen Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben der Völker aufkommt.

Der Bundesnachrichtendienst ist in die Lage versetzt, den Kapitalverkehr von Personen, die im Ausland leben, über deutsche Konten aufzuklären.

Diese und analoge Maßnahmen beschränken unverhältnismäßig die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 GG) und verstoßen in krasser Weise gegen das Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG). Da die betroffenen Personen oder Personengruppen von dieser Informations- und Datensammlung über sie in keiner Weise Kenntnis erhalten und diese Daten auch über einen langen Zeitraum gespeichert werden können, ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (ebenfalls Art.2 GG) gebrochen.

Die verletzten Grundrechte sind Grundrechte für jedermann, nicht nur für Deutsche und haben einen solch hohen Stellenwert, dass die vorgenommenen Eingriffe der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfen.

2. Verkürzung des Rechtsschutzes

Die Geheimhaltungsbedürftigkeit der oben genannten Datenerhebungen führt über den Grundrechtseingriff hinaus zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes. Aufgrund der Sonderregelung in Art. 10 GG. unterliegt die Erhebung und Sammlung von Daten und Informationen aus dem Fernmeldebereich nicht der gerichtlichen Kontrolle sondern einem Parlamentarischen Kontrollgremium und der so genannten G 10 - Kommission nach dem sogenannten Artikel -10 - Gesetz. Das setzt betroffene Bürger hoher Willkür aus. Das Parlamentarische Kontrollgremium wird über die Anordnung von Beschränkungen des Post- und Fernmeldegeheimnisses unterrichtet und muss dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen erstatten. Beschränkungen internationaler Kommunikationsbeziehungen z.B. die automatisierte Telefonüberwachung mit Suchbegriffen bedürfen der Zustimmung dieses Gremiums. Die G 10 - Kommission besteht aus vier Abgeordneten, die vom Parlamentarischen Kontrollgremium gewählt werden und sie entscheidet von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Beide Gremien sollen anstelle der gerichtlichen Rechtsschutzgewähr eine unabhängige Überprüfung der Eingriffe in Art. 10 GG sicherstellen. Da die Maßnahmen aus Geheimhaltungsgründen nicht bekannt werden, ist das eine Kontrolle völlig im Verborgenen, intern zwar auf den Einzelfall bezogen, aber nach außen anonymisiert und für die Öffentlichkeit nur ein abstraktes Gesamtbild der Eingriffe. Der einzelne Betroffene, der ja nicht unterrichtet wird, kann sich nicht wehren und wegen der eingeschränkten Verfahrensrechte hat er nicht einmal ausreichende Möglichkeit, Rechtsschutz zu erhalten. Darüber hinaus existieren Bereiche, in denen die Überprüfung durch das Parlamentarische Kontrollgremium schon mangels Kenntnis der Tatbestände nicht erfolgt bzw. in denen aus der Befürchtung heraus, dass Parlamentarier Geheimnisse preisgeben könnten, die Öffentlichkeit vollkommen ausgeschaltet wird.

Rechtsstaatliche Kontrolle ist immer nur um den Preis eines gewissen Maßes an Öffentlichkeit zu gewährleisten. Interne Kontrollen durch Sondergremien bleiben hinter einem solchen rechtsstaatlichen Kontrollniveau zurück. Wenn sie dennoch tatsächlich unverzichtbar sind, ist notwendig, dass die Ausnahmereiche so eng wie nur möglich gefasst und an präzise zu definierende Voraussetzungen geknüpft sind.¹⁷ Unverzichtbar ist ebenso die Festschreibung einer Berichts- und Unterrichtungspflicht der Sicherheitsbehörden gegenüber den Kontrollgremien. Derartige Forderungen sind im Terrorismusbekämpfungsgesetz aber für die meisten Fälle nicht vorgesehen.¹⁸ Die neuen Regelungen sind daher ein von der Öffentlichkeit abgenabelter Bereich von Grundrechtseingriffen.

3. Freiheitsbeeinträchtigungen durch Neuregelungen in der Gewaltenteilung und Behördenorganisation

¹⁷ Vgl. die restriktive Auslegung des Art. 10 Abs. GG durch BverGE 30, 1 (17ff), sowie zu Art. 8 EMRK das Urteil des EGMR, Neue Juristische Wochenschrift 1979, S1755

¹⁸ Vgl. §§ 8 Abs. 6, Abs. 8, § 9 Abs. 4 BverfSchG.

Anders als in den USA ist der Vollzug des Bundesrechts prinzipiell Sache der Länder. Die Exekutive ist auf der Bundesebene auf die Regierungsfunktionen beschränkt. Eine Bundesverwaltung ist nur in wenigen, im Grundgesetz ausdrücklich geregelten Fällen zulässig. Der Aufteilung der öffentlichen Gewalt auf Bund und Länder kommt eine freiheitssichernde Wirkung zu und verhindert die Konzentration von Gewalt und Kompetenzen. Ebenso ist die Trennung von Nachrichtendiensten und Strafverfolgungsbehörden Element der Freiheitssicherung. Strafverfolgung und Gefahrenabwehr ist Sache der Länder. Der Bund hat nur die Kompetenz, die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf dem Gebiet der Kriminalpolizei und des Verfassungsschutzes zu regeln. Die Trennung von Nachrichtendiensten und Strafverfolgung ist nicht nur organisatorisch gemeint, sondern schließt aus, dass Verfassungsschutzämter polizeiliche Befugnisse haben.¹⁹ Ein "Reichssicherheitshauptamt" sollte verfassungsrechtlich verhindert werden und auch das Bundesverfassungsgericht untersagt, dass Zentralstellen für Verfassungsschutz oder für Nachrichtendienste mit einer Vollzugspolizei zusammengelegt werden.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz erhält aber mit den Terrorismusbekämpfungsgesetzen die Aufgabe, auch solche Bestrebungen zu beobachten, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten. Bisher wurden die Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz durch einen speziellen Inlandsbezug eingegrenzt. Die Neuregelung verzichtet darauf und ermöglicht ihm, Vorfeldermittlungen in einem unbestimmten Ausmaß durchzuführen. Zwischen dem rein präventiven Charakter der Vorfeldmaßnahmen und repressiver Strafverfolgung ist von der Gesetzeslage her nunmehr kaum noch zu unterscheiden und das Bundesamt für Verfassungsschutz hat den Charakter einer eigenständigen Ermittlungsbehörde.

Die Kompetenzerweiterungen des Bundeskriminalamtes sind in dreierlei Hinsicht bedenklich: Zum einen hat es mit dem § 303 StGB (Computersabotage) neben den eigentlichen Staatsschutzdelikten eine originäre Ermittlungskompetenz erhalten. Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, da bereits die Kompetenznormen des Grundgesetzes dem Bundesgesetzgeber verbieten, eigene Strafverfolgungszuständigkeiten für das Bundeskriminalamt außerhalb der Staatsschutzdelikte zu begründen. Zum Zweiten hat das Bundeskriminalamt im Rahmen seiner Funktion als Zentralstelle zur Koordinierung der Zusammenarbeit der Bundes- und der Länderpolizei nunmehr ein eigenständiges und allgemeines Recht zur Datenerhebung nach § 7 II Bundeskriminalamtgesetz. Damit scheint zwar die zunächst geplante neue, verdachtsunabhängige und eigenständige Ermittlungskompetenz des Bundeskriminalamtes vom Tisch. Angesichts des drohenden Einbruches in eine der wenigen verbliebenen Länderkompetenzen in der Strafverfolgung, muss aber befürchtet werden, dass im Rahmen dieser Zentralstellenfunktion in größerem Umfang und ohne Absprache mit den Länderpolizeien Doppeldatenerhebungen einschließlich - doppelter Speicherung durchgeführt werden.²⁰ Zum Dritten wird der freiheitssichernde Aspekt der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung durch Änderungen des Bundeskriminalamts- in Verbindung mit dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz erneut angegriffen. "Bisher galt sein Prüfmechanismus dem Zugang zu klassifizierten Dokumenten oder Vorgängen. Zukünftig soll er sich auf sicherheitsempfindliche Tätigkeiten in verteidigungs- oder lebenswichtigen Einrichtungen beziehen, in Versorgungs- und Verkehrsbetrieben, Krankenhäusern, chemischen und pharmazeutischen Fabriken, Banken, Rundfunk- und Fernsehanstalten. Die

¹⁹ Erhard Denning, Die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei in Zeitschrift für Rechtspolitik 1981, S231ff.

²⁰ Vgl. Nils Leopold, Aufgeklärte Politik öffentlicher Sicherheit oder symbolischer Krieg gegen das Böse? in Zeitschrift für Rechtspolitik Heft 3, S.32f, 2002

Bundesregierung entscheidet allein wer darunter fällt. Nach einer umfangreichen Sicherheitenklärung des Betroffenen, folgt die Abfrage aller einschlägigen Register und Dateien, auch hinsichtlich der Ehe- und Lebenspartner. Zu negativen Ergebnissen wird der Betroffene gehört. Ein privater Arbeitsgeber erfährt nur, ob sein Mitarbeiter nach Meinung der Behörden zur sicherheitsempfindlichen Tätigkeit geeignet ist oder nicht.²¹ Bislang wurden nur Geheimnisträger sicherheitsüberprüft. Die Sicherheitsüberprüfung dient nunmehr auch der präventiven Gefahrenabwehr im Allgemeinen. Für diese Neuausrichtung fehlt dem Bund aber die Gesetzgebungskompetenz, da das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr Ländersache ist.

4. Die Entindividualisierung im Sicherheitsrecht

Nach dem bisherigen Polizei- und Sicherheitsrecht kann nur verantwortlich sein, wer durch sein Verhalten eine Gefahr verursacht hat oder die Sachherrschaft über eine Sache ausübt, von der eine Gefahr ausgeht. Polizeiliche Inanspruchnahme setzt eine Gefahr, zumindest den Verdacht für eine Gefahr voraus. Mit Pflichten kann nur belegt werden, wer durch sein Verhalten einen Anlass für eine Gefahrenabwehrmaßnahme gegeben hat. Der Polizeipflichtige muss also individualisierbar sein, er muss sich aus der Masse der Gesellschaft durch seine gefährdenden Handlungen herausheben und einen Gefahrenverdacht gesetzt haben. Nur dann kann ihm eine Handlungspflicht auferlegt werden. Das Recht nicht ohne konkreten Anlass kontrolliert zu werden, egal ob durch die verdachtslose Polizeikontrolle oder durch die Videoüberwachung in öffentlichen Räumen ist gebrochen. Auch alle Tatsachen und Versuche der breiten Erfassung biometrischer Daten oder der Rasterfahndung, stellen menschliches Verhalten unter einen prinzipiellen Generalverdacht, ohne dass der Einzelne daran etwas ändern kann.

Im Ausländer- und Asylverfahrensrecht liegt derjenige Bereich, in dem qualitativ die meisten Änderungen eintraten. Die Neuregelungen umfassen erweiterte Identifikationsmöglichkeiten, Datenaustausch, neue Versagensgründe für die Aufenthaltsgenehmigung, neue Ausweisungsgründe. Diese Maßnahmen bedienen sich desselben Gedankens entindividualisierter Verantwortlichkeiten wie für inländische deutsche Bevölkerung. Im Grundrechte - Report 2002 sind zu diesen Einschränkungen der Freiheitsrechte detaillierte Ausführungen zu finden und erlebte Beispiele dieser Eingriffe geschildert.²²

Jede einzelne, der hier kurz skizzierten Neuregelungen in den vier Hauptrichtungen verdient Aufmerksamkeit, erfordert Versuche zur Schadensbegrenzung und des Selbstschutzes. Gleichzeitig gilt es das Gemeinsame, die langfristige Tendenz bei der Abwägung von Freiheit und Sicherheit erkennen: Die Rationalität des Rechtes ist an die Rückbeziehung der Rechtspositionen gebunden. Wenn diese verloren geht, etwa weil sie prinzipiell unter einem Gesellschafts- oder Systemvorbehalt steht oder weil sie gegenüber Interessen wie Sicherheit unterliegt, droht der Verlust der rechtlichen Maßstäbe, auch der menschenrechtlichen.²³

Fazit

²¹ Burkhard Hirsch, Terror und Antiterror in Grundrechte - Report 2002, S. 23 ; Rowohlt Taschenbuch Verlag 2002

²² in Grundrechte - Report 2002, S. 36-67 ; Rowohlt Taschenbuch Verlag 2002

²³ Vgl. Oliver Lepsius "Das Verhältnis von....." S. 20

Freiheit ist kategorial eine Zielbestimmung. Sicherheit ist eine der Bedingungen, der Möglichkeit in Freiheit zu leben. Freiheit als Kern der Menschenrechte ist Voraussetzung für ein menschenwürdiges Leben. Sicherheit ist eine Randbedingung, welche die Verwirklichung dieses hohen Ziels befördert, erleichtert oder gar möglich macht. Es wäre leichtfertig dieses Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit zu ignorieren oder vorschnell zu harmonisieren. Die beiden Sicherheitspakete geben nun vor, so wie bei ähnlichen Anlässen in der Vergangenheit, einem "Grundrecht auf Sicherheit" zu dienen. Im Vortrag wurde der Nachweis geführt, dass hiermit aber nur eine paradoxe Rhetorik bedient wird. Grundrechte sind im klassischen Sinn Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen in bürgerliche Freiheit. Aus dem "Grundrecht auf Sicherheit" wird das Recht abgeleitet, das den staatlichen Eingriff nicht beschränkt, sondern fordert und rechtfertigt. Sicherheit wird versucht, in den meisten modernen Staaten in der Regel über Freiheitsbeschränkungen darzustellen. Im Vortrag wurde nachgewiesen, dass der Staat in einem ungebührlichen Maß in dieses Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit eingreift, es immer mehr zu Lasten der Freiheitsrechte hin zum Pol angeblicher Sicherheit verschiebt. Diese Art des Vorgehens kann nicht durch ein neues Verhältnis von Staat und Bürgern gerechtfertigt werden. Weder der Weg des Zustandekommen der Antiterrorgesetze, noch die Erläuterung dessen, wie sie den Bürger konkret betreffen, rechtfertigen mehr Vertrauen zum Staat. Vielmehr überfordert aktuelle Sicherheitspolitik Sicherheitsbehörden und Bürger, nutzt das Mittel die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen nicht, ebenso wie eine zeitliche Befristung der Sondermaßnahmen ungenügend angestrebt wird.

Nach einem Jahr des Wirkens dieser Gesetze muss die Frage erlaubt sein, ob wir uns nun durch ihr Wirken bereits sicherer fühlen können. Burkhard Hirsch beantwortet die Frage im Grundrechte - Report 2002 wie folgt: "Regierung und Koalition freuen sich, in einem Wahljahr "Handlungsfähigkeit" gezeigt zu haben. Manche Bürger werden den versprochenen Zuwachs an Sicherheit in der festen Überzeugung begrüßen, dass sie selbst von den Neuregelungen nicht berührt werden. Sie werden erst dann darüber nachdenken, wenn sie selbst, natürlich unberechtigt, in einen Verdacht geraten sind. Vielleicht steigt auch die Zahl der Bürger, die sich überwacht, kontrolliert und darin bestärkt fühlen, sich lieber auf ihre Privatheit zurückzuziehen, als sich in der öffentlichen Dingen zu engagieren.

Natürlich muss ein Staat in der Lage sein, die Aufgaben zu erfüllen, die der Bürger von ihm verlangt. Das erreicht man nicht, indem man immer neue Gesetze macht, immer neue Kontrollen und Zuständigkeiten übereinander häuft, anstatt zu prüfen, ob die schon beschlossenen Gesetze denn auch angewendet werden, wie sie wirken....Die Freiheit des Einzelnen ist nicht denkbar ohne die Freiheit der Gesellschaft. <<Man bekämpft die Feinde des Rechtsstaates nicht mit dessen Abbau und man verteidigt die Freiheit nicht durch deren Einschränkung.>> So heißt es im Manifest der Humanistischen Union von 1978. Erstunterzeichner war Rechtsanwalt Otto Schily.

Die Ursachen des Terrorismus und die Motive der Täter werden mit dem Abbau der verfassungsmäßigen Grenzen, durch Kontrollen und Ermächtigungen nicht verändert. Mit ihnen wird keine der eigentlich wichtigen Fragen beantwortet, nämlich durch welche politischen Entscheidungen und Leistungen die überall zunehmenden ethnischen, ökonomischen und kulturellen Konflikte abgebaut oder gemildert werden können. Das stand am 14. Dezember 2001 nicht auf der Tagesordnung. Leider."²⁴

Für einen offenen Dialog zwischen Regierenden und Nichtregierungsorganisationen zu wirksamer Sicherheitserhöhung stehen folgende Schwerpunkte:

²⁴ Burkhard Hirsch, Terror und Antiterror in Grundrechte - Report 2002, S. 25f ; Rowohlt Taschenbuch Verlag 2002

- Angemessenheit der sicherheitspolitischen Instrumente,
- Dialog zur Migrationspolitik und zur Verzahnung von äußerer und innerer Sicherheit,
- Europäische Sicherheit in einer europäischen Verfassung.

Ein besonderes Problem bei der Abwägung von Sicherheit und Freiheit liegt darin, dass das Gut Sicherheit im Unterschied zu den einzelnen präzisierten Freiheitsrechten diffus und unbestimmt bleibt. Die notwendige Definition von Sicherheit erweist sich als eine gesellschaftliche Aufgabe und nicht nur als exklusive des Staates. Erforderlich sind keine isolierten Problemanalysen, sondern interdisziplinär vernetzte Analysen über die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Konsequenzen von Sicherheit in der Gesellschaft. Wir als Menschenrechtsorganisation haben dazu Wissen und Vorschläge.