

Bürgerrechte & Polizei

111g. 78.
Nr. 2/2004

GEHEIM

Geheimdienste im Aufwind?

111g. 78. Nr. 2/2004
111g. 78. Nr. 2/2004
111g. 78. Nr. 2/2004

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**Verlag: **Verlag CILIP GbR**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantw.), Martina Kant, Norbert Pütter, Marion Knorr

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Trigger Digital- und Offsetdruckerei, Berlin

Berlin, August 2004

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen: Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Berlin; Albrecht Funk, Priv.-Doz. am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin, Pittsburgh, PA, USA; Martina Kant, Dipl.-Politologin, Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Freiburg; Wolf-Dieter Narr, em. Hochschullehrer, Berlin; Falco Werkentin, Stellvertretender Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes Berlin, Berlin

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin****Tel.: (030) 838-70462****Fax: (030) 775 10 73****E-Mail: info@cilip.de****WWW: <http://www.cilip.de>**

Personen: Einzelpreis 7,20 / Jahresabo (3 Hefte) 18,50

Institutionen: Einzelpreis 11,- / Jahresabo 32,50

Jahresabo zum Soli-Preis 25,- / Großer Soli-Preis 50,-

Alle Preise inkl. Porto · Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Editorial

Heiner Busch 4

Geheimdienste im Aufwind?

Geheimdienste taugen nur für den Herrschaftsmisbrauch – Einleitung

Wolf-Dieter Narr 6

„Sicherheitsarchitektur“ – Staatsschützerische Großbaustelle

Heiner Busch 14

Neue Formen der Kooperation von Polizei und Geheimdiensten

Stephan Stolle und Albrecht Maurer 29

Verfassungsschutz und Kriminalitätsbekämpfung

Fredrik Roggan 35

JungdemokratInnen unter Beobachtung

Udo Kauß 40

Das Versagen der parlamentarischen Kontrolle

Heiner Busch 48

EU-Geheimdienste und Terrorismusbekämpfung

Mark Holzberger 56

Der niederländische Geheimdienst und die Asylsuchenden

Wil van der Schans 65

Proteste gegen den Irak-Krieg und der Nötigungsparagraf

Martin Singe 72

Präventive Telekommunikationsüberwachung

Fredrik Roggan 77

Inland aktuell 82

Meldungen aus Europa 87

Chronologie

Alfred Becker 91

Literatur 100

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

Der Fall der Berliner Mauer im November 1989 ist das herausragende Symbol für das Ende des Kalten Krieges gewesen. Mit zwei anderen symbolischen Ereignissen ging im selben Monat auch der Kalte Krieg in der Schweiz zu Ende. Zum einen mit dem spektakulären Ausgang einer Volksabstimmung: Über 30 Prozent der Stimmbevölkerung sagten ja zur Abschaffung der Armee, der heiligen Kuh schlechthin des schweizerischen Staates. Zum andern mit der Veröffentlichung des Berichtes einer Parlamentarischen Untersuchungskommission. Diese hatte die Verhältnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unter die Lupe genommen und dabei festgestellt, dass die Bundespolizei, der Staatsschutz, 900.000 Personen und Organisationen in seinen Karteien und Akten führte. Zum Vergleich: die Schweiz wurde zu diesem Zeitpunkt von 6,1 Millionen Menschen bewohnt.

Die schweizerische Linke hat auf dieses Ereignis mit zwei Forderungen reagiert. Erstens verlangte und erlangte sie – wenn auch mit großen Anstrengungen und nur eingeschränkt – die Einsicht der Betroffenen in ihre Karteikarten und Akten. Zweitens ließ sie sich nicht von dem Angebot täuschen, den Staatsschutz mit einem halbgaren Gesetz ein rechtliches Krönchen aufzusetzen, sondern forderte dessen vollständiges und endgültiges Ende. „Die politische Polizei ist abgeschafft“, sollte der erste Satz eines neuen Artikels lauten, den man mit dem Volksbegehren, der Volksinitiative, „S.o.S. – Schweiz ohne Schnüffelpolizei“ in die Bundesverfassung einführen wollte. Die Regierung antwortete darauf mit der üblichen Sicherheitskampagne, pinselte organisierte Kriminelle, Terroristen und andere Teufel vorzugsweise ausländischer Herkunft an die Wand und zögerte die Abstimmung über Jahre hinaus. 1998 konnte die Initiative rund 25 Prozent Ja-Stimmen verbuchen – ein mageres, aber dennoch respektables Ergebnis.

Nachdem in Deutschland-Ost die Staatssicherheit zu Grabe getragen wurde, haben auch in Deutschland-West viele Menschen die Lust verspürt, den geheimdienstlichen Mist des Kalten Krieges endlich auf

den großen Haufen der Geschichte zu karren. Eine Volksabstimmung darüber konnte es zwar nicht geben, mehrere Gesetzentwürfe und Anträge zur Abschaffung – der letzte 1996 zur Abwicklung des BND wurde auch vom heutigen Bundesaußenminister unterzeichnet – dokumentieren immerhin die Bereitschaft einer Minderheit, für klare Verhältnisse zu sorgen.

Die Politik der Angst im Innern und der gewachsenen militärischen „Bedeutung Deutschlands in der Welt“ haben diese Minderheit kleiner werden lassen. Die Zukunft der Geheimdienste scheint heute sicherer denn je. Die etablierten Parteien überbieten sich geradezu mit Vorschlägen, ihnen mehr Macht zu übertragen und das ohnehin barocke Bauwerk der „Sicherheitsarchitektur“ außen mit weiteren Überwachungstürmchen und innen mit noch mehr dunklen Gängen zu versehen. Dabei wären gerade die Anschläge in den USA am 11.9.2001 und in Spanien am 11.3.2004 die gelungensten Beispiele dafür, dass mit Geheimdiensten und politischen Polizeien nur Staat und Staatssicherheit zu machen ist, aber kein Schutz der BürgerInnen vor terroristischen Attentaten.

Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich mit der Rolle der Polizei im Strafverfahren beschäftigen. Sie erscheint Ende des Jahres.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

So offenkundig war es selten

Geheimdienste taugen nur für den Herrschaftsmissbrauch

von Wolf-Dieter Narr

Unser tägliches Geheimdienstbrot gib uns heute, aber lass uns die Schimmelstellen vermeiden. So lautet das regierungsamtliche Gebet rund um den Globus.

Ein dreifacher Stakkatoschlag. Die zwischen den Parteien ausbalancierte Kommission des amerikanischen Senats, die die Qualität geheimdienstlicher Information untersuchte, urteilte in ihrem am 10. Juli veröffentlichten Bericht vernichtend. Keine der Schlüsselinformationen traf zu, die den Bush-Krieg gegen das Regime Saddam Husseins im Irak im März 2003 weltweit öffentlich rechtfertigten. Nichts mit Massenvernichtungswaffen; nichts mit Direktverbindungen zu Al Qaida; nichts mit einer unmittelbaren Drohung, die binnen 45 Minuten über die BürgerInnen westlicher Länder hätte hereinbrechen können. Nur vier Tage später schlug der Butler-Report der britischen Regierung in dieselbe Kerbe. So wie die CIA, so hatte ihre britische Variante, der MI6, nichts als einseitig zugespitzte, prinzipiell bekannte Informationen geliefert und also vorurteilssystematisch falsch informiert. Von all dem unmittelbaren Gefahrenwesen außer Täuschungsspesen nichts gewesen. Am 22. Juli folgte der dritte Schlag: Die von der US-Regierung eingesetzte so genannte „9/11-Commission“ – auch sie zweiparteilich ausgeglichen – sollte die seismographische Gefahrenwitterung der US-amerikanischen Geheimdienste in Sachen Zerstörung der Zwillingstürme des World Trade Centers in New York und des Angriffs auf das Pentagon untersuchen. Auch ihr Bericht endete für die Geheimdienste katastrophal. CIA und FBI hatten entweder nichts oder sie hatten zu Ungenauem gewusst oder sie waren in der Fülle der Informationen, in der die „Dienste“ wie in einer riesigen Salatschüssel konkurrierend wühlten, nicht an das entscheidende Informationsblatt geraten.

Was Wunder, dass diese heißen Juli-Berichte, schon bevor sie alle veröffentlicht waren, dazu veranlassten, die „geheimsten“, mutmaßlich „größten“ und, wie sich versteht, zuverlässigsten und effektivsten Geheimdienste, die nun bald 60-jährige, aus dem 2. Weltkrieg und dem Kalten-Krieg geborene CIA an der Spitze, in ihrer prognostischen Intelligenz in Frage zu stellen. „A Global intelligence failure“ titelte „The Guardian Weekly“ seinen ersten Bericht vom 16. Juli. Unter der Überschrift „The Weapons that weren't“ fährt der „Special report Intelligence failures“ des Economist einen Tag später fort: „How the Americans and the British got it all wrong.“

Angesichts der aus allen Publikationen hallenden Kakophonie in Sachen Geheimdienste ist man – gerade wenn man selbst allen Geheimdiensten immer kritisch auf den Spuren geblieben ist – fast geneigt, schützend den Arm um die freilich unumfasslichen Schultern dieser „Ämter“ zu legen. An den Fehlinformationen, so alle drei dickleibigen Berichte, seien nur die verdummenden Dienste schuld, die völlig zu unrecht „intelligence services“ genannt werden. Gewiss: die Regierungen, die Bush- und die Blair-Administration zumal, hätten gleichfalls irrtümlich gehandelt. Indes, sie hätten dies – mit den wahrhaften Gentlemen Bush und Blair an der Spitze – in bestem Glauben und Willen (zum Krieg) getan. Wenn auch, gemäß einem alten lateinischen Sprichwort, die Kräfte verantwortlicher Politik fehlen, so sei doch der bornierte Wille der Regierenden zu loben. So tönt es aus allen drei Berichten. Darum kriegen die Geheimdienste ihr Fett weg – samt ihrer „Kultur“, ihren fixen Ideen, ihrem töricht machenden Lob der Routine. Die Regierenden aber strahlen im männlichen Glanz breitschultrig entschiedener Inhaber der Verantwortung. Tut nichts, dass sie sich dieser kriegsgesichtig fahrlässig entledigten. Sonst müsste gar noch vom Problem mangelhafter Kontrolle der Legislativen die Rede sein. Deren Mehrheiten haben sich jedoch von August/September 2002 bis März 2003 geradezu wie eine nationale Hammelherde kriegswärts blökend treiben lassen. Nur so konnten sie sich von ihren Regierungen so täuschen lassen. Das in allen Berichten systematisch versäumte Thema besteht darum auch in der nicht nur hinsichtlich des Irakkriegs und der Administrationen Bush und Blair aktuellen Frage: Wie kann es dazu kommen, dass inmitten so genannter Informationsgesellschaften, inmitten angeblich legislativ kontrollierter und medial unablässig durchleuchteter repräsentativer Demokratien eine Politik der Lüge, der Halbwahrheiten, der Scheinhaftigkeiten, der hohlen Präntionen wirksam werden kann; tödlich wirksam für die Menschen,

die als „Kollateralschäden“ in die Ungeschichte eingehen? Sind wir alle bloß „embedded“ Mitlaufende und Beobachtende?

Die Geheimdienste bedürfen unseres Trostes nicht. Denn der gerade gestellten entscheidenden Frage eilt schon eine andere Frage voraus, die gleichfalls in keinem der Berichte und auch in keinem Bericht über diese Berichte gestellt worden ist: Wozu bedürfen mit dem qualifizierenden Beiwort „liberal“ bezeichnete Demokratien der doch wohl verfassungskonträren Einrichtung von geheimen Diensten? Was bringen diese ein, was öffentlich sorgfältig nicht erkannt werden kann? Sind sie angesichts anders nicht rechtzeitig erkenntlicher Gefahren für die Bevölkerung und zentraler Faktoren ihrer Verfassung „allopathisch“ geboten? Welche Gefahren aber sind solcher Art? Wie müssten solche verfassungsgerichteten und doch das Tageslicht scheuenden Frühwarnsysteme aussehen, damit sie zum einen angemessen warnen können, zum anderen jedoch nicht ungenau oder falsch oder zu spät warnen? Wie ist dem Widerspruch Rechnung zu tragen, dass *geheime* Informationen verlässlich sind und angemessen interpretiert werden können?

Aktuell fällt auf: Die Geheimdienste der „anderen“, in diesem Fall der USA und Großbritanniens, werden im Hinblick auf zwei spezifische Leistungen bzw. Versagen – Irak und der 11.9. – als Problem erkannt. Sie werden indes nur wie schimmeliges Brot behandelt. Dass alle Regierungen, alle Politik, heute des geheimdienstlichen Brots bedürfe, daran sind Zweifel, wie es scheint, ausgeschlossen. Geheimdienste scheinen für Politik und Regierung „natürlich“. Unser tägliches Geheimdienstbrot gib uns heute und lass uns die Schimmelstellen vermeiden.

Permanente herrschaftliche Beigabe

Die oben genannten drei Berichte sind zwar nicht das Thema dieses Heftes. Einige allgemeine Beobachtungen triftiger Art sollen vor ihrem Hintergrund dennoch zur angemessenen kritischen Einstimmung auf die Debatte über die bundesdeutschen Geheimdienste notiert werden:

– Dass geheime Dienste mit der Entstehung von Herrschaft aller Art untrennbar verbunden sind. Der moderne Staat – gekennzeichnet durch seinen Anspruch auf das ihm spezifische Instrument (das in erheblichem Umfang zugleich Ziel ist): das Monopol legitimer physischer Gewaltbarkeit – ist von Anfang an, ja in seinen langgestreckten, primär kriegstümelnden Anfängen nach innen und nach außen, ein Geheimdienststaat gewesen. Der in den europäisch-angelsächsischen Ländern Jahrhunderte

überziehende und nie abgeschlossene Verstaatlichungs- und gesellschaftliche Durchstaatungsprozess – allzu leichtsinnig unqualifiziert als „Prozess der Zivilisation“ begriffen – ereignete sich „absolutistisch“ geradezu als Institutionalisierung von Herrschaft in Form diverser Geheimhaltungen. In den sich überschneidenden Entwicklungen hin zum nationalen und zum expansiv massengesellschaftlichen Staat nach der Zeitenscheide der Französischen Revolution wurden geheimdienstlich polizeiliche Mittel – Zensurmaßnahmen, Spione, Provokateure, präventiv gekehrte Repressionen in gesetzlich-polizeilich-gerichtlichen und gefängnishaften Sequenzen, so nicht todgestraft worden ist –, dazu gebraucht, zuerst das aufkommende Bürgertum, dann zusammen mit den Bürgern die Arbeiterklasse herrschaftsbrav zu trimmen. Das Metternich-System nach 1815 gibt davon weit über 1830, ja 1848 hinaus Kunde. Aus diesen frühen Anfängen erklärt sich auch die eingangs bemerkte „Naturalisierung“. Das staatliche Gewaltmonopol und sein geheimhalterisches „Interesse an sich selber“ werden wie Naturgegebenheiten ge- und behandelt.

– Dass der bürgerliche, später von der Arbeiterbewegung mitgeführte „Kampf um Verfassungspositionen“ sich immer erneut gegen die „*arcana imperii*“, die Geheimhaltung und die Willkür des Herrschens zuerst spät-absolutistischer Art richtete – bis hin zum informationellen Selbstbestimmungsrecht, jener Kreation des Bundesverfassungsgerichts im Volkszählungsurteil vom Dezember 1983. Dieser Kampf um Offenheit, Öffentlichkeit, Zugänglichkeit, Zurechenbarkeit, damit Verantwortlichkeit, Kritik und Kontrolle machte jedoch früh vor der Toren des nie liberal durchdrungenen staatlichen Gewaltmonopols halt. Die nie liberal aufgehobene Staatsprämisse, dass die *Staatsicherheit* als solche an erster Stelle rangiere, blieb unangetastet. Die in vielen Varianten tradierte Generalklausel des Preußisch Allgemeinen Landrechts von 1798 drückt diese zentrale Selbstbezüglichkeit der Sicherung des Sicherheitsapparates aus. Frei, aber korrekt ausgedrückt lautet sie: Wenn der Staat in Gefahr gerät, dann sind alle Mittel erlaubt. An erster Stelle steht die Eigensicherung und der in ihr verborgenen Interessen. Die repräsentativ demokratischen Institutionen und Prozeduren wurden darin aufgehoben – nicht umgekehrt.

– Dass Geheimdienste *auch* in repräsentativ demokratischen Verfassungsstaaten den „nicht kontraktuellen“, also den vorgegebenen Teil des Verfassungsvertrags darstellen. Sie sind in diesen nie ohne erhebliche Sperrern aufzunehmen. Dementsprechend blockieren und umrunden geheimdienstliche Institutionen und Funktionen die Norm liberaler De-

mokratie (Verfassungsrecht) und ihren jeweils erreichten Stand (Verfassungswirklichkeit). (a) Geheimdienste, das zeigen die einleitend apostrophierten Exempel der CIA, des FBI und des MI6 typisch, wirken als Instrumente exekutivisch zentrierter Herrschaft bis hin in die sie prägenden und von ihnen geprägten Sicherheits- und Gefahrenbegriffe. Sie sind darüber hinaus herrschaftsgewichtige Einrichtungen selber; will sagen: sie folgen einer wenigstens teilweise eigenen bürokratischen Logik. (b) Geheimdienste können das Ermessens-, Handlungs- und Eingriffsfeld der Regierungen weiten und deren Instrumentenkasten bis hin zu Legitimationsformeln anreichern. Als solche haben sie im Falle Bush und Blair – personal verkürzt ausgedrückt – zweifelsohne gedient. Geheimdienste eignen sich jedoch nicht, um die „Intelligenz“, sprich die Voraussicht, die disziplinierte Phantasie und die Steuerungsfähigkeit einer Regierung zu vergrößern. Jenseits ihres herrschaftlichen Gebrauchs tragen sie zur mehr oder minder systematischen Verdummung im Sinne informationeller Disqualifizierung bei. Die Stasi der seligen DDR kann dafür als extremes, aber sprechendes Beispiel dienen. Dümmer, nämlich kenntnisloser als die DDR-Führung in den letzten Jahren kann man sich eine Herrschaft trotz allen immer gegebenen Beschränktheiten kaum vorstellen. Die geheimdienstliche, regierungsamtliche Praxis blamierte auch in diesem Falle die Vorstellungskraft. (c) Vorkehrungen „normal“ repräsentativ demokratischer Art, die die mehrfach funktionale Keule der Geheimdienste als prekäres, aber feines Instrument dieser Herrschaftswelt, wie sie nun einmal „ist“, einhegen und unter Kontrolle halten sollen, sind zum Scheitern verurteilt. Sie mögen nur diejenigen symbolisch betören, die sich, wenn schon ansonsten ungläubig, der regierungsamtlichen Macht des Glaubens hingeben wollen. Mit Verrechtlichungen in Sachen Geheimdiensten ist es ähnlich bestellt wie mit den Versuchen, Dunkelfelder statistischen Wissens statistisch auszumessen. Die Messgeräte brechen überall ein. Oder anders: die Gesetze zeichnen sich nicht dadurch aus, dass sie genau normierend Berechenbarkeit und Rechtssicherheit erhöhten, sondern dass sie mit vagen Formulierungen, unbestimmten Rechtsbegriffen und dergleichen so etwas wie kleine Ermächtigungsgesetze darstellen, die rechtens Kontrolle unmöglich machen. Parlamente sind schon in ihrer Aufgabe jäh überfordert, das gewöhnliche, jedoch riesige, bürokratisch zerklüftete und von Komplexitäten verstellte Geschäft der Regierungen zu überwachen. Dass sie Geheimdienste kontrollieren könnten, kann nur derjenige hoffen, dem das Hoffen wider das Hoffen mehr als existentiell zur zweiten Natur geworden ist. Das, was die

eingangs berührten drei Berichte, ohne es zu wollen, in dieser Hinsicht preisgeben, ist ein Doppelpes: zum einen die Unfähigkeit, legislative Kontrolle auf der Höhe der Geheimdienste und ihrer Regierungen auch nur zu denken. Indem sie, zum andern, keine institutionellen Rosse und keine Reiter, also Verantwortlichkeiten benennen, demonstrieren sie insgeheim die organisierte Unverantwortlichkeit, in der Geheimdienste und ihre Regierungen sich befinden.

Und die bundesdeutschen Geheimdienste?

Die bundesdeutschen Nutzenwendungen dieses allzu knappen geheimdienstlichen Aufrisses aus vielfach, seit dem 11.9. und seinen antiterroristischen Ermächtigungsgesetzen besonders gegebenem Anlass, finden sich im Schwerpunkt dieses Heftes. Die bundesdeutschen Geheimdienste, im Zuge des Kalten Krieges früh nach innen („Verfassungsschutz“) und nach außen (BND, über die Amerikaner von den Nazis übernommen) neu geschaffen und restauriert, zeichnen sich durch drei Entwicklungen aus, die dem sonstigen Modernitätsgerede seltsam kontrastieren.¹

Zum Ersten durch die Entwicklung der Entdifferenzierung. Diese betrifft vor allem das sog. Trennungsgebot zwischen informationell/geheimen Diensten à la „Verfassungsschutz“-Ämter, BND und exekutiv-polizeilichen Institutionen à la Polizei im Allgemeinen, Kriminalpolizei im Besonderen. Alle automatische und geheime Koppelung informationeller und exekutiv-straferfolgerischer Aufgaben à la „Gestapo“ sollte – vergleiche auch den „Polizeibrief“ der westlichen Besatzungsmächte von 1949 – ein für alle Mal ein Riegel vorgeschoben werden. Der Riegel klappte und quietschte schon lange. Die Tür stand gesetzlich wegen der sehr vagen Befugnisnormen der Geheimdienste, jedoch auch aus informationstechnologischen Gründen seit Anfang der 70er Jahre, von Polizei und Kripo aus gesehen, und schließlich institutionell und funktionell schon lange sperrangelweit offen. Die institutionellen und funktionellen Ausleierungen und Ämterüberschneidungen ergaben und ergeben sich insbesondere rund um die weit vorverlagerten „Kämpfe“ gegen Drogenkriminalität, gegen Organisierte Kriminalität und gegen terroristische Aktivitäten. Diese Schwellen wurden Anfang/Mitte der 70er Jahre rechtlich, funktionell und institutionell überschritten. Nun aber geht die Tür

1 siehe den nachfolgenden Artikel von Heiner Busch

im Zuge der veränderten „Innenarchitektur“ der Sicherungseinrichtungen, auch europäisch befördert, auf, ohne dass die getrennten Einrichtungen darum abgebaut werden müssten oder sollten. Das nie „wasserdicht“ verwirklichte und verwirklichbare „Trennungsgebot“ war ein schönes, aber kaum wirksames Tabu der ansonsten schwächlichen demokratisch vorwärts gewandten „Aufarbeitung“ der NS-Vergangenheit. Nach dem neuen Gesetzesschub, den der als „Terrorismusgefahr“ akut und permanent gesetzte 11.9. legitimierte, wirkt dieses Gebot wie eine Melodie aus „uralten“ liberaleren Zeiten.

Der funktionellen, formell rechtlich erlaubten, teilweise auch institutionellen Entdifferenzierung entspricht die Entgrenzung. Diese Entgrenzung gilt in substantieller und in geographischer Hinsicht. Substantiell äußert sie sich in der allgemeinen, gleichfalls schon länger angelegten präventiven Kehre der Sicherheitsapparate. Diese war schon immer die „raison d'être“ der Geheimdienste. Heute zeigt sie sich bei den Diensten umso mehr durch einen Schwall neuer diffus gefasster Aufgaben, die rechtliche Kompetenzweiterungen und technologisch nutzbare Befugnisnormen zur Folge haben. Nicht nur alle Ausländer sind potentielle Täter und sei es in der unerkennlichen Gestalt des „Schläfers“. Gerade darum müssen die Geheimdienste potentiell universell präsent sein. Das Trojanische Pferd (auch als Esel) des Kalten Krieges kehrt wieder. Jede StaatsbürgerIn ist der Chance nach subversiv und solcherart informationell, präventiv-repressiv in Ohren- und Augenschein zu nehmen. Geographisch zeigt sich die EU-europäische und globale Dehnung einschließlich der Grenzverwirrungen zwischen Polizei und Militär bis in den Entwurf einer „Verfassung für Europa“ hinein.²

Entdifferenzierung und Entgrenzungen werden durch eine Verrechtlichung legitimiert, die bürgersichernde Rechtsformen vollends zu zahlreich verstreuten Gummipflöcken im Treibsand werden lässt. Auch diese Entrechtlichung mit den Prozeduren parlamentarisch abgesetzter Gesetze hat eine lange Tradition. Heute ist sie indes vor allem im Bereich staatlicher Sicherheit, Sicherheitsbegriffe und Vorkehrungen der Sicherung so allgemein geworden, dass es längst einer enormen, jedoch insgesamt wohl funktionierenden Kombination aus Täuschung und Glauben

² Komitee für Grundrechte und Demokratie; Republikanischer AnwältInnenverein: Die europäische Konstitution des Neoliberalismus, Köln 2004; s.a. den Artikel von Mark Holzberger in diesem Heft

verlangt, um „rechtsstaatliche“ Lösungen grundrechtlich demokratisch prämiieren zu können. Sobald das Recht primär in Richtung von Zweckprogrammen geformt wird, verliert es alle berechenbaren und, wohlge-merkt, auch grundrechtlich judifizierbaren Formen. Die dritte Gewalt wird unvermeidlich zur weiteren Legitimationsgehilfin der Exekutive.

Was folgt?

Misstrauen in die bürgerwidrigen Sicherungen und ihre Institutionen ist die erste Bürgerpflicht. In Sachen Geheimdienste und geheimdienstlich wirksame institutionelle und funktionelle Elemente der Polizeien gibt es grundrechtlich demokratisch nur das Gebot: sie sind abzuschaffen. Mögen doch alle diejenigen, die Gegenteiliges behaupten, die das Ende aller Sicherheit an die Wand der Demokratie werfen, wenn diese ihre Geheimdienste preisgeben würde, genau sagen, warum Geheimdienste vonnöten sind und wie sie eingerichtet werden könnten, damit die Schadenswaage nicht dauernd zu ihren Ungunsten zu Boden sinkt. Hierbei sollten die – demokratisch grundrechtlich gesehen – paradoxen Verteidiger der Geheimdienste, wie voll- oder schalmundig sie dies immer zu tun belieben, zweierlei mitbedenken. Zum einen: die Geschichte der bundesdeutschen Verfassungsschutzämter, des BND und der eher geheimdienstlich wirksamen Abteilungen der Polizei geben wenig gute Gründe her, die sie vorwärts verteidigen ließen. Zum anderen: all die vielen Vorkehrungen, die seit der berühmten Frage der frühen römischen Kaiserzeit getroffen worden sind: „quis custodiet custodem“, wer soll uns vor diesen Schützern schützen, sind an praktischer Atrophie gescheitert. Diese Feststellung gilt neuerdings insbesondere für rechtliche, für parlamentarische und für gerichtliche Kontroll- und Einhebungsversuche. Wenn aber der Schaden einer Sache so viel größer ist als der Nutzen, dann sind es offenkundig nicht primär demokratische und menschenrechtliche Interessen, die unsere geheimen Schützer ins Brot setzen und legitimieren. Dann sollten wir, so wir nichts anderes können, wenigstens den geheimdienstlichen Legitimationskakao nicht auch noch trinken, durch den sie uns grunddunkel ziehen.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politikwissenschaft an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Staatsschützerische Großbaustelle

Mehr Platz für die Geheimdienste im Gebäude der Macht

von Heiner Busch

Die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus zwingt den Staat zur Überprüfung seiner „Sicherheitsarchitektur“, so tönt es aus allen Sprachrohren der etablierten Parteien. Die BauplanerInnen diskutieren über noch mehr Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und Polizei sowie eine Zentralisierung der „Sicherheitsbehörden“.

„Schily will Kampf gegen den Terror an sich ziehen“, titelte die „Süddeutsche“ am 18. Juni dieses Jahres. Der Bundesinnenminister habe in einem Brief an seine Kollegin vom Justizressort gefordert, das Bundeskriminalamt (BKA) und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) mit „einem klaren Weisungsrecht gegenüber den bisher autonom arbeitenden Länderbehörden“ auszustatten, um „Überschneidungen, Doppelarbeit, Reibungsverluste und Informationsdefizite“ in der Terrorismusbekämpfung zu vermeiden. Die Übernahme der rund 2.800 Bediensteten der Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) würde den Bund jährlich 200 Millionen Euro kosten, ließ der Minister errechnen.

Schilys über die Presse lancierter Vorstoß ist nur eine weitere Drehung des Debattenkarussells, das seit dem 11. März, seit den Anschlägen in Madrid, in ständiger Bewegung ist. Bereits im März hatte der Bundesinnenminister einer Zentralisierung des Verfassungsschutzes und einer Stärkung des BKA im präventiven Bereich das Wort geredet.

Ähnliches kam von der nordrhein-westfälischen CDU und ihrem Vorsitzenden Jürgen Rüttgers: „In Deutschland“, so verkündete er, „besteht ein sicherheitspolitisches Behördenwirrwarr.“ Im Bund und den Ländern seien mehr als 30 Institutionen für die Sicherheit verantwortlich, zu viele also. Das Festhalten an 17 Verfassungsschutzämtern stelle „ein sicherheitspolitisches Risiko“ dar. Deren Aufgaben sollten in einem Bundesamt

mit regionalen Niederlassungen „etwa einem Verfassungsschutzamt Süd oder Mitte“ gebündelt werden. Bündelung sei aber kein Synonym für Standortkonzentration, „das wäre kontraproduktiv“. Darüber hinaus sei der Bundesgrenzschutz (BGS) zu einer „wirklichen Bundespolizei“ umzubauen und das BKA mit dem Zoll zu „verklammern“. Nachrichtendienste und Polizei sollten zwar getrennt bleiben, aber auf einer „oberen Netzebene“ kooperieren. Die Sicherheitsbehörden bräuchten dazu eine gemeinsame „Datenbank Terrorismus“.¹

Die SicherheitsexpertInnen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion errechneten gar eine Zahl von 37 Sicherheitsbehörden bei Bund und Ländern und forderten, die Terrorismusbekämpfung zur Bundesaufgabe zu machen. Anders als ihre KollegInnen aus Nordrhein-Westfalen lehnten sie aber eine Abschaffung der LfV ab. Stattdessen sei ein rund um die Uhr besetztes „Gemeinsames Zentrum zur Terrorismusbekämpfung“ beim Bundesinnenministerium (BMI) zu schaffen. Das BKA als Zentralstelle, eine neu zu schaffende Bundeskriminalpolizei und der Bundesgrenzschutz (BGS) sollten einem Bundespolizeipräsidium unterstellt werden. Darüber hinaus schwebt den UnionsexpertInnen eine Heimatschutztruppe der Bundeswehr für den Einsatz im Innern vor. „Homeland security“ – aber bitte bei Erhaltung von „Standorten“ in den Ländern.²

Die Grünen hatten bereits im vergangenen Jahr eine „tabulose“ Debatte über die Reform der Geheimdienste gefordert. Der Anknüpfungspunkt war damals allerdings noch ein anderer: Das Bundesverfassungsgericht hatte das Parteiverbotsverfahren gegen die NPD eingestellt, nachdem die Bundesregierung Zeugen präsentiert hatte, die sich als doppelte Lottchen entpuppten – zugleich hohe NPD-Funktionäre und V-Leute des Verfassungsschutzes. Zeitweise arbeitete ein Siebtel der Landes- und Bundesvorstandsmitglieder der Partei im Nebenamt für die Schlapphüte. Der Skandal war zum Vorschein gekommen, weil die Verfassungsschutzämter ihre geheimen V-Leute auch untereinander geheim hielten. „Das unkoordinierte Nebeneinander von 16 Landesämtern für Verfassungsschutz und einem Bundesamt muss ein Ende haben“, lautete der etwas kurze Schluss in einem Diskussionspapier der Innen- und RechtspolitikerInnen der grünen Bundestagsfraktion. Die Landesämter

1 CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen: Gegen Terrorismus – für eine neue Sicherheitsarchitektur in Bund und Land, Diskussionspapier, Düsseldorf März 2004

2 die tageszeitung v. 17.3.2004; Handelsblatt v. 29.6.2004

seien abzuschaffen, der Militärische Abschirmdienst (MAD) solle dem verbleibenden BfV zugeschlagen werden. „Unter strikter Wahrung der Trennung von Inlands- und Auslandszuständigkeiten sind die Zuständigkeiten und Aktivitäten des Verfassungsschutzes und des MAD auf der einen Seite und des Bundesnachrichtendienstes auf der anderen Seite zu koordinieren und gegebenenfalls zusammenzufassen.“³ Wie eine strikte Trennung mit einer Zusammenfassung zu vereinbaren wäre, erklärten die Grünen nicht. An diesen „tabulosen“ Überlegungen strickte die grüne Fraktion nach dem Anschlag in Madrid weiter. „Im Interesse der Sicherheit brauchen wir effiziente Strukturen, gerade auch im Bereich der Geheimdienste“, heißt es in einer Presseerklärung vom 16. März. Man müsse prüfen, ob ein Bundesamt nicht ausreichen würde.

Die FDP-Bundestagsfraktion zeigte sich gespalten. Ihr parlamentarischer Geschäftsführer Jörg van Essen befürwortete die Auflösung der LfV, weil die Vielzahl der Ämter bewirke, dass Informationen „nicht zutreffend bewertet“ würden oder „im Behördendickicht“ untergingen.⁴ Ihr innen- und rechtspolitischer Sprecher Max Stadler sprach sich zwar für eine zentrale Zuständigkeit des BfV bei der geheimdienstlichen Terrorismusbekämpfung aus, allerdings „ohne dass die Landesämter abgeschafft werden“. Eine gemeinsam von Polizei und Diensten genutzte Datei oder ein gemeinsames Lagezentrum lehnte Stadler jedoch unter Hinweis auf das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdienst ab.⁵

Die Innenminister und -senatoren der Länder waren sich in der Ablehnung einer Zentralisierung des Verfassungsschutzes weitgehend einig. Standortwahrung lautete die Parole über die Parteigrenzen hinweg. Schon im März erklärten die Minister Nordrhein-Westfalens, Fritz Behrens (SPD), und Bayerns, Günther Beckstein (CSU), ihre Landesämter seien sehr wohl arbeitsfähig und effizient.⁶ Am 1. Juli beschlossen die elf der CDU und CSU angehörenden Länderinnenminister in Saarbrücken eine gemeinsame Erklärung.⁷ Die Existenz der Landesämter, so heißt es da, stehe einer zentralen Informationsauswertung nicht im Wege. Das Bundesamt müsse vielmehr seine Zentralstellenfunktion wahrnehmen. Ein „gemeinsames Lage- und Analysezentrum“ von BKA, BND, BfV, MAD

3 Süddeutsche Zeitung v. 3.6.2003

4 www.netzeitung.de/deutschland/227952.html v. 17.3.2004

5 Presseerklärung v. 25.5.2004

6 Berliner Zeitung v. 17.3.2004; Die Welt v. 6.4.2004; Süddeutsche Zeitung v. 18.3.2004

7 www.innen.saarland.de/index_10824.htm

und Zollkriminalamt müsse her, auf dessen Fundstellen-Datei müssten sowohl die LfV als auch die Landespolizeien zugreifen können.

Unmittelbar vor der Tagung der Innenministerkonferenz (IMK) am 7. und 8. Juli in Kiel zog Schily seine Zentralisierungsforderungen zurück, sie seien derzeit nicht durchsetzbar. Die IMK bekräftigte stattdessen, dass „alle verfügbaren Erkenntnisse ... aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus einschließlich des islamistischen Extremismus ... unter Beteiligung der Länder zentral“, d.h. beim BfV, auszuwerten seien.⁸ Eine Arbeitsgruppe soll nun prüfen, „unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang die Errichtung gemeinsamer Dateien, insbesondere einer Aktenfundstellendatei, für Vorgänge der Verfassungsschutzbehörden und Polizeien von Bund und Ländern und gegebenenfalls weiteren Sicherheitsbehörden des Bundes“ möglich ist. Berlin und Rheinland-Pfalz warnten, die Datei nicht zu überfrachten und sie auf „tatsächliche oder potenzielle terroristische Gewalttäter und sie inhaltlich unterstützende islamistische Extremisten“ zu begrenzen. Einig war man sich jedoch in der Notwendigkeit eines „ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes im Zusammenwirken von Polizei, Nachrichtendiensten, Justiz, Ausländer-, Einbürgerungs-, Sozial- und anderen Verwaltungsbehörden sowie anderen Stellen wie Wirtschaft, Verbänden, Vereinen u.a.“ Unter den vielen Bewohnern dieses großen Hauses der „Sicherheit“ haben die Geheimdienste einen besonderen Platz.

Verfassungsschutz

Die jetzt entstehende „Islamistendatei“ ist keineswegs die erste informationelle Verklammerung von Polizei und Verfassungsschutz. Die Online-Verbindung zwischen dem Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS) und dem Informationsverbund der Polizei (INPOL) wurde erst 1980 gekappt. Die technische Verquickung von polizeilichem Staatsschutz und Verfassungsschutz blieb jedoch noch weitere neun Jahre erhalten: Bis 1989 führte die Staatsschutzabteilung des BKA ihren Personenindex samt den Daten, die sie von den Landeskriminalämtern erhalten hatte, nicht nur im eigenen Datensystem, der seit 1986 betriebenen „Arbeitsdatei PIOS Innere Sicherheit“ (APIS), sondern auch in der Personenzentraldatei von NADIS. Die Verfassungsschutzämter verfügten so

8 IMK: Beschlussniederschrift über die 174. Sitzung am 7./8. Juli 2004 in Kiel; zur politischen Debatte darum herum s. Financial Times Deutschland v. 8.7.2004

über einen kompletten Fundstellennachweis der polizeilichen Staatschutzakten. Die Speicherung der Fundstellen in NADIS, so kritisierte der Bundesdatenschutzbeauftragte damals, führte „in signifikantem Umfang“ dazu, dass die Verfassungsschützer anschließend auf konventionellem Wege den vollen Inhalt der Daten und Akten beim BKA und den Landespolizeien nachfragten.⁹ Das Bundesverfassungsschutzgesetz von 1990¹⁰ untersagte zwar in § 6 derartige Online-Verbindungen, verordnete aber beiden Seiten umfassende Zusammenarbeits- und Übermittlungspflichten.

Es brachte gleichzeitig die rechtliche Ausformulierung der verfassungsschützerischen Datenverarbeitung und der Befugnisse zur Anwendung „nachrichtendienstlicher Mittel“, die nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 erforderlich geworden war.

Der eigentliche Ausbau der Ämter war bereits in den 70er Jahren erfolgt. Er vollzog sich parallel zur außenpolitischen Entspannung („Ostpolitik“) und zur innenpolitischen Lockerung der BRD, zu jener durch die Studenten- und die diversen neuen sozialen Bewegungen bewirkten „demokratischen Kulturrevolution“, die die Regierungsübernahme der sozialliberalen Koalition erst ermöglicht hatte. Das Verfassungsschutzgesetz von 1972 hatte nicht nur die Zuständigkeit des Verfassungsschutzes für die Spionageabwehr bestätigt, sondern formulierte ferner die Mitwirkung bei Sicherheitsüberprüfungen, die Ausländerüberwachung und vor allem die „Beobachtung“ von gegen die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ gerichteten Bestrebungen als Aufgabe sowohl des Bundesamtes als auch der Landesämter. In der Praxis lag dabei der Schwerpunkt der Beschaffung von Informationen bei den LfV, während das BfV vor allem für die Auswertung zu sorgen hatte. Eine wesentliche Rolle für die Regelung der Arbeitsteilung und die Festlegung von Beobachtungsobjekten hatte schon damals die Amtsleiterkonferenz, der Arbeitskreis IV der IMK.

An die Stelle des vergleichsweise klar umrissenen antikommunistischen Feindbildes der Hochphase des Kalten Krieges trat das diffuse Bild vor allem des linksextremistischen „Verfassungsfeindes“. Die Verfassungsschutzberichte jener Jahre belegen eindrücklich, wie schwer es den geheimdienstlichen Staatsschützern fiel, die neuen Formen des Protests

⁹ Bundesbeauftragter für den Datenschutz: Datenschutzrechtliche Kontrolle bei der Abteilung Staatsschutz des BKA, Bonn 7. Dezember 1988 (Verschlusssache), S. 28-34 (33)

¹⁰ mit BND- und MAD-Gesetz, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) I v. 20.12.1990, S. 2954; die aktuellen Fassungen finden sich auch in den jährlichen Verfassungsschutzberichten.

zu verstehen. Der Radikalenerlass der Länder-Ministerpräsidenten und des Bundeskanzlers, ebenfalls von 1972, und die sich darauf stützende Praxis der Berufsverbote sorgten dafür, dass die Definition von „Verfassungsfeinden“ nicht ein bloßes politisches Werturteil blieb, sondern einschneidende Konsequenzen für die Betroffenen hatte. Regelanfragen beim Verfassungsschutz gehörten bis in die 80er Jahre zur normalen Einstellungspraxis im öffentlichen Dienst.

Mit der Bildung einer Abteilung „linksextremistischer Terrorismus“ beim BfV ergab sich ein weiterer Arbeitsbereich, bei dem der Geheimdienst in Konkurrenz zum polizeilichen Staatsschutz trat und beide Sphären nur noch schwierig abzugrenzen waren. „Der Verfassungsschutz erfüllt ... die Aufgaben des Staatsschutzes im Vorfeld der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung“, schrieb die IMK 1974 in ihrem „Programm für die Innere Sicherheit“. ¹¹ Da bereits die Polizei bei der Verfolgung politischer Delikte wie dem 1976 eingeführten § 129a Strafgesetzbuch das Vorfeld konkreter deliktischer Handlungen ausforscht, ist damit dem Verfassungsschutz ein unbegrenztes Vorfeld des Vorfeldes zugewiesen.

Mit dem Fall der Mauer und dem Ende des Kalten Krieges, dessen Kinder die Geheimdienste in Ost und West waren, geriet auch der Verfassungsschutz erstmals in seiner Geschichte in größere Schwierigkeiten, seine Existenz zu legitimieren. Zweifel am Sinn oder zumindest an der Größe der Ämter kamen plötzlich nicht mehr nur aus den Kreisen der üblichen Verdächtigen, sondern auch aus den etablierten Parteien.

Tatsächlich kamen die Verfassungsschutzämter nach 1990 nicht umhin, Personal abzubauen. Von 2.435 Bediensteten 1990 sank der Personalbestand des BfV langsam aber stetig auf 2.097 im Jahre 2001. Ähnliches geschah auf der Länderebene: Während die neuen Länder ab 1990 eigene Ämter aufbauten, sank der Personalbestand in den meisten alten Bundesländern: Niedersachsen reduzierte von 378 im Jahre 1990 auf 220 im Jahre 2001, Baden-Württemberg im selben Zeitraum von 410 auf 337, Bayern von 460 auf 400. Nordrhein-Westfalen dagegen steigerte den Personalbestand von 285 auf 303 Bedienstete.

Der 11. September 2001 erwies sich – zynisch gesprochen – als Glücksfall für den Verfassungsschutz, der – zunächst aufgrund von Son-

¹¹ in: Die Polizei 1974, H. 3, Beilage, S. B1-B11 (B1)

derprogrammen – seine Personaleinbußen aus dem davor liegenden Jahrzehnt fast wieder wettgemacht hat (siehe Tabelle).

Tab.: Personal der Dienste

| | 1970 | 1990 | 2003/4 |
|--------------------------------|------------------|------------------|--------------|
| Baden-Württemberg | 185 | 400 | 333 |
| Bayern | 193 | 460 | 450 |
| Berlin | 220 | 300 | 184 |
| Bremen | 43 | 82 | 50 |
| Hamburg | 140 | 200 | 140 |
| Hessen | 93 | 258 | 200 |
| Niedersachsen | 123 | 378 | 227 |
| Nordrhein-Westfalen | 212 | 279 | 374 |
| Rheinland-Pfalz | Ca. 70 | ca. 160 | 150 |
| Saarland | 70 | 92 | 77 |
| Schleswig-Holstein | 110 | 107 | 83 |
| <i>Total alte Länder</i> | <i>ca. 1.470</i> | <i>ca. 2.700</i> | <i>2.268</i> |
| Brandenburg | | | 125 |
| Mecklenburg-Vorpommern | | | 78 |
| Sachsen | | | 205 |
| Sachsen-Anhalt | | | 96 |
| Thüringen | | | 100 |
| <i>Total inkl. neue Länder</i> | | | <i>2.872</i> |
| BfV | 1.016 | 2.435 | 2.401 |
| MAD | | 1.948 | 1.249 |
| BND | | 7.500-8.500 | 5.800-6.000 |

Quellen: Die Angaben für die Jahre 1970 und 1990 wurden übernommen aus Werkentin, F.: Gesamtdeutscher Verfassungsschutz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 36 (2/1990), S. 22-32 (23). Rheinland-Pfalz machte bis 1990 keine Angaben über sein Verfassungsschutzpersonal. Mit drei Ausnahmen entstammen die heutigen Personalzahlen der Verfassungsschutzbehörden aus den Verfassungsschutzberichten oder von den Websites der Ämter. Die Angaben aus Bremen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern wurden bei den Pressesprechern der Innenministerien bzw. des Innensenats erfragt. Personalzahlen für den BND gibt es nur in der Presse, die Angaben schwanken sehr stark.

Die krampfhaftige Suche nach neuen Themen, die die frühen 90er Jahre kennzeichnete, war dagegen bereits vorher erledigt. Einige Bundesländer, allen voran Bayern, haben ihre Verfassungsschützer in eine neue Konkurrenz mit der Polizei geschickt, indem sie sie mit der Beobachtung der organisierten Kriminalität beauftragten. Dies hatte der damalige BfV-Chef schon im März 1990 in einem internen Arbeitspapier mit dem Titel

„Auswirkungen der politischen Veränderungen in der DDR und den ost-europäischen Staaten“ empfohlen.

Auch bei der Ausländerüberwachung sah Boeden 1990 Chancen einer „effizienten Personalaufstockung“. Schon in den 70er Jahren hatten die Ämter einen Online-Zugriff auf das Ausländerzentralregister, der mit dem im Januar 2002 verabschiedeten Anti-Terror-Gesetz erheblich erweitert wurde.¹² Unabhängig von der Terrorismus-Bekämpfung hatten die Ämter mit dem neuen Einbürgerungsrecht neue Aufgaben erhalten. Aufgrund von Regelanfragen überprüfte das Hamburger LfV im vergangenen Jahr 8.302 Einbürgerungswillige (2002: 11.030).¹³ Mit dem gerade beschlossenen Zuwanderungsgesetz wird die Praxis der Regelanfrage auf sämtliche Personen ausgedehnt, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragen.

Auch das angestammte Arbeitsfeld der „Extremismusbeobachtung“ ging nicht verloren. Nach wie vor überwacht der Verfassungsschutz sowohl linke Kleinstparteien als auch die PDS bzw. angeblich nur ihre „Kommunistische Plattform“ und rubriziert soziale Bewegungen als linksextremistisch infiltriert. V-Leute werden keineswegs nur auf der äußersten Rechten eingesetzt, sondern auch gegen Linke.

Die Zahl der wegen „extremistischer“ oder sicherheitsgefährdender“ Bestrebungen in NADIS erfassten Personen ist zwar seit Anfang der 90er Jahre kontinuierlich zurückgegangen – von 592.148 im Jahre 1993, dem ersten Jahr der Veröffentlichung dieser Daten im Verfassungsschutzbericht, auf 415.600 im Jahr 2003.¹⁴ Auch die Zahl der im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungen Gespeicherten war bis Mitte der 90er rückläufig (1993: 515.530, 1996: 441.022), nahm danach aber ständig wieder zu und lag 2003 mit 569.700 Überprüften über dem Wert von vor zehn Jahren. Die Zahl der Sicherheitsüberprüfungen und damit die Aktivität des Verfassungsschutzes auf diesem Gebiet ist also bereits vor dem Stichtag des 11.9.2001 und der danach erfolgten Verschärfung der gesetzlichen Grundlagen durch das Anti-Terror-Gesetz gestiegen.

Der engste Nachbar der Verfassungsschutzämter auf den langen Gängen des ständig erweiterten Hochhauses der Inneren Sicherheit bleibt jedoch die Polizei: Schon bei der Abwicklung der RAF Anfang der

12 BGBl. I v. 11.1.2002, S. 361

13 Freie und Hansestadt Hamburg, Landesamt für Verfassungsschutz: Verfassungsschutzbericht 2003, S. 14

14 einzige Ausnahme: kurzfristiger Anstieg auf 485.161 im Jahr 2000

90er Jahre und danach bei der Bekämpfung des Rechtsextremismus und der „Schleuserkriminalität“ probierten Polizei und Inlandsgeheimdienst neue Formen der Koordination und des Informationsaustausches aus. Die jetzt im Zusammenhang der Bekämpfung des „islamistischen Extremismus und Terrorismus“ praktizierten Methoden der Zusammenarbeit erscheinen da nur als der vorläufige Höhepunkt.

Bundesnachrichtendienst (BND) – Partner und Ratgeber

„Der Bundesnachrichtendienst sammelt zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus.“ So heißt es lapidar in § 1 Abs. 2 des BND-Gesetzes von 1990, der ersten gesetzlichen Grundlage des Dienstes überhaupt. Das Ende des Kalten Krieges traf den Auslandsgeheimdienst besonders hart, da die Blockkonfrontation auch nach der außenpolitischen Entspannung der 70er Jahre sein Koordinatensystem gebildet hatte. Dass der damalige BND-Präsident Konrad Porzner Ende 1991 verkündete, rund 1.000 der damals über 8.000 Stellen würden „in den nächsten Jahren“ eingespart, erscheint deshalb nur konsequent. In dem Maße wie Aufgaben des Dienstes wegfielen, so Porzner damals, „sind Personalreduzierungen selbstverständlich“.¹⁵ Derartige Meldungen tauchten in den 90er Jahren immer wieder auf, ohne dass aber klar würde, wie viele Leute tatsächlich noch beim BND arbeiteten. Im April 1992 plante der damalige Kanzleramtsminister Friedrich Bohl bis 1998 eine Kürzung von 750 Stellen. 1996 forderte der damalige Finanzminister Theo Waigel (CSU) bis zum Jahre 2000 ein weiteres Fünftel der Stellen – angeblich rund 500 – zu streichen. Bei der Amtseinführung des von der rot-grünen Koalition ernannten neuen BND-Chefs August Hanning im Dezember 1998 schätzte die Neue Zürcher Zeitung 5.800 BND-Mitarbeiter, bis 2005, so hieß es, sollten es nur noch 5.200 sein.¹⁶

Der 11.9.2001 hat diesen Abbau gebremst: Das Anti-Terror-Programm des Bundes bescherte dem Dienst einen Sonderzuschuss von 50 Mio. DM, mit dem Terrorismusexperten eingestellt aber auch moderne Technik angeschafft werden sollte.¹⁷ Wenigstens wird der Haushalt des

¹⁵ Tagesspiegel v. 14.11.1991

¹⁶ Tagesspiegel v. 25.4.1992; Berliner Zeitung v. 8.2.1996; NZZ v. 18.12.1998

¹⁷ Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 19

Dienstes heute nicht mehr versteckt: Im Einzelplan 04 des Bundeshaushalts ist für 2004 ein nicht näher aufgeschlüsselter Zuschuss von 422,6 Mio. Euro ausgewiesen (2003: 435,7 Mio; 2002: 395,8 Mio).¹⁸

Trotz seiner Größe hatte der BND bis weit in die 90er Jahre bei den Bundesregierungen, die er eigentlich mit seinen Erkenntnissen beraten und unterstützen sollte, einen miserablen Ruf. Bei seinem Auftritt vor dem Untersuchungsausschuss zur Plutonium-Affäre 1997 erinnerte sich Kanzler Helmut Kohl, dass der BND 1990, als er selbst mit Micail Gorbatschow verhandelte, die Meldung aussäte, Deutschland werde im Zuge der Vereinigung aus der NATO austreten. Gorbatschow hat bekanntlich die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands akzeptiert. Der BND sei „einer der teuersten Geheimdienste der Welt“, den es nach den Wahlen im darauf folgenden Jahr zu reformieren gelte.¹⁹

Erst unter der aus diesen Wahlen hervorgegangenen Regierung Schröder wurde der Dienst hoffähig. Die Gründe dafür liegen zum einen in einer gewandelten Außen- und Militärpolitik der Regierung und zum andern in einer ebenso veränderten Aufgabenwahrnehmung des BND, die dessen Präsident im Mai 2001 auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung präsentierte: „Die direkte Bedrohung im Sinne eines klassischen, symmetrischen Konfliktes von Territorialarmeen“, m.a.W. die Frontstellung des Kalten Krieges, so Hanning, „spielt aktuell keine Rolle mehr.“²⁰ An deren Stelle trat die gewachsene „sicherheitspolitische Verantwortung“ der BRD vor allem im Kontext der europäischen Union: „Mit diesem neuen politischen und militärischen Engagement haben sich zwangsläufig auch die Anforderungen, auch die Bedeutung von Information, von Intelligence, nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich nachdrücklich verändert.“ Wie seine Partnerdienste auch lieferte der BND schon im Jahr 2000 Nachrichten über angebliche Raketenfabriken im Irak, warnte aber hinterher vor den Folgen eines möglichen Krieges.²¹ Wie die Analysen des BND ausgesehen hätten, wenn die Bundesregierung eine andere Position eingenommen hätte, ist fraglich. Seine Orientierung auf die militarisierte Außenpolitik ist jedenfalls nach dem Ende des Kalten Krieges keineswegs verschwunden.

18 www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2004/html/ep04/ep04kp04.html

19 Berliner Morgenpost v. 15.11.1997

20 www.bnd.de/download/rede_friedrich_ebert_stiftung.pdf

21 Süddeutsche Zeitung v. 26.8.2000

Darüber hinaus präsentierte der BND-Chef in seinem Berliner Referat das Aufgabenspektrum des Dienstes als eine allumfassende „Mixtur“ von Instabilitäten und Bedrohungen der Sicherheit „bestehend aus ethnisch-religiösen Spannungen, aus ökonomischen und ökologischen Problemen, aus sozialen Verwerfungen, aus medizinisch-gesundheitlichen Defiziten, aber auch aus neuen technologischen Verwundbarkeiten, aus terroristischen Bedrohungen, aus Bedrohungen der Organisierten Kriminalität und aus den Gefahren der Proliferation ...“ Weil Terrorismus oder organisierte Kriminalität „zur Entwicklung ihres Angriffspotenzials (nicht) auf die Präsenz in unserem Lande oder auf die Präsenz in unmittelbarer Nachbarschaft angewiesen“ seien, brauche es ein „globales sicherheitspolitisches Denken“ und die „Einbindung des BND in die sicherheitspolitische Community“.

Synergieeffekte versprach sich Hanning vor allem durch eine „noch engere Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden“. Die Aufklärung von Einzeldelikten und die Festnahme von Tätern sei zwar „ohne Frage“ Sache von Polizei und Strafverfolgung. Angesichts der Rolle des BND bei der Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität, Geldwäsche, Korruption, illegaler Migration etc. war es dem BND-Chef „unverständlich, warum eine intensivere Kooperation zwischen dem BND und den nationalen Strafverfolgungsbehörden nicht möglich sein sollte.“

Nach dem BND-Gesetz von 1990 hatte der Dienst bereits weitgehende Befugnisse zur Übermittlung an die Polizei. Seit Anfang der 90er Jahre hat er sich auch Stück für Stück an polizeiliche Arbeitsfelder herangetastet. Seit 1992 sollen seine Residenturen in Staaten, wo das BKA nicht selbst präsent ist, die Rolle von polizeilichen VerbindungsbeamtenInnen mit übernehmen und Informationen über den Drogenhandel liefern. 1993 präsentierte der Dienst seine Erkenntnisse in einem Bericht mit vielen Banalitäten und massiv aufgeblähten Zahlen. 1996 folgte ein weiterer Bericht über „Sonderformen der Organisierten Kriminalität“, der vor allem die Fähigkeit des Dienstes zur Handhabung des Microsoft-Power-Point-Programms belegte.²²

²² zum Bericht von 1993 s. Busch, H.: Polizeiliche Drogenbekämpfung, Münster 1999, S. 199 f., ferner die Beiträge von Keßelring, R. (BND) und Schuster, L. (BKA) in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung im demokratischen Rechtsstaat, Berlin 1994, S. 60-64 bzw. 65-69; BND: Sonderformen der internationalen Organisierten Kriminalität, o.O., o.J. (1996)

1994 organisierte er gemeinsam mit dem Bayerischen Landeskriminalamt eine „kontrollierte Lieferung“ von 560 Gramm Plutonium aus Russland. Der von V-Leuten provozierte und organisierte Kauf der Ware und ihr Transport nach München war als Pilotprojekt gedacht, bescherte dem Dienst aber seinen wohl größten Skandal in den 90er Jahren.²³

Ab 1996 oder 1997 befasste sich der BND auch mit „illegaler Migration“ und Schleuserkriminalität. Dem Thema widmete er am 28. Oktober 1999 seine erste öffentliche Veranstaltung überhaupt. „Der BND recherchierte z.B. die Herkunft deutscher Visa-Dokumente, die in Pakistan frei verkauft würden. Er prüfe auch, auf welchem Weg Chinesen und Afghanen nach ihrer Ausweisung aus der Ukraine näher an Westeuropa, nach Montenegro gebracht würden“, vermeldete die „Frankfurter Allgemeine“ am Tag darauf. Der BND unterrichtete nicht nur die Bundesregierung, sondern leite Erkenntnisse direkt an die Strafverfolgungsbehörden weiter. BMI-Staatssekretärin Cornelia Sonntag-Wolgast, die ebenfalls bei der Veranstaltung auftrat, hoffte, dass wechselseitige Hospitationen und Besprechungen auf Arbeitsebene die Berührungspunkte zwischen BND und BKA abbauen würden.²⁴ Im Jahr davor hatte der BND einen ersten Bericht zu seinem neuen Arbeitsfeld abgeliefert, im Mai 2001 folgte ein weiterer. Auf 100 Seiten, die die illegale Migration in den Schengenraum aufklären sollten, ließ sich der Auslandsgeheimdienst über skrupellose Schlepperorganisationen aus, die die Notsituation fluchtwilliger Menschen ausnützten – „ein Galopp durch die vom BND ‚aufgeklärte‘ Situation in 23 Ländern ... Überall entdecken sie ‚Sprungbretter‘, ‚Sammelbecken‘ oder gar ‚Drehscheiben‘ illegaler Migration.“²⁵ Mit dem Anti-Terror-Gesetz vom Januar 2002 wurden einerseits die Übermittlungsbefugnisse der Ausländer- und Asylbehörden an den BND, andererseits die Zugriffsmöglichkeiten des Dienstes auf das Ausländerzentralregister erweitert. Bereits davor mischte auch der BND beim „Informationboard“ über Schleuserkriminalität mit.

Im April 1999 brillierte der Dienst mit einem Bericht über die „Geldwäsche Community in Lichtenstein“, in dem der fürstliche Kleinststaat als „ideales Geldwäschemparadies“ dargestellt wurde. Die Bundesregierung

23 Such, M.: Kontrolle ist vorgesehen, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 63 (2/1999), S. 73-79

24 der kriminalist 1999, H. 12, S. 485

25 John, D.: Umzingelt von Feinden, in: analyse & kritik Nr. 452 v. 6.7.2001

musste sich im Oktober 2000 von dem Bericht und den darin enthaltenen Behauptungen über einzelne Personen distanzieren.²⁶

Seine Organisationsgliederung, die der BND auf seiner Homepage in großen Worten erläutert, spiegelt das gewandelte Aufgabenbild wider. Bis 2001 verfügte er neben Zentralen Diensten, Verwaltungsabteilung und BND-Schule über drei eigentliche Arbeitsabteilungen: Die Abteilung „Operative Aufklärung“, die für die Informationsbeschaffung auch durch V-Leute im Ausland zuständig ist, die „technische Beschaffung“, die sich um die strategische Telekommunikationsüberwachung des Dienstes kümmert, und schließlich die „Auswertung“. Nach dem 11. September entstand eine neue Abteilung 5 für „operative Aufklärung/Auswertung“ im Bereich „Internationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität“ einschließlich Drogenhandel, Geldwäsche sowie illegale Migration.

Auch die Befugnisse zur strategischen Fernmeldeüberwachung durch den BND wurden um die neuen Aufgabengebiete erweitert. Bis 1994 durfte er diese Befugnis nach dem G 10-Gesetz nur zur frühzeitigen Erkennung eines bewaffneten Angriffs auf die BRD nutzen. Typisch hierfür war die Kontrolle von Briefen und die Überwachung von Telefongesprächen in die DDR und Staaten des Warschauer Paktes. Mit dem „Verbrechensbekämpfungsgesetz“ wurden die so genannten Gefahrenbereiche ausgeweitet auf den internationalen Terrorismus, die internationale Verbreitung von Kriegswaffen, den internationalen Drogenhandel, die Geldfälschung sowie die damit zusammenhängende Geldwäsche.²⁷

Seit der Neufassung des G 10-Gesetzes im Jahre 2001 richten sich die großen Ohren des BND nicht mehr nur auf die satellitengestützte Telekommunikation mit dem Ausland, sondern auch auf die leitungsggebundene.²⁸ Insgesamt überwacht er dabei 20 Prozent des internationalen Fernmeldeverkehrs von und nach Deutschland. Im Jahre 2003 sind rund 42.000 als verdächtig qualifizierte Kommunikationsfälle im „Staubsauger“ hängen geblieben. Davon galten 534 Meldungen als nachrichtendienstlich relevant. 18 Meldungen reichte der Dienst an die Strafverfolgungsbehörden weiter.²⁹

26 Berliner Zeitung v. 1.2.2000; Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 30.10.2000

27 BGBl. I v. 4.11.1994, S. 3186

28 BGBl. I v. 28.6.2001, S. 1254; letzte Änderung durch das Anti-Terror-Gesetz von Januar 2002; BGBl. I v. 11.1.2002, S. 361

29 BT-Drs. 15/2616 v. 4.3.2004

MAD und Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr

Das MAD-Gesetz von 1990 hatte dem 1956 gegründeten Dienst erstmals eine gesetzliche Grundlage beschert. Er nimmt danach im Rahmen der Bundeswehr die Aufgaben des Verfassungsschutzes wahr: Spionageabwehr, Sicherheitsüberprüfung und Extremismusbeobachtung. Auch die Befugnisse entsprechen bis auf Details denen des zivilen Inlandsgeheimdienstes. Nach dem Ende des Kalten Krieges und als Folge des Rückganges der Wehrpflichtigen baute auch der MAD Personal ab (1990: 1.948 Bedienstete, 2003: 1.249). Eine Änderung des MAD-Gesetzes im Januar 2004 ermöglicht auch den Einsatz dieses Dienstes im Ausland, überall dort, wo deutsche Soldaten stationiert sind.

Die Rolle der militärischen „Aufklärung“ im engeren Sinne nimmt nicht der MAD, sondern das Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr mit Sitz in Geldorf bei Bonn wahr, das Ende der 70er Jahre durch die Ausgliederung von ca. 500 Mitarbeitern aus dem BND entstand. 2001 beschäftigte das Amt rund 680 Soldaten und Zivilisten (Spiegel v. 16.7.2001). Seine Aufgaben: „Lagefeststellung und -bewertung für die politische Leitung und die Truppe“ vor allem bei Auslandseinsätzen, Koordination der Fernmeldeelektronischen Aufklärung, Betreiben des „Joint Analysis System Military Intelligence“ (Jasmin) u.a.

Sicherheitspolitische Wiedervereinigung

„Aus sicherheitspolitischen Gründen“, so der Bundesinnenminister am 1. Juni dieses Jahres bei der Vorstellung der nun definitiven Umzugspläne für das BKA, sei dessen „räumliche Nähe zu den wesentlichen Akteuren“ erforderlich – zu den diversen Bundesministerien wie dem BMI und dem Auswärtigen Amt, zum Bundeskanzleramt und natürlich auch zum BND und zum BfV.³⁰ Schily hat damit den Kern der „sicherheitspolitischen Community“ auf Bundesebene umrissen, den er bis spätestens 2008 am Regierungssitz haben will. Zwar wird nicht wie anfangs geplant das gesamte BKA in Berlin angesiedelt, wohl aber ein Teil der Staatsschutzabteilung, nämlich die Gruppe Internationaler Terrorismus, sowie die Abteilung „internationale Koordinierung“ und die Amtsleitung.

Das BfV ist seit 1991 in der Hauptstadt präsent, der Umzug des BND ist im Gange. Die räumliche Nähe des BKA zu Regierung und Geheimdiensten hat vor allem symbolischen Charakter. Zu glauben, dass die

30 www.bmi.bund.de/dokumente/pressemitteilung/ix_95012.htm

VertreterInnen der „Sicherheitsbehörden“ einander tief in die Augen sehen müssten, um zusammenzuarbeiten, ist kindisch. Die Symbolik spricht jedoch für sich: Erstens demonstriert die Bundesregierung selbst, dass sie sich um die Sicherheit und die dafür zuständigen Behörden kümmert. Diese Regierungsnähe ist für die Geheimdienste selbstverständlich. Sie sind die Schnüffelapparate der Exekutive. Für die Polizei ist diese Nähe und Verfügbarkeit für die Exekutive – zumal bei der Strafverfolgung – gefährlich.

Die Annäherung und Angleichung von Polizei und Geheimdiensten ist – zweitens – seit langem unverkennbar. Unter dem verharmlosenden Stichwort „verdeckte Ermittlungen“ haben sowohl das BKA als auch die Landeskriminalämter in den vergangenen zwei Jahrzehnten Befugnisse erhalten, die bei den Geheimdiensten als „nachrichtendienstliche Mittel“ bezeichnet werden. Der „Vergeheimdienstlichung“ der Polizei korrespondiert andererseits die „Verpolizeilichung“ der Dienste, sowohl hinsichtlich ihrer neuen Arbeitsgebiete als auch in Bezug auf ihre Befugnisse. Dass die Geheimdienste ihre Befugnisse zu Überwachungseingriffen aus dem G 10-Gesetz und dem neuen Anti-Terror-Gesetz vergleichsweise selten nutzen, kann dabei nur wenig beruhigen.

Die Geheimdienstgesetze von 1990 haben die enge Zusammenarbeit und den Informationsaustausch von Polizei und Geheimdiensten in „Staatsschutzangelegenheiten“ weitgehend abgesegnet. Gegen das Eindringen der Geheimdienste in andere polizeiliche Arbeitsgebiete haben sich jedoch noch Anfang der 90er Jahre führende Polizeibeamte vor allem mit dem Argument gewehrt, geheimdienstliche „Erkenntnisse“ seien gerichtlich nicht verwertbar. Diese Skrupel scheinen mittlerweile überwunden: Das Trennungsgebot für Polizei und Geheimdienste, so der Leiter des kriminalistischen Instituts des BKA, Jürgen Stock, sei nur ein organisatorisches: „Aus der organisatorischen Trennung folgt die Pflicht zur informationellen Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgaben und Befugnisse.“³¹ Getrennt marschieren, vereint schnüffeln.

31 Stock, J.: Datenerhebung und -verarbeitung der Zentralstelle Bundeskriminalamt nach dem 11. September, in: Wolter, J. u.a. (Hg.): Datenübermittlungen und Vorermittlungen, Heidelberg 2003, S. 247-261 (259)

Koordinieren und informieren

Neue Formen der Kooperation von Polizei und Diensten

von Stephan Stolle und Albrecht Maurer

Seit Anfang der 90er Jahre haben Geheimdienste, Polizei und Strafverfolgungsbehörden neuartige Kooperationsformen entwickelt. Das Ziel: Konkrete Zusammenarbeit und Abstimmung von Maßnahmen in bestimmten Bereichen von gemeinsamem Interesse. Aus der verfassungsrechtlich vorgegebenen Trennung von Polizei und Geheimdiensten wird so eine systematische Zusammenführung.

Am 1. April 1991 wird der Chef der Treuhandanstalt Detlev Karsten Rohwedder in seinem Haus in Düsseldorf erschossen. Es ist das letzte Attentat der RAF auf einen führenden Repräsentanten des Staates oder der Wirtschaft. Einen Monat danach, am 3. Mai, tritt in Bonn die Innenministerkonferenz zusammen und beschließt ein ganzes Paket von Maßnahmen: Verfassungsschutz und Polizei sollen ihren Informationsaustausch auf Bundes- und Landesebene „unter voller Ausnutzung des rechtlich zulässigen“ intensivieren. Die „Erkenntnisse sämtlicher Sicherheitsbehörden und des Justizbereichs“ seien in Bundes- und Landeslagebildern zu verwerten. Die Überwachung der RAF-Gefangenen sei zu verschärfen und Erkenntnisse „zügig ... an alle zuständigen Sicherheitsbehörden“ weiterzuleiten. Voll ausgeschöpft werden soll der rechtliche Rahmen auch beim Personenschutz – durch verdeckte Maßnahmen der Polizei und den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel des Verfassungsschutzes.

Unter Punkt 4 der Beschlussniederschrift heißt es dann lapidar: „Die Innenminister/-senatoren der Länder nehmen zur Kenntnis, dass beim Bundeskriminalamt (BKA) eine Koordinierungsgruppe eingerichtet wird, der als weitere ständige Mitglieder Vertreter der Länder, des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des Generalbundesanwalts (GBA) angehören.“ Die beiden Sätze sind die Geburtsurkunde der „Koordinie-

rungsgruppe Terrorismus“ (KGT). Was die Gruppe genau tun soll und welche Rolle sie für die zuvor genannten Elemente des ministeriellen Maßnahmenpakets hat, geht aus dem Protokoll nicht hervor.

Einen Informationsaustausch in Sachen Terrorismus zwischen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden einerseits und Geheimdiensten andererseits hatte es bereits vorher gegeben. Vertreter des BKA, des GBA sowie von BfV und BND hatten sich seit 1982 vierteljährlich zusammengesetzt. Schon von der Anzahl der Sitzungen her repräsentierte die KGT dagegen eine erheblich intensivere Zusammenarbeit. Bis Ende 1991, also in etwas über einem Jahr, hatte sie 29-mal getagt.¹ Nach der Anlaufphase traf man sich alle 14 Tage in großer Runde, d.h. mit Beteiligung der Kriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder. Vertreter der beteiligten Bundesstellen – der Abteilungen für Terrorismusbekämpfung des BKA und des BfV sowie des Referats Fahndung des GBA – kamen dagegen wöchentlich zusammen.

Dass die KGT „einen über die bisher praktizierten Formen der Zusammenarbeit hinausgehenden Ansatz“ darstellte, war auch dem Bundesinnenministerium (BMI) bewusst. In einem als „Verschlussache“ klassifizierten Bericht vom 18. Juni 1991 hielt es fest, dass die Kooperation „zwischen Polizei, Verfassungsschutz und Justiz ... verdichtet“ würde. Dies könne „natürlich nur auf der Grundlage geltenden Rechts“ geschehen. Da aber die KGT „auf der Grundlage gemeinsamer, einstimmiger Beschlussfassung“ der IMK tätig würde, „wird ihren Vorschlägen ungeachtet der bestehenden gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen eine gewisse Verbindlichkeit zukommen.“² Damit war die Trennung von Polizei und Geheimdiensten bis auf eine dünne Membran reduziert, die nicht nur einen umfassenden Informationsaustausch, sondern darüber hinaus ein enge organisatorische Abstimmung zwischen beiden Seiten ermöglichte. Während das BMI in seinem internen Papier konsequenterweise die erwartete „gewisse Verbindlichkeit“ herausstreicht, betont es in der Öffentlichkeit des Bundestages die getrennte Zuständigkeit der KGT-Mitglieder. In der reichlich zugeknöpften Antwort auf eine Anfrage der PDS-Abgeordneten Ulla Jelpke heißt es, die Gruppe sei keine neue Behörde und habe auch keine „eigenständigen Befugnisse oder Weisungs-

1 Woche im Bundestag v. 29.1.1992

2 BMI: Bericht über die Einrichtung einer Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung beim BKA, dokumentiert in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/1992), S. 30-32 (32)

rechte gegenüber anderen Stellen“. Zwar hätten die Beteiligten „innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches“ Zugang zu ihren je eigenen Informationssystemen, die KGT führe jedoch keine eigenen Dateien.³

Nach dem zitierten Bericht vom Juni 1991 stand „im Vordergrund der Arbeitsplanung“ die Arbeit an dem Fahndungskonzept „POS (= Personen- und Objektschutz) 106“. Dieses sollte den Schutz bedrohter Wirtschaftsführer vor Anschlägen der RAF auch durch das Ausleuchten ihres Umfeldes mit verdeckten polizeilichen resp. nachrichtendienstlichen Mitteln gewährleisten. Die erste Aufgabe der KGT bestand wohl darin, die Zahl der zu schützenden Personen zu reduzieren und damit die aufwändige verdeckte Fahndung überhaupt erst zu ermöglichen.

Wie eng die Kooperation gerade im Bereich der Fahndung war, zeigt die allerdings missratene Festnahmeaktion auf dem Bahnhof Bad Kleinen am 27. Juni 1993, die nur aufgrund der Tätigkeit des vom rheinland-pfälzischen Landesamt für Verfassungsschutz geführten V-Mannes Klaus Steinmetz möglich wurde. Die KGT hatte hierbei zunächst in der Planung eine bedeutende Rolle und gab Empfehlungen u.a. zum Schutz des V-Mannes ab.⁴ Auch die öffentliche Demontage zweier Augenzeugen der Aktion, bei der das RAF-Mitglied Wolfgang Grams und der GSG 9-Beamte Michael Newrzella erschossen wurden, wird in Kommentaren und Berichten der KGT zugeschrieben.⁵

Ob die KGT neben ihren operativen und informationellen Aufgaben auch eine Rolle als Beratungsgremium für die Ministerebene wahrnahm, ist umstritten. Anfang 1992 bezeichneten diverse Medien die Initiative des damaligen Bundesjustizministers Klaus Kinkel, die den zusammenarbeitungswilligen RAF-AussteigerInnen Strafnachlässe in Aussicht stellte, als originäres Produkt der Debatten in der KGT.⁶

Koordination gegen Rechts

Das Rezept der KGT blieb aber nicht auf den Kampf gegen die RAF und ihr Umfeld beschränkt. Im Dezember 1992 konstituierte sich – zunächst als Untergruppe der KGT – die „Informationsgruppe zur Beobachtung

3 BT-Drs. 12/1033 v. 6.8.1991

4 Bundesregierung: Zwischenbericht zu der Polizeiaktion am 27. Juni 1993 in Bad Kleinen v. 12.7.1993, S. 23 f.

5 analyse & kritik Nr. 357 v. 25.8.1993

6 mit weiteren Nachweisen, Diederichs, O.: Die Koordinierungsgruppe Terrorismusbekämpfung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 42 (2/1992), S. 24-28 (26 f.)

und Bekämpfung rechtsextremistischer/-terroristischer, insbesondere fremdenfeindlicher Gewaltakte“ (IGR), an der derselbe Kranz von Bundes- und Landesbehörden beteiligt ist. Die Geschäftsführung liegt dieses Mal aber nicht beim BKA, sondern beim BfV – aus „sachlichen Gründen“, die die Bundesregierung auf eine Anfrage von Ulla Jelpke aber nicht näher erläutert.⁷

Die Antworten, die Jelpke 1995 zur IGR erhielt, sind an vielen Punkten wortgleich mit denen zur KGT von 1992: Die IGR habe keine eigenen Befugnisse oder Weisungsrechte und führe auch keine eigenen Dateien. Auch die IGR soll „alle rechtlichen Möglichkeiten“ ausschöpfen, die bei Polizei, Verfassungsschutz und Justiz vorhandenen Erkenntnisse zusammenführen und damit gegebenenfalls „koordinierte landes- und bundesweite Exekutivmaßnahmen“ vorbereiten. Im Unterschied zur KGT darf sich die IGR Erfolge an die eigene Brust heften. Sie habe mitgewirkt bei der Durchführung von Vereinsverboten (Wiking Jugend 1994, FAP 1995), bei Razzien gegen „Bezieher und Verteiler rechtsextremistischen Schriftguts“ und wirke auch bei der Verhinderung von Neonazi-Treffen mit.

Bis März 1995 hat die IGR insgesamt 29 Sitzungen absolviert. „In der Regel werden im Jahr jeweils vier IGR Bund/Ländersitzungen sowie entsprechende Vorbereitungssitzungen der IGR-Bund durchgeführt.“ Hinzu kamen Unterarbeitsgruppen zu „Nachfolgeaktivitäten“ nach dem Verbot von Organisationen, zu den Erfassungskriterien rechter Straftaten sowie zum Internet. An Letzterer waren nur BKA, BfV und GBA beteiligt, sie sollte „durchführbare“ Maßnahmen gegen die rechte Internet-Propaganda entwickeln.⁸

Einige Länder haben mit eigenen Koordinierungsgruppen nachgezogen. So dehnte Baden-Württemberg den Arbeitsbereich seiner „Koordinierungsgruppe Terrorismus/Extremismus“ auf „rechtsextremistische/fremdenfeindliche Straftaten“ aus. Im Oktober 1998 richtete Thüringen im Landeskriminalamt (LKA) eine „Zentralstelle zur Bekämpfung des Extremismus“ ein, an der auch das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) beteiligt ist.⁹

7 BT-Drs. 13/854 v. 10.4.1995 und 13/5795 v. 5.10.1995

8 BT-Drs. 13/6042 v. 7.11.1996

9 Süddeutsche Zeitung v. 9.12.1993; die tageszeitung v. 7.7.1998

Vor und nach dem 11. September

Seine dritte Auflage erlebte das Koordinierungsgruppen-Konzept nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Bereits am 28. September trat eine „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KGIntTE) zusammen, die in ihrer Breite erheblich über die beiden Vorläuferinnen hinausgeht: Vorsitz und Geschäftsführung liegen auch hier wieder beim BKA. Beteiligt sind erstens der Generalbundesanwalt, zweitens sämtliche Geheimdienste – vom BfV und den LfV über den Bundesnachrichtendienst (BND) bis zum Militärischen Abschirmdienst (MAD) und dem Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr –, drittens Vertreter der AG Kripo (Leiter des BKA und der Landeskriminalämter) und viertens Vertreter der Unterarbeitsgruppe „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz. Die Arbeitsgruppe dient vor allem der ständigen Fortschreibung von Lagebildern. Sie erstellte vor Beginn des Irak-Krieges „alternative Lageszenarien“. ¹⁰ Sie erarbeitete auch die Kriterien der Rasterfahndung, die republikweit ab Ende September 2001 an lief, und befasste sich mit einem „Gefährderprogramm“, das abgestufte Maßnahmen von der „Abklärung“ über die (verdeckte) Observation bis hin zur (direkten) „Ansprache“ vorsieht. ¹¹ Das Konzept, so der BKA-Oberstaatschützer Manfred Klink, sei „unter Einbeziehung der Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes arbeitsteilig von den Landeskriminalämtern und den Landesämtern für Verfassungsschutz“ umgesetzt worden. ¹²

Lange vor dem 11. September hatten sich BKA, BND und BfV auf das Konzept des beim BKA angesiedelten Informationboards geeinigt. In seinem Bericht vom 30. Juli 2001 stellt das BMI zwei Pilotprojekte vor: ¹³ Jenes über das „Netzwerk arabischer Mudjahedin“ war schon im April angelaufen und sollte „alle relevanten verfügbaren Informationen und Hintergrundinformationen“ zu diesem Bereich in die entsprechende Arbeitsgruppe der drei beteiligten Behörden einbringen. An der zweiten Arbeitsgruppe – „Schleusungen über die Tschechische Republik“ –, des-

10 BT-Plenarprotokoll 15/104 v. 28.4.2004, S. 9395 f.

11 Ziercke, J.: Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland, in: Kriminalistik 2002, H. 6, S. 342-351 (350)

12 Klink, M.: Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Die Kriminalpolizei 2002, H. 3, S. 84-89 (88)

13 Bericht über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen BKA, BND und BfV im Rahmen des Informationboards, BT-Innenausschuss, Ausschussdrucksache 14/532 v. 15.8.2001

sen Beginn für Mitte September geplant war, sollten sich zusätzlich die Grenzschutzdirektion, das Zollkriminalamt, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, das Bundesverwaltungsamt, das das Ausländerzentralregister betreibt, sowie die Landeskriminalämter und LfV Bayerns und Sachsens beteiligen. Als Ziele nennt das BMI u.a. die „Identifizierung von Tätern und Hinterleuten, die Initiierung von Ermittlungsverfahren (und) die Einziehung von Gewinnen“. Nach dem 11. September wurde der Arbeitsauftrag für die Gruppe ausgeweitet: Sie sollte nun vor allem nach 18-40-jährigen Asylsuchenden und Einwanderern arabischer Herkunft Ausschau halten.¹⁴ Die Gruppe bedient zudem eine „Auswertedatei“, in der die Informationen der verschiedenen Stellen zusammengetragen werden.¹⁵ Ein drittes Projekt startete bei der Finanzermittlungseinheit (FIU) des BKA und widmete sich der „Finanzierung des Terrorismus“.¹⁶ Ein Informationboard, so erklärt die FIU in ihrem Jahresbericht 2002, sei nicht auf Einzelfälle bezogen, sondern „auf Permanenz und Institutionalisierung angelegt.“

Damit benennt sie eines der wesentlichen Kennzeichen der neuen Formen der Kooperation zwischen Polizei und Geheimdiensten. Spätestens seitdem die IMK auf ihrer Tagung am 7. und 8. Juli dieses Jahres die Einrichtung einer gemeinsam von Verfassungsschutz und Polizei betriebenen „Islamisten“-Fundstellendatei und eines gemeinsamen Lagezentrums beschlossen hat, kann von einem auf Einzelfall- oder anlassbezogenen Informationsaustausch nicht mehr die Rede sein. Dass von offizieller Seite immer noch betont wird, das Trennungsgebot werde nicht angetastet, ist vor diesem Hintergrund einfach grotesk.

Stephan Stolle ist Mitarbeiter bei Bürgerrechte & Polizei/CILIP. Albrecht Maurer publiziert zu Themen aus dem Bereich „Innere Sicherheit“, er lebt in Göttingen.

¹⁴ Ziercke a.a.O. (Fn. 11), S. 350

¹⁵ Bundesbeauftragter für den Datenschutz: Tätigkeitsbericht 2001-2002, Abschnitt 13.2.1.

¹⁶ BKA, Financial Intelligence Unit: Jahresbericht 2002, Wiesbaden 2003, S. 18

Mit Schlapphüten gegen die Mafia

OK-Beobachtung durch den Verfassungsschutz

von Fredrik Roggan

Verfassungsschutzbehörden unterliegen nicht dem Legalitätsprinzip. Sie haben zudem jahrzehntelange Erfahrung im Auskundschaften ganzer Szenen und verfügen über umfängliche Befugnisse und geheimdienstliche Instrumentarien. Das alles spricht nach Ansicht einiger Landesgesetzgeber dafür, die Dienste auch mit der Beobachtung der „Organisierten Kriminalität“ (kurz: OK) zu betrauen.

Inzwischen haben vier Bundesländer ihre Verfassungsschutzbehörden mit der Beobachtung der OK beauftragt. Bayern machte bereits 1994 den Anfang. Nachdem in der Folge andere Bundesländer auf die in Bayern gemachten Erfahrungen warteten, zogen Hessen, Thüringen, Sachsen und das Saarland ab Ende der 90er Jahre nach. 1997 legte das Bayerische Innenministerium einen als „Bilanz nach drei Jahren“ bezeichneten Bericht vor. Darin präsentiert das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) Beispiele seiner angeblich erfolgreichen Arbeit und erläutert die rechtlichen Hintergründe – aus seiner ganz eigenen Sicht. So habe man u.a. mehrere Rauschgift Händler erkannt, die später verurteilt wurden. Der Geheimdienst habe zudem verschiedentlich Hinweise auf Autoschiebereien und Waffenhandel erhalten. In die „Erfolgsbilanz“ aufgenommen wurde auch die Festnahme eines Bankräubers, obgleich überhaupt kein Zusammenhang mit OK-verdächtigen Straftaten erkennbar ist.¹ Tatsächlich bedeuten die neuen Aufgaben eine Abkehr von rechts-

¹ Bayerisches Innenministerium: Beobachtung der Organisierten Kriminalität durch das Bayerische Landesamt für Verfassungsschutz, München, o. J., S. 8

staatlicher Strafverfolgung. Sie stellen eine Verschmelzung von geheimdienstlicher und polizeilicher Aufgabenerfüllung dar.

Die Weite des gesetzlichen Auftrags

Der Beobachtungsauftrag an die Verfassungsschutzbehörden und insbesondere die Behandlung der durch die geheimdienstlichen Datenerhebungen gewonnenen Erkenntnisse gleichen sich in den vier Bundesländern weitestgehend. Ihre Gesetze fassen den „Schutz vor Organisierter Kriminalität“ als eine neue zusätzliche Aufgabe des jeweiligen LfV neben dem bestehenden Auftrag – „Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ –, der sich in allen Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder seit den 70er Jahren findet.² Diese neue Aufgabe unterscheidet sich grundsätzlich von der bisherigen. Sie kann nämlich nicht durch die bloße Beobachtung der OK verwirklicht werden, sondern beinhaltet notwendigerweise, dass die dabei gewonnenen Erkenntnisse an Polizei und Justiz weitergegeben werden, mit dem Ziel, entsprechende Straftaten zu verfolgen oder zu verhüten. Alle vier Landesgesetze enthalten daher die Verpflichtung des jeweiligen LfV, bei tatsächlichen Anhaltspunkten für bestimmte Straftaten die entsprechenden Daten an Staatsanwaltschaft und/oder Polizei zu übermitteln. Der Auftrag der OK-Beobachtung ist damit faktisch ein Auftrag, der Polizei zuzuarbeiten.

Die in den Verfassungsschutzgesetzen der vier Länder benutzte OK-Definition ist die gleiche, die die Justiz- und Innenministerkonferenz 1990 den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden vorgaben.³ Demnach soll sich OK dadurch auszeichnen, dass sie durch mehr als zwei Beteiligte, die auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig tätig werden, begangen wird. Dies soll unter Verwendung gewerblicher oder geschäftähnlicher Strukturen oder unter Anwendung von Gewalt oder durch entsprechende Drohungen oder unter Einflussnahme auf Politik, Verwaltung, Justiz, Medien oder Wirtschaft geschehen. Nicht nur das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in jüngerer Zeit Bedenken gegen eine

2 Werthebach, E.; Droste-Lehnen, B.: Organisierte Kriminalität, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1994, H. 2, S. 57-65; die Autoren stellen die OK-Beobachtung als Variante der bisherigen Aufgaben des Dienstes dar. Dass sie irren, geht z.B. aus § 1 Abs. 2 des Bayerischen VSG hervor: Das LfV „dient *auch* dem Schutz vor Organisierter Kriminalität.“

3 Gemeinsame Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, abgedruckt in: Kleinknecht, T., Meyer-Goßner, L.: Strafprozessordnung, 44. Auflage, München 1999, S. 1913-1921 (1914)

derart weite Beschreibung der zu beobachtenden Kriminalitätsphänomene angemeldet: Das Phänomen der Organisierten Kriminalität lasse sich nur schwer gesetzlich fassen.⁴ An der hinreichenden Bestimmtheit dieser Legaldefinition bestehen insbesondere deswegen Zweifel, als von der Definition auch solche Erscheinungsformen der Kriminalität eingeschlossen werden, die als durchaus normale „Mehr-Täter-Kriminalität“ zu verstehen ist und als solche kaum eine der Mafia entsprechende Gefährdung darstellen kann. Schon alltägliche Bandenkriminalität, die sich durch ein gewisses Maß an Arbeitsteiligkeit („Gewerbsmäßigkeit“) auszeichnet, kann *per definitionem* unter den Beobachtungsauftrag fallen.⁵ Der Auftrag an die Verfassungsschutzbehörden geht also weit über die Beobachtung von tatsächlich für gefährlich zu haltenden Szenen hinaus.

Ermittlungen ohne Anfangsverdacht

Eine solche himmelweit offene OK-Definition ist bereits bei polizeilichen Ermittlungen rechtsstaatlich bedenklich, für die Beobachtung durch den Verfassungsschutz gilt dies umso mehr. Für den Beginn polizeilicher Ermittlungen ist nämlich im Normalfall ein Anfangsverdacht (nach § 152 Abs. 2 StPO) erforderlich, der trotz der in den letzten zwei Jahrzehnten erfolgten Vorverlagerung polizeilicher Eingriffsbefugnisse immer noch in gewissem Maße den Gegenstand der Ermittlungen bestimmt und begrenzt. Dem Verfassungsschutz reichen dagegen schon tatsächliche Anhaltspunkte für Bestrebungen oder Tätigkeiten von OK. Für seine geheimdienstlichen Vorfeldermittlungen sind damit praktisch alle verfügbaren Informationen von Belang: Welche Informationen tatsächlich Hinweise auf Straftaten darstellen, lässt sich oft erst später beurteilen. Daher ist weder der Ermittlungsgegenstand effektiv eingegrenzt noch der Personenkreis, der sich die geheimdienstlichen Ausforschungen gefallen lassen muss. Es gehört also unvermeidbar zu einem solchen Konzept, dass in jeder Hinsicht Unverdächtige betroffen werden. Obwohl der Auftrag an den Verfassungsschutz letztlich eine strafverfolgende/gefahrabwehrende Zielrichtung enthält, finden die Restriktionen dieser Rechtsgebiete keine Anwendung. Diese Konstruktion unterliegt damit

4 BVerfG in: Neue Juristische Wochenschrift 2004, H. 14, S. 999-1022 (1009)

5 krit. dazu Frister, H.: Der (bayerische) Verfassungsschutz als Strafverfolgungsbehörde, in: Schulz, J.; Vormbaum, Th. (Hg.): Festschrift für Günter Bemann, Baden-Baden 1997, S. 542-559 (545 f.)

noch geringeren Beschränkungen als die der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ im neueren Polizeirecht.

Strafverfolgung jenseits des Legalitätsprinzips

Mitunter wird ganz freimütig zugestanden: „Der Vorteil des Verfassungsschutzes liegt darin, dass er nach dem Opportunitätsprinzip zunächst (eine) Einzelstraftat zur Kenntnis nimmt, diese nicht an die Strafverfolgungsbehörden weiterleitet, aber dafür über diesen Straftäter an die weiteren Hintermänner kommt, bis die Informationen über die Struktur bekannt sind.“ Erst dann, so der Präsident des saarländischen LfV, werde „die komplette Strukturkenntnis an die Polizei weitergegeben“. ⁶ Die in allen Verfassungsschutzgesetzen vorgesehene Übermittlung der durch den Verfassungsschutz erhobenen Daten an die Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden soll mithin – gegebenenfalls über längere Zeitspannen – suspendiert werden. Praktisch bestimmt also der Geheimdienst selbst, wann er was an die Polizei weitergibt. Gleichzeitig ist zu befürchten, dass die Herkunft der übermittelten Daten nicht in Ermittlungsakten erkennbar ist, ihr Zustandekommen und ihre Qualität im Strafverfahren daher nicht hinterfragt werden können.

Der Legalitätsgrundsatz stellt u.a. eine Garantie für eine gleichmäßige Strafverfolgung dar und ist eine Ausprägung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Offenkundig wird also die fehlende Bindung der Geheimdienste an dieses Prinzip als Vorteil verstanden. Die OK-Ermittlungen lassen diesen rechtsstaatlichen Grundsatz schlicht außer Acht. Sie opfern ihn der Hoffnung auf eine effektivere Bekämpfung bestimmter krimineller Szenen. Sie reklamieren damit für sich eine Art Sonder-Strafverfahrensrecht. Wenn der Verfassungsschutz den Auftrag hat, Organisierte Kriminalität aufzuklären, dann geht es – wie Frister richtig feststellt – letztlich um die Grundsatzfrage, inwieweit die Strafverfolgungstätigkeit auch künftig rechtlich gebunden sein soll. ⁷

Sächsische Absurditäten

⁶ Albert, H. zitiert nach: Sächsischer Landtag, Stenografisches Protokoll der Anhörung des Innenausschusses am 8.1.2004 im Sächsischen Landtag, S. 29

⁷ Frister a.a.O. (Fn. 5), S. 559

Eine bemerkenswerte Ergänzung hat jüngst das Sächsische Verfassungsschutzgesetz erfahren.⁸ Die Verpflichtung des Geheimdienstes, strafverfahrens- und gefahrenabwehrrelevante Daten an die Polizei weiterzugeben, wurde eingeschränkt. Nach dem neuen § 12 Abs. 2 des Gesetzes sollen nur noch in beschränktem Umfang Erkenntnisse an die Strafverfolgungs- resp. Polizeibehörden weitergegeben werden – und zwar nur dann, wenn sich die betreffenden Straftaten gegen das Leben, in erheblichem Maße gegen die körperliche Unversehrtheit oder gegen Sach- und Vermögenswerte von erheblicher Bedeutung richten. Die Begründung für diese Einschränkung lautet „Quellenschutz“. Dieser sei bei der breiten Übermittlungspflicht nach der alten Regelung nicht mehr gegeben, weswegen „andere Landesämter sich daran gehindert sähen, ihrer Pflicht zur Zusammenarbeit nachzukommen.“⁹

Sämtliche Erkenntnisse des Verfassungsschutzes über Drogenkriminalität, „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben“, Steuer- und Zolldelikte, die sog. Schleuserkriminalität, Fälschungskriminalität, den Waffenhandel und -schmuggel und die Umweltstraftaten werden nun also nicht mehr an die Polizei übermittelt. Allein die Drogenkriminalität macht gemäß dem „Lagebild Organisierte Kriminalität 2002“ des Bundeskriminalamts 36,8 Prozent aller bundesweit von den Polizeien mitgeteilten OK-Ermittlungsverfahren aus. Auf alle genannten Bereiche zusammen entfallen etwa 70 Prozent der Verfahren. Nimmt man an, dass sich bei den OK-Erkenntnissen des Verfassungsschutzes eine ähnliche Aufteilung zeigt, so würde das bedeuten, dass der Geheimdienst über zwei Drittel seiner Informationen künftig für sich behält und eine diesbezügliche Strafverfolgung verhindert.

Es erscheint nachgerade widersinnig, einerseits einen Geheimdienst mit dem Schutz vor Kriminalität zu beauftragen und andererseits den ganz überwiegenden Teil der durch geheimdienstliche Ausforschungen bekannt gewordenen Straftaten weder zu verhindern noch regulären Strafverfolgungsmaßnahmen zu unterwerfen. Wenn aber geheimdienstliche Opportunität zur obersten Maxime staatlicher Sicherheitsproduktion avanciert, so müssen innere Schlüssigkeit gesetzlicher Regelungen offenbar ebenso auf der Strecke bleiben wie grundlegende rechtsstaatliche Errungenschaften wie u.a. das Legalitätsprinzip.

8 Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2004, Nr. 6, S. 134

9 Sächsischer Landtag, Drs. 3/9582 v. 10.11.2003

Fredrik Roggan ist Redaktionsmitglied von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Rechtsanwalt in Berlin.

Und schon bist Du ein Verfassungsfeind

JungdemokratInnen als LinksextremistInnen?

von Udo Kauß

Verfassungsschutzberichte sind öffentliche Verrufserklärungen, die für die Betroffenen erhebliche Folgen haben können. Im Falle der JungdemokratInnen/Junge Linke zeigt sich exemplarisch, wie willkürlich die Bewertungen der Ämter sind und wie schlampig sie mit Informationen umgehen.

Verfassungsschutzberichte sind keine bloße Meinungsäußerung über die von einer politischen Organisation vertretenen Ziele. Schon die interne Erfassung in Akten oder Daten kann für eine Person gefährlich sein und beispielsweise die Nicht-Einstellung oder Entlassung aus dem öffentlichen Dienst nach sich ziehen. Die öffentliche Benennung als „extremistisch“ impliziert darüber hinaus eine Handlungsanweisung, einen Aufruf zur Ausgrenzung an die Verwaltung und die Gesellschaft insgesamt.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat diese gesteigerte Gefährlichkeit 1998 am Beispiel der „Republikaner“ gesehen und dafür erhöhte Voraussetzungen gefordert: Danach darf die „Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht nur dann erfolgen, wenn das Landesamt für Verfassungsschutz in dem jeweiligen Berichtszeitraum tatsächlich verfassungsfeindliche Bestrebungen ... festgestellt hat. Insofern sind die gesetzlichen Anforderungen an die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht strenger als die Voraussetzungen für die bloße Beobachtung einer Partei, wofür – wie oben gezeigt – bereits tatsächliche Anhaltspunkte genügen. Für die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht müssen sich bestehende Anhaltspunkte jedoch zur Gewissheit im Sinne tatsächlich festgestellter

verfassungsfeindlicher Bestrebungen verdichtet haben.“¹ Die Wirkung des Urteils blieb jedoch offenbar gering.

Das zeigt sich deutlich an der Nennung der JungdemokratInnen/Junge Linke (JD/JL) zunächst im Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz für 1999, danach in dem des hessischen Landesamtes. Sie bedeutete für die Organisation die Gefahr des finanziellen Ruins. Die JD/JL sind Mitglied des Ringes politischer Jugend (RPJ) und erhalten daher wie die Jugendorganisationen diverser Parteien Fördergelder des Bundes für ihre Jugendbildungsarbeit, deren Verlust die traditionsreiche aber nicht traditionelle Organisation in arge Bedrängnis gebracht hätte.

Ihre Geschichte reicht ins Jahr 1919 zurück. Bei dieser ihrer ersten Gründung waren die Jungdemokraten die Jugendorganisation der Deutschen Demokratischen Partei. 1933 wurden sie wie andere demokratische Organisationen auch von den Nazis aufgelöst und verboten. 1949 erfolgte die Wiedergründung – als Jugendorganisation der FDP im Westen bzw. der LDP im Osten. Während der Jugendverband in der DDR schnell in die FDJ zwangintegriert wurde, entwickelte er sich in der BRD der 60er Jahre zu einer linksliberalen Kraft. Als die FDP 1982 definitiv zu ihren wirtschaftsliberalen Ursprüngen zurück- und in eine Regierungskoalition mit der CDU/CSU einkehrte, war für die Jungdemokraten das Ende der Gemeinsamkeiten gekommen. Sie trennten sich von der Mutterpartei und arbeiteten nunmehr als unabhängiger Jugendverband. In den 90er Jahren vereinigten sie sich mit der Marxistischen Jugendvereinigung/Junge Linke (MJV/JL), die sich im Dezember 1989 in der Aufbruchs- und Endphase der DDR gegründet hatte.

Diese aus diversen Basisgruppen entstandene Vereinigung versuchte den Aufbau einer linken Jugendorganisation außerhalb der FDJ und damit ohne die Beeinflussung und Gängelung durch die SED oder eine andere Partei. Sie trat „für eine demokratische und sozialistische Erneuerung der DDR ein, auch dann noch, als andere ihr Fähnchen nach Westen schwenkten.“ Basisdemokratische Strukturen sollten „innerhalb und außerhalb der eigenen Organisation“ das politische Leben bestimmen.

Im März 1992 führten Jungdemokraten und MJV/JL ihren ersten gemeinsamen Kongress durch. „Trotz ihrer unterschiedlichen Geschichte“, so heißt es in der Selbstdarstellung der JD/JL im RPJ-Kalender 2000, hätten sich „schnell politische Gemeinsamkeiten“ zwischen den

1 Urteil v. 31.8.1998, Az.: VG 26 A 623.97

beiden Organisationen entwickelt. „Als Anknüpfungspunkte dienten vor allem das radikal- bzw. basisdemokratische Selbstverständnis, der Charakter als parteiunabhängige Organisation, der gemeinsame Wille, für demokratische und emanzipatorische Veränderungen einzutreten sowie die Ablehnung von dogmatisch-kommunistischer Politik.“²

„Ständiger Partner von Linksextremisten“

Öffentlich als „linksextremistisch“ gebrandmarkt wurden die JD/JL erstmals im Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) für das Jahr 1999. Sie seien „ständiger Partner von Linksextremisten in Aktionsbündnissen“, aber auch bei „militanten Störungen staatlicher Veranstaltungen“. Die verschiedenen in der Organisation vertretenen Strömungen seien sich trotz aller Unterschiedlichkeit einig in der „sozialrevolutionär begründeten Ablehnung der freiheitlich demokratischen Grundordnung“. Das BfV konnte sich zwar nicht entscheiden, ob die JD/JL nun marxistische, gar marxistisch-leninistische, oder doch „autonome und anarchistisch-libertäre Ansätze“ vertreten, war sich aber sicher, dass sie „anti-deutsch“ bzw. „antinationale“ seien.³

Die zwei Seiten, die der Bericht der Organisation widmete, zeigen vor allem zweierlei: zum einen, dass die Verfassungsschutzämter nicht einmal ihre eigenen problematischen Kriterien ernst nehmen; die Bewertung als „extremistisch“ müsste sich an den Elementen der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ ausrichten, die das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zum Verbot der SRP 1952 und der KPD 1956 formuliert hat. Stattdessen orientiert sie sich an der Ablehnung jeder politischen Tätigkeit, die über den Tellerrand des Konsenses der etablierten Parteien herausragt. Zum andern aber wird offenkundig, durch welche schlampige Arbeit das BfV zu seinen für die Betroffenen äußerst gefährlichen Aussagen kommt. Betrachten wir die Bewertungen im Einzelnen:

„*Ständiger Partner von Linksextremisten*“: Mit diesem Vorwurf erklärt das BfV jede Gruppierung für kontakt-schuldig, die ihre Beteiligung nicht verweigert oder zurückzieht, wenn sich eine andere vom Verfassungsschutz als links-extremistisch stigmatisierte Organisation an Aufrufen oder Aktionen beteiligt. Wer diese Politik der Ausgrenzung nicht

² Ring politischer Jugend: RPJ-Kalender 2000, Troisdorf 1999, S. 80-89 (87)

³ Bundesministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht 1999, Berlin 2000, S. 128-130

mitmacht, läuft Gefahr, selbst ausgegrenzt zu werden. Mit der Beteiligung bei „militanten Störungen staatlicher Veranstaltungen“ ist der eigentliche Grund benannt, der die JD/JL ins Visier der Verfassungsschützer gebracht hat: die Beteiligung an den Protesten gegen die öffentliche Gelöbnisfeier der Bundeswehr 1998 in Berlin, bei der – zum deutlichen Ärger des persönlich anwesenden Bundeskanzlers Gerhard Schröder – mehrere Personen nackt über den Platz rannten, bis sie durch den soldatischen Zugriff der Feldjäger kalt gestellt wurden. Das Ganze stieß bei den Medien auf reges Interesse. Des Kanzlers Groll wirkte nach und setzte den Bundesverfassungsschutz in Bewegung.

„*Sozialrevolutionär begründete Ablehnung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*“: „Sozialrevolutionär“, das machte auch Jürgen Seifert im August 2000 in seinem Protestbrief ans Bundesinnenministerium deutlich, ist zunächst der Gegenbegriff des „politisch Revolutionären“. Letzterer zielt auf eine grundlegende Änderung der politischen Verhältnisse. Dabei werden unter Umständen, aber nicht notwendigerweise auch gewaltsame, nicht verfassungskonforme Mittel propagiert. Demgegenüber bezieht sich der Begriff des Sozialrevolutionären nicht auf die politischen Institutionen, sondern stellt die Entwicklung des einzelnen Menschen und dessen soziale und rechtliche Positionen in den Vordergrund. Der Begriff des Sozialrevolutionären kann daher gerade nicht dazu dienen, eine nicht mehr von dem Grundgesetz gedeckte Bekämpfung der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu bezeichnen.

„*Marxistische Ansätze*“: Beim Marxismus handelt es sich um eine wissenschaftliche ökonomische Theorie. Als solche unterliegt sie der in Art. 5 GG geschützten Lehr- und Wissenschaftsfreiheit und auch der Meinungsfreiheit. Ein marxistischer Ansatz kann daher für sich niemals als linksextremistisch definiert werden. Dies hat im Übrigen auch das KPD-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in aller Eindeutigkeit festgestellt.

„*Marxistisch-leninistische Ansätze*“: Mit Lenin verbindet sich der erste nachhaltige Versuch, unter Berücksichtigung marxistischer Theorien ein gesellschaftliches Konzept zu entwickeln und zu realisieren. Im Rahmen der politischen Theorie steht der Leninismus vor allem für eine bestimmte Form der Organisationsform der Arbeiterklasse, nämlich die Kaderpartei. Diese Organisationsform sagt für sich genommen jedoch nichts darüber aus, ob die damit transportierten politischen Ziele nicht auch mit verfassungsrechtlich zulässigen Mitteln erreicht werden können. Letzteres ist eher eine Frage des Spielraumes, der oppositionellen

politischen Strömungen in der Gesellschaft eingeräumt wird. Marxistisch-leninistische Bestrebungen sind sicher im Rahmen der gegebenen verfassungsrechtlichen Ordnung der BRD propagierbar.

„Autonome und anarchistisch-libertäre Ansätze“. Mit diesen Begriffsbereichen werden gemeinhin Politikansätze gekennzeichnet, die Abstand halten von sich institutionell verfestigenden Organisationsformen. Die Anhängerschaft zu diesen politischen Richtungen sagt nichts über eine politische Gegnerschaft zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und ihren Inhalten aus.

„Antideutsch“ bzw. „Antinational“: Diese Kategorien sind völlig untauglich, um „verfassungsfeindliche“ Bestrebungen zu bezeichnen. Offenbar wird damit versucht, die anti-nationalistische Haltung der JD/JL zu erfassen, die sich von jeglichen deutschtümelnden und nationalistischen Ansätzen distanzieren. Was sollte gerade daran extremistisch sein?

Insgesamt enthalten die Bewertungen der Verfassungsschützer einen Katalog von Denk- und Kontaktverboten, mit denen bereits die Benutzung eines bestimmten Vokabulars inkriminiert wird. Selbst in seinem KPD-Verbotsurteil kam das Bundesverfassungsgericht nicht um die Feststellung herum, dass das Grundgesetz keine Wirtschaftsordnung vorschreibe, sondern wirtschaftspolitisch neutral sei.

Aber nicht nur die Bewertungen sind bezeichnend, sondern auch die Quellen, die dafür herhalten sollen. Der Verfassungsschutzbericht zitiert aus zwei Texten. Da wird zum einen ein „Grundsatzprogramm“ genannt. Ein solches Programm, auf das irgendein Mitglied oder eine Teilgliederung verpflichtet werden könnte, haben die JD/JL aber nicht. Gemeint ist wohl die vom ehemaligen Bundesvorstand verfasste Analyse der politischen und wirtschaftlichen Situation der BRD für den oben zitierten Kalender des Ringes der politischen Jugend (RPJ). Mehr nicht. Dass ein „Grundsatzprogramm“ generiert wird, wo keines ist, sagt nichts über die JD/JL aus, aber viel über den Inlandsgeheimdienst, seine Denkweise in Hierarchien und damit seine strukturell begrenzte Erkenntnisfähigkeit.

Das zweite Zitat präsentiert das BfV seinen LeserInnen als Stellungnahme des „Landesverbandes Niedersachsen“ der JD/JL und begeht damit den nächsten Fehler. Es handelt sich nämlich um einen Diskussionsbeitrag der „Jungen Linken“ in Hannover, einer zahlenmäßig unbedeutenden Untergliederung des Landesverbandes, deren Position schon gar nicht als für die ganze Organisation verbindlich dargestellt werden kann und auch innerhalb der JD/JL auf Kritik stieß. Dennoch braucht es auch für dieses Zitat eines größeren Willens zur Interpretation, um aus der

Aufklärung „über die kapitalistische Produktionsweise und den bürgerlichen Staat“ und die Verbreitung der „Erkenntnis, dass Staat und Kapital sich abschaffen lassen und abgeschafft werden müssen,“ einen gewaltsamen Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung herauszulesen.

„Sonstige: Unter anderem Anhänger von ...“

Handwerkliche Fehler begeht nicht nur das Bundesamt, sondern auch das Hessische Landesamt für Verfassungsschutz, das die JD/JL in seinen Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2000 aufnahm.⁴ Es war der erste öffentliche Bericht, den das LfV nach zehnjähriger Abstinenz vorlegte.

Anders als im Bericht des BfV widmet der hessische den JD/JL keinen eigenen Abschnitt. Die Organisation wird aber an zwei Stellen aufgeführt: Die erste Nennung findet sich in einer Übersichtstabelle über das „Linksextremistische Personenpotenzial“, die die vermutete Mitgliederzahl verschiedener Organisationen bzw. Strömungen für die Jahre 1998-2000 benennt. Nach den Rubriken für die DKP, die MLPD, die PDS und die Autonomen/Antiimperialisten folgt eine Kategorie „Sonstige“. Wer sich dahinter verbirgt, ergibt sich aus einer Fußnote: „Unter anderem Anhänger von ... Rote Hilfe, Jungdemokraten/Junge Linke, Internationalistisch-Sozialistische Organisation ...“. Während zur PDS ebenfalls aus einer Fußnote immerhin noch zu entnehmen ist, „dass nicht alle Mitglieder linksextremistische Ziele verfolgen oder unterstützen“, fehlt dieser Hinweis für die „sonstigen“ Organisationen insgesamt.

Zweitens werden unter der Überschrift „Das lesen Linksextremisten“ 21 Zeitschriften aufgeführt, die sie tragenden „Verantwortlichen“ sowie Erscheinungsweise und Auflage mitgeteilt. In dieser Aufzählung wird die Zeitschrift „Tendenz“ der JD/JL-Bund mit einer vierteljährlichen Erscheinungsweise und Auflage von 30.000 genannt und als deren Verantwortliche die „JungdemokratInnen/Junge Linke, Berlin“.

Nur acht der genannten Publikationen erscheinen im Zuständigkeitsbereich des Landes Hessen, die überwiegende Zahl der genannten Publikationen stammt aus anderen Bundesländern. Im konkreten Falle der JD/JL-Bund bedeutet dies, dass das Hessische LfV das Publikationsorgan des in Berlin ansässigen und allein dafür verantwortlichen Bundes-

⁴ Hessen, Ministerium des Innern: Verfassungsschutz in Hessen – Bericht 2000, Wiesbaden 2001, S. 47 und 68

vorstandes als Bezugspunkt für die Einschätzung des Landesverbandes genommen hat. Das eigene Organ der hessischen JD/JL wird nicht einmal erwähnt.

Um zu erreichen, dass die Organisation nicht mehr im Verfassungsschutzbericht genannt wird, hat sich der Landesverband an das Hessische Innenministerium gewandt. Mit Datum vom 19. November 2001 erhielt er folgende Antwort: „Was die Erwähnung ... in der Veröffentlichung ‚Verfassungsschutz in Hessen – Bericht 2000‘ betrifft ... bin ich nach Überprüfung der Sach- und Rechtslage der Ansicht, dass die Erwähnung ... in diesem Bericht rechtmäßig ist. Wie Sie wissen“, schreibt der Vertreter des Innenministeriums weiter, seien die JD/JL im Verfassungsschutzbericht 1999 des Bundes beschrieben. Es folgen fast zwei Seiten wörtliche Wiedergabe der Passage, die „im Wesentlichen“, so das Innenministerium, auf einer Auswertung des angeblichen Grundsatzprogramms beruhe. Das LfV hat damit nicht nur die Fehler des Bundes übernommen. Schlimmer noch: Es hatte gar nicht erst bemerkt, dass die JD/JL im Jahr 2000 schon nicht mehr im Bericht des Bundes aufgeführt waren.

„Speziell auf Hessen bezogen“ verweist der Brief auf ein „in Kopie beigefügtes Flugblatt ‚Die deutschen Verhältnisses angreifen‘ der jungen linken (mr) Antifaschistische Aktion vom Oktober 1999.“ Bei diesem Flugblatt greift das Landesamt aber erneut daneben. Der Kreisverband Marburg war nämlich in den Jahren 1998/99 inaktiv und konstituierte sich erst am 23. Mai 2000 wieder. Den lokalen Mitgliedern und SympathisantInnen war die im Flugblatt genannte Gruppe und ebenso die angeblich dafür verantwortliche Person völlig unbekannt. Der Verfassungsschutz hatte damit Äußerungen einer im Namen ähnlichen Gruppierung fälschlicherweise den JD/JL zugeschrieben. Weitere Belege hatte das LfV nicht.

Gefahr gebannt – aber nur zur Hälfte

Der Bund führte die JD/JL schon in seinem Bericht für das Jahr 2000 nicht mehr als linksextremistische Organisation, auch das Hessische LfV erwähnt die JD/JL nicht mehr. Möglich wurde diese Wendung nur aufgrund der Hartnäckigkeit, mit der die JD/JL eine Klärung der gegen sie erhobenen Vorwürfe verfolgten, weil sie schließlich den Diensten nachweisen konnten, dass deren Informationsbasis nichts taugte und schließlich, weil namhafte Personen und Bürgerrechtsorganisationen zu dem

Unsinn der behaupteten Verfassungsfeindlichkeit der JD/JL Stellung genommen hatten.

Dennoch dürften die JD/JL weiterhin als Beobachtungsobjekte der Verfassungsschutzämter in deren Dateien geführt werden, nur erspart man sich nun den Ärger einer Klage, der bei weiterer öffentlicher Nennung in den Tätigkeitsberichten drohen könnte. Die rechtlichen Möglichkeiten, sich gegen eine solche Erfassung zu wehren, sind freilich beschränkt. Die datenschutzrechtlichen Auskunftsbestimmungen gelten nur für natürliche Personen, und das ist eine politische Gruppierung nun einmal nicht. Jetzt kämpft der brandenburgische Landesverband der JD/JL darum, aus dem Tätigkeitsbericht des dortigen Landesamtes herausgenommen zu werden, das die JD/JL in seinen letzten Bericht ohne eigene Datenbasis als linksextremistisch erwähnt.⁵

Udo Kauß ist Rechtsanwalt in Freiburg und Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP. Er hat den Bundesverband und den hessischen Landesverband der JD/JL gegen den Verfassungsschutz anwaltlich vertreten.

⁵ Brandenburg, Ministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht Brandenburg 2002, Potsdam 2003, S. 162 und 172

„Dazu darf ich nichts sagen“

Das Versagen der parlamentarischen Kontrolle

von Heiner Busch

Damit die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung von Behörden halbwegs funktionieren kann, braucht sie unbeschränkte Informationszugänge, angemessene personelle Ressourcen und vor allem den frischen Wind der Öffentlichkeit. All das fehlt den Geheimdienstkontrollen-Innen.

Der Bundestag verfügt über drei Gremien, die sich speziell der Kontrolle der Geheimdienste widmen: Vertrauensleute im Haushaltsausschuss entscheiden über die Wirtschaftspläne der drei Dienste. Die G-10-Kommission genehmigt die Anordnungen zur „Beschränkung“ des Post- und Fernmeldegeheimnisses, anders ausgedrückt: die geheimdienstlichen Telekommunikationsüberwachungen. Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) schließlich – es hieß bis 1999 Parlamentarische Kontrollkommission (PKK) – ist das wichtigste der drei Aufsichtsorgane. Es wird von der Bundesregierung „umfassend über die allgemeine Tätigkeit“ der Geheimdienste und „über die Vorgänge von besonderer Bedeutung“ unterrichtet. So steht es in § 2 des „Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes“ (PKGrG).

Dieses Gesetz ist sowohl in seiner ursprünglichen Fassung von 1978 als auch in der Überarbeitung von 1999 ein Ergebnis von Skandalen.¹ Im Februar 1977 enthüllte der „Spiegel“ eine der peinlichsten Abhöraffaires der BRD-Geschichte: Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte in der Silvesternacht 1975/76 die Wohnung des Atommanagers Klaus Traube verwanzten lassen, weil es ihn für einen RAF-Sympathisanten hielt.² Der

1 Bundesgesetzblatt I 1978, S. 453 und 1999, S. 1334, aktuelle Fassung jeweils im Anhang des Verfassungsschutzberichts

2 Der Spiegel Nr. 10 v. 28.2.1977

Skandal schlug Wellen, die die damalige sozialliberale Bundesregierung bereits im November 1977 mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs einzudämmen versuchte.³ An die Stelle des seit 1956 existierenden Vertrauensmännergremiums, das lediglich auf einer Absprache der im Bundestag vertretenen Parteien beruhte und ohnehin nur höchst selten zusammentrat, sollte eine förmliche Kontrollkommission treten. „Die Parlamentarische Kontrollkommission hat gegenüber der Bundesregierung Anspruch auf uneingeschränkte Unterrichtung“, hieß es noch im Entwurf. Im Laufe der Beratungen verkehrte sich der umfassende Anspruch in sein Gegenteil. § 3 Abs. 2 des im März 1978 verabschiedeten Gesetzes lautete nun: „Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung werden unter Beachtung des notwendigen Schutzes des Nachrichtendienstes durch die politische Verantwortung der Bundesregierung bestimmt.“ § 6 verpflichtete die KontrolleurInnen außerdem zur strikten Geheimhaltung. Die PKK blieb ein Papiertiger, abhängig vom Informationswillen der Bundesregierung und ohne Möglichkeiten, mit dem wenigen Wissen gegenüber der Öffentlichkeit zu agieren.

Von der Kommission zum Gremium

Auch der Skandal, der zur Überarbeitung des Gesetzes führte, wurde durch einen Pressebericht ausgelöst. Der Bundesnachrichtendienst hatte im August 1994 in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landeskriminalamt 560 Gramm Plutonium aus Russland nach München importieren lassen.⁴ Die durch V-Leute provozierte Aktion war als „Pilotprojekt“ für die neuen Arbeitsgebiete des Dienstes gedacht. Während die Zeitungen ab dem ursprünglichen „Spiegel“-Bericht vom April 1995 ständig neue Informationen auftischten, war die PKK als geheim „kontrollierendes“ Gremium zum Schweigen verurteilt. Erst die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ermöglichte es dem Parlament, an der Aufklärung der Angelegenheit mitzuwirken.

Vor dem Hintergrund des Skandals waren es zunächst die damaligen Oppositionsparteien SPD und Grüne, die Veränderungsbedarf bei der parlamentarischen Kontrolle anmahnten. Im Juli 1996 traten der damalige SPD-Fraktionsvize Otto Schily und Fraktionsgeschäftsführer Peter Struck mit der Forderung an die Öffentlichkeit, die Stelle eines Geheim-

3 BT-Drs. 8/1140 v. 10.11.1977

4 Der Spiegel Nr. 15 v. 10.4.1995

dienstbeauftragten einzurichten, der umfassende Rechte der Akten- und Dateneinsicht und der Befragung sowie einen Stab in der Größenordnung von hundert Personen haben sollte.⁵

Die Grünen orientierten sich am Modell des Verfassungsschutzausschusses des Berliner Abgeordnetenhauses: Der von ihnen vorgeschlagene „Ausschuss für Nachrichtendienste“ sollte ebenfalls über weitreichende Zugangsrechte sowie über ausreichend Personal und Finanzen verfügen. Vor allem aber sollte er in der Regel öffentlich tagen und nur in Ausnahmefällen die Öffentlichkeit ausschließen dürfen.⁶ Beide Überlegungen waren in der 13. Legislaturperiode nicht durchsetzbar.

Allerdings begann die PKK selbst im Gefolge des Plutonium-Untersuchungsausschusses über eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste nachzudenken. Das ist umso erstaunlicher, als die Mitglieder der Kommission ihre Aufgabe bis dahin nur allzu oft in einer Verteidigung der Dienste gegen öffentliche Kritik verstanden hatten. Noch in der Debatte um den PKK-Bericht für den Zeitraum 1994-1996 musste sich Manfred Such, das erste grüne Kommissionsmitglied, wüste Beschimpfungen seiner Kollegen anhören, nachdem er die mangelnde Funktionsfähigkeit des Gremiums öffentlich kritisiert hatte: „Noch einmal: Wenn Sie der Meinung sind, dass unsere Arbeit müßig ist – niemand zwingt sie, sie fortzusetzen.“ Dies müsse er einmal im Klartext sagen, so Burkhard Hirsch (FDP).⁷

Das Konzept, auf das sich 1997 alle in der Kommission vertretenen Fraktionen verständigen konnten, sah u.a. vor, sämtliche Kontrollgremien mit Ausnahme der G 10-Kommission zusammenzufassen, den Datenschutzbeauftragten und vor allem die Öffentlichkeit stärker an der Kontrolle zu beteiligen und die Informationszugänge der Kommission zu verbessern. Einig waren sich die PKK-Mitglieder auch darin, dass sie MitarbeiterInnen bräuchten.⁸ Die Blockade durch die konservativ-liberale Regierung und vor allem ihren Geheimdienstkoordinator Bernd Schmidbauer („008“) verhinderte, dass das Konzept als gemeinsamer

5 Frankfurter Rundschau v. 4.7.1996

6 vgl. den am 29.4.1998 im BT-Innenausschuss eingereichten Antrag

7 BT-Plenarprotokoll 13/131 v. 17.10.1996, S. 11866

8 Süddeutsche Zeitung v. 24.6.1997; Frankfurter Rundschau v. 22.9.1997; Such, M.: Kontrolle ist vorgesehen?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 63 (2/1999), S. 73-79

Gesetzentwurf eingebracht wurde. Im März 1998 reichte die SPD Teile des Konzepts als eigenen Vorstoß ein.⁹

Nach den Wahlen im Oktober 1998 schien der Weg für eine ernsthafte Stärkung der parlamentarischen Kontrolle offen. Die neuen Regierungsparteien SPD und Grüne versprachen, die Pläne aus der vorangegangenen Legislaturperiode zügig in Angriff nehmen zu wollen.

Bereits am 2. Dezember 1998 meldete die Süddeutsche Zeitung jedoch: „Geheimdienst-Kontrolle stößt auf Widerstand“. Pikanterweise stützte sich der neue Bundesinnenminister Otto Schily bei seinen „Bedenken“ just auf ein Exposé zum SPD-Entwurf vom März 1998, das das Ministerium unter seinem konservativen Amtsvorgänger Manfred Kanther erstellt hatte. Dessen Tenor: Die Geheimdienstkontrolle in Deutschland sei europaweit beispielhaft, es brauche keine Veränderungen. Das neue Gesetz kam erst im März 1999 zustande, der umbenannte Ausschuss – PKG statt PKK – wurde am 30. Juni eingesetzt.

Statt mit dem erhofften Auftrieb für Kontrolle begann das PKG mit einer neuen Peinlichkeit. Ursprünglich sollte das neue Gremium 15 Mitglieder haben. Um aber die PDS, die bei den Wahlen 1998 Fraktionsstärke erreicht hatte, aus dem PKG auszuschließen, wurde es nun wieder auf neun reduziert. Die PDS erlitt damit dasselbe Schicksal wie anfangs die Grünen. Auch der grüne Kandidat Hans-Christian Ströbele erschien den SozialdemokratInnen als zu unberechenbar, weswegen sie ihn erst im zweiten Anlauf wählten.¹⁰

Weiter wie gehabt

Die gesetzlichen Möglichkeiten des Gremiums sind nicht nur weit entfernt von den Plänen, die SPD und Grüne Mitte der 90er Jahre propagiert hatten. Sie erreichen nicht einmal das Niveau, das die PKK 1997 gefordert hatte. Selbst die Bündelung der bis dahin auf vier Gremien verteilten Kontrollaufgaben wurde nur halbherzig in Angriff genommen: Dem PKG wurde nur das so genannte G-10-Gremium einverleibt. Es übernahm damit die abstrakte politische (Nach-)Kontrolle geheimdienstlicher Post- und Telekommunikationsüberwachungen. Die vorausgehende Genehmigung solcher Maßnahmen verblieb dagegen bei der G-10-Kommission. Ebenfalls eigenständig blieb das „Vertrauensgremium“ im Haushaltsaus-

⁹ BT-Drs. 13/10029 v. 4.9.1998

¹⁰ Frankfurter Rundschau v. 25.6. und 1.7.1999

schluss. Immerhin erhält das PKG nun die Wirtschaftspläne der Dienste und wird über deren „Vollzug“ unterrichtet. Die Mitglieder beider Gremien können nun an den Sitzungen des jeweils anderen „mitberatend“ teilnehmen.

Nach wie vor wichtigstes Hindernis der Kontrolle ist der Zwang zur Geheimhaltung. Auf alle konkreteren Fragen, die wir Hans-Christian Ströbele bei unserem Interview stellten, musste dieser zwangsläufig antworten: „Dazu darf ich leider nichts sagen.“ Das Gremium tagt in einem abhörsicheren Raum. Seine regelmäßigen Sitzungen finden einmal pro Monat statt, hinzu kommen Sondersitzungen. Selbst die Sitzungstermine sind vertraulich. „Ich darf nicht einmal meinem Büro sagen, dass ich jetzt eine PKG-Sitzung habe und in den nächsten Stunden nicht erreichbar bin.“

Die Bundesregierung – d.h. die für die jeweiligen Geheimdienste zuständigen Minister des Innern, der Verteidigung und der Geheimdienstkoordinator im Bundeskanzleramt – muss nach § 2 des Gesetzes wie bisher über die „allgemeine Tätigkeit“ und „Vorgänge von besonderer Bedeutung“ informieren. Was besondere Bedeutung hat, bestimmt die Bundesregierung selbst. Neu ist, dass die Minister „auf Verlangen“ auch über „sonstige Vorgänge“ aussagen müssen.

Ebenfalls auf Verlangen müssen sie seit 1999 „Einsicht in Akten und Daten der Dienste geben, die Anhörung von Mitarbeitern gestatten und Besuche bei den Diensten ermöglichen“ (§ 2a). Diese nunmehr gesetzlich fixierten Befugnisse entsprechen im Wesentlichen den freiwilligen Zusagen, die Helmut Kohls Staatsminister Bernd Schmidbauer bereits 1992 im Bundestag gegeben hatte.¹¹ Für Ströbele hat diese Befugnis vor allem einen präventiven Charakter: Die Mitarbeiter der Dienste wüssten, dass das Gremium irgendwann einmal in die Akten Einsicht nehmen oder sie befragen könnte. Wie oft und bei welcher Art von Anlässen das PKG diese Möglichkeit genutzt hat, darf Ströbele „nicht sagen“.

Obwohl das Gesetz die PKG zu strikter Geheimhaltung verpflichtet, kann die Bundesregierung die Unterrichtung, Befragung oder den Aktenzugang weiterhin verweigern, „wenn dies aus zwingenden Gründen des Nachrichtenzugangs oder aus Gründen des Schutzes von Persönlichkeitsrechten Dritter notwendig ist oder wenn der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung betroffen ist“ (§ 2b Abs. 2). Immerhin muss die

¹¹ BT-Plenarprotokoll 12/82 v. 12.3.1992, S. 6807

Regierung dem PKG „auf dessen Wunsch“ die Ablehnung nun begründen. Mit der Forderung, dass das Gremium auch das Recht auf unangemeldete Besuche bei den Diensten haben sollte, konnten sich die Grünen in der Koalition nicht durchsetzen.

Seit 1999 kann das PKG „mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder nach Anhörung der Bundesregierung im Einzelfall“ einen „Sachverständigen“ mit der Untersuchung eines Falles beauftragen (§ 2d). Auch der ist selbstverständlich an die Geheimhaltungspflicht gebunden. Ob das Gremium bereits einmal zu dieser Möglichkeit gegriffen hat, bleibt sein Geheimnis.

Dieses auf den Ausnahmefall begrenzte Recht kann jedoch nicht den Mangel ausgleichen, dass das Gremium nach wie vor keinen Stab hat, der es bei seinen Tätigkeiten unterstützen würde. Seine Mitglieder dürfen auch nicht ihre persönlichen MitarbeiterInnen in ihre PKG-Tätigkeiten einweihen. Diese können ihre Abgeordneten zwar auf Fälle hinweisen oder sie auffordern, ein bestimmtes Ereignis innerhalb des PKG zu thematisieren. Einen Rücklauf von Informationen oder eine Diskussion darüber, wie diese zu bewerten seien, darf es aus Gründen der Geheimhaltung nicht geben. Eine regelmäßige Zuarbeit wie in anderen Ausschüssen ist ausgeschlossen. „Schon von den zeitlichen Bedingungen her,“ so verdeutlicht Ströbele, „sind die PKG-Mitglieder kaum in der Lage, die Möglichkeiten des Gesetzes selbst voll zu nutzen.“ Diese zeitlichen Einschränkungen betreffen vor allem die Abgeordneten der kleinen Fraktionen, die im Normalfall eine erheblich höhere Arbeitsbelastung haben als ihre KollegInnen aus den großen Parteien.

Mit den im PKG erhaltenen Informationen können die Mitglieder politisch nur wenig anfangen. Sie können sie nicht mit der eigenen Fraktion beraten, sie können sich auch nicht mit Mitgliedern der Kontrollkommissionen in den Bundesländern austauschen, was angesichts der geplanten engeren Zusammenarbeit zwischen Bundesamt und Landesämtern für Verfassungsschutz von wachsender Bedeutung wäre.

Vor allem aber fehlt die Öffentlichkeit als Partnerin und Vorbedingung jeder wirklichen Kontrolle. Zwar kann das PKG seit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes gemeinsame öffentliche Erklärungen zur „Bewertung aktueller Vorgänge“ abgeben, aber nur wenn zwei Drittel der anwesenden Mitglieder dem zustimmt. Solche Erklärungen, so Ströbele, hat es bisher „vielleicht zwei- oder dreimal“ gegeben, sie beschränkten sich aber auf die Mitteilung, „die PKG hat sich mit dem oder jenem Thema befasst.“ Typischerweise wurde deshalb die Debatte um die Infiltrati-

on der NPD durch V-Leute des Verfassungsschutzes nicht von der PKG, sondern von der Ankündigung des Bundesverfassungsgerichts im Januar 2002 ausgelöst, die vorgesehenen Verhandlungstermine im Februar abzusagen.¹² Auch in den folgenden Monaten war es nicht das Kontrollgremium, sondern die Presse, die weiteres Licht in die Angelegenheit brachte und ständig neue V-Leute im rechten Sumpf entlarvte. Bei Anfragen von JournalistInnen musste Ströbele dabei jeweils „höllisch aufpassen“, um immer nur das aktuelle bereits öffentliche Wissen, nicht aber irgendwelche Informationen aus dem PKG zu kommentieren.

Die Konzeption des PKG als Geheimgremium erweist sich damit für die Regierung als doppelt günstig. Einerseits kann sie bei allen Anfragen zur Tätigkeit der Dienste, die im Plenum oder in anderen Ausschüssen des Parlaments gestellt werden, darauf verweisen, dass über geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten nur im PKG informiert wird. Andererseits kann sie davon ausgehen, dass ihre Antworten im Gremium nicht nach außen dringen.

Die einzigen Möglichkeiten der PKG, an die Öffentlichkeit zu treten, sind seine regelmäßigen Berichte: Zweimal pro Legislaturperiode präsentiert das Gremium Informationen „über seine bisherige Kontrolltätigkeit“, bei der es aber wiederum die Geheimhaltungspflicht zu wahren hat. Einmal jährlich hat es darüber zu berichten, wie die Dienste die neuen Befugnisse aus dem im Januar 2002 in Kraft getretenen Terrorismusbekämpfungsgesetz wahrnehmen.¹³ Mit der Integration des G 10-Gremiums in die PKG erbte Letzteres auch die Pflicht, halbjährlich über die geheimdienstlichen Telekommunikationsüberwachungen zu informieren.

Neben langen Wiederholungen der gesetzlichen Befugnisse der Dienste enthalten die letzteren beiden Berichtstypen immerhin einige konkrete Zahlen über die durchgeführten Überwachungsmaßnahmen. Es sind die einzigen Daten über „nachrichtendienstliche Methoden“, die die Geheimdienste zu dem machen, was sie sind. Zahlen über eingesetzte V-Leute, Observationen oder davon betroffene Zielpersonen gibt es nicht. Sie könnten zwar im PKG erfragt werden, dieses darf sie aber nicht an die Öffentlichkeit bringen. Das Gremium taugt damit nicht einmal dazu, in allgemeiner Form die organisatorischen Strukturen und die Arbeit der Dienste transparenter zu machen.

¹² siehe z.B. Die Zeit v. 24.1.2002

¹³ siehe zum PKG-Bericht 2002 und 2003 „Inland aktuell“ in diesem Heft auf S. 82 f.

Gefesselt und geknebelt

Geheim bedeutet nichts anderes als der Öffentlichkeit und damit der Kontrolle entzogen. Wer Geheimdienste (nicht abschaffen) will, bekennt sich damit gleichzeitig zu einem Bereich staatlicher Tätigkeit, der niemals vollständig, auch von noch so gut ausgestatteten Kommissionen oder Beauftragten nicht, zu kontrollieren ist. Das PKG und das Gesetz, auf dessen Grundlage es arbeitet, ist jedoch ein Beleg dafür, dass das Parlament selbst die beschränkten Möglichkeiten einer Aufsicht über die Geheimdienste nicht ausschöpfen will. Das Gesetz von 1999 hat zwar die Informationszugänge etwas erweitert. Ohne personelle und technische Ressourcen und mit dem Zwang zur Geheimhaltung bleiben die KontrolleurInnen jedoch gefesselt und geknebelt.

Zumindest einige von ihnen finden diese Lage aber offenbar ganz bequem: „Unser System der Kontrolle ist ein Exportschlager“, ließ sich im März dieses Jahres der stellvertretende Vorsitzende des PKG, Volker Neumann (SPD), bei einer Veranstaltung vernehmen. Das PKG erhalte von den Diensten „Übersichtsberichte“. Er könne sich nicht erinnern, dass Abgeordnete je nach Quellen gefragt hätten, denn diese seien schließlich geheim. „Wenn der BND sagt, eine Quelle hat ihre Zuverlässigkeit bewiesen, dann reicht uns das.“¹⁴ Die Kontrollierten erfreuen sich also des Vertrauens der KontrolleurInnen. Kann man freundlicher sein?

14 www.telepolis.de/deutsch/inhalt/konf/17073/1.html v. 30.3.2004

Antiterroristische Triangel

EU-Terrorismusbekämpfung nach dem Anschlag in Madrid

von Mark Holzberger

Nach dem Anschlag von Madrid am 11. März 2004 hat die EU ihren Anti-Terrormaßnahmen eine neue Richtung gegeben. Künftig will sie nicht nur die Kooperation von Polizei und Geheimdiensten intensivieren, sondern auch das Militär stärker in die Bekämpfung des Terrorismus einbinden.

Nach den Anschlägen in New York hatte die EU einen 64 Punkte umfassenden „Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung“ vereinbart.¹ Hiervon wurde in den letzten drei Jahren u.a. Folgendes umgesetzt:

Legislative Maßnahmen (die übrigens allesamt schon vor dem 11. September 2001 geplant waren): Rahmenbeschluss zur Angleichung der Definition und Strafrahmen bei terroristischen Straftaten in allen EU-Ländern; Rahmenbeschluss zur Einführung des Europäischen Haftbefehls, der den bisherigen Auslieferungsverkehr zwischen den EU-Staaten ersetzen soll; eine regelmäßig aktualisierte Liste von Personen und Organisationen, die der Unterstützung des Terrorismus verdächtig werden, sowie die Vereinbarung eines darauf bezogenen Informationsaustausches zwischen den Polizeibehörden und Geheimdiensten.²

Operative Maßnahmen: Bildung multinationaler Ad-hoc-Gruppen (aus Polizei, Geheimdiensten und Europol zur Sammlung von personenbezogenen Informationen mit Terrorismusbezug aus dem strafrechtlichen Vorfeld); Erstellung von geheimdienstlichen Persönlichkeitsprofilen

¹ letzte Fassung: Ratsdok. 13909/1/02 v. 14.11.2002

² in der Reihenfolge der Aufzählung: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 164 v. 22.6.2002, L 190 v. 18.7.2002, L 196 v. 3.6.2004 und L 16 v. 22.1.2003

von TerroristInnen und deren UnterstützerInnen; Maßnahmen zur Verhinderung der Einreise von Terrorverdächtigen.³

Abgerundet wurde dieser antiterroristische „Fahrplan“ der EU durch Maßnahmen zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus und zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den USA. Deren Resultat sind u.a. das Rechtshilfe- und Auslieferungsübereinkommen zwischen der EU und den USA sowie die Vereinbarung zum Austausch personenbezogener Daten zwischen den USA und Europol.⁴

Förderung der polizeilichen Terrorbekämpfung

Nach dem Anschlag von Madrid reagierte die EU erneut innerhalb weniger Tage: Bereits am 25. März verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs mit ihrer „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ ein ganzes Bündel politischer Empfehlungen, die in einer Fortschreibung des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung ihren Niederschlag fanden:⁵ In sieben Politikbereichen sollen insgesamt 57 Maßnahmen ergriffen werden. Der größte Teil davon ist bereits Monate – wenn nicht gar Jahre – vor dem Anschlag von Madrid auf den Weg gebracht worden. Viele haben nichts oder nur sehr wenig mit Fragen der Terrorismusbekämpfung zu tun, sondern betreffen die allgemeine Kriminalitätsbekämpfung.⁶ Inzwischen hat die Arbeitsebene der EU 132 Handlungsschritte erarbeitet; bei etwa der Hälfte davon geht es um die Optimierung der polizeilichen und geheimdienstlichen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung.⁷

Dem März-Gipfel der EU ging es dabei allgemein darum, dass die „Strafverfolgungsbehörden (Sicherheitsdienste, Polizei, Zoll usw.) in möglichst großem Umfang zusammenarbeiten und untereinander alle Informationen austauschen, die für die Terrorismusbekämpfung von Belang sein können.“ Auf EU-Ebene soll hierfür die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit „effizienter“ gestaltet werden. Die Mitgliedstaaten wurden dazu aufgerufen, „eine wirksame systematische Zusammenarbeit zwischen Polizei, Sicherheits- und Nachrichtendiensten zu fördern.“ Der

3 Ratsdok. 10913/6/03 v. 23.10.2003 und 11858/02 v. 18.11.2002; s.a. die „Meldungen aus Europa“ in diesem Heft

4 vgl. hierzu Wächtler, H.: Rechtshilfe- und Auslieferungsübereinkommen mit den USA, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 76 (3/2003), S. 57-64

5 Ratsdok. 7906/04 v. 29.3.2004 und 10586/04 v. 15.6.2004

6 vgl. Statewatch: Scoreboard on post-Madrid counter-terrorism plans, London März 2004

7 zu anderen Aspekten des Aktionsplans siehe „Meldungen aus Europa“ in diesem Heft

neue Aktionsplan fordert deshalb die EU-Staaten auf – zumindest zur Erstellung von Analysen mit Terrorismusbezug –, auf nationaler Ebene ein Gremium zu schaffen, in dem Polizei und Geheimdienste kontinuierlich zusammenarbeiten. Zudem sollen sie eine nationale Stelle schaffen, über die Polizei und Nachrichtendienste den Kontakt zum neuen Anti-Terror-Koordinator der EU halten.⁸

Auch dessen Einsetzung hatte der EU-Gipfel im März beschlossen. Der Hohe Vertreter der EU im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, besetzte den neuen Posten mit dem früheren stellvertretenden Innenminister der Niederlande und langjährigen Vorsitzenden der liberalen Fraktion im Europaparlament, Gijs de Vries. Der Koordinator residiert im Sekretariat des EU-Rates und soll von dort aus die Arbeiten des Rates zur Terrorismusbekämpfung koordinieren.

Als weiteren Schritt will die EU die so genannte Task Force der europäischen Polizeichefs (TFPC) stärken. Seit April 2000 treffen sich die Leiter der Polizeibehörden der EU-Staaten – ohne Rechtsgrundlage und ohne öffentliche Kontrolle – einmal im Halbjahr, um auf Grundlage strategischer Vorfeldinformationen Polizeiaktionen gegen den internationalen Terrorismus bzw. die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität einzuleiten, zu koordinieren und auszuwerten. In der EU besteht allerdings „Einigkeit“ darüber, dass die Arbeit der TFPC bislang „keinen operativen Mehrwert auf EU-Ebene bewirkt“ hat.⁹ Dass die TFPC aber dennoch nicht aufgelöst wird, hat aus Sicht der EU-Kommission zwei Gründe: Zum einen haben die Polizeichefs direkten Zugang zu ihren Ministern und können so politische Beschlüsse in Polizeiangelegenheiten beeinflussen. Und zum anderen sind sie befugt, über den Einsatz polizeilicher Ressourcen zu entscheiden. So soll nun also die TFPC in den EU-Ratsstrukturen verankert werden und sich dort auf ihre proaktiven bzw. operativen Aufgaben konzentrieren (und z.B. nicht an der Vorbereitung von Rechtsakten mitwirken). Zweitens soll die TFPC eine Einheit zur Förderung der operativen Zusammenarbeit (Operational Support Unit – OSU) einsetzen. Diese soll insbesondere im Bereich der Terrorismusbekämpfung den Austausch so genannter Intelligence-Informationen er-

⁸ Ratsdok. 10586/04 v. 15.6.2004; vgl. auch Ratsdok 9453/04 v. 11.5.2004

⁹ EU-Kommission: Mitteilung über den Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit in der EU, KOM (2004) 376 v. 18.5.2004, S. 22

leichtern. Die OSU soll bei Europol angesiedelt und der Dienstaufsicht des Europol-Direktors unterstellt werden.¹⁰

Daneben will die EU die Rolle und die Kapazitäten von Europol auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung ausbauen. Hierzu soll – erstens – die Counter Terrorism Task Force (CTTF) wieder eingesetzt werden, die bereits nach dem 11. September 2001 gegründet und anschließend mit der bis dahin siebenköpfigen Counter Terrorism Unit (CTU) verschmolzen wurde. Zwei Drittel der dort Arbeitenden sind – nach damaliger Aussage des Europol-Direktors – Geheimdienstangehörige. Der Haushaltsplan für 2005 weist für die CTU 17 Planstellen und einen Etat von rund 170.000 Euro aus. Für die Wiederbelebung der CTTF sollen im kommenden Jahr zusätzlich 220.000 Euro bereitgestellt werden. Europol versetzt zu diesem Zweck zehn AnalystInnen in die CTTF und will darüber hinaus 20 neue Stellen schaffen. Zusätzlich soll jeder EU-Staat einE VerbindungsbeamteIn in die CTTF entsenden. Diese hätten insbesondere für einen intensiven Informationsaustausch mit den Polizeibehörden und den Geheimdiensten der Mitgliedstaaten zu sorgen. Im Prinzip leisten CTU und CTTF weitgehend Doppelarbeit: Beide sind nämlich dafür zuständig, strategische und operative Analysen zu erarbeiten, die Beteiligung von Europol an den oben genannten multinationalen Ad-hoc-Gruppen und an gemeinsamen Ermittlungsgruppen zu betreuen sowie Expertenwissen zu sammeln (z.B. über modus operandi von TerroristInnen). Eigenständig betreibt die CTU nur die beiden Europol-Analysedateien zum Islamischen und zum „indigenen“ Terrorismus und verfasst die Terrorismus-Lageberichte der europäischen Polizeibehörde.¹¹

Die Einführung des Europol-Informationssystems, so forderte der März-Gipfel der EU ferner, sei „mit höchster Eile fortzusetzen.“¹² Und die EU-Kommission ihrerseits empfiehlt dem Haager Amt, eine „gemeinsame Terrorismus-Datenbank aufzubauen, in der Angaben zu Personen, Vorfällen, Hinweisen und Operationen erfasst“ werden.¹³

Zunächst aber müsse Europol besser mit Informationen versorgt werden: Dies betrifft nicht nur den Datenfluss von den Strafverfolgungs-

10 Ratsdok. 9453/04 v. 11.5.2004

11 Ratsdok. 9546/04 v. 24.5.2004 und 9721/04 v. 19.5.2004

12 Einen Sachstandsbericht zum Informationssystem, das eine Speicherung von Informationen der Mitgliedstaaten und von Europol zu Fragen der organisierten Kriminalität bzw. der Terrorismusbekämpfung ermöglichen soll, bietet Ratsdok. 9669/04 v. 24.5.2004.

13 vgl. EU-Kommission a.a.O. (Fn. 9), S. 32

behörden der Mitgliedstaaten nach Den Haag. Auch die „Weiterleitung von nachrichtendienstlichen Erkenntnissen in Verbindung mit allen Aspekten des Terrorismus an Europol soll verbessert werden“ – so wie überhaupt „die Beziehungen zwischen Europol und den Nachrichtendiensten weiterzuentwickeln“ seien. Ein aus Sicht der Geheimdienste nicht unbedingt opportunes Anliegen. Denn – so der neue Anti-Terror-Koordinator – Europol wird „von den Nachrichtendiensten als Strafverfolgungsbehörde gesehen und daher nicht als Partner angenommen.“¹⁴

Der Kotau vor den Geheimdiensten

Das Verhältnis zwischen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten innerhalb der EU ist von zwei Strukturmerkmalen geprägt: Zum einen bestehen in den Mitgliedstaaten extrem unterschiedliche Ausgangsbedingungen. Auf der anderen Seite pflegen die Geheimdienste auch auf EU-Ebene eine kompromisslose Abschottungshaltung nicht nur der Polizei, sondern auch den polizeilichen Nachrichtendiensten gegenüber.

In den Mitgliedstaaten arbeiten nicht nur klassische Polizeibehörden (die in einigen EU-Staaten zentral und in anderen, wie z.B. in Deutschland, föderal strukturiert sind). Es gibt polizeiliche Nachrichtendienste und Behörden für die Inlandsaufklärung (oder beides in einem). Und daneben existieren auch noch Auslands- und Militärgeschweizerdienste. Ein Trennungsgebot – wie in Deutschland – ist den meisten Mitgliedstaaten fremd. Infolgedessen wird in der EU im nationalen Rahmen – gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung – zwischen Polizei und Geheimdiensten auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Intensität zusammengearbeitet.¹⁵

Die polizeiliche Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung läuft innerhalb der EU in der für die Innen- und Rechtspolitik zuständigen dritten Säule über die Terrorismus Working Group (TWG). Darin arbeiten

¹⁴ Ratsdok. 9876/04 v. 26.5.2004; ähnlich auch die EU-Kommission: Mitteilung a.a.O. (Fn. 9), S. 30. Ein Problem, das Europol übrigens auch im Hinblick auf seine Kontakte zu den USA plagt. So weigern sich nicht nur die US-Geheimdienste, Informationen an Europol weiterzugeben. Selbst das FBI besteht darauf, Anfragen aus Europa – in Umgehung der Europol-VerbindungsbeamtInnen in Washington – nur im direkten Kontakt mit Behörden der EU-Mitgliedstaaten oder über die FBI-Attachés in den europäischen US-Botschaften zu beantworten, vgl. Ratsdok. 6862/04 v. 3.3.2004.

¹⁵ vgl. hierzu die komprimierte Übersicht des Anti-Terror-Koordinators in Ratsdok. 9876/04 v. 26.5.2004

VertreterInnen aus den polizeilichen Nachrichtendiensten der EU-Länder mit Europol zusammen. Einige Mitgliedstaaten entsenden in die TWG auch VertreterInnen ihrer nichtpolizeilichen Geheimdienste. Innerhalb der TWG herrscht aber – so klagt die EU-Kommission – „mangelndes Vertrauen“ zwischen den Beteiligten.¹⁶ Eine zweite Arbeitsgruppe heißt Terrorismus (Internationale Aspekte) (COTER) und ist der zweiten Säule der EU (Außen- und Militärpolitik) zugeordnet. In ihr arbeiten VertreterInnen aus den jeweiligen Außenministerien der Mitgliedstaaten zusammen. Seit dem 11. September 2001 hat man versucht, die Tätigkeiten von TWG und COTER besser zu verzahnen – mit nur mäßigem Erfolg.¹⁷ Bislang fehlt ein Gremium zur Koordinierung der geheimdienstlichen Bekämpfung des Terrorismus in der EU. Die Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten treffen sich zur Terrorismusbekämpfung nämlich seit Jahrzehnten lieber außerhalb der EU – im informellen Rahmen des so genannten Berner Clubs.¹⁸ Im September 2001 wurde innerhalb dieses Clubs eine Gruppe zur Koordinierung der Arbeit ihrer AntiterrorexpertInnen, die Counter-Terrorism Group (CTG), gegründet.¹⁹ Die CTG fungiert seither faktisch als informelle Ratsarbeitsgruppe der EU für die Arbeit der nichtpolizeilichen Nachrichtendienste. PolizeivertreterInnen sind weder an der CTG noch am Berner Club beteiligt.

Die EU-Kommission will nun für die „Verknüpfung“ der Arbeit von Europol, TWG, COTER mit der CTG bzw. dem Berner Club sorgen. Dafür schlägt sie z.B. vor, dass alle EU-Länder auch VertreterInnen ihrer nichtpolizeilichen Nachrichtendienste in die TWG entsenden und Europol in

¹⁶ EU-Kommission a.a.O. (Fn. 9), S. 30

¹⁷ Zwar trifft man sich jetzt halbjährlich. Die Arbeitsweisen von TWG und COTER sind aber extrem unterschiedlich. Dies zeigte sich z.B. bei den Bedrohungsanalysen beider Gruppen: „The TWG assessment is based upon investigation, whereas the COTER document has a broader basis“, so die TWG. Daher wird es auch in Zukunft keine gemeinsamen Analysen von TWG und COTER geben, s. Ratsdok. 5865/03 v. 5.3.2003.

¹⁸ Im Berner Club treffen sich die Leiter der Sicherheits- und Nachrichtendienste der EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegens und der Schweiz, um formlos Informationen und Erfahrungen auszutauschen. Thematische Schwerpunkte sind dabei der „Internationale Terrorismus“, außereuropäischer Extremismus und Cyber-Terrorismus, vgl. Bundesamt für Polizei (Schweiz): Pressemitteilung v. 28.4.2004.

¹⁹ Bereits ein Jahr zuvor hatte der damalige Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium, Reinhard Rupprecht, eine entsprechende Reform der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Berner Club angeregt; vgl. Rupprecht, R.: Probleme und Perspektiven einer Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste in einem zusammenwachsenden Europa, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hg.): Bundesamt für Verfassungsschutz – 50 Jahre im Dienst der inneren Sicherheit, Köln 2000, S. 119-143 (137).

den Club von Bern aufzunehmen sei.²⁰ Gleichzeitig soll der Kontakt zwischen der EU-Polizeibehörde nicht länger indirekt über die (polizeilichen) VerbindungsbeamtenInnen der Mitgliedstaaten organisiert sein. Vielmehr soll Europol direkte Beziehungen mit sämtlichen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Antiterror-Einheiten aufnehmen und Zugang zum internen Kommunikationssystem der europäischen Inlandsgeheimdienste und politischen Polizeien, dem BDL-Netz, erhalten.²¹ Überhaupt sei die Kooperation zwischen den polizeilichen und nichtpolizeilichen Nachrichtendiensten und Europol auf eine klare rechtliche Grundlage zu stellen.

EU-Außenpolitik gewinnt an Gewicht

Die EU – so beklagt sich ihr neuer Anti-Terror-Koordinator de Vries – verfüge über kein in Brüssel angesiedeltes Gremium, das sich kontinuierlich mit sämtlichen (säulenübergreifenden) Aspekten der Terrorismusbekämpfung beschäftigt. Zu den Sitzungen von TWG und COTER fliegen die VertreterInnen aus den EU-Staaten extra ein und beschäftigen sich dann auch nur mit ihrem jeweiligen Spezialgebiet, ohne sich z.B. mit themenverwandten Aspekten aus der europäischen Innen- und Rechtspolitik (wie z.B. Visapolitik oder Datenschutz) auseinander zu setzen. Hieran wird sich auch – jedenfalls in absehbarer Zeit – nichts ändern.²²

Vor dem Hintergrund der Querelen zwischen den Polizeibehörden, den polizeilichen und nichtpolizeilichen Nachrichtendiensten gewinnt seit Madrid die Zweite Säule der EU, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, im Bereich der Terrorismusbekämpfung zusehends an Gewicht: Der neue Anti-Terror-Koordinator wurde auf Initiative des für die EU-Außen- und Militärpolitik zuständigen Generalsekretärs/Hohen Vertreters des EU-Rates, Javier Solana, berufen. Die „übergeordnete Verantwortung“ für die Umsetzung des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung hat De Vries nicht dem Rat der Innen- und Justizminister, sondern dem Allgemeinen Rat der EU-Außenminister übertragen.²³ Ebenfalls auf Vorschlag Solanas hat die EU im März ferner beschlossen,

20 EU-Kommission a.a.O. (Fn. 9), S. 54

21 Dem hatte die TWG schon Ende 2003 zugestimmt, s. Ratsdok. 15171/03 v. 26.11.2003. BDL steht für Bureaux de Liaison, die Verbindungsbüros der Geheimdienste.

22 Diskussionspapier des EU-Koordinators: Ratsdok. 9791/04 v. 25.5.2004

23 Ratsdok. 10147/04 v. 4.6.2004

innerhalb ihres Ratssekretariats (und damit unter Solanas Fuchtel) eine nachrichtendienstliche Komponente für alle Aspekte der terroristischen Bedrohung einzugliedern. Anfang Juni wurde festgelegt, dass das Joint Situation Centre (SitCen), das im Jahr 2002 als Kooperationsgremium der EU-Auslandsgeheimdienste der EU gegründet worden war, diese Rolle übernehmen solle.²⁴

Militäreinsätze im Innern

Aber auch die Rolle des Militärs im Kampf gegen den Terror wird innerhalb der EU derzeit neu definiert: Im Dezember letzten Jahres hatte der Gipfel der Staats- und Regierungschefs die „Europäische Sicherheitsstrategie“ verabschiedet. Darin heißt es, dass heute „die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen wird ... Zur Bekämpfung des Terrorismus kann eine Kombination aus Aufklärungsarbeit sowie polizeilichen, justiziellen, militärischen und sonstigen Mitteln erforderlich sein.“²⁵ Damit bekräftigte die EU, was seit dem Krieg in Afghanistan Realität ist, dass nämlich zur Bekämpfung des Terrorismus in Drittstaaten auch militärische Mittel eingesetzt werden können.

In Ihrer „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004 bedienten sich die Staats- und Regierungschefs nun eines Mittels, das in Art. 42 des Verfassungsentwurfs der EU vorgesehen ist. Sie verabschiedeten eine Solidaritätserklärung, in der man sich versprach, dass im Falle eines Terroranschlags in einem Mitgliedstaat die anderen zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Gefahrenabwehr „alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel [mobilisieren], einschließlich militärischer Mittel“.

Damit wird dem Einsatz des Militärs im Inland zur Abwehr von Terroranschlägen der Weg geebnet. Um dafür Akzeptanz zu erzeugen, fängt man mit dem scheinbar unverdächtigen Bereich des Zivilschutzes an. So ist die EU – übrigens schon seit dem Sevilla-Gipfel im Jahr 2002 – dabei, eine militärische Datenbank einzurichten, in der die militärischen Kapa-

²⁴ Pressemitteilung von Javier Solana v. 8.6.2004

²⁵ Ratsdok. 15895/03 v. 8.12.2003

zitäten erfasst werden, die für den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen von Terroranschlägen verwendbar sind.²⁶

Darüber hinaus hat der März-Gipfel der EU im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit der NATO verlangt. Die NATO ihrerseits hat auf ihrem Gipfel in Istanbul Ende Juni ein erweitertes Maßnahmenpaket beschlossen. Sie will u.a. den „Austausch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse unter unseren Nationen“ verbessern – u.a. über „unsere Arbeitseinheit Terrorist Threat Intelligence Unit“ –, „unsere bestehenden nachrichtendienstlichen Strukturen im NATO-Hauptquartier“ überprüfen und die Konsultationen und den Informationsaustausch mit der EU „aktiv fortführen“.²⁷

Fazit

Das Trennungsgebot für Polizei und Geheimdienste – so durchlöchert es bereits in Deutschland ist – gerät durch die Vorgaben der EU zusätzlich unter Druck. Auf der EU-Ebene wird nämlich versucht, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Geheimdiensten zu verrechtlichen und zu institutionalisieren – nach den Vorgaben der Geheimdienste und notfalls auch durch Kooperationsformen außerhalb der EU. Mit ihrem Beschluss über die Zulässigkeit von Militäreinsätzen im Innern hat die EU schließlich einen Weg eingeschlagen, dessen Ende heute noch nicht absehbar ist. Es hat ganz den Anschein, als sollte der von den europäischen Ermittlungsbehörden ausgemachten „Mediterranean Anarchist Triangle“ von militanten GlobalisierungskritikerInnen²⁸ ein „antiterroristisches“ Dreieck aus Polizei, Geheimdiensten und Militär gegenübergestellt werden.

Mark Holzberger ist Referent für Flüchtlings- und Migrationspolitik in der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Mitglied der Redaktion von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

²⁶ Einen Sachstand hierzu liefern der Bericht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der EU (Ratsdok. 6644/4/04 v. 11.5.2004) sowie die Empfehlungen des Militärischen Komitees (Ratsdok. 10684/04 v. 21.6.2004).

²⁷ www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm, Communiqué des Istanbul Summit v. 28.6.2004

²⁸ siehe „Meldungen aus Europa“ in diesem Heft auf S. 87 f.

Geheimdienstlicher Asylmissbrauch

Anwerbepraktiken des niederländischen Geheimdienstes

von Wil van der Schans

Der niederländische Inlandsgeheimdienst, der Allgemeine Nachrichten- und Sicherheitsdienst (AIVD), verspricht Flüchtlingen, eine Tätigkeit als Informant würde sich positiv auf ihr Asylverfahren auswirken. Ein Bericht des Büros Jansen & Janssen von Ende 2003 zeigt, wie der Dienst die unsichere Lage der Flüchtlinge und ihre Unkenntnis ausnutzt.

Die Anwerbung von Informanten unter Asylsuchenden ist eine der wenigen Aufgaben des AIVD, zu der es klare Regeln gibt. Die Mitarbeit von Flüchtlingen und Migranten darf immer nur freiwillig geschehen. Im November 2003 hat das Büro „Jansen & Janssen“, das die Arbeit von Polizei und Geheimdiensten kritisch verfolgt, in einem Bericht dargelegt, dass der AIVD diese Regeln immer wieder verletzt.¹

Eine ähnliche Studie über die Arbeitsweise des Geheimdienstes hatte Jansen & Janssen bereits 1991 angestellt. Da hieß der AIVD noch BVD (Inlandssicherheitsdienst) und auch schon damals zeigte sich, dass Flüchtlinge ganz und gar nicht freiwillig mit ihm zusammenarbeiteten. Anwerbungen gingen einher mit falschen Versprechungen und Drohungen. Als das Parlament Aufklärung verlangte, erklärte die damalige Innenministerin Ien Dales, Asylsuchende seien in einer „verletzbaren“ Situation. Das sei aber kein Grund dafür, Asylsuchende in Zukunft von der fürsorglichen Belagerung durch den Geheimdienst zu befreien. Angesichts der Hinweise dafür, dass der BVD regelmäßig mit Aufenthaltsbewilligungen wedele, reagierte Dales heftig und deutlich: „Der BVD muss

¹ Für alle Quellen zu diesem Artikel s. Jansen & Janssen: Mislidende Methoden, Amsterdam November 2003.

immer klar machen, dass er nicht über die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen entscheidet.“ Zudem habe er Asylsuchenden zu erklären, „dass sie nicht dazu verpflichtet sind, ihm Informationen zu liefern ... Beim Kontakt mit Asylsuchenden ist und bleibt es dabei, dass weder positive noch negative Sanktionen in Aussicht gestellt werden. Asylsuchende liefern daher nur auf freiwilliger Basis Informationen an den BVD“, so Dales 1991.

Der BVD müsse die spezifische Situation von Asylsuchenden berücksichtigen. „Für Informanten allgemein, und deshalb auch für Asylsuchende, gilt, dass schon der bloße Kontakt mit dem BVD ein Risiko physischer oder anderer Vergeltungsmaßnahmen mit sich bringen kann.“ Der BVD dürfe deshalb nie nach außen dringen lassen, wenn er Kontakt mit einem Asylsuchenden hergestellt habe – es sei denn, dass der Betroffene dies bewusst selbst in die Öffentlichkeit bringt. Auch dürften Daten aus der Ausländerakte nie an den Herkunftsstaat weitergegeben werden.

Eine klare Vorgabe, die am 13. Januar 1995 auch der neue Innenminister Hans Dijkstal laut und deutlich vor dem Parlament bekräftigte: „Angesichts der verletzlichen Situation von Asylsuchenden halte ich daran fest, dass der BVD in dieser Frage äußerste Sorgfalt zu wahren und sich strikt an die Regeln zu halten hat. „Eventuelle Klagen werde ich genauestens untersuchen.“

Eine neue Untersuchung

Anfang 1998 muss sich der Asylanwalt Cornhert Schoorl aus Alkmaar mit einer ganz besonderen Angelegenheit befassen: Es geht um zwei irakische Flüchtlinge. „Der eine“, so erzählt Schoorl, „war persönlicher Sekretär von Saddam Hussein gewesen, der andere war ein Rechtsanwalt. Die sind über den Nordirak in die Niederlande geflohen.“ Nach eigenen Aussagen habe ihnen die CIA bei der Flucht geholfen und sie auch mit gefälschten Pässen ins Flugzeug gesetzt. Nach der Ankunft auf dem Amsterdamer Flughafen Schiphol hat man sie direkt zum Grenshospitium, dem Ausländergewahrsam im Südosten Amsterdams gebracht. Auf einer abgetrennten Abteilung wurden sie dann, so Schoorl, tagelang verhört. „Erst später habe ich begriffen, dass da der BVD, der heutige AIVD die Vernehmungen durchgeführt hat.“ Zunächst untersagt man Schoorl den Zugang zu seinen Mandanten. Nach einer Woche darf er dann den Rechtsanwalt sprechen. Der andere bleibt spurlos verschwunden. Schoorl betreute den irakischen Anwalt während des gesamten Asylverfahrens.

Sein Mandant erhält noch regelmäßig Besuch von einem Herrn „Bert“ vom BVD. „Dieser BVDler hat meinem Mandanten versprochen, seinen Aufenthaltsstatus zu regeln, wenn er ihm Informationen liefere“, versichert Schoorl. Als Schoorl dies bei der Anhörung im Asylverfahren zur Sprache brachte, „sackten den Kommissionsmitgliedern die Kinnladen herunter und der Vorsitzende nahm das sehr ernst. Ich habe von ihnen auch gefordert, dies bei der Einwanderungsbehörde (IND) zur Sprache zu bringen. So etwas darf es nicht geben. Jetzt wo es doch passiert ist, müsst ihr alles tun, um dem Mann entgegenzukommen. Kurz danach erhielt er seine Aufenthaltsgenehmigung, ich kann mir nicht vorstellen, dass das nichts miteinander zu tun hatte.“

Der in AIVD umbenannte BVD kann einen ständigen Machtzuwachs verbuchen. So sollen in Zukunft vertrauliche Informationen des Dienstes als Beweismittel in Terrorismus-Strafverfahren zugelassen werden. Justizminister Donner hat der zweiten Kammer des Parlaments einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Danach soll der AIVD auch eine Datenbank betreiben, in der er seine eigenen Daten mit Informationen der Ausländerbehörden abgleicht. Wenn sich aus dem Abgleich Vermutungen ergeben, dass eine Person etwas mit terroristischen Organisationen zu tun haben könnte, soll ihr der Zugang zu den Niederlanden untersagt werden.

Ob sich der AIVD selbst an die gesetzlichen Vorschriften hält, muss genauer untersucht werden. Eine öffentliche Kontrolle des Dienstes ist fast unmöglich. Die parlamentarische Kontrollkommission darf über ihre Zusammenkünfte mit VertreterInnen des AIVD nichts nach außen tragen. Seit März 2003 beugt sich eine Aufsichtskommission über die Frage, ob sich der BVD bei der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben tatsächlich an das Gesetz erhält. Allerdings hat die Kommission keine Weisungsbefugnisse.

In den 90er Jahren hat sich das Büro „Jansen & Janssen“, das die Arbeit von Polizei und Geheimdiensten kritisch verfolgt, über AIVD-Informanten Einblick in die Arbeitsweise des Dienstes verschafft. Das Büro konnte feststellen, dass sich der AIVD intensiv Informationen bei Asylsuchenden beschafft. Das betraf den Bereich Terrorismus, den Islam, die militärische und politische Situation in den Herkunftsländern der Flüchtlinge, politische Immigrantengruppen in den Niederlanden und den Menschenhsmuggel.

Jansen & Janssen kennt mehrere Fälle, bei denen der AIVD – trotz des strikten Verbots durch die aufeinander folgenden Innenminister und das

Parlament – Asylsuchenden ein Bleiberecht versprach, wenn sie ihm Informationen lieferten. Damit verletzt der Dienst das Recht der Flüchtlinge auf eine ehrliche und gleiche Behandlung ihrer Asylanträge.

„Nimm nun endlich deinen Computer“

1997 stellte ein Mitarbeiter der Fremdenpolizei dem Asylbewerber Ahmed einen BVD-Agenten namens „Freek“ vor. „Er erzählte mir von einem Brief des Sicherheitsrates, wonach gegen mich ein Verfahren laufe.“ Es folgte eine Serie von Gesprächen, die sich vor allem um die Organisation drehten, in der Ahmed aktiv gewesen war. Die Treffen mit Freek mussten immer außerhalb des Asylzentrums stattfinden. „Ich sollte das geheim halten und weder meinem Anwalt noch meiner Frau etwas davon erzählen.“ Die Arbeit für den Geheimdienst würde sich positiv auf das Asylverfahren auswirken. „Er gab mir Namen von Leuten, die ich ausfragen sollte.“ Später bot Freek auch einen Computer mit Internetanschluss an, der ihm die Kontaktaufnahme mit diesen Leuten erleichtern sollte. Ahmed weigerte sich zunächst.

Trotz der Versprechungen des BVD hinsichtlich einer positiven Wirkung auf das Asylverfahren startete der Einwanderungsdienst (IND) 1998 ein Abschiebeverfahren gegen Ahmed. Er sei Kriegsverbrecher und habe deshalb keinen Anspruch auf Asyl. „Freek sagte, ich sollte mir deswegen keine Gedanken machen.“ 1999 wurde Freek durch seinen Kollegen Voortman abgelöst, der härter auf den Internetanschluss drängte. „Ich habe den Computer dann genommen, ich hatte wirklich Angst, abgeschoben zu werden. Die Gespräche fanden dann plötzlich einmal pro Woche statt und jedes Mal musste ich via Internet Kontakt mit Menschen in den Niederlanden, Deutschland und England aufnehmen.“ Im Verfahren des IND wurde Ahmed im Jahre 2001 mit einem Bericht des Innenministeriums konfrontiert, in dem er beschuldigt wird, Kontakte zu Terroristen zu unterhalten. Der Richter kann ihn auf der Grundlage dieser Beschuldigung aus dem Asylverfahren ausschließen. „Ich war erstaunt und wütend zugleich, die Kontakte hatte ich auf Wunsch des AIVD unterhalten und nun kam dasselbe Ministerium mit solchen Beschuldigungen.“

Ahmed fragte nun Voortman, „ob er nichts tun könnte, zum Beispiel klarmachen, dass ich im Auftrag des AIVD gearbeitet habe.“ Voortman wehrte jedoch ab, der AIVD habe nichts mit dem Bericht zu tun und er selbst könne da auch nichts machen. „Ich habe ihn dann noch einmal nach einer schriftlichen Bestätigung unserer Kontakte und meiner Hilfe

für den AIVD gefragt. Als er auch das verweigerte, habe ich sofort aufgehört, mich mit ihm zu treffen.“

Der V-Mann-Führer

So wie in diesem Falle arbeitet der BVD oft, und das Widerwärtige daran ist: Die Betroffenen finden mit ihrer Geschichte nirgends Gehör. Um seine Kontakte mit dem AIVD belegen zu können, beantragte Ahmed gestützt auf das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung Einsicht in die Akten, die der Geheimdienst über ihn angelegt hatte. Der Antrag wurde abgelehnt. Der AIVD kann die Einsicht verweigern, wenn die Daten noch aktuell sind. Der Dienst soll nie offen legen, wen er als Informanten führt – auch wenn es der Betroffene selbst ist, der darum bittet. Auch ein kürzliches Telefonat mit Voortman, seinem letzten V-Mann-Führer, brachte Ahmed nicht weiter. Als er Freek zu sprechen verlangte, lehnte Voortman das ebenfalls ab. Ahmed erhielt letztendlich keine Aufenthaltserlaubnis, will aber gegen diese Entscheidung in Berufung gehen. Auf der Grundlage solcher Fälle haben die Parlamentarier Jan de Wit (SP) und Boris Dittrich (D66) Anfragen über die Praktiken des Geheimdienstes an die Minister Johan Remkes (Inneres) und Rita Verdonk (Ausländerangelegenheiten und Integration) gerichtet. Die Antwort: „Natürlich“ halte sich der AIVD an die Vorschrift, dass keine positiven oder negativen Sanktionen in Aussicht gestellt werden dürfen.

Dass der AIVD in Ausnahmefällen sehr wohl den Aufenthaltsstatus eines Informanten regelt, zeigt der Fall eines irakischen Kriegsverbrechers, der eine hohe Funktion im irakischen Geheimdienst Mughabarar innegehabt hatte. Seine Karriere verdankte er seinem Bruder, einem hohen Funktionär des Regimes, der für Waffenkäufe in Europa zuständig war, dann aber wegen einer angeblichen Verschwörung gegen Saddam Hussein in Schwierigkeiten kam und schließlich exekutiert wurde. Auch unser Mann selbst saß mehrere Jahre im Gefängnis.

Ende der 70er Jahre war er für grenzüberschreitende Aktionen gegen die Regierung des Schahs von Persien zuständig gewesen. Für den Mughabarar führte er Informanten im Ausland. Danach war er lange Zeit im irakischen Kurdistan aktiv und dabei auch beteiligt an den Giftgasangriffen. Seine Geschichte ist eine der Grausamkeit und einer Unzahl von Liquidierungen. Irakische Kurden in verschiedenen Asylzentren erkannten ihn. Seine Anwesenheit verursachte große Unruhe.

Für den AIVD muss dieser Mann und das, was er über die Arbeit seines Bruders wusste, sehr interessant gewesen sein. Aus internen Akten geht hervor, dass er in der Tat sehr viel wusste, viel auf seinem Gewissen hatte und außerdem bereit war zu reden. Auf der Grundlage der Informationen, die er gab, hätte er eigentlich als Kriegsverbrecher angeklagt werden müssen. Stattdessen erhielt er Asyl.

Waffenfabriken

Der AIVD befragt regelmäßig Flüchtlinge, ohne sich ihnen zu erkennen zu geben. Das erlebte auch der iranische Asylbewerber Kader, der 1993 in die Niederlande geflüchtet war. Kader ging im Oktober 1993 wie gewöhnlich zur Fremdenpolizei, um seine vorläufige Aufenthaltsbewilligung verlängern zu lassen. Dieses Mal wurde er allerdings in ein separates Zimmer weiterverwiesen. „Da saß ein Mann um die Vierzig, der sich als Van Boven vorstellte“, erzählt Kader. „Der sagte mir, ‚you must answer my questions‘. Ich wusste es nicht besser und dachte, dass das zum Verfahren gehört.“ Van Boven war ein Militärexperte. Er fragte Kader über Raketen, über die militärische Zusammenarbeit des Iran mit anderen Ländern, die dort angewandten Technologien, die Herkunft des Materials, die Standorte von Waffenfabriken usw. Es folgten noch mehrere weitere Gespräche. Aber weil die Verständigung auf Englisch schwierig war, nahm Kader einen Bekannten als Übersetzer mit. Dieser machte Kader nach dem Gespräch klar, dass Van Boven ein Geheimdienstmann war. Van Boven brach den Kontakt dann ab.

Ein Ex-Mitarbeiter der Fremdenpolizei bestätigte diese Arbeitsweise des Geheimdienstes. „Die wussten auf die eine oder andere Weise, wann z.B. bestimmte Leute aus Surinam kamen, und fragten dann: ‚Kann ich bei der Einvernahme dabei sein?‘, oder ‚Können Sie für mich ein paar Fragen stellen?‘. Sie werden den Asylsuchenden vorgestellt als Mitarbeiter des Fremddienstes. Selbst stellten sie keine Fragen. Wir mussten uns an die Fragen einer ausländerrechtlichen Vernehmung halten. In den Pausen teilten sie dann mit, worüber sie gerne mehr hören wollten. Und dann haben wir das auch befragt.“

In seiner Antwort auf Fragen der Fraktionen von „Grün-links“ und SP erklärte der verantwortliche Minister Klaas de Vries am 2. Januar 2002, dass der IND keine Fragen im Auftrag des BVD an Asylsuchende stelle. Bevor Hilbrand Nawijn (LPF) Minister für Ausländerangelegenheiten wurde, stellte er von 1990 bis 1996 als Chef des IND nach eigenen

Angaben die Kontakte mit dem BVD her. Zu Beginn der 90er Jahre hatten diese Kontakte noch einen informellen Charakter. Nawijn verfügte, dass der BVD nur über das von ihm eingerichtete Büro für Spezialangelegenheiten (BBZ) mit dem IND Kontakt aufnehmen konnte. Laut Nawijn konnten Fragen des BBZ indirekt vom BVD stammen.

Auch interne Dokumente von IND und AIVD, die Jansen & Janssen gestützt auf das Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung erhielt, widersprechen den Bekundungen der aufeinander folgenden zuständigen Minister. Aus einem Brief des BVD von 1995 geht hervor, dass einer seiner Mitarbeiter neun Monate lang zum IND abgeordnet war. Laut BVD „war die Überlassung des Mitarbeiters für die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen nützlich. Die ständige Entsendung eines BVD-Beamten zum BBZ, der Spezialabteilung des IND, bringt gegenüber den bereits aufgebauten Kontakten wenig Neues.“ Verschiedene Quellen belegen, dass der AIVD mindestens bis 2002 Mitarbeiter im IND stationiert hatte. Im Juni 2003 haben die beiden Dienste eine Vereinbarung über die Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs geschlossen, gemäß der es in einer Reihe von Fragen eine strukturierte Zusammenarbeit geben soll.

In einer Reihe von Briefen aus dem Jahre 1997 ist die Rede von einer Kategorie von „Ausländern“, bei denen keine Aufenthaltserlaubnis in Frage kommt, die aber über Informationen verfügen, die für eine adäquate Aufgabenerfüllung des BVD von großem Belang sind.“ Gemäß einem Schreiben des BBZ an den BVD vom 7. Januar 1997, ist es „am Staatssekretär für Justiz zu beurteilen, ob das ursprüngliche Vorhaben, die betreffenden Personen abzuschieben, aufrecht erhalten werden soll.“ Aus einem Schreiben der Direktion für Staatssicherheit vom 14. Februar 1997 wird deutlich, dass Mitarbeiter des IND sich mit dem BVD „abstimmen, um zu vermeiden, dass der Dienst Aktivitäten unternimmt, die möglicherweise zu Komplikationen wie z.B. parlamentarischen Anfragen führen könnten.“ Der IND will nicht sagen, ob der Staatssekretär von seiner Befugnis Gebrauch gemacht hat, Asylsuchenden, die mit dem AIVD zusammenarbeiten, eine Aufenthaltsbewilligung zu verschaffen.

Wil van der Schans ist Mitarbeiter von Jansen & Janssen in Amsterdam.

In der zweiten Reihe

Proteste gegen den Irak-Krieg und der Nötigungsparagraf

von Martin Singe

Am 20. März 2003 begannen die USA und ihre Verbündeten Bagdad zu bombardieren. Über ein Jahr danach ist ein Ende der Strafverfahren gegen Personen, die mit Sitzblockaden gegen diesen Krieg protestierten, nicht abzusehen. Dabei bemühen die Behörden erneut den Nötigungsparagrafen 240 des Strafgesetzbuchs (StGB).

Die US-Airbase Frankfurt ist in den Gesamtkomplex des Rhein-Main-Flughafens integriert, besitzt aber drei eigene Zufahrten. Diese waren wie bereits bei vorausgegangenen Demonstrationen gegen den Irak-Krieg auch das Ziel von Aktionen am 15. und 29. März 2003, die die Kampagne „resist – sich dem Irak-Krieg widersetzen“ organisiert hatte. Vor dem Haupttor beteiligten sich an beiden Tagen jeweils etwa 2.000 bis 3.000 Personen an angemeldeten Demonstrationen. Nach dem Ende der offiziellen Kundgebung setzten etwa 2.000 ihren Protest fort und blockierten die Zufahrt zum Haupttor. Jeweils 30-50 Leute taten dasselbe vor den beiden Nebentoren. Die Polizei hat mit ihrer Einsatztaktik wesentlich zur Verfolgung der Teilnehmenden per Bußgeld- oder Strafverfahren beigetragen.

Die Groß-Blockaden am Haupttor wurden von der Polizei geräumt. Einen Teil der Demonstrierenden nahm sie in Gewahrsam, andere fuhr sie zu weiter entfernten Punkten (Verbringungs-gewahrsam). Die Teilnahme an den Aktionen wertete die Polizei als Verstoß gegen das Versammlungsgesetz und damit als Ordnungswidrigkeit. 1.363 Personen erhielten Bußgeldbescheide über jeweils 100 Euro (zuzüglich 18,50 Euro Gebühr). Nachdem fast alle Betroffenen Widerspruch eingelegt hatten, stellte die Kammer für Ordnungswidrigkeiten des Amtsgerichts Frankfurt sämtliche Verfahren ein. Allerdings konnten deshalb auch die Inhalte der Widersprüche nicht in Hauptverhandlungen gerichtlich geklärt werden.

Trotz dieser Einstellungen will das Land Hessen jetzt ordentlich kassieren: Für jedes Wegtragen will es 30 Euro, für jeden Transport in den Gewahrsam 30 Euro. Für den Aufenthalt in den überfüllten Kachelzellen des Gewahrsams verlangt das Land Preise, die einer Übernachtung in einem Hotel mittlerer Preisklasse entsprechen: 51 Euro. Widersprüche gegen diese Kostenerhebungen laufen derzeit noch, eine erste Klage ist vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt anhängig.

Die Polizei ist am Haupttor für die Teilnehmenden völlig verwirrend vorgegangen. Die Aufforderungen zum Verlassen des Platzes waren widersprüchlich, die Rechtsauskünfte mangelhaft bis rechtswidrig. Selbst im Gewahrsam konnten sich die BeamtInnen nicht einigen, was der Zweck der Freiheitsentziehung war: Die Angaben schwankten zwischen Gewahrsam aus bloß polizeirechtlichen Gründen, der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und dem strafrechtlichen Vorwurf der Nötigung.

Obwohl das Versammlungsgesetz höchstens Bußgelder von 1.000 Euro zulässt, hatte die Polizei in ihrer Lautsprecherdurchsage bei der Auflösung rechtswidrig mit einem Bußgeld von 15.000 Euro gedroht. Wie beliebig sie mit Rechtsnormen umgeht, wenn es um unerwünschten Protest geht, zeigt sich deutlich an der Antwort des für den Einsatz federführenden Frankfurter Polizeidirektors auf eine diesbezügliche Dienstaufsichtsbeschwerde: „Durch den von Ihnen beanstandeten Sprachgebrauch ‚Ordnungswidrigkeitsgeld bis 15.000 Euro‘ ist Ihnen und auch sonstigen Personen kein Schaden entstanden“, heißt es in dem Brief vom 30. Oktober 2003. „Die inhaltlich exaktere Durchsage an die Blockierer hätte darauf hingewiesen, dass sie sich nach § 240 StGB wegen Nötigung strafbar machen. In Abwägung der Unterschiedlichkeit dieser Durchsagen ist in ihrer Wirkung auf die Betroffenen kein Missverhältnis ersichtlich. Es ist auch trotz intensiver Bemühungen nicht mehr nachvollziehbar, wer in Person diesen Sprachgebrauch dem Beamten am Lautsprecher vorgab.“

Der Nötigungsvorwurf ist für die Haupttor-Aktionen völlig unhaltbar, da die Polizei selbst die Autobahnabfahrt, die zu diesem Tor führt, gesperrt hatte. In ihrem Lagebericht erkennt sie denn auch ausdrücklich an, dass diese Sperrung für eine Strafverfolgung wegen Nötigung „nachteilig“ war, weil „keine unmittelbaren Geschädigten aus der Nötigungshandlung der Versammlungsteilnehmer ermittelt werden konnten, da diese unerkannt an der gesperrten Ausfahrt vorbeifuhren.“¹ Um dennoch den Vor-

1 Bericht von Polizeihauptkommissar W.S. v. 2.4.2003 (enthalten in einer Verfahrensakte)

wurf der Nötigung zu konstruieren, hatte die Polizei an einem der beiden Aktionstage zwei US-PKWs im Polizeikonvoi bis an die Polizeikette vor der Blockade herangeführt – eine Aktion, die nur vor dem Hintergrund der „Zweite-Reihe-Rechtsprechung“ des Bundesgerichtshofs (BGH) erklärbar ist (siehe unten). Offensichtlich versprach man sich aber im Nachhinein keinen Verurteilungserfolg durch diesen eher peinlichen Versuch, künstlich „Nötigungs-Opfer“ zu schaffen.

Bundesverfassungsgericht und BGH im Streit

Anders nun an den Nebentoren. Hier kam es durch die Blockaden zu kurzfristigen Staus von Autos. Gegen rund 70 Personen beantragte die Staatsanwaltschaft beim Amtsgericht den Erlass von Strafbefehlen wegen Nötigung gemäß § 240 StGB. Damit wird der Nötigungsparagraf erstmals seit vielen Jahren wieder als Instrument zur Bestrafung von politisch unliebsamen AkteurInnen eingesetzt.

Mit diesem Vorgehen der Behörden hatte niemand von uns gerechnet. In allen Rechtsinfos hatte „resist“ darauf hingewiesen, dass die Aktionen nur als Ordnungswidrigkeiten verfolgt werden könnten. Ausgangspunkt für diese Einschätzung war der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 10. Januar 1995.² Das Gericht hatte damals entschieden, dass der Gewaltbegriff des § 240 StGB nicht auf gewaltfreie Sitzblockaden, die durch die rein körperliche Anwesenheit von Personen gebildet werden, angewendet werden dürfe. Die bis dahin extensive Auslegung des Gewaltbegriffes widerspreche dem Bestimmtheitsgebot des Grundgesetzes.

Nur ein halbes Jahr danach verletzte der BGH diese verfassungsrichterliche Vorgabe. In seinem Urteil vom 20. Juli 1995³ erfand er die so genannte Zweite-Reihe-Rechtsprechung: Der Sitzblockierer halte nur das erste Auto rein psychisch, also ohne Gewalt, auf. Er instrumentalisier dieses Auto jedoch zur materiellen Blockade für die nachfolgenden Fahrzeuge, die dann durch die ersten Autos physisch, also mit Gewalt, aufgehalten würden. Dieses Urteil hat in der anschließenden politischen und juristischen Praxis jedoch kaum Anklang gefunden. Das Oberlandesgericht (OLG) Koblenz hat dem BGH 1996 offensiv widersprochen.⁴ Noch

² abgedr. in: Strafverteidiger 1995, H. 5, S. 242-245, Az.: 1 BvR 718/89, 719/89 u.a.

³ abgedr. in: Neue Juristische Wochenschrift 1995, H. 40, S. 2643-2645, Az.: 1 StR 126/95

⁴ Urteil v. 24.6.1996, in: Neue Juristische Wochenschrift 1996, H. 50, S. 3351-3353

etliche Jahre nach dem BGH-Urteil rehabilitierten Gerichte Pershing- und Cruise-missiles-BlockiererInnen in Wiederaufnahmeverfahren mit Hinweis auf die BVerfG-Rechtsprechung. Auf gewaltfreie Sitzblockaden z.B. gegen Castor-Transporte fand der § 240 keine Anwendung mehr.

Der BGH fährt allerdings schon seit langem in dieser Frage einen Gegenkurs zum BVerfG, und dies durchaus aus politischen Gründen. Ein Wegbereiter des BGH-Urteils, Prof. Dr. Volker Krey, Richter am OLG Koblenz/Trier, kommentierte 1995: „Der jeweilige Standpunkt zur Frage, ob Sitzblockaden als Nötigung mit Gewalt zu bestrafen seien, ist seit langem zur ‚Erkennungsmelodie für links und rechts‘ geworden. Im übrigen sei der Hinweis erlaubt, dass dem BGH ein weiteres Verdienst gebührt: Er hat gegenüber einem Gericht, ‚das aus dem Ruder läuft‘, deutlich gemacht, wem die Kompetenz für die Auslegung und Anwendung von StGB und StPO zukommt.“⁵ Dagegen hatte das BVerfG gehalten, dass dem Gesetzgeber selbst die Kompetenz zukomme, eine Strafbarkeitslücke gegebenenfalls durch ein neues Gesetz zu schließen, falls er meine, eine solche wäre durch eine Verfassungsgerichtsentscheidung aufgetreten. An den Auseinandersetzungen um die Auslegung des § 240 StGB wird deutlich, dass dieser immer vor allem dazu dienen sollte, politisch unliebsamen Protest zu unterdrücken bzw. zu kriminalisieren.

Die Staatsanwaltschaft kennt kein Völkerrecht

Wie die konkreten Verfahren in Frankfurt ausgehen werden, ist ungewiss. Gegen 20 Personen wurden Prozesse bereits geführt, gegen rund 40 Personen stehen diese noch aus. Das jeweilige Ergebnis hängt dabei in starkem Maße von der politischen Position des Richters ab.

Der Frankfurter Amtsrichter Rupp hatte die von der Staatsanwaltschaft beantragten Strafbefehle erst gar nicht unterzeichnet. Das Landgericht zwang ihn jedoch zu einer Hauptverhandlung: Wenn er schon nicht verurteile, so hatte die Staatsanwaltschaft moniert, dann müsse er die zur Debatte stehenden Fälle wenigstens ins Ordnungswidrigkeitenrecht überleiten, mit andern Worten: ein Bußgeld verhängen. Am 14. Juni 2004 ließ Rupp also gegen vier Angeklagte verhandeln. Dabei erteilte er der Staatsanwaltschaft eine schwere Rüge: Sie benutze das Ordnungswidrigkeitenrecht, um eine Hauptverhandlung zu erzwingen. Den Vorwurf

5 Krey, V.: Nötigung durch Straßenblockade, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1995, H. 11, S. 541-544 (542 f.)

der Nötigung, an dem die Anklage unverdrossen festhielt, nahm Rupp unter Hinweis auf das BVerfG-Urteil von 1995 auseinander. Er verurteilte die Angeklagten schließlich zu einem Bußgeld von 5 Euro pro Person wegen Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz.

Auch Richter Biernath hatte in einer Verhandlung gegen drei Angeklagte anfänglich einen Freispruch angedeutet, kam am Ende jedoch bloß zu einer Einstellung des Verfahrens gegen Geldbuße. Er entsprach damit dem Wunsch der Angeklagten, die aus persönlichen Gründen an einem Ende des Verfahrens interessiert waren.

Die Staatsanwaltschaft hält nämlich strikt an der Zweiten-Reihe-Rechtsprechung des BGH fest und will gegen jeden Freispruch in Berufung gehen. Insgesamt fährt die Richterschaft nicht diesen scharfen Kurs. Die Urteile bewegen sich zwischen Einstellungen gegen Bußgeld, Verwarnungen mit Strafvorbehalt und Verurteilungen wegen Nötigung, meistens zu 15-20 Tagessätzen. Im letzteren Falle unterstellen die RichterInnen ohne irgendwelche argumentative Abwägungen, dass die Kriterien Gewalt und Verwerflichkeit des Nötigungsparagrafen erfüllt seien.

Rupp und Biernath waren bislang die einzigen, die auf den völkerrechtswidrigen Charakter des Irak-Krieges, den die USA auch von ihrer Frankfurter Basis führten, Bezug nahmen. Ansonsten spielte diese Frage höchstens für das Strafmaß eine Rolle. „Auf dieses Glatteis führen Sie mich nicht“, lautete der Kommentar eines Richters. Rechtfertigungsgründe werden nicht diskutiert. Insgesamt liefert die Frankfurter Justiz in den Verfahren wegen der „resist“-Blockaden ein überwiegend klägliches Selbstzeugnis.

Immerhin sind etliche der verurteilten „resistenten“ bereit, den Instanzenweg zu beschreiten, notfalls erneut bis zum Bundesverfassungsgericht. Das erste Verfahren vor dem Landgericht findet am 15. September statt. Bis Ende des Jahres sind etliche weitere Verfahren terminiert.

PS: Nach Redaktionsschluss wurde bekannt, dass das Amtsgericht am 22. Juli vier Personen vom Vorwurf der Nötigung freigesprochen hat.

Martin Singe arbeitet im Sekretariat des Komitees für Grundrechte und Demokratie in Köln. Aktuelle Gerichts-Termine können jederzeit beim Komitee erfragt werden (Tel.: 0221-9726920).

Lauschen im Vorfeld

Neue Regelungen zur „präventiven“ Telefonüberwachung

von Fredrik Roggan

Was nach der Strafprozessordnung bereits seit 1968 zulässig ist, wird nun auch in die Polizeigesetze der Länder eingeführt: die Überwachung der Telekommunikation, kurz: TKÜ. Dabei dienen die – technisch betrachtet – sich entsprechenden Maßnahmen der Polizei unterschiedlichen Zwecken und sind rechtlich daher zu unterscheiden.

Thüringen hat im Jahre 2002 als erstes Bundesland Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) in sein Polizeigesetz aufgenommen. Die Regelung in § 34 a Abs. 1 des Thüringischen Polizeiaufgabengesetzes (ThürPAG) sieht wie die der inzwischen gleichfalls ergänzten Polizeigesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz¹ einen Auskunftsanspruch der Polizei gegenüber den Anbietern von TK-Dienstleistungen vor.

Diese müssen der Polizei auf Anordnung sowohl den Inhalt von Telefongesprächen, Fax-Sendungen oder E-Mails mitteilen als auch die näheren Umstände der Kommunikation. Zu Letzteren, den so genannten Verbindungsdaten, gehören Beginn und Ende eines Gesprächs oder der Zeitpunkt einer Sendung, der Kommunikationspartner eines überwachten Anschlusses sowie die Funkzellen, in denen sich Mobiltelefone automatisch anmelden. Da hierdurch der Standort eines Handynutzers erkennbar wird, funktionieren Mobiltelefone bekanntlich wie „Bewegungsmelder“.² Sowohl von der technischen Seite her als auch hinsicht-

1 Niedersachsen: § 33 a Abs. 1 NdsSOG; Rheinland-Pfalz: § 31 Abs. 1 u. 2 RhPfPOG, zu Letzterem s. Rühle, D.: Polizei- und Ordnungsrecht für Rheinland-Pfalz, Baden-Baden 2004, S. 150 f.; Hessen und Hamburg planen entsprechende Novellierungen.

2 Roggan, F.: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003, S. 62-65

lich des Umfangs der Überwachung entspricht die „präventive“ TKÜ damit jener nach der Strafprozessordnung. Unterschiede gibt es allenfalls hinsichtlich der Lieferung von Verbindungsdaten über Gespräche und Sendungen aus der Zeit vor der Anordnung. Bei der repressiven TKÜ gilt hier ein Zeitraum von sechs Monaten. Thüringen sieht eine Begrenzung von zwei Monaten vor, in Rheinland-Pfalz ist nur die Rede von „zurückliegenden Zeiträumen“.

Grundsätzlich haben die Landesgesetzgeber die Kompetenz, solche Regelungen in ihren Polizeigesetzen zu erlassen.³ Zwar ist in Art. 73 Nr. 7 GG die Rede davon, dass die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Telekommunikation beim Bund liege. Hier ist jedoch nur die fernmeldetechnische Seite von Kommunikationsvorgängen gemeint.

Allerdings ist bereits die Bezeichnung der neuen Polizeibefugnisse als „präventiv“ klärungsbedürftig. Sie wären auch aus bürgerrechtlicher Sicht unproblematisch, wenn es nur darum ginge, Menschen aus lebensbedrohlichen Situationen – etwa Geiselnahmen oder Entführungen – zu retten. Bei solchen gegenwärtigen Gefahren für Menschenleben besteht in der Tat seit Jahrzehnten eine Regelungslücke. Wenn es um die Rettung von Geiseln geht, kann sich die Polizei nämlich nicht auf die strafprozessuale Befugnis aus § 100a StPO berufen, denn in solchen Fällen wird der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit regelmäßig auf der Ebene der Gefahrenabwehr und nicht auf der Verfolgung einer bereits begonnenen Tat liegen. Insoweit kommen nur polizeirechtliche Eingriffsermächtigungen in Betracht.⁴

Die hier zur Debatte stehenden Bestimmungen gehen jedoch über diesen Rahmen hinaus und wenden sich von einem Verständnis ab, das das Polizeirecht ausschließlich als rechtliches Instrumentarium der Polizei zur Abwehr konkreter Gefahren sieht.

Gesetzliche Voraussetzungen ...

Die drei genannten Bundesländer lassen die TKÜ zunächst als Maßnahme zur Gefahrenabwehr zu. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz verlangen sogar das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person. Wenn

³ stellvertretend Weitemeier, I.; Große, W.: Telefonüberwachung aus präventivpolizeilichen Gründen, in: Kriminalistik 1997, H. 5, S. 335-338 (337)

⁴ ebd., S. 338

und solange unter einer gegenwärtigen Gefahr eine Sachlage verstanden wird, „bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht“, dann sind solche Befugnisse unbedenklich.⁵ Während Thüringen aber gar nicht erst die Gegenwartigkeit einer Gefahr verlangt, können in Rheinland-Pfalz TKÜ-Maßnahmen – zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr – über drei Monate hinweg angeordnet und um weitere drei Monate verlängert werden. Ob man bei einem derart langen Zeitraum noch vom Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr sprechen kann, muss bezweifelt werden.

Thüringen und Niedersachsen begnügen sich nicht mit solchen Widersprüchlichkeiten. Sie lassen die TKÜ gleich auch zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung zu. Die Polizei kann nach Thüringer Rechtslage die genannten Auskünfte auch schon dann verlangen, wenn „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Personen Straftaten im Sinne des § 100a StPO begehen wollen.“ Das niedersächsische Sicherheits- und Ordnungsgesetz spricht noch allgemeiner von „Straftaten von erheblicher Bedeutung“. In beiden Ländern können auch „Kontakt- und Begleitpersonen“ – Freunde, Geschäftspartner oder Familienangehörige – von entsprechenden Datenerhebungen betroffen sein.

... und ihre fehlende Begrenzungswirkung

Derartige Polizeibefugnisse sind weit im Vorfeld von Straftaten angesiedelt. Insbesondere ist keinerlei Tatverdacht erforderlich. Es genügt vielmehr die polizeiliche Prognose, dass eine Person irgendwann einmal irgendeine Straftat begehen könnte. Damit erhält die Polizei auch im Bereich der Telekommunikationsüberwachung eine weitreichende Definitionsmacht.⁶ Sie wird von der Verpflichtung entbunden, eine tatsächlich zu besorgende Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu begründen. Dadurch kann auch der ohnehin nahezu uferlose Straftatenkatalog in §

5 so die Legaldefinition in § 2 Nr. 3 b Bremisches Polizeigesetz; gegen die „Aufweichung“ des Gefahrenbegriffs in jüngerer Zeit Kutscha, M.; Roggan, F.: Große Lauschangriffe im Polizeirecht, demnächst in: Gedenkschrift für Hans Lisken, Berlin 2004

6 grundsätzlich kritisch Denninger, E.: Polizeiaufgaben, in: Lisken, H.; Denninger, E. (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001, S. 201-294 (272-281)

100a StPO kaum mehr begrenzend wirken.⁷ Denn ob eine dort genannte Straftat jemals begangen wird, ist unerheblich. Noch unbestimmter ist der Verweis auf „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ in der niedersächsischen Regelung: Sie schließt lediglich aus, dass in unbestimmter Zukunft zu begehende Delikte aus dem Bereich der Kleinkriminalität mittels TKÜ erforscht werden. Diese „tatbestandliche Anforderung“ ist derart unbestimmt, dass der Bayerische Gesetzgeber seinen entsprechend gefassten Entwurf nach datenschützerischer Kritik zurückzog.⁸ Unter dem Gesichtspunkt der Normbestimmtheit unterliegen solche Ermächtigungen nicht zu überwindenden rechtsstaatlichen Zweifeln.

Strukturermittlungen ...

Die Bedeutung derart weitreichender Befugnisse liegt weniger darin, strafverfahrensrelevante Erkenntnisse zutage zu fördern. Ihr Ziel ist vielmehr, Informationszugänge zu erschließen und auf diese Weise Ansatzpunkte für anderweitige Ermittlungen zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Erhebung von Verbindungsdaten. Potenzielle Täter, so das polizeiliche Argument, verhinderten die Gewinnung interessanter Informationen über den Kommunikationsinhalt durch konspiratives Verhalten, etwa durch eine der vermuteten Überwachung angepasste Wortwahl. Die Auswertung von Verbindungsdaten – also die Antwort auf die Frage, wer wen wann von welchem Anschluss anrief oder anmailte oder sonst zu kontaktieren versuchte – könne der Polizei aber ein Bild des Umfeldes und der Bewegungen der Betroffenen vermitteln und lege so das Fundament zur Vorsorge für die Abwehr von Gefahren.⁹ Tatsächlich wird die Polizei auf diese Weise in die Lage versetzt, qua eigener Kompetenz ganze Szenen zu erforschen und dadurch ein an polizeilichen Interessen orientiertes Lagebild zu erstellen.

... als Abkehr von rechtsstaatlichem Polizeirecht

Der rechtsstaatliche Preis solcher Polizeiarbeit ist hoch: Die Einbeziehung von Unverdächtigen und Nichtstörern wird zum gesetzlichen Nor-

7 krit. dazu etwa Pütter, N.: Telefonüberwachung im Strafverfahren, in: Humanistische Union (Hg.): Innere Sicherheit als Gefahr, Berlin 2004, S. 204-218 (210 f.)

8 vgl. Denkowski, Ch. v.: Präventive TKÜ – Eine Staatsschutzklausel für Strukturermittlungen, in: Kriminalistik 2004, H. 6, S. 369-376 (371 f.)

9 ebd., S. 370

malfall. Rechtsstaatliche Schutzmechanismen versagen: Der Anfangsverdacht stellt keine Begrenzung geheimpolizeilicher Ausforschungen mehr dar. Er besitzt im rechtsstaatlichen Strafverfahrensrecht aber eine wichtige Begrenzungs- und Steuerungsfunktion: Er bestimmt wenigstens in gewissem Maß den Gegenstand polizeilicher Ermittlungen und verhindert so Ermittlungen „ins Blaue hinein“.¹⁰ Aus den Regelungen zur Vorfeld-TKÜ lässt sich allenfalls ein Verbot unsinniger Ermittlungen ableiten. Polizeirechtlich gesehen verlieren Nichtstörer ihren spezifischen Schutz. Während sie außerhalb der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nur im polizeilichen Notstandsfall in Anspruch genommen werden dürfen,¹¹ sind sie hier reguläre Informationslieferanten wider Willen.

Noch eklatanter offenbart sich die legalisierte Grenzenlosigkeit der neuen Befugnisse bei den sog. Kontakt- und Begleitpersonen: Selbst gänzlich Unbeteiligte, etwa Freunde und engere Bekannte, werden zum polizeilichen Ausforschungsbjekt.¹² Deutlicher können Gesetzgeber die Missachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kaum ausdrücken.¹³

Das Adjektiv „präventiv“ ist für diese Art der TKÜ beschönigend. Denn bei den neuen Befugnissen geht es nicht nur darum, durch das Abhören von Telefonen verirrte Bergwanderer zu retten oder Geiseln aus den Händen von Verbrechern zu befreien. Die neuen Regelungen sind vielmehr ein weiterer Schritt weg von im ursprünglichen Sinne präventiver, d.h. gefahrenabwehrender Polizeiarbeit. Redlicherweise wäre daher von Vorfeldüberwachungen zu sprechen, die ohne Gefahr und ohne Straftatverdacht zulässig sind. Zwar änderte solch sprachliche Präzisierung nichts am gesetzgeberischen Herumtreten auf dem Telekommunikationsgeheimnis aus Art. 10 Abs. 1 GG, das in der Verfassung zwar als „unverletzlich“ bezeichnet wird, inzwischen aber als klinisch tot gelten muss.¹⁴ Gründe der Pietät gebieten jedoch auch gegenüber Verstorbenen eine sprachliche Aufrichtigkeit.

10 Weßlau, E.: Waffengleichheit mit dem „Organisierten Verbrechen?“, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1997, H. 3, S. 238-247 (244)

11 vgl. Denninger a.a.O. (Fn. 6), S. 254-259

12 Kutscha, M.: Polizeirecht nach Landgrafenart, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 72 (2/2002), S. 62-71 (66)

13 vgl. Kutscha, M.: Novellierung des Thüringer Polizeiaufgabengesetzes, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2003, H. 3, S. 114-118 (116)

14 Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Kühling bezeichnete es unlängst als „Totalverlust“, vgl. Kühling, J.: Das Ende der Privatheit, in: Müller-Heidelberg, T. u.a. (Hg.): Grundrechte-Report 2003, Reinbek bei Hamburg 2003, S. 15-23 (15).

Inland aktuell

PKG-Bericht zu neuen Befugnissen der Geheimdienste

Mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz bekamen die Geheimdienste des Bundes Anfang 2002 erweiterte Auskunftsrechte über verdächtige Personen und die Möglichkeit, den IMSI-Catcher einzusetzen. Das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG), dem für diesen Bereich eine eigenständige Berichtspflicht zukommt, legte im Juni dieses Jahres seinen zweiten Bericht dem Bundestag vor.

| Maßnahme | BfV | | BND | | MAD | |
|---------------------------------|----------------|-----------|--------------|----------|---------------|----------|
| | 2003 | 2002 | 2003 | 2002 | 2003 | 2002 |
| Auskunftsersuchen bei | | | | | | |
| Banken und Finanzdienstleistern | 14 | 6 | 2 | 1 | nicht befugt | |
| Postdienstleistern | 0 | 0 | nicht befugt | | nicht befugt | |
| Luftfahrtunternehmen | 2 (+1) | 1 | nicht befugt | | nicht befugt | |
| Telekommunikationsunternehmen | 6 (+3) | 13 | 3 | 2 | 0 (+2) | 2 |
| Einsatz des IMSI-Catchers | 9 | 3 | nicht befugt | | nicht befugt | |
| <i>Gesamt</i> | <i>31 (+4)</i> | <i>23</i> | <i>5</i> | <i>3</i> | <i>0 (+2)</i> | <i>2</i> |

Quelle: BT-Drs. 15/3391 v. 17.6.2004 (1.1.-31.12.2003), 15/981 v. 12.5.2003 (1.1.-31.12.2002)
Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf aus dem Vorjahr weitergeführte Fälle.

Gegenüber dem Vorjahr nahmen die neu angeordneten Maßnahmen von 28 auf 36 zu (+28,6%). Die Alt-Fälle mitgerechnet führten die Geheimdienste im vergangenen Jahr 42 Maßnahmen durch. Anlass der Maßnahmen war zumeist der Verdacht auf Mitgliedschaft oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung bzw. einer ausländischen extremistischen Vereinigung. Lediglich zwei Fälle bezogen sich auf die Tätigkeit für einen fremden Nachrichtendienst.

Insgesamt gibt der Bericht 37 Betroffene inkl. der Alt-Fälle an. Darunter sind „15 Hauptbetroffene“ der Auskunftsersuchen des BfV bei Banken. Die tatsächliche Zahl kann jedoch in die Hunderte gehen, da auch Daten sonstiger Kontoberechtigter sowie der am Zahlungsverkehr Beteiligten abgefragt werden. Gleiches gilt für die Auskünfte bei Telekommunikationsunternehmen. Beim Einsatz des IMSI-Catchers verzichtet der Bericht ganz auf die Angabe der Betroffenenanzahl. Neben den 9 Personen,

deren Identität und Mobilfunknummer herausgefunden werden sollten, war auch eine unbekannte Zahl von Handybesitzern betroffen, die sich in der selben Funkzelle aufgehalten haben. Zu Mitteilungen an die Betroffenen erfährt man aus dem Bericht genauso wenig wie zu den Kosten und Ergebnissen der Maßnahmen.

Ausreiseverbote und Meldeauflagen zur Fußball-EM 2004

Zur Euro 2004 bekamen zahlreiche Personen zu spüren, was es heißt, in der bundesweiten Datei „Gewalttäter Sport“ gespeichert zu sein: 2.205 derjenigen, die als „gewaltbereite“ Fußballfans registriert sind, wurden bei sog. Gefährderansprachen von der Polizei nachdrücklich vor der Teilnahme an gewaltsamen Ausschreitungen in Portugal gewarnt. Die Länderpolizeien ordneten insgesamt 175 Meldeauflagen an und zogen bei 152 Personen Pässe oder Personalausweise ein oder beschränkten deren Nutzung, damit sie nicht nach Portugal ausreisen konnten.¹ Gleichzeitig wurden die Daten der registrierten Fans an die portugiesischen Behörden übermittelt, um sie ggf. an der Grenze zurückweisen zu können. Die Länderpolizeien entsandten zudem „szenekundige Beamte“ nach Portugal. „Damit“, so Hessens Innenminister Volker Bouffier (CDU), „können Hooligans, die sich trotz aller Warnungen nicht von der Reise haben abhalten lassen, vor Ort identifiziert und aus dem Verkehr gezogen werden.“² In die Kritik geraten ist unterdessen die Handhabung der Datei „Gewalttäter Sport“. Die nordrhein-westfälische Datenschutzbeauftragte kündigte an, die beim LKA in Düsseldorf geführte Datei mit rund 4.000 gespeicherten Personen genau überprüfen zu wollen. Bemängelt wurden die zu niedrige Speicherungsschwelle und Datenübermittlungen zwischen LKA und Bundesligavereinen.³

Automatische Kfz-Kennzeichenerfassung verrechtlicht

Ohne ein entsprechendes Gesetz ist die automatische Erfassung von Kfz-Kennzeichen und der Abgleich mit Fahndungsdaten rechtswidrig. Diese Erkenntnis, auf die die Datenschutzbeauftragten stets hingewiesen haben, hat sich auch in den Ländern herumgesprochen. Die Testbetriebe in

1 Pressemitteilung der Bundesregierung v. 5.7.2004

2 Pressemitteilung des Hessischen Innenministeriums v. 10.6.2004

3 die tageszeitung (Ausgabe NRW) v. 13.2.2004

Bayern (an den Grenzübergängen Schirnding und Waidhaus-Autobahn) und Thüringen (Rennsteigtunnel) wurden daher eingestellt. In Thüringen endete der Versuch sogar mit einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss, da der Innenminister den Probetrieb nach Ansicht der Opposition vor der Öffentlichkeit verheimlichen wollte und es „versehentlich“ zur Speicherung von 658 Kfz-Kennzeichen gekommen war.

Als erstes Bundesland hat das SPD-FDP-regierte Rheinland-Pfalz im März eine Rechtsgrundlage für die Kennzeichenerfassung geschaffen.⁴ Danach kann die Polizei im Rahmen von Verkehrs- und anderen Kontrollen Kfz-Kennzeichen offen (und ggf. auch verdeckt) erfassen und automatisiert mit dem Fahndungsdatenbestand abgleichen. Nach dem hessischen Gesetzentwurf (LT-Drs. 16/2352 v. 8.6.2004) gilt dies für alle öffentlichen Straßen und Plätze; die Daten sind „unverzüglich“ zu löschen, sofern kein Treffer erzielt wird. Das rheinland-pfälzische POG erlaubt hingegen eine Speicherung bis zu zwei Monaten und länger, sofern die Daten zur Strafverfolgung, Gefahrenabwehr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten benötigt werden. Damit ist einer weiteren Vorratsdatenspeicherung Tür und Tor geöffnet. Diese und auch die Möglichkeit, Bewegungsprofile erstellen zu können und zu wollen, haben die Landesgesetzgeber jedoch stets bestritten. Ausschließen lässt sich dies nun nicht mehr grundsätzlich. Ein bayerischer Gesetzentwurf liegt seit Anfang August vor, nachdem ein früherer (LT-Drs. 14/12262 v. 22.4.2003) zurückgezogen wurde. Auch hier sollen nur „Treffer“ gespeichert werden. Interessant sind die Begründungen für die „präventive“ Ausrichtung: Zum einen sollen damit „Anschlussstraftaten“ wie z.B. Banküberfälle oder Blitzeinbrüche verhindert werden, die häufig mit gestohlenen Kfz begangen würden. Zum anderen dienen sie der Verhütung illegaler Autorennen, der Überwachung gefährdeter Orte oder dem Ausfiltern bekannter Störer im Vorfeld von Demonstrationen. Über einen reinen Fahndungsabgleich geht die Kfz-Überwachung damit weit hinaus. (sämtlich: Martina Kant)

Freispruch nach Todesschuss

Der Bundesgerichtshof (BGH) bestätigte am 30.6.2004 ein Urteil des Landgerichts Mühlhausen, das im Oktober 1993 einen 30-jährigen Polizei-

⁴ GVBl. Rheinland-Pfalz 2004, Nr. 6 v. 9.3.2004, S. 202-214 (205)

sten vom Vorwurf der fahrlässigen Tötung freigesprochen hatte. Der Beamte hatte am 28.7.2002 in Nordhausen (Thüringen) den gleichaltrigen Zimmermann René Bastubbe durch einen Schuss in den Rücken getötet. Auch der BGH meint nun, der Polizist habe in Notwehr gehandelt (Az.: 2 StR 82/04).

Nach dessen Darstellung hatte sich Bastubbe damals gemeinsam mit einem Freund lautstark und betrunken an einem Zigarettenautomaten zu schaffen gemacht, woraufhin Nachbarn die Polizei alarmierten. Auch nach einem Pfefferspray-Einsatz habe er sich gegen seine Festnahme gewehrt und mit Pflastersteinen geworfen. Der Beamte habe eigentlich einen Warnschuss abgeben wollen. Als Bastubbe sich bückte, rechnete der Polizist mit einem weiteren Steinwurf und habe deshalb die Waffe nach unten gerichtet. Der beabsichtigte Schuss in die Beine sei jedoch verrissen. Er traf Bastubbe in den Rücken und zerstörte die Hauptschlagader.

Die Vorsitzende Richterin hielt einen Schuss in die Beine angesichts der Lebensgefahr, die aufgrund der Steinwürfe für den Polizisten bestanden habe, für gerechtfertigt. Der Verriss einer Waffe sei ein „typisches Risiko“ des Schießens. Offen bleibt nach dem Urteil u.a., inwieweit der Tod Bastubbes auch durch die seit 2001 eingeführte Deformationsmunition mitverursacht worden ist. Deformationsgeschosse pilzen beim Eintritt in den Körper auf und reißen deshalb erheblich größere Wunden als traditionelle Vollmantelgeschosse.

(Marion Knorr)

Polizeiliche Todesschüsse 2003

Erst auf Nachfrage hat das Innenministerium Schleswig-Holstein, das den Vorsitz der IMK innehat, am 19.7.2004 die polizeiliche Schusswaffengebrauchsstatistik für 2003 herausgerückt. Diese seit Jahren übliche Verzögerung ist dieses Mal umso unerklärlicher, als eine gute Nachricht zu vermelden wäre: Lediglich drei Personen sind im letzten Jahr durch polizeiliche Schüsse ums Leben gekommen, das ist der niedrigste Wert seit 1974. Die Zahl der unmittelbar auf Menschen abgegebenen Schüsse liegt mit 42 etwa auf dem Niveau der Vorjahre (2002: 42; 2001: 68; 2000: 52). Der Trend setzt sich mit 99 Fällen auch bei den Warnschüssen fort (2002: 115; 2001: 116; 2000: 120). Die Zahl der Schüsse auf Tiere erreichte dagegen mit 5.440 ihren bisher höchsten Stand.

(Otto Diederichs)

Polizeiliche Todesschüsse 2003

| Fall | 1 | 2 | 3 |
|----------------------------|--|--|---|
| Name/Alter | unbekannter Mann, 31 J. | unbekannter Mann, 40 J. | unbekannter Mann, 32 J. |
| Datum | 4.5.2003 | 24.9.2003 | 11.12.2003 |
| Ort/Bundesland | Saarlouis/Saarland | Mellendorf/Niedersachsen | Rheurdt/Nordrhein-Westfalen |
| Szenarium | Nachdem er bei einem Einbruch in einen Elektromarkt überrascht wird, flieht der Einbrecher. Als er auf der Autobahn von Polizeibeamten gestoppt wird, eröffnet er das Feuer auf die Polizisten. Bei dem sich anschließenden Schusswechsel wird einer der Beamten schwer verletzt, der Täter wird tödlich getroffen und stirbt noch auf der Autobahn. | Nachdem ein 40-Jähriger sein Auto zu Schrott gefahren hat, würgt er eine Passantin, beschädigt parkende Autos und schlägt auf weitere Passanten ein, die ihn beruhigen wollen. Auch die alarmierte Polizeistreife greift er sofort an, entleert einem Beamten die Taschenlampe und schlägt sie ihm mehrfach auf den Kopf. Als er erneut angreift, gibt der Beamte einen Warnschuss ab und schießt danach gezielt auf die Beine des Randalierers, der jedoch nur gestreift wird. Daraufhin gibt der Polizist vier weitere gezielte Schüsse ab, die alle treffen und von denen einer die Bauchvene verletzt. Der Mann stirbt im Krankenhaus. | Als die zu einem Nachbar-schaftsstreit gerufenen Polizisten eintreffen, werden sie von dem als psychisch krank geltenden Störer zunächst nicht in die Wohnung eingelassen, dann jedoch unvermittelt mit einem Messer angegriffen. Unter unklaren Umständen geben die Beamten insgesamt zehn Schüsse auf den Mann ab, von denen acht treffen. An zwei Schüssen in die Brust und einem Kopfschuss stirbt der Mann noch vor Ort. |
| Opfer mit Schusswaffe | Ja | Nein (Taschenlampe) | Nein (Messer) |
| Schusswechsel | Ja | Nein | Nein |
| Sondereinsatzbeamte | Nein | Nein | Nein |
| Verletzte/getötete Beamte | Ja | Ja | Nein |
| Vorbereitete Polizeiaktion | Nein | Nein | Nein |

Meldungen aus Europa

Mediterrane Triangel

Von einer „Verminderung oder gar der Abwesenheit“ einer Bedrohung durch das „Internationale Islamische Netzwerk“ auszugehen, davor warnte Europol in seinem jüngst veröffentlichten Bericht zur Lage und Entwicklung des Terrorismus in der EU (TE-SAT). Der Report wurde noch vor dem Anschlag in Madrid veröffentlicht und umfasst den Zeitraum von Oktober 2002 bis Oktober 2003.¹ Die Haager Polizeibehörde versäumte es nicht, deutlich darauf hinzuweisen, warum es im Berichtszeitraum noch zu keinem Anschlag in Europa gekommen war: „Ohne jeglichen Zweifel“ sei dies die „direkte Konsequenz“ aus der „Arbeit der Sicherheitsdienste“, die zahlreiche Unterstützer und potenzielle Terrorzellen „unbrauchbar gemacht“ hätten.

Neben dem „internationalen Terrorismus“ beschäftigt sich Europol ausführlich mit dem „separatistischen Terrorismus“ im Baskenland, in Nordirland und auf Korsika, dem „linken Terrorismus“ und einer von ihm ausgemachten „terroristischen anarchistischen Bewegung“. Insgesamt liest sich der Terrorismus-Report in diesem Teil wie ein „Extremismus“-Bericht. Vor allem auf Betreiben der italienischen und der spanischen Regierung sind darin die militanten Teile der globalisierungskritischen Bewegung aus Italien, Griechenland und Spanien ins Visier genommen. Sie bildeten ein „so genanntes anarchistisches Mittelmeer-Dreieck“, das sich als „Black Block“ gewalttätig an Demonstrationen der Anti-Globalisierungsbewegung beteilige. Das „terroristische“ Lagebild Europols gipfelt in der Warnung, diese Gruppen könnten sich „vom anarchistischen Aktivismus und Extremismus hin zum anarchistischen Terrorismus“ entwickeln. Die Aufnahme legaler politischer Gruppen in den Europol-Bericht ist in der Terrorismus-Definition der EU angelegt. Diese ist so weit gefasst, dass damit auch Formen des sozialen Protests mit Terrorismus in Verbindung gebracht werden können.

¹ EUROPOL: Terrorist Activity in the European Union: Situation and trends report (TE-SAT). October 2002-15 October 2003, Den Haag, 3.12.2003

Diese Aufweichung des Terrorismus-Begriffs spiegelt sich auch in der aktuellen vom Rat herausgegebenen Liste „terroristischer Organisationen und Personen“ wieder.² Neu aufgenommen sind zehn militante Gruppen aus Italien, darunter die Nuclei Territoriali Antimperialisti, die für Angriffe auf US-Militärfahrzeuge verantwortlich gemacht werden. Bei den nicht-europäischen Organisationen sind neu die kolumbianische ELN und die palästinensische Hamas. Bisher war nur deren militärischer Arm verzeichnet. Bei den aufgeführten Personen reduzierte sich die Gesamtzahl durch die Festnahme von sieben BaskInnen auf 45. Mit 19 Personen sind BaskInnen als einzige EU-BürgerInnen auf der Liste vertreten.

SIS im „Kampf gegen den Terror“

Der Rat hat in seiner Fortschreibung des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung nach dem EU-Frühjahrgipfel in Brüssel die Errichtung des neuen Schengener Informationssystems (SIS II) forciert.³ Gleichzeitig beschlossen die Minister neue Funktionen, die sie schon ins bestehende SIS einbauen wollen.⁴

Bislang beschränkte sich die Ausschreibung auf die Personalien, den Fahndungszweck wie etwa Einreiseverweigerung und die ausschreibende Stelle. Die Speicherung der Daten war auf einen Zeitraum von drei Jahren begrenzt. Dieser wird nun erheblich verlängert. So werden zukünftig Daten nach Art. 99 Abs. 1 erst nach fünf Jahren gelöscht. Danach können „Personen oder Fahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge und Container“ zur polizeilichen Beobachtung – in der Schengener Formulierung „zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle“ ausgeschrieben werden. Im Bereich der Sachfahndung werden zusätzliche Datenkategorien aufgenommen: Container, Schecks, Kreditkarten, Wertpapiere, Schiffe und Flugzeuge. Auch diese können nun zur polizeilichen Beobachtung ausgeschrieben werden, was bisher im Sachfahndungsbereich nur für Autos zulässig war.

Entscheidend ist aber nicht nur die Speicherung der Daten, sondern die Nutzung, also wer welchen Zugriff auf die erstellten Dateien hat. So erhalten nun „auch die nationalen Justizbehörden, unter anderem dieje-

2 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 196 v. 3.6.2004, S. 12-16

3 Ratsdok. 19585/04 v. 15.6.2004

4 Ratsdok. 10667/04 v. 24.6.2004

nigen, die für die Erhebung der öffentlichen Klage im Strafverfahren und justizielle Ermittlungen vor Anklageerhebung zuständig sind“ (in Deutschland: die Staatsanwaltschaften), Zugriff auf das SIS.

Gleiches gilt für Europol. Dem Amt ist es zwar untersagt, SIS-Daten in sein eigenes Datensystem zu übernehmen, gleichwohl ist nun ein Abgleich zwischen SIS und Europol-Daten möglich. So muss zukünftig die europäische Polizeibehörde ebenso wie Eurojust den ausschreibenden Mitgliedstaat über einen Treffer im SIS in Kenntnis setzen und darf Informationen aus dem SIS mit Zustimmung des betreffenden Staates an Drittstaaten und -stellen weitergeben. Da Europol eng mit den jeweiligen Geheimdiensten zusammenarbeitet und von dort auch viele seiner Daten erhält, wird durch die Verzahnung von SIS mit den Europol-Servern die Zusammenarbeit zwischen Geheimdiensten und den Polizeien der einzelnen Mitgliedstaaten immer enger. Die Trennung von Geheimdiensten und Polizei und die Nichtverwertbarkeit von Geheimdienstinformationen vor Gericht wird so auf europäischer Ebene stark ausgehöhlt.

Mit diesem Beschluss zum bestehenden SIS wurden zum Teil Änderungen eingeführt, die zuvor erst für SIS II vorgesehen waren. Dass nicht alle Vorhaben umgesetzt werden konnten, liegt an den fehlenden technischen Möglichkeiten des alten Systems. Immerhin sind dort rund 1 Million Personen- und über neun Millionen Sachfahndungsdaten gespeichert. Doch wie betonte der Rat ausdrücklich: Dieser Beschluss berühre „nicht die künftige Annahme“ von Rechtsvorschriften „für die detaillierte Beschreibung des rechtlichen Aufbaus, der Ziele, des Betriebs und der Nutzung von SIS II“. Das neue System soll Ende 2006 einsatzbereit sein.

Neuer Vorstoß in Sachen Verkehrsdaten

Der Rat plant eine umfassende Speicherung von Verbindungsdaten zur „Terrorismusbekämpfung“. Auf Initiative Frankreichs, Großbritanniens, Irlands und Schwedens hat er Ende April einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über die Vorratsspeicherung von so genannten Verkehrsdaten zur Stellungnahme an das Europäische Parlament weitergeleitet.⁵ Auch diese Initiative geht auf die „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ zurück, die von den Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel im März verabschiedet worden war. Darin wurde der Rat

⁵ Ratsdok. 8958/04 v. 28.4.2004

aufgefordert, bis Juni 2005 „Maßnahmen für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften über die Aufbewahrung von Verkehrsdaten durch Dienste-Anbieter zu prüfen“.⁶ Der Rat empfiehlt nun, dass die Telekommunikationsfirmen alle bei der Nutzung von Kommunikationsmitteln anfallenden Daten für die „Vorbeugung, Untersuchung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten“ auf Vorrat – und zwar für „mindestens zwölf und höchstens 36 Monate“ – speichern und den dafür „zuständigen Behörden“ – also je nach nationaler Rechtslage neben den Polizeien auch den Geheimdiensten der Mitgliedstaaten – zur Verfügung stellen sollen. Dies sei, so betont der Rat, „insbesondere erforderlich“, um „die Quellen eines illegalen Inhalts, z.B. Kinderpornografie und rassistisches und fremdenfeindliches Material, sowie Urheber von Angriffen auf Informationssysteme ermitteln und diejenigen identifizieren zu können, die an der Nutzung elektronischer Kommunikationsnetze für die Zwecke organisierter Kriminalität und des Terrorismus beteiligt sind.“ Vor diesem Hintergrund plant der Rat nun die lückenlose Überwachung der Benutzung von Mobiltelefonen, E-Mail-Accounts und sogar der besuchten Websites. Gespeichert werden sollen die Nutzer- und Teilnehmerdaten, selbst bei der Benutzung „künftiger technologischer Entwicklungen, die die Kommunikationsübermittlung erleichtern“. Ob diese Art „Vorratsbeschluss“ trotz der massiven Kritik europäischer DatenschützerInnen umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Mit einem ähnlich weitgehenden Vorschlag war der Rat vor zwei Jahren jedenfalls am Einspruch des Europäischen Parlaments gescheitert. Erst jüngst hat der deutsche Bundesbeauftragte für den Datenschutz davor gewarnt, dass die Auswertung von Internetadressen „etwas über die Interessen, Vorlieben und politischen Präferenzen der Nutzenden“ verrät. „Die flächendeckende Anlass unabhängige Speicherung aller Daten über die Nutzung öffentlicher Kommunikationsnetze schießt ... weit über das für die Vorbeugung und Verfolgung von Straftaten erforderliche Maß hinaus.“⁷

(sämtlich: Martin Beck)

6 Ratsdok. 7906/04 v. 29.3.2004

7 vgl. Bundesbeauftragter für den Datenschutz: Pressemitteilung v. 25.6.2004, www.bfd.bund.de/Presse/pm20040625.html

Chronologie

zusammengestellt von Alfred Becker

April 2004

01.04.: **Keine Gebühr bei rechtswidrigem Gewahrsam:** Laut Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Lüneburg muss eine Demonstrantin, die im März 2001 anlässlich der Anti-Castor-Proteste im Wendland in Gewahrsam genommen, dann aber vom Amtsrichter freigelassen wurde, keine Gebühr für den Transport zur Gefangenessammelstelle zahlen.

02.04.: **Ausstiegerprogramm wird fortgeführt:** Seit April 2001 haben laut Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) 900 Personen aus der rechten Szene die Kontakt-Hotline des Bundesamtes für Verfassungsschutz angerufen, 200 seien ausstiegswillig gewesen. „Vielfach“ habe ihnen durch individuelle Beratung geholfen werden können.

Keine „bestellte Lieferung“: In einer Sondersitzung von Justiz- und Innenausschuss des Hessischen Landtags dementieren Landesregierung und Landeskriminalamt die Darstellung eines Fernsehberichts, wonach die Sicherstellung von 1,2 Tonnen Kokain, der größten beschlagnahmten Menge in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, in Kassel im Oktober 2002 durch Verdeckte Ermittler (VE) gesteuert worden sei. Weder seien VE im Einsatz gewesen, noch hätten V-Leute als agents provocateurs agiert.

07.04.: **Mounir El Motassadeq nach zweieinhalb Jahren frei:** Gegen den Antrag der Bundesanwaltschaft setzt das Hanseatische Oberlandesgericht (OLG) den Haftbefehl aus. Der Marokkaner war im Februar 2003 wegen Beihilfe zum Mord und Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu 15 Jahren Haft verurteilt worden. Am 4.3.2004 hatte der Bundesgerichtshof (BGH) dieses erste Urteil gegen eine Person aus dem Umfeld der Attentäter des 11. Septembers 2001 kassiert. Das OLG muss nun neu verhandeln.

Einkesselung rechtswidrig: 1996 hatte die Polizei beim Castor-Transport nach Gorleben 150 DemonstrantInnen für rund acht Stunden

eingekesselt. Ein solcher Unterbindungsgewahrsam, so das Amtsgericht (AG) Dannenberg, sei nur zulässig, wenn von den Betroffenen eine unmittelbare Gefahr ausgehe, dass sie Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begingen. (Az.: 39 XIV 1,2,3/01 L)

19.04.: Schulausschluss bei Gewaltandrohung: Laut Urteil des baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) können Schulleitungen bereits einen zeitweiligen Ausschluss vom Unterricht verhängen, wenn ein Schüler eine besondere Neigung zur Gewaltanwendung zeige. Der VGH bestätigt die Disziplinarmaßnahme eines Gymnasiums aus dem Raum Tübingen gegen einen 12-Jährigen. (Az.: 9 S 95/04)

24.04.: Rollheimer-Demo gewaltsam aufgelöst: Unter dem Motto „einmal im Leben pünktlich sein“ blockieren BauwagenbewohnerInnen aus ganz Deutschland die Hamburger Hafenstraße. Sie fordern mehr Standplätze und demonstrieren gegen die Räumungspolitik des Senats. Die Polizei nimmt 112 Personen fest und beschädigt 95 Fahrzeuge.

29.04.: „Erweiterter Verfall“ bestätigt: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weist die Klage eines wegen Drogenhandels Verurteilten ab und bestätigt die 1992 mit dem „Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Formen der organisierten Kriminalität“ (OrgKG) eingeführten Bestimmungen, wonach Gerichte Vermögen von Straftätern auch einziehen können, wenn nur der Verdacht besteht, dass es aus Straftaten stammt. Ein detaillierter Nachweis der deliktischen Herkunft ist nicht erforderlich. (Az.: 2 BvR 564/95)

Berliner Mengenlehre: Gegen die Stimmen der CDU-Fraktion erhöht das Abgeordnetenhaus die Menge Haschisch oder Marihuana, deren Besitz straffrei ist, von bisher sechs auf 15 Gramm und nähert sich damit dem Spitzenreiter Schleswig-Holstein (30 Gramm) an. Auch geringe Mengen werden jedoch von der Polizei beschlagnahmt und vernichtet.

30.04.: Deutsche Ausweisungsregelung nicht EU-konform: Die im Ausländergesetz enthaltene Regelung, wonach AusländerInnen zwingend auszuweisen sind, wenn sie zu Haftstrafen von drei bzw. bei Drogendelikten von zwei Jahren verurteilt wurden, verstößt laut Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg gegen EU-Recht. Die Behörden müssen im Einzelfall prüfen, ob von der Person auch nach der Haft noch eine „gegenwärtige Gefahr“ ausgehe. (Az.: C-482/01 und C-493/01)

Polizeilicher Todesschuss in Göppingen: Ein Polizist erschießt einen mit einem Messer bewaffneten Mann, der laut Polizeiangaben zu-

vor die Reifen eines Autos zerstochen hatte. Der von dem Autobesitzer alarmierten Polizei gelingt es nicht, den 35-Jährigen zu beruhigen und ihn zu entwaffnen. Als der Mann auf die Beamten losgeht, greifen sie zur Waffe, zielen auf seine Beine und treffen ihn tödlich.

Mai 2004

01.05.: **Erster Mai der Berliner Polizei:** 620 Platzverweise, 79 Gewahrsamnahmen, 269 Festnahmen, über 100 Haftbefehle – das ist die Bilanz des „harten Durchgreifens“ und des verdeckten Einsatzes der Polizei am 1. Mai und der Nacht davor. Fünf Wochen später sind immer noch 36 Personen in U-Haft. Für Freilassungen fordert die Staatsanwaltschaft Kauttionen von bis zu 10.000 Euro. Am 25.5. wird ein 19-Jähriger zu einem halben Jahr, am 14.6. ein 22-Jähriger zu zwei Jahren Haft jeweils auf Bewährung verurteilt. Gegen zwei PolizeibeamtInnen wird wegen Freiheitsberaubung, gegen neun wegen Körperverletzung ermittelt.

03.05.: **Neuer Vize beim BND:** Der Diplomat Rüdiger Freiherr von Fritsch-Seerhausen löst Rudolf Adam als Vizepräsident des Bundesnachrichtendienstes ab. Adam wird Chef der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

04.05.: **Angeblicher Al Qaida-Mann:** Vor dem Berliner Kammergericht beginnt das Verfahren gegen den 33-jährigen Tunesier Ihsan G., den die Bundesanwaltschaft der Bildung einer terroristischen Vereinigung beschuldigt. In einer Berliner Moschee habe G. Mittäter für Anschläge auf US-amerikanische und jüdische Ziele in Deutschland rekrutiert. Bei einer Durchsuchung fand die Polizei Material für Sprengstoffattentate. Der Vorwurf einer Verbindung zu Al Qaida beruht laut Verteidigung auf Aussagen von V-Leuten, die den Mann nie gesehen haben.

05.05.: **Misshandlungen im Knast Brandenburg/Havel:** Laut einem Fernsehbericht des Rundfunks Berlin-Brandenburg, der sich auf einen Strafgefangenen und zwei Ex-Insassen stützt, habe es in den letzten Jahren immer wieder „Rollkommandos“ maskierter Bediensteter gegen widerspenstige Gefangene gegeben. Ermittlungen richteten sich zunächst gegen acht Bedienstete, darunter den Sanitäter und den Anstaltsarzt. Am 7.5. werden fünf weitere Beamte suspendiert. Am 10.5. entlässt Justizministerin Barbara Riechstein (CDU) den selbst nicht beschuldigten Anstaltsleiter, den eigenen Rücktritt schloss sie aus.

07.05.: **Todesschussermittlungen eingestellt:** Zwei Zivilfahnder der Frankfurter Polizei, die am Abend des 27. Januars bei einer Verkehrskontrolle zwei Männer in einem Auto erschossen, haben gemäß Staatsanwaltschaft aus Notwehr bzw. Nothilfe gehandelt. Die beiden 22 und 31 Jahre alten Erschossenen hätten als Erste ihre Waffen gezogen.

11.05.: **Politbüromitglied für Mauertode verantwortlich:** Laut Urteil der 40. großen Strafkammer des Landgerichts Berlin hat der heute 77-jährige Herbert Häber in einer Sitzung des SED-Politbüros 1985 der Verlängerung des Schießbefehls an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten zugestimmt und sei damit an dem Tod von drei Männern zwischen 1986 und 1989 mitschuldig. Wegen Häbers Einsatz für eine Lockerung des Grenzregimes sah das Gericht gestützt auf DDR-Recht von einer Strafe ab.

Statistik politisch motivierter Straftaten für 2003: Gemäß den vom Bundesinnenminister vorgestellten Daten ist die Zahl der registrierten Straftaten mit politischem Hintergrund gegenüber dem Vorjahr um sechs Prozent auf 20.477 gesunken. Davon entfielen 3.614 auf linke, 11.576 auf rechte und 5.287 auf ausländische Tatverdächtige. Die Polizei rühmt sich einer Aufklärungsquote von 48 Prozent.

14.05.: **Sexuelle Nötigung im Abschiebegefahr:** Die Bremer Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen einen heute 47-jährigen Polizisten, der 1998 und 1999 Frauen in der Abschiebehaft sexuell genötigt und die Szenen per Selbstauslöser fotografiert haben soll. Zwei weitere Fälle aus Vorjahren sind bereits verjährt. Der Mann wurde inzwischen „auf eigenen Wunsch“ entlassen.

17.05.: **Verfassungsschutzbericht 2003:** Der vom Bundesinnenminister präsentierte Bericht sieht im islamistischen Terrorismus und Extremismus die derzeit größte Bedrohung. Rechtsextreme Parteien hätten an Einfluss eingebüßt, „Kameradschaften“ seien dagegen im Aufwind.

Schläge bei Kontrolle an EU-Binnengrenze: Als er auf dem Bahnhof Aachen aus dem von Paris kommenden Zug steigt, wird ein schwarzer Deutscher kongolesischer Herkunft von Beamten des Bundesgrenzschutzes (BGS) angehalten, geschlagen, gefesselt und festgenommen. Nach BGS-Angaben habe der Mann zwar einen gültigen Ausweis bei sich getragen, sich aber geweigert ihn vorzuweisen.

24.05.: **Besondere körperliche Merkmale:** Bei einer erkennungsdienstlichen (ED-)Behandlung, so der baden-württembergische VGH,

darf die Polizei intime körperliche Merkmale (Tätowierungen etc.) nur erheben, wenn die betroffene Person bei der Begehung von Straftaten ihr Aussehen manipuliert. Der VGH entschied auf die Berufung einer Frau, gegen die wegen der Vortäuschung von Straftaten ermittelt wurde. Die bei ihr erhobenen intimen Merkmale waren bei keinem der Ermittlungsverfahren gegen die Klägerin von Bedeutung. (Az.: 1 S 2211/02)

25.05.: **Geiselnahme freiwillig beendet:** In Münster gibt ein offenbar psychisch gestörter 37-jähriger, mit einem Messer bewaffneter Niederländer auf Druck der Polizei seine Geisel, ein 13-jähriges Mädchen, nach 40 Stunden frei und wird festgenommen.

26.05.: **Vorerst keine Abschiebung Metin Kaplans:** Laut Urteil des OVG Münster bestehen keine Hindernisse für eine Abschiebung des „Kalfen von Köln“ in die Türkei. Der Versuch, das Urteil, gegen das eine Revision beim Bundesverwaltungsgericht möglich und inzwischen eingelegt ist, sofort zu vollziehen, scheitert jedoch. Kaplan hat trotz Observation durch Polizei und Verfassungsschutz seine Wohnung verlassen. Am 27.5. verlängert das VG Köln Kaplans Duldung um zwei Monate (Az.: 8 A 3852/03.A), eine Entscheidung, die am 1.7. durch das OVG Münster bestätigt wird (Az.: 17 B 1154/04). In der Woche darauf kommt er fristgerecht seiner Meldepflicht bei der Polizei nach.

Zuwanderungskompromiss: CDU und SPD einigen sich: Geschlechtsspezifische Verfolgung wird anerkannt, die Arbeitsimmigration an deutsche Wirtschaftsinteressen gebunden. Die Sicherungshaft für „gefährliche“ AusländerInnen ist zwar vom Tisch, Ausweisungs- und Abschiebemöglichkeiten werden jedoch verstärkt. Vor Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltes und vor Einbürgerung gibt es eine Regelanfrage beim Verfassungsschutz. Die von der Endphase der Verhandlungen ausgeschlossenen Grünen stimmen dem Ergebnis zu. Am 2. und 9.7. segnen Bundestag und Bundesrat das Zuwanderungsgesetz ab.

27.05.: **Blockade-Urteil:** Das AG Homburg (Saar) verurteilt einen Studenten, der sich im August 2001 an die Gleise gekettet und einen Castor-Zug für 40 Minuten blockiert hatte, wegen Nötigung zu 30 Tagessätzen à zehn Euro. Der Angeklagte habe mit seinem Körper physischen Zwang und damit verwerfliche Gewalt ausgeübt.

Juni 2004

01.06.: **BKA-Umzugspläne:** Der Bundesinnenminister veröffentlicht die überarbeiteten Umzugspläne für das Bundeskriminalamt (BKA). Danach sollen die Standorte Wiesbaden und Bonn-Meckenheim nicht wie ursprünglich geplant ganz aufgelöst werden, sondern nur ein Teil der Staatsschutzabteilung, für die internationale Zusammenarbeit zuständige Gruppen sowie eine Stabsabteilung nach Berlin umziehen.

Zu spät freigelassen: Laut Urteil des AG Dannenberg hat die Polizei im November 2002 einen Castor-Gegner zu lange festgehalten. Dieser war zunächst unter einem strafrechtlichen Vorwurf festgenommen und verhört worden. Danach prüfte die Polizei weitere zwei Stunden, ob sie ihn aus polizeirechtlichen Gründen weiter in Gewahrsam halten könnte.

02.06.: **Polizei erschießt Bankräuber:** In Schöneck bei Hanau flüchtet ein mit einer Pistole bewaffneter Bankräuber zu Fuß. Als ihn zwei von Zeugen informierte Zivilfahnder stellen wollen, schießt der Mann auf die Beamten, die das Feuer erwidern. Der ca. 62-Jährige stirbt wenig später im Krankenhaus.

04.06.: **Einkesselung rechtswidrig:** Das AG Dannenberg bewertet die fünfständige Einkesselung von 724 Anti-Castor-DemonstrantInnen in einer kalten Novembernacht 2003 auf einem Feld bei Laase als illegal. Aufgrund des Versammlungsverbots sei allenfalls eine zweistündige Gewahrsamnahme rechtmäßig gewesen. (Az.: 39 XIV 525/03 L)

06.06.: **Asylstatistik:** Gemäß Angaben des Bundesinnenministeriums (BMI) gab es in den ersten fünf Monaten des Jahres 15.784 Erstanträge auf Asyl, 30 Prozent weniger als im selben Vorjahreszeitraum. 480 Menschen erhielten Asyl, 532 Abschiebeschutz.

07.06.: **E-Mail-Spitzelei des BKA:** Durch eine Fehlermeldung („nicht zustellbar“) wird bekannt, dass sich das BKA unter Tarnadressen (gipfelsturm11@gmx.de) auf Mailinglisten von „linkeseite.de“ abonniert hat.

08.06.: **Rechter V-Mann schaltet sich ab:** Gegenüber dem Informationsdienst „Blick nach rechts“ erklärt Manfred R., zwölf Jahre lang als V-Mann für das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz gearbeitet zu haben. R. war seiner Zielperson, dem Thüringer Rechtsextremisten Kurt Hoppe, von der Deutsch-Sozialen Union zu den Repts, der DVU und schließlich zur Deutschen Partei gefolgt.

09.06.: **Bombenanschlag in Köln:** Bei der Explosion einer mit Nägeln gefüllten Bombe in einem vorwiegend von TürkInnen bewohnten Stadt-

teil werden 22 Personen teils schwer verletzt. Aufgrund der Aufzeichnungen einer Überwachungskamera geht die Polizei davon aus, dass die Bombe auf einem Fahrrad deponiert worden sei. Die Hintergründe sind bisher unbekannt. Am 9.7. wird ein 23-jähriger Mann nach Hinweisen aus der Bevölkerung festgenommen, nach zweitägigem Verhör jedoch wieder auf freien Fuß gesetzt, nachdem er jegliche Beteiligung an dem Anschlag bestritten hatte. Zwei mit ihm angeblich in Verbindung stehende 28-jährige türkischstämmige Deutsche, gegen die ein dringender Tatverdacht von Anfang an nicht besteht, werden am 12.7. festgenommen und am Folgetag wieder freigelassen.

14.06.: **Berliner „KiezpolizistInnen“:** Der Innenausschuss des Abgeordnetenhauses genehmigt den Einsatz von „AußendienstmitarbeiterInnen“ der bezirklichen Ordnungsämter, die in Parks und Grünanlagen auf die Einhaltung von Ordnung und Sauberkeit achten sollen.

15.06.: **Entwurf für neues Polizeigesetz:** Der Hessische Innenminister Volker Bouffier präsentiert einen Entwurf, der die Polizei zur präventiven Telekommunikationsüberwachung, zum Einsatz von IMSI-Catchern und Auto-Kennzeichenlesegeräten sowie zum „finalen Rettungsschuss“ ermächtigen soll.

16.06.: **Kein Abschiebeschutz für Mutter eines Kleinkindes:** Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im Falle einer 33-jährigen Nigerianerin, dass das Schutzbedürfnis eines Kleinkindes die Mutter nicht vor Abschiebung bewahrt. (Az.: 1 C 27.03)

Geldstrafe für BGS-Beamten: Das AG Berlin-Tiergarten verurteilt einen BGS-Beamten, der im November 2003 im Vernehmungsraum des Bahnhofs Friedrichstraße einer betrunkenen 25-jährigen Frau Pfefferspray ins Gesicht gesprüht hatte, zu einer Geldstrafe von 6.300 Euro.

18.06.: **Nachträgliche Sicherungsverwahrung:** Der Bundestag beschließt eine Strafrechtsergänzung, wonach eine unbegrenzte Sicherungsverwahrung gegen „hochgefährliche“ StraftäterInnen auch verhängt werden kann, wenn sie im Urteil nicht vorgesehen war.

Schilys Zentralisierungswünsche: Die Süddeutsche Zeitung veröffentlicht Pläne des Innenministers, der in einem Brief an Justizministerin Zypries ein Weisungsrecht des BKA und des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber den jeweiligen Landesämtern fordert. Vor der Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK) am 7./8. Juli zieht Schily seine Forderungen zurück. Die IMK beschließt stattdessen eine von Poli-

zei und Verfassungsschutz abfragbare „Islamisten-Datei“ sowie die Einrichtung eines Lagezentrums von BKA und Geheimdiensten.

20.06.: Hungerstreik am Flüchtlingstag: 50 Flüchtlinge aus Kamerun und Togo protestieren mit einem öffentlichen Hungerstreik auf dem Berliner Gendarmenmarkt gegen Sammelabschiebungen und Residenzpflicht. Die Polizei genehmigt die Aktion rund um den internationalen Flüchtlingstag als Versammlung unter freiem Himmel, verbietet jedoch das Aufstellen von Zelten.

21.06.: Anklage gegen Daschner zugelassen: Die 27. Strafkammer des LG Frankfurt nimmt die Klage der Staatsanwaltschaft gegen den ehemaligen Polizei-Vizepräsidenten der Mainmetropole und einen weiteren Kriminalbeamten an. Daschner, der Ende 2002 dem Entführer des Bankierssohns Jakob von Metzler mit Folter drohen ließ, um den Aufenthalt des zu diesem Zeitpunkt schon toten Opfers zu erfahren, muss sich nicht wegen Aussageerpressung, sondern wegen schwerer Nötigung verantworten.

23.06.: Niederlage für Birthler-Behörde: Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet, dass die Unterlagen über Helmut Kohl und andere CDU-Politiker, die die Stasi im Zuge von Lauschangriffen erhoben hatte, weiter unter Verschluss bleiben. (Az.: 3 C 41.03)

24.06.: La-Belle-Urteile bestätigt: Der Bundesgerichtshof verwirft die Revision der Bundesanwaltschaft gegen das Urteil des LG Berlin im Falle des Anschlags auf die Berliner Diskothek La Belle im Jahre 1986. Das LG hatte gegen vier Angeklagte Haftstrafen von zwölf bis vierzehn Jahren verhängt. (Az.: 5 StR 306/03)

Gesetzentwurf zum Lauschangriff: Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) legt einen Entwurf zur Umsetzung des BVerfG-Lauschangriff-Urteils vom 3.3. vor. Damit Abhöraktionen bei allen Tatbeständen der §§ 129, 129 a und b Strafgesetzbuch (kriminelle und terroristische Vereinigung) möglich bleiben, sollen die Strafraumen erhöht werden. Gleichzeitig soll bei besonders schweren Straftaten auch das Abhören bei ÄrztInnen, AnwältInnen, JournalistInnen und Geistlichen erlaubt werden. Nach heftiger Kritik des grünen Koalitionspartners und der FDP zieht Zypries die Vorlage am 9.7. zurück.

27.06.: Persönlichkeitsrechte auch für rechte Schläger: Das LG Göttingen bekräftigt, dass Tatverdächtige nur dann mit vollem Namen in den Medien genannt werden dürfen, wenn es sich um eine schwere oder

eine Straftat von besonderem öffentlichen Interesse handelt. Die „taz“ hatte einen 19-jährigen Teilnehmer einer NPD-Demo benannt, der einen Gegendemonstranten schwer verletzt hatte. (Az.: 6 O 33/04)

29.06.: **Erneut mehr Überwachungen:** Unter Bezugnahme auf Daten der Regulierungsbehörde kritisiert der Bundesdatenschutzbeauftragte den erneuten Anstieg der Zahl der Telekommunikationsüberwachungen. Im vergangenen Jahr ließen die Strafverfolgungsbehörden 24.441 Anschlüsse überwachen. Das sind zwölf Prozent mehr als 2002 und über 400 Prozent mehr als 1995.

30.06.: **Freispruch für Todesschützen bestätigt:** Der BGH bestätigt den Freispruch für einen Polizisten, der in der Nacht des 28.7.2002 im thüringischen Nordhausen einen alkoholisierten Mann erschossen hatte. (Az.: 2 StR 82/04 – siehe Inland aktuell in diesem Heft)

Alfred Becker studiert Politologie.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Über die „geheimen Nachrichtendienste“ weiß die Öffentlichkeit naturgemäß wenig. Weil die Tätigkeit der Dienste vor den BürgerInnen geheim gehalten werden muss, gibt es nur wenige Einblicke in das, was die diversen Ämter tun. Im Allgemeinen lassen sich drei Genres der Geheimdienstliteratur unterscheiden: Erstens juristische Abhandlungen, zweitens journalistische Arbeiten – häufig mit einem mehr oder weniger investigativen Anspruch – und drittens die Selbstdarstellungen der Dienste selbst. Kritische und empirisch zuverlässige Arbeiten sind seltene Ausnahmen in der Beschäftigung mit den Diensten – Letztere haben verständlicherweise keinerlei Interesse an einer derartigen Publizität. Betrachtet man das Spektrum der Veröffentlichungen zu den deutschen Diensten, dann fällt als erstes ins Auge, dass die Dienste offenkundig nur noch auf geringes Interesse stoßen. Wer sich über Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst und Militärischen Abschirmdienst informieren will, der muss auf Veröffentlichungen aus der Mitte der 90er Jahre zurückgreifen.

Gröpl, Christoph: *Die Nachrichtendienste im Regelwerk der deutschen Sicherheitsverwaltung, Berlin 1993*

Zöller, Mark Alexander: *Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, Heidelberg 2002*

Die vom Bundesinnenministerium geförderte Untersuchung Gröpls stellte die Rechtslage nach der Novellierung bzw. Schaffung der Geheimdienstgesetze 1990 dar. Durch die Gesetzgebung des letzten Jahrzehnts ist sie überholt. Dies gilt im Kontext unseres Schwerpunktthemas nicht allein für die neuen Befugnisse durch die Anti-Terrorgesetze, sondern auch für die BND-Befugnisse zum Abhören oder OK als verfassungsschützerischem Gegenstand. Eine aktuelle Darstellung des Rechts der geheimdienstlichen Vorfeldmaßnahmen liefert Zöller im fünften Teil (S. 279-389) seiner Untersuchung.

Schmidt-Eenboom, Erich: *Der BND. Schnüffler ohne Nase, Düsseldorf 1993*

Ulfkotte, Udo: *Verschlusssache BND, München, Berlin 1997*

Henze, Saskia; Knigge, Johann: *Stets zu Diensten. Der BND zwischen faschistischen Wurzeln und neuer Weltordnung, Hamburg, Münster 1997*

Wer sich über Geschichte und Arbeitsweise des Bundesnachrichtendienstes informieren will, ist nach wie vor auf diese nicht mehr ganz aktuellen Veröffentlichungen angewiesen. Obwohl sie sich in Methoden und Positionen erheblich unterscheiden, dominiert in der Darstellung die Schilderung von Episoden, die die Leistungsfähigkeit bzw. die Unfähigkeit oder Gefährlichkeit des BND belegen sollen. Über den Militärischen Abschirmdienst existiert keine einzige Monografie.

Leggewie, Claus; Meier, Horst: *Republikenschutz. Maßstäbe für die Verteidigung der Demokratie, Reinbek 1995*

Jüngere Darstellungen zu den Verfassungsschutzämtern fehlen. Das Buch von Leggewie/Meier ist eine Auseinandersetzung mit dem Konzept der „wehrhaften Demokratie“ und der – von den Autoren kritisierten – Vorstellungen, eine staatliche Behörde könne eine demokratische Gesellschaft verteidigen. Statt administrativem Verfassungsschutz könne die Demokratie nur durch das zivilgesellschaftliche Engagement verteidigt werden.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Berlin (Hg.): *Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung im demokratischen Rechtsstaat. Dokumentation, Berlin 1994*

Die Probleme im Verhältnis von Polizei und Geheimdiensten wurden 1994 auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung relativ breit diskutiert: von der Geltung des Trennungsgebots bis zum Einzug geheimdienstlicher Methoden in die Polizeiarbeit, von der Aufgabenerweiterung der Dienste bis zu den Formen der Zusammenarbeit mit der Polizei in verschiedenen Ländern.

Kersten, Ulrich: *Die polizeiliche Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Bundeskriminalamt (Hg.): Islamistischer Terrorismus: eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft (BKA-Reihe Polizei + Forschung, Bd. 17), Neuwied, Kriftel 2002, S. 45-61*

Kaundinya, Dieter: *Der internationale Terrorismus – auch eine Herausforderung für die deutschen Nachrichtendienste*, in: ebd., S. 69-74

Die jüngere Entwicklung des Verhältnisses von Polizei und Nachrichtendiensten wird in diesen beiden Beiträgen der BKA-Jahrestagung vom November 2001 deutlich. Der damalige BKA-Präsident lehnt die Zentralisierung der Polizei zu einer „Großbehörde“ oder eine Zusammenlegung von Diensten und Polizeien zu einer „Sicherheitsagentur“ ab. Stattdessen müssten durch die Einrichtung von „runden Tischen“ „Brücken zwischen den bestehenden Informationsinseln“ geschaffen werden. Ziel sei es, dass „Erkenntnisse zusammengetragen, gemeinsam analysiert und bewertet werden.“ Derart könnten Auswertungsprojekte verbessert und Ermittlungsverfahren gefördert werden. Der Informationsverbund im Innern soll begleitet werden von der Intensivierung der Arbeit nach außen: Der BND will versuchen, so sein Vertreter, „durch intellektuelle, intelligente operative Arbeit und sorgfältige Auswertung – allein und mit ausgewählten anderen – die Gegenschläge des Terrors zu prognostizieren und zu evaluieren.“

Müller-Heidelberg, Till: *Geheime Nachrichtendienste und Rechtsstaat*, in: *Humanistische Union (Hg.): Innere Sicherheit als Gefahr (HUSchrift, Bd. 23)*, Berlin 2002, S. 151-155

Gössner, Rolf: *Geheimdienste als Fremdkörper der Demokratie. Beispiel „Verfassungsschutz“*, in: ebd., S. 156-167

Weichert, Thilo: *„Freiheit stirbt mit Sicherheit – Der permanente Ausnahmezustand seit dem 11. September“*. *Von der Notwendigkeit der Reform der deutschen Geheimdienste nach dem 11. September*, in: *Unbequem 2003*, 52/53, S. 13-19 (Abdruck: *Frankfurter Rundschau v. 19.7.2003 (Nr. 166)*, S. 7)

Vereinzelt gibt es sie noch, die Stimmen, die an der bürgerrechtlichen Kritik am administrativen Verfassungsschutz festhalten. Der damalige Bundesvorsitzende der Humanistischen Union Müller-Heidelberg formulierte apodiktisch: „Geheime Nachrichtendienste stehen folglich strukturell im Widerspruch zu Rechtsstaat und Demokratie, und sie sind überflüssig und unnötig zur Schaffung von Sicherheit.“ Gössner und Weichert kombinieren diese Ablehnung mit realpolitischen Zugeständnissen: etwa die personelle Verkleinerung der Landesämter für Verfassungsschutz oder der Verzicht auf den Gebrauch verdeckter Methoden (Gössner), die Abschaffung der Landesämter, die Streichung von Aufgaben für den Verfassungsschutz (Abwehr von Wirtschaftsspionage, Extremismus-

beobachtung), Wahrnehmung bestimmter Aufgaben (Terrorismusbekämpfung) allein durch die Polizei (Weichert). Aber weder die Forderungen, die Nachrichtendienste abzuschaffen, noch die Vorschläge, sie in ihren Zuständigkeiten zu begrenzen, stoßen gegenwärtig auf besondere Resonanz – ganz zu schweigen von den Verantwortlichen, die an der neuen „Sicherheitsarchitektur“ basteln.

Denkowski, Charles von (2003): *Das Trennungsgebot – Gefahr für die Innere Sicherheit? Ein Plädoyer für die Zusammenlegung von Staats- und Verfassungsschutz*, in: *Kriminalistik* 57. Jg., 2003, H. 4, S. 212-219

Werthebach, Eckart (2003): *Die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten bei der Terrorismusbekämpfung – Chancen, Grenzen, Probleme. Vortrag auf einem Seminar des BDK am 7. Mai 2003*, in: *der kriminalist* 35. Jg., 2003, H. 9, S. 326-329

Diese beiden Beiträge stehen symptomatisch für die Diskussion in der polizeilichen Fachöffentlichkeit. Der ehemalige Verfassungsschutzpräsident und Berliner Innensenator Werthebach fordert die Zusammenlegung von Katastrophen- und Zivilschutz, den Einsatz der Streitkräfte im Innern, die „Harmonisierung“ in der „Rechtsfortbildung“, um der „Verselbständigung und Spezialisierung deutscher Sicherheitsbehörden“ entgegenzuwirken. Da eine Verbindung der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern „aus Gründen der Rechtstradition“ unterbleiben müsse, sei es „um so dringlicher, die Behörden informationell zu vernetzen, was selbstverständlich „Korrekturen des Datenschutzrechts“ voraussetze. Mit solchen Halbheiten will sich der Hamburger Staatsschützer von Denkowski nicht zufrieden geben. Sein Plädoyer gilt einer neuen, „Landes- bzw. Bundesamt für Staats- und Verfassungsschutz“ genannten Behörde. In ihr sollen der kriminalpolizeiliche Staatsschutz und die Verfassungsschutzämter zusammengefügt werden. Das Trennungsgebot sei historisch überholt, weil es heute um den „Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung“ gehe. Die neue Staats- und Verfassungsschutzbehörde müsse repressive und präventive Aufgaben wahrnehmen. Sie würde sowohl Staatsschutzdelikte mit den Mitteln der Strafprozessordnung verfolgen, wie sie diese im weiten Vorfeld mit nachrichtendienstlichen Methoden aufspüren und verhindern würde. Je nach Tätigkeit wären die besonderen Rechtsmaterien zugrunde zu legen, und je nach Tätigkeit kämen andere Kontrollinstanzen (Gerichte, Kontrollkommissionen) zum Tragen. Eine solche Konstellation gewährleiste eine optimale Bündelung

von Ressourcen und verhindere, dass Informationen verloren gingen. – Aus diesem Stoff sind die Utopien, von denen deutsche Polizisten offenkundig träumen.

Neuerscheinungen

Glaeßner, Gert-Joachim: *Sicherheit in Freiheit. Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*, Opladen (Leske + Budrich) 2003, 293 S., EUR 24,90

Eng bedruckte 270 Textseiten widmet der Autor seinem Anliegen, der „Gegenüberstellung von Sicherheit und Freiheit als unvereinbare kollektive Güter“ eine Perspektive entgegenzusetzen, die das „widersprüchliche Verhältnis beider ‚Staatsaufgaben‘“ betont (S. 11). Glaeßners in zwei Teile und acht Kapitel gegliederte Darstellung besticht auf den ersten Blick durch ihre Perspektive, die gleichzeitig konzeptionell (Was ist Sicherheit?), historisch (beginnend mit der frühen Neuzeit), international vergleichend (Deutschland, Großbritannien, USA), verfassungsrechtlich und bezogen auf einzelne Teilpolitiken der Inneren Sicherheit (wehrhafte Demokratie, Anti-Terrorismus) argumentiert. Über weite Strecken hat der Band den Charakter eines Lehrbuchs: Systematische Kurzdarstellungen von Phänomenen („Sicherheit“, Terrorismus), übersichtliche Vier-, Sechs- oder Achtfelderschemata, prägnante Zusammenfassungen am Ende jedes Kapitels etc. Insofern handelt es sich um eine informative Einführung, die viele disparate Aspekte des Themas zusammenführt.

Diese Vorzüge werden bei der genaueren Lektüre schnell durch einige Mängel überlagert. Zu diesen Mängeln gehört die häufige Wiedergabe von vermeintlichen Allerweltsweisheiten. So wenn auf S. 156 die Kriminalpolitik als ein „illustratives Beispiel“ dafür angeführt wird, wie neue Bedrohungslagen und Freiheitsgarantien „in Übereinstimmung zu bringen“ seien. Oder wenn wenige Seiten weiter – nachdem organisierte Kriminalität oberflächlich thematisiert wurde – „ohne Zweifel“ festgestellt wird, dass „die Organisierte Kriminalität“ nicht nur die Sicherheit und Ordnung, sondern „tendenziell auch demokratische Institutionen“ ernsthaft bedrohe (S. 160). Glaeßner liefert kein Material, das es erlaubte, diese „tendenziellen“ Aussagen zu prüfen. Auf S. 267 wird der Terrorismus „neben dem Krieg“ als „wohl die ernsthafteste Herausforderung oder Prüfung für eine liberal-demokratische Ordnung“ qualifiziert. Wo bleiben Hunger, Armut, Verelendung, Ausbeutung? – sind diese Herausforderungen weniger ernsthaft und liegen hier nicht jene gesellschaftlichen Probleme, aus deren Folgen die Politik Innerer Sicherheit ihren Gegenstand und ihre Resonanz bezieht?

Mitunter nimmt der Autor der Argumentation die Spitze, indem er an den zentralen Problemen vorbeischiebt. Auf gut einer Seite stellt er die

Verrechtlichung des Großen Lauschangriffs dar (S. 160 f.). Und was will er uns an diesem Beispiel zeigen? Dass durch die Novellierung von Art. 13 auf eine „klare, präzise und allgemeinverständliche Formulierung“ verzichtet werden musste und derart „das Grundgesetz erneut ein Stück in Richtung eines ‚Expertentextes‘ auf Kosten einer Bürgerverfassung“ verschoben wurde. Als ob die Frage, ob nur noch ExpertInnen das Grundgesetz verstehen, der Kern des Problems sei.

An wieder anderen Stellen überraschen die deutlichen – aber durch nichts begründeten – Bewertungen. So sei etwa die Kritik der Datenschutzbeauftragten am Schilyschen Anti-Terrorpaket „deutlich überzogen“ gewesen; die „Antworten des deutschen Gesetzgebers“ seien „weit- aus zurückhaltender ausgefallen als zum Beispiel in Großbritannien“ (S. 267). Nach der „begründete(n) Vermutung“ des Autors, dass auch schärfere Gesetze keinen Schutz gegen den neuen Terror bieten, endet der Gedanke wieder bei einem Allgemeinplatz: „Demokratische Gesellschaften und politische Ordnungen bleiben verwundbar.“ So mögen die LeserInnen am Ende dieses Buches mehr wissen, schlauer, kritik- und urteilsfähiger sind sie durch diese Darstellung aber nicht geworden.

Krane, Christian: *„Schleierfahndung“. Rechtliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen, Stuttgart, München, Hannover u.a. (Richard Boorberg Verlag) 2003, 316 S., EUR 36,-*

Beginnen wir mit der für die kritischen CILIP-LeserInnen guten Nachricht: Folgt man der Argumentation der vorliegenden juristischen Dissertation, dann widersprechen die Regelungen der Schleierfahndung in sieben Bundesländern den Anforderungen des Grundgesetzes. Weil die Eingriffsschwellen für „ereignisunabhängige“ Kontrollen gegenüber den vormals bestehenden Normen des Polizeirechts abgesenkt worden seien (S. 217), seien derartige Kontrollen nur unter zwei Bedingungen zulässig: Erstens müssten sie an die Existenz eines polizeilichen Lagebildes gebunden werden, das die Gefahr grenzüberschreitender Kriminalität oder illegalen Aufenthalts darlege. Und zweitens müssten die Kontrollen auf Befragung, Aushändigung mitgeführter Papiere und Inaugenscheinnahme mitgeführter Sachen begrenzt bleiben. Damit sind die Bestimmungen in Bayern, Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen und Hessen rechtlich nicht haltbar, weil sie Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen erlauben. Mit Ausnahme der hessischen Regelung verzichten die genannten Landesgesetze zudem darauf, die Kontrollen an Lagebilder zu

knüpfen; Lagebilder sind auch nach den Bestimmungen in Niedersachsen und im Saarland nicht erforderlich. Es bleibt abzuwarten, ob und wann Gerichte und/oder Gesetzgeber den von Krane diagnostizierten Novellierungsbedarf anerkennen werden.

Nun zur schlechten Nachricht: Die Arbeit stellt den Versuch dar, die Grenzen des verfassungsrechtlich gerade noch Zulässigen angesichts einer vergleichsweise neuen Eingriffsnorm zu bestimmen. Der Preis für die rechtsstaatliche Einfriedung der Schleierfahndung wird jedoch mit abnehmender Überzeugungskraft erkaufte, je mehr man die Argumentation praktisch wendet. So stellt Krane zutreffend fest, dass bereits die Legitimation der Schleierfahndung (Sicherheitsverlust durch den Wegfall der Schengener Binnengrenzkontrollen) nicht stichhaltig ist. Demnach bleibt die Verhinderung der illegalen Migration und die Bekämpfung von organisierter Kriminalität als Zweck der Kontrollen. Aber warum sollen die nach Krane zu reduzierenden Kompetenzen (keine Identitätsfeststellungsbefugnis) gerade tauglich sein, jene vermeintlich besonders schweren Kriminalitätsformen zu verhüten? Für eine solche Vermutung fehlt auch nach zehn Jahren Praxis jeder Beleg. Zum Nachweis der Eignung verweist der Autor auf eine Trefferquote zwischen 3 und 10 % der Kontrollierten (S. 187 f.). Wäre man nicht Jurist, würde man diese Erfolgsquote als Indiz dafür halten, dass die Maßnahme ungeeignet ist. Aber selbst diese geringe Trefferquote gibt keinerlei Auskunft darüber, ob es sich um OK-Delikte oder um illegale MigrantInnen handelte.

Der Autor legt Wert darauf, von „ereignisunabhängigen“ und nicht von „verdachtsunabhängigen“ Kontrollen zu sprechen. Denn jeder Kontrollhandlung liege ein Verdacht zugrunde. Damit diese Verdachtsvermutung nicht zur Willkür werde, verlangt er die Erstellung polizeilicher Lagebilder. Unter diesen Voraussetzungen gebe es keine Probleme mit dem Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes. Zwar seien Aussehen, Hautfarbe und Sprache keine Indizien für wahrscheinliche Rechtsverstöße, aber sie seien ein Hinweis darauf, dass der Betreffende Ausländer ist, und mit dem Status Ausländer seien die Möglichkeit zum illegalen Aufenthalt und eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der OK-Beteiligung gegeben (S. 241). Deshalb verlange das Grundgesetz nur, dass die Kontrollen ohne „Diskriminierung“ oder „Herabsetzung der kontrollierten Person“ erfolgten; ggf. seien der Zweck der Kontrollen und das Lagebild zu erläutern (S. 255). Man stelle sich die Wirkung auf alle Reisenden vor, wenn dem Dunkelhäutigen, der als einziger im Zugabteil kontrolliert wird, das aktuelle Lagebild zum Rauschgifthandel erläutert wird – eine Situation,

die nicht dadurch besser würde, wenn der Kontrollierte zur Erläuterung in den Gang gebeten würde.

Ähnlich un-praktisch gedacht ist auch der Vorschlag, die zwangsweise Identitätsfeststellung aus der Vorschrift zu entfernen. Solange es eine Mitführpflicht von Ausweisen nicht gibt, bliebe das eine an den eigenen Maßstäben gemessene nutzlose Vorschrift – es sei denn, man konstruiere aus dem Verhalten des Kontrollierten während der Kontrolle ein neues Verdachtsmoment ...

Insgesamt belegt die Arbeit, kenntnisreich und auf hohem juristischen Niveau, dass eine rechtsstaatliche Begrenzung des systematisch entgrenzten Polizeirechts nicht gelungen ist.

Milke, Tile: *Europol und Eurojust. Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justitielle Kontrolle, Göttingen (V & R unipress) 2003, 327 S., EUR 35,30*

Mit der Europäisierung des Polizeirechts beschäftigt sich diese juristische Dissertation. Ihr Augenmerk ist darauf gerichtet, inwieweit ein effektiver Individualrechtsschutz gegenüber Europol besteht. Um diese Frage zu prüfen, werden zunächst in drei Kapiteln die Entstehungsgeschichte von Europol, deren Tätigkeit im „Gefüge der internationalen Polizeizusammenarbeit“ sowie die Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen Europol vorgestellt. Im Hinblick auf das politische und institutionelle Umfeld liefert die Untersuchung nichts Neues (allenfalls auffallend ist, dass die grundlegenden Veröffentlichungen von Busch und Knelangen offensichtlich nicht genutzt wurden). Die Darstellung von Arbeitsweisen und Kontrollen beschränkt sich auf die Auslegung der einschlägigen Rechtsvorschriften; über die tatsächlichen Tätigkeiten erfährt man in dieser Untersuchung noch weniger als in den Europol-Tätigkeitsberichten oder in dem der Gemeinsamen Kontrollinstanz.

Im vierten Teil widmet sich Milke der eigentlichen Fragestellung. Dazu werden die Rechtsschutzbestimmungen an den Anforderungen des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention gemessen. An der Verfassung des Beschwerdeausschusses der Gemeinsamen Kontrollinstanz, der über die Rechtmäßigkeit von Speicherung, Übermittlung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten auf Antrag Betroffener entscheidet, entscheidet sich die Frage eines effektiven Rechtsschutzes. Milke diagnostiziert hier eine Reihe von institutionellen Defiziten: Eine quasi richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Beschwerdeausschusses müsse sichergestellt werden, etwa indem eine

vorzeitige Abberufung durch die Exekutiven untersagt werde. Auch müsste den Mitgliedern Immunität im Hinblick auf ihre Entscheidungen im Beschwerdeausschuss zugesichert werden. Um eine Vermischung von genehmigenden und kontrollierenden Tätigkeiten zu verhindern, müsse zudem sichergestellt werden, dass der Beschwerdeausschuss nicht an der Vorprüfung von Errichtungsanordnungen von Europol-Dateien beteiligt werde. Darüber hinaus sei es unverhältnismäßig, dass über die Aufhebung der Immunität der Europol-Direktor entscheide und diese Entscheidung nicht gerichtlich überprüft werden könne.

Gegenüber der ausführlichen Darstellung und Würdigung von Europol wird Eurojust auf 20 Seiten nur knapp berücksichtigt. Interessanter als die Analyse ist die perspektivische Verbindung von Europol und Eurojust: Letztere solle einen Runden Tisch der nationalen Eurojust-Staatsanwälte bilden, die sich gegenseitig auf dem Laufenden halten und die Ermittlungen nach den nationalen Bestimmungen leiten (S. 293). Denn es sei nur eine Frage der Zeit, bis Europol „eigene Ermittlungsbefugnisse“ übertragen würden, und in Eurojust sei dann eine Stelle vorhanden, die die „die Absicherung der Ermittlungen durch die Sachleitungsbefugnis einer Staatsanwaltschaft“ übernehmen könnte (S. 302).

Milkes Untersuchung reduziert das europäische Demokratie- und Rechtsstaatsproblem auf eine einzige Frage (die des Individualrechtsschutzes). Sie zeigt, dass eine Reihe von Bestimmungen den Maßstäben der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Grundgesetzes nicht gerecht werden. Zu bezweifeln ist allerdings, ob der Machtzuwachs von Europol durch die vorgeschlagenen Modifikationen des Beschwerdeausschusses ausgeglichen werden kann. Erinnerung sei nur an den Umgang mit weichen Daten aus wenig seriösen Quellen auf der einen, die Beteiligung an operativen Aktionen (etwa kontrollierten Lieferungen) auf der anderen Seite. Wem an den Bürgerrechten in Europa gelegen ist, der kann sich nicht damit zufrieden geben, dass eine formelle „Sachleitungsbefugnis einer Staatsanwaltschaft“ hergestellt wird.

Bündnis Aktiver Fußballfans – BAFF (Hg.): *Die 100 „schönsten“ Schikanen gegen Fußballfans. Repression und Willkür rund ums Stadion, Grafenau (Trotzdem Verlagsgenossenschaft) 2004, 159 S., EUR 10,-* Keine Analyse polizeilichen Verhaltens und ihres Gegenübers liefert diese Broschüre, sondern viele Schlaglichter auf das (vor allem) polizeiliche Geschehen in und um Fußballstadien. Unter dem Motto „Reclaim the game!“ hat eine Redaktionsgruppe Erfahrungsberichte von Fans aus den

letzten Jahren zusammengestellt. Die Sammlung – ergänzt um einige Verhaltenstipps – will „einen kleinen exemplarischen Überblick über die Vielfältigkeit der Schikanen“ liefern. Es sei an der Zeit, dass die Fußballfans sich selbst in der Öffentlichkeit zu Wort meldeten, um „authentisch und deutlich verstanden zu werden“: „Egal ob nun gegen Rassismus, ausgrenzende Kommerzialisierung, ordnungspolitische Willkür oder gegen die generelle Konstruktion von Fußballfans als ‚gefährliche Gruppe‘.“ (S. 7).

Die meist kurzen Protokolle geben Einblick in eine Welt von Entwürdigungen und Misshandlungen, von übersteigertem Sicherheitswahn und lächerlichen Schikanen, von der Willkür der Ordnungskräfte, von der Rechtlosigkeit und dem Widerstandswillen ihrer Klientel. Wer sich über das Fußballspiel als sicherheitsbezogene Veranstaltung informieren will, erfährt in dieser Veröffentlichung jede Menge Geschichten. Er oder sie erfährt auch einiges über das Selbstverständnis derjenigen Fans, die sich gegen die Etikettierung als Gewalttäter wehren. Das ist angesichts beliebter Zuschreibungen bitter nötig.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Summaries

Clearer than ever before...

by Wolf-Dieter Narr

In July, three official reports – two from the U.S. and one from Great Britain – documented the failure of security services. Neither in the case of “11 September”, nor with regard to the Iraq war, have they been able to provide correct information. Secret services are intrinsically linked to the history of the modern state. They are the institutionalised contradiction to democratic constitutions, which no parliamentary control commission and legal regulation will ever solve. Instead of accepting never ending lies of legitimation, we should finally abolish them.

“Security architecture”: Construction site of state security

by Heiner Busch

The threat of international terrorism forces the state to reassess its “security architecture”, according to the spokespeople of all established political parties. The architects are currently discussing even more cooperation between the security services and police, as well as the centralisation of “security authorities”. The present debate has to be understood in relation to the development of security services since the end of the Cold War.

Coordination committees and information boards

by Stephan Stolle and Albrecht Maurer

Since the beginning of the 1990's, security services, police and law enforcement agencies have developed new forms of cooperation. The aim: concrete cooperation and harmonisation of measures in certain areas of common interest. The constitutionally determined separation of police and security services has thereby developed into a systematic unification of both services.

The secret service and the fight against crime

by Fredrik Roggan

Regional Offices for the Protection of the Constitution (*Verfassungsschutz* – Germany’s internal security service) do not fall under the “principle of Legality” (obligation to prosecute any offence which comes to their knowledge). Further, they have decades of experience in spying out whole communities and ‘scenes’ and possess comprehensive powers and secret service instruments. According to some regional politicians, this qualifies them to include the surveillance of “organised crime” in their remits.

Young Democrats in secret service activities report

by Udo Kauf

Annual secret service reports are not merely an opinion on the politics of an organisation. They are rather an appeal to the public to isolate certain groups, an instruction to the remaining authorities and society as a whole, which can have serious consequences for those concerned. The case of the left-wing youth organisation JungdemokratInnen/Junge Linke (Young Democrats) is exemplary for how arbitrary the authorities’ evaluations really are, and shows how carelessly they handle information.

The failure of parliamentary control

by Heiner Busch

In order for the parliamentary control of authorities to function properly, it requires unlimited access to information, adequate human resources and particularly the fresh wind of publicity. All this is not available to those scrutinising the secret services.

EU secret services and the fight against terrorism

by Mark Holzberger

After the Madrid attacks from 11 March 2004, the EU has given its anti-terrorism measures a new direction. In future, the EU does not only want to intensify the cooperation between police and secret services, but also strengthen the role of the military in the fight against terrorism.

The Dutch security services and asylum seekers

by Wil van der Schans

The Dutch internal security service, the General Intelligence and Security Service (AIVD), promises refugees that working as an informant for them would positively influence their asylum procedure. A report by Jansen & Janssen from the end of 2003 shows how the service exploits the refugees' insecure situation and their ignorance of their rights.

Protests against the Iraq war and the coercion article

by Martin Singe

On 20 March 2003, the US and their allies began bombing Iraq. More than a year later, there is still no end in sight for the criminal proceedings initiated against people who protested against this war with sit-ins. The authorities are applying the coercion paragraph 240 of the German Criminal Code.

Preventative surveillance of telecommunications

by Fredrik Roggan

What has existed in criminal procedural law already since 1968, is now being introduced in the regional police regulations as well, namely, surveillance of telecommunications. With regard to the technical implementation, preventative surveillance works the same way as that laid down in criminal procedural law. Legally speaking, however, preventative surveillance is less about the investigation and prosecution of criminal acts or the prevention of current threats for life. Rather, preventative telecommunication surveillance serves to spy on whole groups of people.

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 78 (2/2004)