Bürgerrechte & Polizei

CILIP 82
Nr. 3/2005

RECHT der Polizei – POLIZEI des Rechts

EU: Vorratsdatenspeicherung
Innere Sicherheit: Vorhaben der Großen Koalition
Pressefreiheit? – Durchsuchungen in Redaktionen

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
Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner
Titelbild: Leviathan (Collage)
Übersetzungen: Katrin McGauran
Druck: Trigger Offsetdruckerei, Berlin
Berlin, Dezember 2005

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
Bankverbindung: Verlag CILIP, Bank für Sozialwirtschaft, BLZ 100 205 00,
Konto-Nr. 3076800, IBAN DE81 1002 0500 0003 0768 00
SWIFT- / BIC-Code: BFSWDE31BER
Personen: Einzelpreis 7,20 € (7,50 €) / Jahresabo (3 Hefte) 18,50 € (19,50 €)
Institutionen: Einzelpreis 11,– € (11,50 €) / Jahresabo 32,50 € (34,50 €)
Jahresabo zum Soli-Preis 25,– € / Großer Soli-Preis 50,– €
Die Preise in Klammern gelten ab 2006. Alle Preise inkl. Porto im Inland.
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
Zitiervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 82 (3/2005)

Editorial
Heiner Busch 4

RECHT der Polizei – POLIZEI des Rechts

Bekämpfungsrecht und Rechtsstaat – eine Einleitung
Norbert Pütter, Heiner Busch und Wolf-Dieter Narr 6

Die Gesetzgeber ignorieren die Vorgaben des Verfassungsgerichts
Martin Kutscha 16

Neue Grenzen für die Telekommunikationsüberwachung
Sönke Hilbrans 24

Neue Technik unter altem Recht
Alfred Becker 32

Spätzle-Stasi: Gerichtliche Kontrolle verdeckter Ermittlungen
Udo Kauß 39

Die Europaratskonvention zur „Prävention des Terrorismus“
Tony Bunyan 46

Aktuelle Entwicklungen des Polizeirechts in der Schweiz
Viktor Györffy 53

EU: Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten
Mark Holzberger 59

Innere Sicherheit und die Vorhaben der Großen Koalition
Norbert Pütter 68

Pressefreiheit light – Durchsuchungen in Redaktionen
Anja Lederer 76

Inland aktuell 82

Meldungen aus Europa 87

Chronologie
Martina Kant 91

Literatur 101

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

Es gibt noch ein Kammergericht in Berlin, soll der Müller von Sanssouci dem Preußenkönig Friedrich II. gedroht haben. Der Mann vertraute darauf, dass das Recht auch die Herrschenden binden und dass das höchste Gericht des Staates dieser Bindung Nachdruck verleihen würde. Der Legende nach soll der Alte Fritz den Müller sogar zur Klage ermuntert haben. Die Mühle steht heute noch im Park des Potsdamer Schlosses und auch der Glaube an den Rechtsstaat scheint unerschütterlich.

Die heutigen bundesrepublikanischen MüllerInnen hoffen auf das Bundesverfassungsgericht. Von den RichterInnen in den roten Roben erwarten sie, dass sie wieder in Ordnung bringen, was die Gesetzgeber in Bund und Ländern versaubeutelt haben. Der Gang nach Karlsruhe soll die Grundrechte gegenüber den wachsenden polizeilichen und geheimdienstlichen Befugnissen wieder zur Geltung bringen. Es gibt noch ein Verfassungsgericht in Karlsruhe, so lautet die Hoffnung, und das scheint mit mehreren Urteilen in den vergangenen Jahren – u.a. zum Großen Lauschangriff – die Erwartungen der neuen MüllerInnen bestätigt zu haben.

Wir gestatten uns in diesem Heft, in die Freude über die Erfolge vor Gericht einige Wermutstropfen zu mischen. Denn zuallererst dokumentieren diese Urteile politische Niederlagen, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten regelmäßig wiederholt haben. Die Bürgerrechtsbewegten in diesem Land konnten weder die Geheimdienstgesetze noch die aufeinander folgenden Wellen der Polizeigesetznovellen und auch nicht die präventive Verlandung der Strafprozessordnung verhindern. Sie waren machtlos angesichts der „bemannten Wanze", dem Lauschangriff in den Polizeigesetzen seit Anfang der 90er Jahre, und sie mussten auch die Grundgesetzänderung hinnehmen, mit der 1998 der Große Lauschangriff im Strafverfahren möglich wurde. Sie haben erst recht keine Chance, wenn der Machtzuwachs der „Sicherheitsbehörden" über den Umweg der Europäischen Union durchgesetzt wird, wie dies zum Beispiel beim Europäischen Haftbefehl, bei den biometrischen Pässen oder im Dezember 2005 im Falle der Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten geschehen ist. Im Bereich der „inneren Sicherheit" regiert seit langem eine Große Koalition. Die Bürgerrechtsorganisationen fanden und finden

allenfalls bei Kleinparteien Gehör – und auch das nur, solange die nicht an der jeweiligen Regierung beteiligt sind.

Das Bundesverfassungsgericht hat weder den Großen Lauschangriff noch den Europäischen Haftbefehl grundsätzlich für verfassungswidrig erklärt, sondern nur einige Begrenzungen eingezogen. Es ist kaum zu erwarten, dass die GesetzesmacherInnen – die Ministerialbürokratien und die parlamentarischen Mehrheiten, die ihnen aus der Hand fressen – die aus diesen Urteilen resultierenden Hausaufgaben anders erledigen würden, als sie das nach dem Volkszählungsurteil von 1983 taten. Eine neue Welle von Polizei- und Strafprozessrechtsnovellen ist angesagt. Die neue Regierungskoalition im Bund hat jedenfalls bereits klar gemacht, dass sie sich im alten Fahrwasser weiter bewegen will.

Auch Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich in Kontinuität üben. Wir werden nicht nur die zu erwartenden Gesetzentwürfe einer Kritik unterziehen, sondern auch die Praxis der Polizeien und Geheimdienste, die damit in rechtliche Formen gegossen wird

***

Die erste Ausgabe des Jahrgangs 2006 wird sich mit dem größten sicherheitspolitischen Ereignis des Jahres befassen: der Fußballweltmeisterschaft. Der Titel des Heftes liegt nahe: „Überwacht von Freunden“.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Preise 2006

Ab dem Jahr 2006 werden wir die Preise für Einzelhefte und Abonnements leicht anheben. Wir wissen, Preiserhöhungen sind immer schmerzhaft, gerade für diejenigen, die ohnehin wenig Geld zur Verfügung haben. Da CILIP selbst am Rande des Existenzminimums produziert, können wir gestiegene Produktions- und insbesondere Versandkosten auf Dauer nicht abfangen und müssen sie zum Teil an unsere KundInnen weitergeben. Dieses tun wir sehr moderat: Verglichen mit den Einzelheftpreisen von 1995 beträgt die Erhöhung im Jahre 2006 gerade einmal 34 Cent; das Abonnement verteuert sich um 1,09 Euro.
Wegen der stark angestiegenen Preise der Deutschen Post für Auslandsbüchersendungen werden wir ab 2006 einen Versandkostenanteil für Sendungen ins Ausland berechnen.

Die Preise im Überblick:
Personen: Einzelheft: 7,50 EUR · Abonnement (3 Hefte): 19,50 EUR
Institutionen: Einzelheft: 11,50 EUR · Abonnement (3 Hefte): 34,50 EUR
Auslandsportoanteil: Einzelheft: 1,50 EUR · Abonnement: 4,50 EUR

Bekämpfungs-Recht und Rechtsstaat

Vorwärtsverrechtlichung in gebremsten Bahnen?

von Norbert Pütter, Wolf-Dieter Narr und Heiner Busch

In den letzten Jahren erklärte das Bundesverfassungsgericht mehrfach polizeiliche Eingriffsbefugnisse für verfassungswidrig. Die bürgerrechtliche Genugtuung hierüber weicht jedoch schnell der Erkenntnis, dass den Urteilen neue Gesetze folgen, die die gewünschten Befugnisse auf anscheinend verfassungskonforme Weise regeln.

Auf den ersten Blick erscheint das Verhältnis von Verfassungsgericht und Parlamenten unproblematisch: Als „Hüter der Verfassung" überprüft das Gericht auf Antrag, ob eine gesetzliche Regelung mit den Bestimmungen des Grundgesetzes (GG) in Einklang steht. Falls das Gericht eine Norm für verfassungswidrig erklärt, befasst sich das Parlament erneut mit dem Problem und sucht nach einer Lösung, die den im Urteil entwickelten Kriterien entspricht. Das Gericht sorgt so gleichermaßen für den Bestand wie für die Weiterentwicklung der Rechtsordnung.

Prominentestes Beispiel für dieses Muster ist das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983.[1] Darin entwickelte das Gericht aus Art. 1 (Menschenwürde) und Art. 2 (allgemeines Persönlichkeitsrecht) GG ein (neues) Grundrecht „auf informationelle Selbstbestimmung", das die Verfügung über persönliche Daten jedem/jeder Einzelnen zusprach. In dieses Recht, so das Gericht, dürfe nur im überwiegenden Allgemeininteresse und aufgrund einer gesetzlichen Regelung eingegriffen werden. Durch das Urteil wurde jede Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten zu einem Grundrechtseingriff, der einer gesetzlichen Ermächtigung bedurfte. Umfassen-

1 Volkszählungsurteil v. 15.12.1983, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 65, S. 1 ff.

de Novellierungen in unterschiedlichen Rechtsbereichen waren die Folge. Für die Polizei mussten sowohl die Polizeigesetze wie das Strafprozessrecht den neuen Anforderungen angepasst werden.[2] Diese Umsetzung dauerte Jahrzehnte. Im Ergebnis bewirkte sie rhetorisch-symbolische Bekenntnisse zu dem neuen Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das jedoch im selben Akt durch großzügige Regelungen ad absurdum geführt wurde. Nach dem Volkszählungsurteil wurde die Privatsphäre nicht besser durch das Recht geschützt. Vielmehr wurde ihre Verletzung durch Polizei und Geheimdienste mit größerem rechtstechnischen Aufwand legalisiert.

Den jüngeren Entscheidungen des Verfassungsgerichts über polizeiliche Befugnisse liegt ein grundsätzlicher Konflikt zwischen tradiertem Rechtsstaatsverständnis und „modernen" polizeilichen Methoden zugrunde. Fast durchgängig beanstandet das Gericht, dass die Gesetzgeber zwei zentrale Kriterien missachten: das Gebot der Normenklarheit, das aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip folgt, und das auf ihr begründete Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Diese Feststellung lag den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur strategischen Fernmeldeüberwachung des Bundesnachrichtendienstes, zur Telekommunikationsüberwachung durch das Zollkriminalamt, zum Abhören von Wohnungen („Großer Lauschangriff") und zur präventiv-polizeilichen Telekommunikationsüberwachung zugrunde.[3] Fehlende Normenklarheit und mangelnde Verhältnismäßigkeit monierten schließlich auch die Landesverfassungsgerichte Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsens in ihren Entscheidungen zu den jeweiligen Landespolizeigesetzen bzw. zum Großen Lauschangriff durch den Verfassungsschutz.[4] In allen genannten Urteilen richtete sich die Kritik der Verfassungsgerichte gegen Normen, mit denen polizeiliche Bekämpfungsstrategien rechtlich abgesichert werden sollten.

---

2 Busch, H.: Verpolizeilichung des Strafverfahrens. Eine Gesetzgebungsbilanz, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 6-21

3 Bundesverfassungsgericht: Urteile v. 14.7.1999, Az.: 1 BvR 2226/94 (u.a.); v. 3.3.2004, Az.: 1 BvF 3/92; v. 3.3.2004, Az.: 1 BvR 2378/98; v. 3.3.2004, Az.: 1 BvR 2378/98; v. 27.7.2005, Az.: 1 BvR 668/04; alle Urteile des BVerfG seit 1999 (nach Entscheidungsdatum und Aktenzeichen) unter www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen

4 s. Kutscha, M.: Polizeirecht auf dem Prüfstand der Landesverfassungsgerichte, in: Neue Justiz 2000, H. 2, S. 63-66; Sächsischer Verfassungsgerichtshof: „Großer Lauschangriff" durch den Verfassungsschutz, Urteil v. 21.7.2007, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, H. 11, S. 1310-1316

„Bekämpfung“

Wie sehr die Logik der Exekutive in den Bereich des Rechts vorgedrungen ist, wird im häufigen Gebrauch des Begriffs „Bekämpfung“ deutlich: Seit dem Volkszählungsurteil haben die Landesgesetzgeber, dem Musterentwurf der Innenministerkonferenz folgend, die „vorbeugende Bekämpfung“ von Straftaten in die Polizeigesetze aufgenommen. In den 90er Jahren erließ der Bund Gesetze „zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Formen Organisierter Kriminalität“, zur „Verbrechensbekämpfung“, zur „Verbesserung der Verbrechensbekämpfung“ und 2002 schließlich zur „Terrorismusbekämpfung“. Mit dem Etikett „Bekämpfungsgesetz“ machten die Gesetzgeber deutlich, dass sie mehr als nur Maßnahmen gegen konkrete Gefahren oder Befugnisse zur Aufklärung begangener strafbarer Handlungen legalisieren wollten. Ihr Interesse galt vielmehr dem „Vorfeld“ von Straftaten und Gefahren.

Dieses „Vorfeld“ kann zeitlich vor der strafbaren Handlung oder der konkreten Gefahr liegen. Außerdem kann es durch einen Verdacht bestimmt werden, der unterhalb der „zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte“ liegt, an die die Eröffnung eines Strafverfahrens gebunden ist. Das „Vorfeld“ ergibt sich also aus einer Prognose über vermutetes und/oder zukünftiges Verhalten. Damit wird potenziell jeder und jede Objekt polizeilichen Interesses. Dies ist der Kern der strategischen präventiv-proaktiven Wende moderner Polizeiarbeit. Wird die strategische Vorverlagerung in Recht überführt, dann heißt das zwangsläufig, dass Eingriffsschranken bis zur Unkenntlichkeit gesenkt, die Unterscheidungen zwischen Störern/Tatverdächtigen und unbehelligten BürgerInnen aufgehoben und unbeschränkte Möglichkeiten zur Verwertung von Daten gewährleistet werden müssen. Mit eben diesen Entgrenzungen mussten sich die Verfassungsgerichte in den genannten Entscheidungen befassen.

- Die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ etabliert im Polizeirecht ein neues polizeiliches Tätigkeitsfeld, das nicht in Verdachtsklärung, sondern Verdachtschöpfung besteht. Diese kann nur durch den Einsatz geheimer Ermittlungsmethoden gelingen.
- Um die aktive Verdachtschöpfung auszubauen, haben die Gesetzgeber auch die Befugnisse anderer Behörden erweitert: Sie dehnten die „strategische Fernmeldekontrolle“ des Bundesnachrichtendienstes auf Bereiche allgemeiner Kriminalität aus; in einigen Bundesländern beauftragten sie die Verfassungsschutzämter mit der Beobachtung

„organisierter Kriminalität"; sie ermächtigten das Zollkriminalamt zur präventiven Telekommunikationsüberwachung.

- Die Novellierungen der Strafprozessordnungen entsprechen diesen Verschiebungen: Sie sorgen dafür, dass die im Vorfeld gewonnenen Erkenntnisse vor Gericht verwertet werden können. Zudem folgen auch die neuen strafprozessualen Befugnisse der proaktiven Logik, weil sie sich in aller Regel nicht allein gegen Tatverdächtige wenden, sondern deren Umfeld (mit-)erfassen.

Nicht mehr als nötig

Dass die strategische Vorverlagerung rechtlichen Niederschlag gefunden hat, ist das Verdienst des Bundesverfassungsgerichts. Nach dem Volkszählungsurteil konnten die geheimen Polizeimethoden nicht mehr auf die Generalklauseln gestützt werden. Die Gesetzgeber haben den Übergangsbonus, den ihnen das Gericht für die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen einräumte, großzügig genutzt. So dauerte es fast zehn Jahre, bis die Rasterfahndung oder der Einsatz Verdeckter Ermittler Eingang in die Strafprozessordnung fand; weitere acht Jahre später folgte die „längerfristige Observation". Der Einsatz von V-Personen (VP) im Strafverfahren ist nach wie vor nicht gesetzlich, sondern lediglich in Richtlinien im Anhang der Strafprozessordnung geregelt – eine Gesetzeslücke, die das Bundesverfassungsgericht bislang nicht beanstandet hat.

Wie begrenzt das Recht gegenüber der polizeilichen Praxis geblieben ist, zeigt das Beispiel der Verdeckten Ermittler (VE), deren Einsatz sich zunächst ebenfalls nur auf die genannten Richtlinien stützte. Wer gehofft hatte, mit den 1992 in die Strafprozessordnung (StPO) eingefügten §§ 110a-e bestünde nun eine eindeutige gesetzliche Grundlage für den verdeckten Einsatz von PolizistInnen in der Strafverfolgung, sah sich getäuscht. Parallel wurden nämlich die Richtlinien novelliert, die nunmehr ausdrücklich darauf hinweisen, dass auch die durch andere verdeckt ermittelnde PolizeibeamtInnen gewonnenen Erkenntnisse im Strafprozess verwendet werden dürfen.[5] Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber folgte den Forderungen des Verfassungsgerichts nur hinsichtlich eines Teils der verdeckten Polizeitätigkeit. Die §§ 110a-e StPO gelten nur für den VE im engeren Sinne, also für den Einsatz von Polizis-

5 s. Pütter, N.: Der OK-Komplex, Münster 1998, S. 203 ff.

tInnen unter „einer auf Dauer angelegten Legende“. Alle anderen „nicht offen ermittelnder Polizeibeamten“ (NoeP) handeln weiterhin ohne gesetzliche Grundlage. Auch hieran hat das Verfassungsgericht bislang keinen Anstoß genommen.

Recht als Zweckprogramm

Will man mit den Mitteln des Rechts einen Raum für Eingriffe aufgrund von Prognosen eröffnen, dann ändert sich die Art rechtlicher Normierung grundlegend. Recht funktioniert als Konditionalprogramm: Das Gesetz formuliert eine Bedingung und bestimmt die Folgen, die eintreten, wenn diese Bedingung erfüllt ist. Das Gegenteil des Konditionalprogramms ist das Zweckprogramm. Es dient dazu, bestimmte Zwecke zu erreichen und ist damit strategisch auf die Zukunft gerichtet.[6] Die „Bekämpfung von Verbrechen“ ist zweifellos ein solcher Zweck. Wird dieser Zweck zum bestimmenden Moment der Gesetzgebung, dann muss er zwar in die Form des Konditionalprogramms („Wenn ... dann ...“) gekleidet werden. Inhaltlich wird dieses aber entleert, weil die Bedingung (das „Wenn ...“) nicht mehr genau bestimmbar ist. Die Form des Rechts verliert damit ihren begrenzenden Charakter, weil seine Ermächtigungen (das „dann ...“) nicht mehr an ein Ereignis gebunden sind, an dem sie sich messen lassen, sondern an unbekannten und/oder zukünftigen Möglichkeiten.

Heinz Wagner hat die Folgen einer solchen klammheimlichen Verwandlung der Rechtsform vor einigen Jahren – unter dem Eindruck der durch das Volkszählungsurteil hervorgerufenen Gesetzgebungswelle – mit dem unschönen, aber zutreffenden Begriff der „Scheintatbestandlichkeit“ umschrieben.[7] Das Gesetz suggeriert klare Bedingungen, die aber bei genauerer Betrachtung kaum fassbar sind. Ein solches Recht besteht aus zwei Elementen: Erstens verwendet es unbestimmte Rechtsbegriffe, d.h. Begriffe, deren Reichweite die Anwender des Gesetzes bestimmen – solange sie nicht durch die Rechtsprechung gebunden werden. Zweitens werden die Regelungen durch Verweisungstechniken und prozedurale Bestimmungen (wer ordnet eine Maßnahme an, wann

6 zu dieser Unterscheidung s. Luhmann, N.: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt am Main 1993, S. 195 ff.

7 Wagner, H.: PolG NW. Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen, Neuwied, Darmstadt 1987, S. 10

werden die Betroffenen benachrichtigt, wann wird die Benachrichtigungspflicht aufgehoben, an wen dürfen welche Daten unter welchen Bedingungen weitergebeben werden) derart kompliziert, dass de facto die Definitionsmacht bei der Polizei bleibt.

Prominentestes Beispiel eines unbestimmten Rechtsbegriffs sind die „Straftaten von erheblicher Bedeutung". Der Begriff ist in einigen Polizeigesetzen durch eine Auflistung von Delikten präzisiert. Er verliert aber seine begrenzende Konturen, wenn darunter auch Vergehen oder gar Ordnungswidrigkeiten gezählt werden, denen das Strafrecht bewusst keine Erheblichkeit beimisst. Typisch für diese Scheinkonkretisierung ist etwa die Formulierung im Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz: Dieses enthält zwar eine Liste von Straftaten, ergänzt sie aber um den Zusatz: „und ein nach dem geschützten Rechtsgut und der Strafandrohung vergleichbares Vergehen". Der Zusatz macht den Begriff der „Straftaten mit erheblicher Bedeutung" grenzen- und damit sinnlos.

Auch im Bereich der Strafverfolgung ist der Begriff weiterhin rechtlich unbestimmt. So bindet die Strafprozessordnung z.B. den Einsatz verdeckter Ermittler an eine Straftat, deren „erhebliche Bedeutung" sich entweder aus dem Deliktsbereich oder aus der Begehungsweise (u.a. „in anderer Weise organisiert") ergeben soll. In dieser Vorschrift werden mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe verbunden, so dass die behauptete begrenzende Wirkung erheblich eingeschränkt wird.

1999 erklärte das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Bestimmungen über die so genannte Schleierfahndung in einigen Punkten für verfassungswidrig. Insbesondere kritisierte das Gericht, dass die Befugnis zu „verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen" weder an bestimmte Straftaten noch an bestimmte polizeiliche Lageerkenntnisse gebunden war.[8] 2001 wurde das Gesetz entsprechend novelliert: Die Schleierfahndung wurde nun zum einen an den Zweck der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung" und zum andern an das Vorliegen „polizeilicher Lageerkenntnisse" gebunden (§ 27a SOG MV). Über Kriterien für diese Lageerkenntnisse schweigt das Gesetz.

Dieselbe Logik lässt sich auch bei der Novellierung des „Großen Lauschangriffs" beobachten, die durch das Urteil des Bundesverfas-

8 s. Kutscha a.a.O. (Fn. 4)

sungsgerichts notwendig wurde.[9] Das Gericht hatte an der alten Regelung kritisiert, dass der Katalog der Straftaten gemessen an der Intensität des Eingriffs zu weit gefasst war. Die neue Regelung folgt der verfassungsgerichtlichen Vorgabe, verwendet aber gleichzeitig wieder eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe wie „im Einzelfall besonders schwer", „unverhältnismäßig erschwert", „unvermeidbar betroffen", „außer Verhältnis zum Interesse an der Erforschung des Sachverhaltes".[10] Gleichzeitig ist der Umfang der Bestimmungen weiter angewachsen. Klare, eindeutige Normen sehen anders aus.

Das Muster dieses Prozesses ist deutlich: Der tatsächliche Gesetzgeber, die Ministerialbürokratie, die die Gesetzentwürfe verfasst, ist bestrebt, möglichst offene, exekutiv-freundliche Regelungen zu schaffen; die Bestimmungen sollen möglichst interpretations- und entwicklungsoffen sein, um flexible Bekämpfungsstrategien zu legalisieren. Die Verfassungsgerichte bremsen diese Großzügigkeiten: Sie messen die Befugnisnormen an zentralen Verfassungsbestimmungen und veranlassen die Überarbeitung der Gesetze, in deren Neuformulierung die alten Unschärfen auf einem höheren Niveau wieder auftauchen.

Föderalistische Bremsen?

Im Urteil zum Niedersächsischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht seine auf Normenklarheit und Verhältnismäßigkeit gerichtete Argumentation um einen Aspekt erweitert: Da das Gesetz die Telekommunikationsüberwachung nicht nur zu Zwecken der „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten", sondern auch zur „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten" legalisierte, sei der niedersächsische Gesetzgeber in den Zuständigkeitsbereich des Bundes eingedrungen. Diese Vorsorge zähle nämlich zum gerichtlichen Verfahren und unterliege damit der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Der Bund habe seine Zuständigkeit bereits ausgeübt und durch die §§ 100a ff. Strafprozessordnung die Telekommunikationsüberwachung *abschließend* geregelt.

---

9 Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) v. 24.6.2005, BGBl. I, Nr. 39 v. 30.6.2005, S. 1841

10 s. Vahle, J.: Das neue Gesetz zur akustischen Wohnraumüberwachung, in: Deutsche Verwaltungspraxis 2005, H. 12, S. 499 f.

Diese Entscheidung ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie eine Antwort auf die alte Streitfrage gibt, inwiefern und ab wann Ermittlungen im Vorfeld dem Ermittlungsverfahren zuzurechnen sind, d.h. der Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft und der gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes unterliegen. Die deutschen Innenminister hatten sich in dieser Frage unisono für das Polizeirecht entschieden und in unterschiedlicher Ausprägung entsprechende Befugnisse geschaffen. Das Verfassungsgericht hat die Vorfeld-Zuständigkeit der Länder keineswegs generell verneint. Es hat vielmehr nur die Grenze des Strafverfahrens vorverlegt, indem es die „Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten" als dessen Teil wertete. Die Länder müssen sich folglich mit der „vorbeugenden Bekämpfung" zufrieden geben.

Die Tragweite dieser Entscheidung bleibt abzuwarten. Andere Landespolizeigesetze zeigen, dass man diese Klippe erfolgreich umschiffen kann. Das rheinland-pfälzische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz erlaubt in § 31 die Überwachung der Telekommunikation nur, „soweit die Datenerhebung zur gegenwärtigen Abwehr einer Gefahr für Leib und Leben einer Person zwingend erforderlich ist". Dies ist eine enge und präzise Formulierung, die auch nach den jüngsten Entscheidungen nicht zu beanstanden ist. In Absatz 5 werden diese Maßnahmen auf „höchstens drei Monate" (mit Verlängerungsmöglichkeit) begrenzt. Warum eine „gegenwärtige Gefahr" durch eine auf drei Monate angelegte Befugnis abgewehrt werden soll, bleibt unklar (es sei denn, der Gesetzgeber wollte das Abhören erlauben, um einen Einsatz verdeckter Ermittler abzusichern). Im siebten Absatz von § 31 steht der Satz: „§ 29 Abs. 5 findet entsprechende Anwendung." In diesem wiederum heißt es: Die erlangten Daten „sind besonders zu kennzeichnen und dürfen für einen anderen Zweck verwendet werden, soweit dies zur Verfolgung von Straftaten von erheblicher Bedeutung ..., zur Abwehr einer dringenden Gefahr oder zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung erforderlich ist." Jene „erheblichen" Straftaten sind in § 28 Abs. 3 mit der bekannten Unschärfe definiert, so dass sie auch Vergehen umfassen, „die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden besonders zu stören, soweit sie ... organisiert begangen worden sind." Die auf den ersten Blick restriktiv erscheinende Regelung ist bei genauerem Hinsehen himmelweit offen.

Es ist durchaus fraglich, ob diese Erweiterungen über Zweckumwidmungen von der neuen Rechtsprechung beeinträchtigt werden. Sofern zukünftig der politische Wille besteht, wird die nun höchstrichter-

lich festgestellte Zuständigkeit des Bundes für die „Vorsorge für die Strafverfolgung“ dazu führen, dass nun der Bundesgesetzgeber entsprechende Vorfeldermächtigungen in die Strafprozessordnung einfügt. Damit würden jedoch nicht nur die zentralisierenden Tendenzen im deutschen Polizeisystem weiter verstärkt.

Darüber hinaus ist nicht zu erwarten, dass der Bundesgesetzgeber klarere und restriktivere Befugnisse schaffen würde als vorher die Länder. Bereits seit längerem wird die Strafprozessordnung mit präventiven Elementen durchsetzt. Dies gilt etwa für die Erfassung von Kontaktpersonen oder die DNA-Analyse zur „Identitätsfeststellung in künftigen Strafverfahren“ (§ 81g StPO) oder auch für die durch die Geldwäschegesetzgebung eingeführten Meldepflichten.

Schutzgüter

Durchgängig hat das Bundesverfassungsgericht in den jüngeren Entscheidungen die mangelnde Verhältnismäßigkeit der Regelungen kritisiert. Im Urteil zum Großen Lauschangriff, aber auch in den Entscheidungen zum Zollkriminalamt und zur präventiven Telekommunikationsüberwachung ergibt sich diese Unverhältnismäßigkeit aus dem besonders hohen verfassungsrechtlichen Rang, den das Gericht der Privatsphäre beimisst. Mit Bezug auf Art. 1 Abs. 1 GG hat das Gericht sogar einen „absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung“ konstatiert, in den der Staat unter keinen Umständen eingreifen dürfe.

So erfreulich diese Grenzziehung aus bürgerrechtlicher Sicht zunächst ist, so unübersehbar ist es, dass sie mit dem schalen Beigeschmack eines individualisierten, aller sozialer Bezüge beraubten Begriffs von Menschenwürde versehen ist. Die Menschenwürde des Bundesverfassungsgerichts manifestiert sich in der Intimität des Schlafzimmers; das Gericht schließt den Staat mithin von Informationen aus, die – mit minimalen Unterschieden – bei allen Mitgliedern der Gesellschaft mehr oder weniger gleich sein dürften. Jenen Bereichen menschlichen Handelns, die das Individuum erst zum (sozialen) Individuum machen – sprich: sein Handeln in der Öffentlichkeit, sein Berufs- oder Geschäftsleben, seine politischen oder religiösen Aktivitäten –, lässt das Verfassungsgericht nur einen viel geringeren Schutz angedeihen.

Was das bedeutet, hat das Gericht in anderen Entscheidungen klar gemacht: In dem Verfahren über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes des Global Positioning Systems (GPS) hat der Zweite Senat dem Gesetzge-

ber zugestanden, dass aus dem Bestimmtheitsgebot keine Verpflichtung resultiere, jeder kriminalistischen Neuerung gesetzlich Rechnung zu tragen zu. Insofern sei der GPS-Einsatz durch die Formulierung „sonstige besonders für Observationszwecke bestimmte technische Mittel" (§ 100c Abs. 1 Nr. 1 StPO) gedeckt.[11] Das Beispiel zeigt: Dort, wo es um das Handeln der Individuen außerhalb der engen vier Wände geht, bevorzugt das Verfassungsgericht eine flexible, den Grundrechtsschutz aushebelnde Interpretation.

Der hilflose Rechtsstaat

Das Verfassungsgericht hat eine neue Runde polizeirechtlicher und strafprozessualer Novellierungen eingeleitet. Es ist nicht zu erwarten, dass die künftigen Regelungen das bekannte Muster scheinbarer Eingrenzungen verlassen. Der bürgerrechtliche Gewinn der jüngsten Entscheidungen liegt allenfalls darin, dass die vom Verfassungsgericht entwickelten Maßstäbe zu praktischen Restriktionen führen könnten: Um den „Kernbereich" vor Eingriff zu schützen, wird die Polizei nun Gespräche simultan mithören müssen. Dies eröffnet die kleine Hoffnung, dass ein Teil der Vorfeldeingriffe so teuer und aufwendig wird, dass sie nicht mehr im großen Stil praktizierbar sind.

Das Grundproblem ist auf diesem Wege jedoch nicht zu lösen. Das Verfassungsgericht hat vielmehr die Illusion bestärkt, verdeckt-proaktive Polizeiarbeit könne in demokratisch-rechtsstaatlichen Bahnen stattfinden. Es hat weder die Beteiligung des Bundesnachrichtendienstes an der Verdachtsgewinnung noch das präventive Abhören des Zollkriminalamtes oder die Einschränkung von Art. 13 GG grundsätzlich in Frage gestellt. Vielmehr haben seine Urteile dazu geführt, dass diese systematischen Vorverlagerungen der weiteren politischen Diskussion entzogen sind, die sich nun allein auf die Feinjustierung von Ausführungsbestimmungen beschränken kann. Damit ist die schiefe Bahn bereitet, auf der die rechtlichen Entgrenzungen im Gewand scheinbar exakter Normen fortgesetzt werden.

Norbert Pütter und Wolf-Dieter Narr sind Redakteure von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

---

11 Entscheidung v. 12.4.2005, Az.: 2 BvR 581/01, Rn. 51

Unerwünschte Hausaufgaben

Die Gesetzgeber ignorieren die Vorgaben aus Karlsruhe

von Martin Kutscha

Mit den Entscheidungen zum Lauschangriff und zur Telekommunikationsüberwachung deutet sich beim Bundesverfassungsgericht eine Wende gegenüber seiner früheren affirmativen Rechtsprechung zu heimlichen Überwachungsmaßnahmen an. Die Gesetzgeber in Bund und Ländern zeigen allerdings wenig Neigung, die ihnen aufgetragenen Hausaufgaben gewissenhaft zu erledigen.

Der 15. Dezember 1970 endete für bürgerrechtlich Bewegte mit einer bitteren Enttäuschung: Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erklärte die massive Schwächung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses durch eine Änderung des Art. 10 Grundgesetz (GG) sowie die Verabschiedung des „G 10" im Jahre 1968 für im Wesentlichen mit der Verfassung vereinbar. Dieses erste Abhörurteil aus Karlsruhe versuchte mit gewundenen Argumentationsfiguren zu begründen, dass die „Effektivität des Verfassungsschutzes" nun einmal die heimliche Überwachung von Kommunikationsvorgängen ohne richterliche Kontrolle erforderlich mache. Den mithörenden Verfassungsschützern billigte es dabei sogar einen Vertrauensvorschuss zu: Bei der Auslegung und Würdigung einer Norm sei davon auszugehen, „dass sie in einer freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie korrekt und fair angewendet wird".[1]

Drei Richter, die die Neuregelung mit guten Gründen für unvereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG hielten, konnten sich in dem achtköpfigen Senat nicht durchsetzen. Sie formulierten ein kämpferisch-rechtsstaatliches Minderheitsvotum, das in der zeitlos gültigen Warnung gipfelte:

1 Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen (BVerfGE) Bd. 30, S. 27

„Es ist ein Widerspruch in sich selbst, wenn man zum Schutz der Verfassung unveräußerliche Grundsätze der Verfassung preisgibt“.[2]

Seine affirmative Rechtsprechung zu staatlichen Überwachungspraktiken setzte das Bundesverfassungsgericht gleichwohl viele Jahre lang fort, so in seiner Entscheidung von 1984 zur „strategischen Postkontrolle“, in seinem Urteil von 1999 zur „Staubsaugerfahndung“ durch den BND sowie auch in seiner Entscheidung zur Überwachung von Journalisten vom 12. März 2003.[3]

Neue höchstrichterliche Vorgaben

Gleich zwei Entscheidungen vom 3. März 2004 markierten dann eine Wende: Das Gericht mochte zwar die in den Art. 13 GG eingefügte Ermächtigung zum Lauschangriff nicht als nach Art. 79 Abs. 3 GG „verfassungswidriges Verfassungsrecht“ werten. Es erklärte jedoch die entsprechende Eingriffsermächtigung in der Strafprozessordnung für in wesentlichen Teilen verfassungswidrig, weil diese auch die Ausforschung des absolut geschützten „Kernbereichs privater Lebensgestaltung“ zuließe. Präziser als in früheren Entscheidungen wurde dieser vom Schutz der Menschenwürde umfasste Kernbereich definiert: „Zur Entfaltung der Persönlichkeit im Kernbereich privater Lebensgestaltung gehört die Möglichkeit, innere Vorgänge wie Empfindungen und Gefühle sowie Überlegungen, Ansichten und Erlebnisse höchstpersönlicher Art zum Ausdruck zu bringen, und zwar ohne Angst, dass staatliche Stellen dies überwachen“.[4]

Zum Schutz dieses unantastbaren Kernbereichs sowie zu dessen Abgrenzung gegenüber ungeschützter Kommunikation innerhalb von Wohnräumen (wie etwa das Gespräch über Straftaten) statuierte das Bundesverfassungsgericht detaillierte materielle und verfahrensmäßige Vorgaben, die für den Gesetzgeber verbindlich sind.

Die zweite Entscheidung des Gerichts vom 3. März 2004 wurde weit weniger bekannt: Vor allem wegen mangelnder Tatbestandsbestimmtheit erklärte das Bundesverfassungsgericht die Ermächtigungen im Außenwirtschaftsgesetz zur heimlichen Telekommunikationsüberwachung durch das Zollkriminalamt für verfassungswidrig. Mit klaren Worten

2 BVerfGE Bd. 30, S. 46
3 BVerfGE Bd. 67, S. 157, Bd. 100, S. 313 u. Bd. 107, S. 299
4 BVerfGE Bd. 109, S. 313

arbeitete das Gericht die drei verfassungsrechtlichen Gründe für das Gebot der Tatbestandsbestimmtheit und der Normenklarheit heraus: Es dient sowohl dem Schutz der betroffenen Bürger als auch der Bindung der Verwaltung und einer effektiven gerichtlichen Kontrolle. Einer der Kernsätze der Entscheidung lautet: „Bei Ermächtigungen zu Überwachungsmaßnahmen verlangt das Bestimmtheitsgebot, dass die betroffene Person erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist".[5] Diesem Postulat dürften zahlreiche Befugnisnormen des geltenden Sicherheitsrechts mit ihren kaum überschaubaren Querverweisungen und Verschachtelungen kaum gerecht werden. Umso wichtiger ist die Erinnerung an die Bedeutung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots durch den Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts. Es hat freilich den Anschein, dass der Zweite Senat des Gerichts sich diese Vorgabe nicht gerade konsequent zu Eigen machen will: In seinem Urteil vom 12. April 2005 billigte dieser die heimliche Observation von Autofahrern mit Hilfe des Global Positioning Systems (GPS), obwohl es an einer dieses Mittel ausdrücklich zulassenden Rechtsnorm mangelt.[6] Eine vage Umschreibung („besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel") in § 100 c Abs. 1 Nr. 1 der Strafprozessordnung erschien dem Gericht als ausreichend, was dem verfassungsrechtlichen Sinn des Bestimmtheitsgebots geradewegs zuwiderläuft.

Nach dem Urteil zum Lauschangriff stellten Polizeivertreter und Politiker rasch die Behauptung auf, der vom Bundesverfassungsgericht geforderte absolute Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung müsse nur für den Einsatz des strafverfolgenden Lauschangriffs gelten. Dem gegenüber erinnerten die Bürgerrechtsbewegung und einige Wissenschaftler daran, dass auch andere heimliche Überwachungsmethoden von Polizei und Geheimdiensten massiv in diesen Kernbereich eindringen und dass deshalb ein besonderer Schutz durch entsprechende gesetzliche Regelungen unverzichtbar ist.[7] Dies hat nunmehr das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 27. Juli 2005 zur „vorsorgenden" Telekommunikationsüberwachung bestätigt: Die nach Art. 1 Abs. 1

5 BVerfGE Bd. 110, S. 54

6 BVerfGE Bd. 112, S. 304

7 z.B. die Beiträge in Roggan, F. (Hg.): Lauschen im Rechtsstaat, Berlin 2004 u. Schaar, P. (Hg.): Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung: Staatliche Eingriffsbefugnisse auf dem Prüfstand?, Bonn 2005

GG stets garantierte Unantastbarkeit der Menschenwürde fordere auch im Gewährleistungsbereich des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Art. 10 GG „Vorkehrungen zum Schutz individueller Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung“.[8]

Wichtig ist diese höchstrichterliche Entscheidung aber nicht nur wegen der Forderung, dass es auch für die Telekommunikationsüberwachung kernbereichsschützende Bestimmungen geben müsse. Darüber hinaus präzisierte das Bundesverfassungsgericht die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, was für den jahrelangen Streit um die Zuordnung der „vorbeugenden Straftatenbekämpfung“ von enormer Bedeutung ist und die meisten Landesgesetzgeber unter Zugzwang setzt.

Kompetenzanmaßung der Länder

Der in zahlreichen Polizeigesetzen enthaltene Begriff „vorbeugende Straftatenbekämpfung“ ist zwar politisch werbewirksam, verspricht aber mehr, als die Polizei halten kann. Nur in bestimmten Fällen können Polizeibeamte die Begehung von Straftaten wirklich verhindern (z.B. wenn sie Augenzeugen werden und rasch genug eingreifen können). Die hochfliegenden Pläne des früheren BKA-Präsidenten Horst Herold von der gesellschaftssanitären Funktion der Polizei sind längst stillschweigend beerdigt worden. Die zahlreichen Formen „verdeckter“ Datenerhebung dienen in der Praxis überwiegend auch gar nicht der Verhinderung bestimmter Straftaten, sondern der Informationssammlung für den Zweck einer späteren Strafverfolgung. Im Vorfeld eines konkreten Verdachts ausgeforscht werden „Risikopersonen“, verschiedene „kriminelle Szenen“ etc. Diese Maßnahmen zielen weniger auf Prävention als auf die Erleichterung späterer Repression durch Bestrafung.

Nun differenzieren zwar viele Polizeigesetze – unter dem irreführenden Oberbegriff der „vorbeugenden Straftatenbekämpfung“ – zwischen der *Verhütung* von Straftaten sowie der *Vorsorge* für die *Verfolgung* von Straftaten.[9] Während die Verhütung von Straftaten aber traditionell zur Aufgabe der Gefahrenabwehr gehört und damit der Regelungskompetenz der Landesgesetzgeber unterliegt, steht die „Vorsorge für die Ver-

8 BVerfG in: Neue Juristische Wochenschrift 2005, H. 36, S. 2603-2612; ausführlich dazu der Beitrag von Sönke Hilbrans in diesem Heft, S. 24-31

9 vgl. z.B. § 1 Abs. 3 Berl.ASOG, § 1 Abs. 1 S. 2 Brbg.PolG, § 1 Abs. 1 S. 2 PolG NRW

folgung von Straftaten“ in einem engen Sachzusammenhang mit der Strafverfolgung und fällt damit in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Dies hat nunmehr auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 27. Juli 2005 ausdrücklich bestätigt: „Die Verfolgungsvorsorge erfolgt in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren. Die Daten werden für den Zweck der Verfolgung einer in der Zukunft möglicherweise verwirklichten konkreten Straftat und damit letztlich nur zur Verwertung in einem künftigen Strafverfahren, also zur Strafverfolgung erhoben.“[10]

Soweit der Bundesgesetzgeber von dieser Kompetenz im Hinblick auf ein bestimmtes Instrument abschließend Gebrauch gemacht habe und darin eine „konzeptionelle Entscheidung gegen zusätzliche, in das erweiterte Vorfeld einer Straftat verlagerte Maßnahmen“ zu erkennen sei, ist danach kein Raum mehr für den Erlass eigener Bestimmungen der Länder für diese Regelungsmaterie.[11] Dies gilt nach dem Urteil jedenfalls für die Telekommunikationsüberwachung zum Zwecke der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten. Die entsprechende Befugnisregelung in Niedersachen wurde deshalb für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Mit den hier zitierten Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts dürften aber auch die „Vorsorge“-Ermächtigungen für die polizeiliche Telekommunikationsüberwachung in Thüringen sowie die am 14. Dezember 2005 im Bayerischen Landtag verabschiedete Novelle zum Polizeiaufgabengesetz unvereinbar sein: Zwar wird dort die Formulierung „zur Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten“ vermieden und stattdessen als Tatbestandsvoraussetzung genannt, dass Personen bestimmte Straftaten „begehen wollen“ bzw. „begehen werden“.[12] Es ist aber sehr fraglich, ob solche Überwachungsmaßnahmen wirklich die Verhinderung der jeweiligen Straftaten ermöglichen sollen und können, zumal wenn die Gespräche nur aufgezeichnet und später abgehört bzw. die Verbindungsdaten später bei den Netzbetreibern abgefragt werden.[13]

---

10 BVerfG a.a.O. (Fn. 8), S. 2605

11 ebd., S. 2606

12 § 34 a Thür.PAG; Art. 34 a Bay.PAG, s. Bay. GVBl. Nr. 26 v. 31.12.2005, S. 641-647

13 Einzelheiten bei Gercke, B.: Moderne Telekommunikationsüberwachung, in: Roggan, F.; Kutscha, M. (Hg.): Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin (erscheint 2006), unter II.2

Eher drängt sich der Eindruck des Etikettenschwindels auf: Die Überwachung der Telekommunikation soll Belastungsmaterial für ein später möglicherweise geführtes Strafverfahren liefern, womit aber die vom Bundesverfassungsgericht betonte Gesetzgebungskompetenz des Bundes hierfür gerade missachtet wird.

Des Weiteren kann davon ausgegangen werden, dass auch anderen in der Strafprozessordnung normierten Instrumenten der Kontrolle und Überwachung Tatverdächtiger ein abschließendes Konzept des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen der jeweiligen Maßnahme zugrunde liegt. Damit wären die entsprechenden Parallelbestimmungen der Landespolizeigesetze ebenso verfassungswidrig wie die Telekommunikationsüberwachung zur „Verfolgungsvorsorge". Dies betrifft die Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen,[14] den Einsatz Verdeckter Ermittler[15] sowie die verdeckte Datenerhebung mit technischen Mitteln,[16] soweit diese an den Verdacht einer begangenen Straftat anknüpfen oder als Eingriffsvoraussetzung schlicht auf die Erforderlichkeit für die „vorbeugende Straftatenbekämpfung" verwiesen wird. Nur für den Bereich der Gefahrenabwehr und als deren Bestandteil auch die Verhinderung konkreter Straftaten ist die Kompetenz der Länder für die Schaffung solcher Befugnisse unzweifelhaft gegeben, wenn man der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt.

Unvornehme Zurückhaltung

Obwohl alle Bundesländer ihren Polizeien unter jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen das Instrument des Lauschangriffs im Rahmen der Gefahrenabwehr zubilligen, haben die Gesetzgeber der allermeisten Bundesländer sich bisher noch nicht bemüßigt gefühlt, die immerhin vom März 2004 stammenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei der Anwendung dieser Maßnahme umzusetzen. Nicht nur im Rahmen der Strafverfolgung, sondern auch im Zuge der Gefahrenabwehr kann das heimli-

14 § 23 Berl.ASOG, § 13 Brbg.PolG, § 7 Hamb.PolDVG, § 19 Hess.PolG, § 15 Nds.SOG, § 11 RhPf.POG, § 16 ThürPAG

15 § 26 Berl.ASOG, § 35 Brbg. PolG, § 12 Hamb.PolDVG, § 36 Nds.SOG

16 § 25 Berl.ASOG, § 33 Brbg.PolG, § 10 Hamb.PolDVG, § 33 MeckV.SOG, § 35 Nds.SOG, § 28 RhPf.POG, § 34 Thür.PAG

che Belauschen der Wohnung schließlich eine Verletzung des durch Art. 1 Abs. 1 GG absolut geschützten privaten Kernbereichs darstellen. Die Schaffung entsprechender gesetzlicher Regelungen zur Vermeidung solcher Verletzungen der Menschenwürde ist mithin auch auf landesrechtlicher Ebene geboten.

Diejenigen Länder, die in ihren Polizeigesetzen auch die „präventive" Telekommunikationsüberwachung zulassen,[17] müssen ebenso wie Niedersachsen auch für diese Methode heimlicher Überwachung „kernbereichsschützende" Bestimmungen erlassen.

Bayern hat bereits und die Regierung Schleswig-Holsteins will ebenfalls die Befugnis zur „präventiven" Überwachung der Telekommunikation durch ihre Polizeien einführen. Die dortigen Neuregelungen bzw. Gesetzentwürfe sehen zwar eine „kernbereichsschützende" Beschränkung der Überwachung vor, die in der Praxis aber leicht umgangen werden kann. So lautet die entsprechende Regelung in Bayern: „Wird erkennbar, dass in den Kernbereich privater Lebensgestaltung eingegriffen wird, ist die Datenerhebung insoweit unzulässig".[18] Auch in dem am 3. November 2005 von der Landesregierung Schleswig-Holsteins vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung gefahrenabwehrrechtlicher und verwaltungsverfahrensrechtlicher Bestimmungen" findet sich die Regelung: „Das Abhören, die Beobachtung sowie die Auswertung der erhobenen Daten durch die Polizei sind unverzüglich zu unterbrechen, sofern sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Daten, die dem Kernbereich privater Lebensgestaltung zuzurechnen sind, erfasst werden" (§ 186 a Abs. 2). Dann folgt aber der für Laien harmlos klingende Satz: „Unberührt bleibt die automatisierte Speicherung der Daten". Statt des „Live-Mithörens" soll also, wie es bisher gängige Praxis bei der Überwachung der Telekommunikation etwa nach der Strafprozessordnung ist, auch weiterhin das automatische Aufzeichnen von Gesprächen und die erst später erfolgende Auswertung zulässig sein. In diesem Sinne heißt es auch in der Begründung zur entsprechenden Regelung im bayerischen Gesetzentwurf: „Die strengen Vorgaben für die Wohnraumüberwachung, etwa hinsichtlich der Pflicht zum live-Mithören, sind auf die Telekommunikationsüberwachung nicht zu übertra-

17 § 10 a Hamb.DVPolG, § 15 a Hess.PolG, §§ 33 ff. Nds.SOG, § 31 RhPf.POG, § 34 a Thür.PAG

18 § 34 a Abs. 1 S. 4 Bay.PAG, s. Bay. GVBl. Nr. 26 v. 31.12.2005, S. 641-647

gen“. Damit aber ist der Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung geradezu vorprogrammiert: Schließlich kann ein elektrisches Aufnahmegerät, anders als ein live mithörender und überdies rechtsstaatlich sensibler Polizeibeamter, nicht zwischen dem Gespräch über das Wetter, der Verabredung einer Straftat oder dem Austausch intimer Gedanken unterscheiden. Die durch das spätere Abhören der Gespräche erfolgende Verletzung des privaten Kernbereichs und damit der Menschenwürde kann auch nicht durch eine spätere Löschung ungeschehen gemacht werden.

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts werden in den beiden Gesetzentwürfen also nur halbherzig umgesetzt. Zugleich aber wollen die Regierungsmehrheiten beider Länder die Gelegenheit nutzen, um kräftig „draufzusatteln“ und die Befugnisse der Polizei – wieder einmal – auszuweiten: Bayern will neben der präventiven Telekommunikationsüberwachung auch die automatisierte Erfassung von Kfz-Kennzeichen und damit die heimliche Überwachung der Autofahrer ermöglichen, Schleswig-Holstein hat nach dem Regierungswechsel offenbar noch viel mehr „Nachholbedarf“ und will neben diesen beiden Überwachungsmethoden auch noch die Schleierfahndung sowie das Instrument des Aufenthaltsverbots einführen. Von „mehr Freiheit wagen“ kann also keine Rede sein – die Bundeskanzlerin meinte damit wohl auch kaum ein Weniger an staatlicher Überwachung der Bevölkerung, sondern das Lösen von „Wachstumsbremsen“, also die weitere Deregulierung der Wirtschaft und den Abbau arbeitsrechtlicher Schutzstandards. Bürgerrechtliche Freiheit hat hingegen im modernen Deutschland keine Konjunktur, und so folgt die Entwicklung des Polizeirechts offenbar weiter dem Prinzip der Echternacher Springprozession: Einige Schritte vorwärts durch grundrechtsschützende Postulate der Verfassungsrechtsprechung, aber dann geht es wieder zurück, indem Bund und Länder um die Schaffung immer extensiverer Eingriffsermächtigungen für Polizei und Geheimdienste wetteifern.

Dr. Martin Kutscha ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege in Berlin und Mitherausgeber des jährlichen Grundrechte-Reports.

Neue Grenzen für die Überwacher?

Zur jüngsten Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung

von Sönke Hilbrans

Schon seit einigen Jahren erscheint das Bundesverfassungsgericht als das letzte Verfassungsorgan, das den Schutz der Grundrechte gegen staatliche Überwachungsangriffe noch ernsthaft betreibt. Einige jüngere Entscheidungen des Gerichts erinnern die Gesetzgeber an ihre verfassungsrechtlichen Grenzen und engen die Telekommunikationsüberwachung durch Polizei und Geheimdienste ein.

Während der 90er Jahre konnten sich die Gesetzgeber sicher sein, dass die Gesetzgebung zur Telekommunikationsüberwachung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) keine substantiellen Einschränkungen erfahren würde. Im Zuge der Erweiterung geheimdienstlicher Überwachungseingriffe hatten sogar Maßnahmen Bestand, die zuvor verfassungsrechtlich ausgeschlossen schienen.

Noch in seinem Urteil zur „strategischen" Fernmeldekontrolle des Bundesnachrichtendienstes vom 14. Juli 1999 hatte sich das Gericht im Wesentlichen darauf beschränkt, die Verwendung der durch den Einsatz des „elektronischen Staubsaugers" erhobenen Daten zu korrigieren, die Überwachungsbefugnis des Dienstes selbst aber kaum angetastet.[1] Mit den Entscheidungen vom 3. März 2004 zum sog. Großen Lauschangriff und 27. Juli 2005 zur Telekommunikationsüberwachung im Niedersächsischen Polizeigesetz erinnert das Bundesverfassungsgericht nunmehr nachdrücklich daran, dass auch Sicherheitsgesetzgebung verfassungsrechtliche Grenzen hat.[2] Die Lauschangriff-Entscheidung, deren Bedeu-

1 Az.: 1 BvR 2226/94; alle Entscheidungen des BVerfG seit 1998 sind im Internet veröffentlicht unter www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.

2 Az.: 1 BvR 2378/98 und 1 BvR 668/04

tung mit der des Volkszählungsurteils aus dem Jahre 1983[3] verglichen wird, hat eine Trendwende eingeleitet, die auch für das Recht der Telekommunikationsüberwachung Konsequenzen hat.

Die Konjunktur der Telekommunikationsüberwachung

Mit der Verbreitung mobiler Telekommunikationsgeräte und des Internets hat sich ein wesentlicher Teil gesellschaftlicher Kommunikation in digitale Netze verlagert und von örtlich gebundenen Anschlüssen befreit. Entsprechend verlagert hat sich auch das Ausforschungsinteresse der Sicherheitsbehörden: Seit über zehn Jahren beklagen die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, dass die Fallzahlen der Telekommunikationsüberwachung exponentiell ansteigen und mit ihnen die Zahl der überwachten Anschlüsse und der betroffenen Individuen.[4] Telekommunikationsüberwachung ist durch den Zugriff auf Inhalte, Standortdaten mobiler Kommunikationsmittel und Bestandsdaten der Provider mittlerweile eine vergleichsweise preiswerte, in den modernen digitalen Netzen zwanglos zu arrangierende Überwachungsmaßnahme mit hohem Informationsgewinn: Neben den kommunizierten Inhalten verrät schon die Auswertung der hergestellten Kontakte selbst (Verbindungsdaten) viel über das Kommunikationsprofil und die Kontaktpersonen bzw. die von diesen genutzten Anschlüsse. Einzig der große Spähund Lauschangriff (durch optische und akustische Wohnraumüberwachung) oder der Einsatz Verdeckter Ermittler im nächsten persönlichen Umfeld erreichen eine vergleichbare Eingriffsintensität.

Telekommunikationsüberwachung erfolgt nicht nur zur Strafverfolgung (Repression), wenngleich dieser Überwachungszweck weitaus der häufigste ist. Daneben bildet seit Jahrzehnten die Überwachung durch die Geheimdienste des Bundes und die Verfassungsschutzbehörden der Länder eine zweite wesentliche Fallgruppe. 1994 räumte der Bundesgesetzgeber auch dem Zollkriminalamt entsprechende Befugnisse nach dem Außenwirtschaftsgesetz ein, die seitdem kontinuierlich – zuletzt im Dezember 2005 – verlängert werden. Und schließlich haben die Länder seit einigen Jahren begonnen, in ihren Polizeigesetzen präventiv-

---

3 Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 65, S. 1 ff. (insb. S. 42 ff.)

4 vgl. nur Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 20. Tätigkeitsbericht (2003-2004), Berlin 2005, S. 92

polizeiliche Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung einzuführen, die – wie etwa das Beispiel des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds.SOG) zeigt – weit über die Gefahrenabwehr hinaus ins Vorfeld reichen (Vorsorge für die künftige Strafverfolgung, „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten"). Alle diese gesetzlichen Anwendungsfälle stehen vor der Aufgabe, den Gewährleistungen des Art. 10 Abs. 1 GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) zu genügen.

Die Rechtsentwicklung im Bereich der Telekommunikationsüberwachung war und ist – ebenso wie die Praxis – von Expansion geprägt. Die Legitimation dazu lieferten in den 90er Jahren neue Kriminalitätsbereiche (sog. organisierte Kriminalität, später Internetkriminaliät/Cybercrime), seit dem 11. September 2001 hat der Terrorismus eine Renaissance als Betätigungsfeld der Sicherheitsbehörden erfahren. In gleichem Maße expandierten die Überwachungsbefugnisse: So wurde der Katalog der Anlasstaten für die strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung ebenso kontinuierlich erweitert wie die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden und des Bundesnachrichtendienstes. Parallel dazu wurden neue Techniken legalisiert und die Verwendung der bei der Überwachung erhobenen Daten für andere Zwecke erheblich erleichtert.

Der Kernbereich privater Lebensgestaltung

Die Entscheidung vom 3. März 2004 zum sog. Großen Lauschangriff kann für sich in Anspruch nehmen, eine Wende in der Verfassungsrechtsprechung sichtbar gemacht zu haben. Die Entscheidung hebt eine letzte und absolute Grenze staatlichen Eingreifens hervor: Der „Kernbereich privater Lebensgestaltung" ist für staatliche Eingriffe – gleich zu welchem Zweck – unantastbar. Jedenfalls in den eigenen vier Wänden müssen sich auch schwerer Straftaten Verdächtige sicher sein können, ihre Privatsphäre zu behalten. Dabei wird dieser Kernbereich funktional konturiert, indem das Urteil auf die Bedeutung der Kommunikation für die Betroffenen abstellt: Höchstpersönliche Kommunikationsinhalte bleiben absolut geschützt, Kommunikation mit Bezug zur Umwelt (Sozialbezug), mithin auch zu Straftaten, fällt nicht in den Kernbereich. Die Abgrenzung ist anhand objektivierbarer Umstände vorzunehmen: Kommunikation mit engsten Vertrauten zählt regelmäßig zum Kernbereich der privaten Lebensgestaltung und kann folglich der Überwachung nicht anheim fallen; anders etwa als Kommunikation mit Geschäftspartnern.

Auch die verfahrensrechtlichen Schutzmechanismen, die das Bundesverfassungsgericht empfiehlt, lassen aufhorchen: Gerade weil der Eingriff in den Kernbereich privater Lebensgestaltung verfassungsrechtlich unerträglich ist, bedarf es der kontinuierlichen Überwachung der Überwachungsmaßnahme. Diese ist bereits bei der Gefahr, den Kernbereich zu berühren, zu unterlassen bzw. abzubrechen. Ein Lauschen quasi zur Probe ist unzulässig.

Sowohl die Überwachungsmaßnahme selbst als auch die Verwendung der dadurch erlangten Daten sind kontinuierlich durch ein unabhängiges Gericht zu überwachen. Das Bundesverfassungsgericht ist sich darüber im Klaren, dass der Richtervorbehalt für sich genommen noch keine Garantie verfassungskonformer Überwachung ist.[5] Die Praxis der richterlichen Eingriffskontrolle war zuletzt in den Jahren 2003 durch zwei wissenschaftliche Untersuchungen wegen der Vielzahl der richterlichen Fehlleistungen in Zweifel gezogen worden.[6]

Als Reaktion auf das Urteil brachte der Bundesgesetzgeber eine halbherzige, den Forderungen des Bundesverfassungsgerichts nur oberflächlich genügende Novelle der Strafprozessordnung auf den Weg.[7] Für Bürgerrechtler und Datenschützer war der Fall damit nicht erledigt. Mit der Figur des Kernbereichs privater Lebensgestaltung war vielmehr eine zentrale Frage auch an das Recht der Telekommunikationsüberwachung aufgeworfen. Der Entscheidung, die sich auf das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) in Verbindung mit der Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) stützt, lässt sich ein Ansatz entnehmen, der für den Bereich heimlicher Überwachungsmaßnahmen verallgemeinerbar ist, denn funktional in den Kernbereich privater Lebensgestaltung fallende Kommunikation findet auch in digitalen Netzen statt. Nicht nur in den eigenen vier Wänden, sondern auch mittels Telekommunikation treten engste Vertraute und nahe Verwandte miteinander in Kontakt und werden Themen angeschnitten, die das

---

5 bekräftigt in der Entscheidung vom 27.7.2005

6 Backes, O.; Gusy, C.: Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt/M. u.a. 2003, Kurzfassung: www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Aktuelles/pdf/backes_kurzfassung_telefonueberwachung.pdf; Albrecht, H.-J.; Dorsch, C.; Krüpe, C.: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation, Freiburg 2003; www.iuscrim.mpg.de/verlag/online/Band_115.pdf

7 vgl. m.w.N. Hilbrans, S.: Lauschangriff reloaded, in: Datenschutz Nachrichten 2005, H. 2, S. 10-13

innerste Menschliche betreffen. Die Gesetzgeber verweigerten durch die Bank die Übernahme des Kernbereichsschutzes in das Recht der Telekommunikationsüberwachung – so etwa Rheinland-Pfalz bei der Novellierung des polizeirechtlichen großen Lauschangriffs –, ohne dafür überzeugende rechtsdogmatische Argumente vorzubringen. Denn obwohl das Telekommunikationsgeheimnis (Art. 10 GG) im Verfassungstext weniger eingriffsfest konturiert ist als die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG) und die Verbindungsnetze der Telekommunikationstechnologie schon dem äußeren Anschein nach auch für die Betroffenen weniger das Bedürfnis nach Privatsphäre verkörpern als die eigenen vier Wände, lässt es gerade die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte funktionale Betrachtungsweise angezeigt erscheinen, im Zeitalter der digitalen Kommunikation den Kernbereichsschutz nicht auf die Wohnung zu beschränken.[8]

Dieser Logik folgte nun auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. Juli 2005. Es hält dem niedersächsischen Polizeigesetzgeber vor, keine Vorkehrungen getroffen zu haben, um Verletzungen des Kernbereichs privater Lebensgestaltung bei der präventivpolizeilichen Telekommunikationsüberwachung zu verhindern. Gegenstand der Entscheidung war die Befugnis der niedersächsischen Landespolizei, zur Vorsorge für künftige Strafverfolgung und zur Verhütung von Straftaten Telekommunikation zu überwachen. Diese gesetzliche Befugnis wurde für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht stieß dabei gleich auf mehrere Verfassungsverstöße. Soweit durch Telekommunikationsüberwachung Eingriffe in den Kernbereich privater Lebensgestaltung drohen, sollen diese nunmehr nur noch dann riskiert werden dürfen, wenn das Ausmaß der abzuwehrenden Gefahr dies ausnahmsweise rechtfertigt. Man beachte dabei, dass das Gericht – anders als bei repressiver Wohnraumüberwachung – eine Kernbereichsverletzung durch präventiv-polizeiliche Telekommunikationsüberwachung ausnahmsweise für hinnehmbar erachtet. Auf der (sekundären) Ebene der Datenverwendung schließt das Urteil aber ebenso wie bei der Wohnraumüberwachung eine Speicherung und Auswertung kernbereichsrelevanter Daten aus.

---

8 vgl. etwa die Beiträge von Kutscha, M.; Roggan, F. sowie Bergemann, N. u.a. in: Roggan, F. (Hg.): Lauschen im Rechtsstaat, Berlin 2004 und im mittlerweile veröffentlichten Tagungsband Schaar, P. (Hg.): Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung, Bonn 2005 (www.bfdi.bund.de)

Vorsorgliche Eingriffe auf dem Prüfstand

Von derart subtilen Abwägungen zwischen verfassungsrechtlich geschützter Privatsphäre und polizeilichem Vorsorgeinteresse war das niedersächsische Polizeigesetz auch an anderer Stelle nicht geprägt: Das Gesetz genügte nicht dem verfassungsrechtlichen Erfordernis, Anlass, Zweck und Ausmaß der Überwachung präzise und klar festzulegen. Im Anschluss an eine weitere Entscheidung vom 3. März 2004 zu den Überwachungsbefugnissen des Zollkriminalamtes[9] hebt das Gericht hervor, dass das Gesetz gerade bei Eingriffen, die den Betroffenen zunächst und voraussichtlich auf lange Sicht nicht bekannt werden, vor der Aufgabe steht, allgemeinverständlich die Grenzen des Eingriffs zu beschreiben und dadurch nicht nur die Polizei, sondern auch die richterliche Kontrolle anzuleiten. Kontrolle erfordert klare Kontrollmaßstäbe, wenn sie den Grundrechtsschutz effektiv verwirklichen soll. Wenn, wie in Niedersachsen, schon die Vorsorge für die Verhütung oder Verfolgung von künftigen Straftaten eine Überwachungsmaßnahme auslösen können soll (§ 33 Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds.SOG – für nichtig erklärt), muss das Gesetz spezifischen, an diese lediglich prognostische Entscheidungssituation angepassten Bestimmtheitsanforderungen genügen. Die Entscheidung, in welcher Situation das mit der Vorfeldüberwachung naturgemäß verbundene hohe Risiko einer Fehlprognose überhaupt eingegangen werden darf, ist durch den Gesetzgeber so konkret vorzuprogrammieren, dass der Eingriff „verfassungsrechtlich noch hinnehmbar ist“. Dies könne nur dann der Fall sein, wenn man sich an den geläufigen Standards für die Bestimmtheit von Eingriffsbefugnissen orientiere: an der konkreten Gefahr im Polizeirecht, am Tatverdacht im Strafprozessrecht.

Ob dieses normative Kunststück überhaupt einem Gesetzgeber gelingen kann, hatte das Gericht nicht zu entscheiden. Skepsis ist angezeigt, denn der niedersächsische Gesetzgeber hatte nahezu das gesamte Arsenal der zeitgenössischen polizeirechtlichen Semantik aufgeboten. Für den Vorfeldbereich erscheint dem Bundesverfassungsgericht aber die Bezugnahme auf „Tatsachen, (welche) die Annahme rechtfertigen…“ ebenso ungenügend wie eine sonst angenommene „Möglichkeit“ künftiger Straftaten, die Voraussetzung, dass die Überwachung von „Kontakt-

9 Az.: 1 BvF 3/92

und Begleitpersonen“ „unerlässlich“ sein müsse oder auch der Verweis auf Straftaten, welche „nach dem geschützten Rechtsgut und der Strafandrohung“ bestimmten anderen katalogmäßig aufgezählten Delikten „vergleichbar“ seien. Mit dem Hinweis auf § 23a Abs. 2 und 3 des Zollfahndungsdienstgesetzes, der eine Vorfeldüberwachung an das Vorliegen bestimmter konkretisierter Vorbereitungshandlungen knüpft, deutete das Gericht immerhin an, in welche Richtung die Gesetzgeber nachzudenken hätten.

Das Bundesverfassungsgericht war mit seiner Kritik am novellierten Nds.SOG jedoch nicht zu Ende: Es rügte ferner kompetenzrechtliche Übertretungen, denn die „Vorsorge für die künftige Strafverfolgung“, mithin die Überwachung auf Vorrat zur Nutzung in Strafverfahren, die mangels bereits begangener Straftat noch gar nicht eröffnet sind, fällt in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der hatte sich aber gerade nicht für eine solche Vorfeldbefugnis der Strafverfolgungsbehörden entschieden. Schließlich hatte der niedersächsische Gesetzgeber auch das verfassungsrechtliche Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG) außer Acht gelassen und die Verwendung von Daten aus Vorfeldeingriffen für die allgemeine Gefahrenabwehr zugelassen.

Konsequenzen und Ausblick

Das Bundesverfassungsgericht hat die Gesetzgeber in Bund und Ländern vor neue Aufgaben gestellt: Die Grenzen des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sind, wenn auch spezifisch auf die jeweils betroffenen Grundrechte zugeschnitten, bei allen Überwachungsmaßnahmen zu respektieren. Hier sind die bestehenden Gesetze dringend nachzubessern. Dies betrifft insbesondere die strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung, aber auch die nachrichtendienstliche Überwachung oder den Einsatz von V-Personen und Verdeckten Ermittlern im persönlichen Umfeld.

Die Qualität der richterlichen Kontrolle von Großen Lauschangriffen auch im Polizeirecht ist an die gestiegenen Anforderungen anzupassen. Dies gilt auch für Telekommunikationsüberwachungen – insbesondere im repressiven Bereich –, bei denen ebenfalls Kernbereichsverletzungen drohen. Auch im nachrichtendienstlichen Bereich, in dem den Betroffenen typischerweise besonders lange Zeit die Kenntnis einer Überwachung vorenthalten wird, sind die Mechanismen der Kontrolle – hier: durch parlamentarische Gremien – zu überprüfen. Da sich das Bundes-

verfassungsgericht erneut für die sofortige Löschung von Daten aus Kernbereichsverletzungen entschieden und damit der Beseitigung der Beeinträchtigung den Vorzug vor der nachträglichen Kontrolle gegeben hat, werden wohl weiterhin verschwindend wenige Fälle von Rechtsverletzungen nachträglich gerichtlich beanstandet werden.

Das Konzept der „Vorsorge für künftige Strafverfolgung“ auf landesrechtlicher Grundlage ist über die Telekommunikationsüberwachung hinaus gescheitert.

Gesetzliche Eingriffsbefugnisse bedürfen klarer und präziser Formulierung, welche der jeweiligen Gefährdungslage für die Grundrechte effektiv und spezifisch Rechnung tragen. Die Fortsetzung der polizeigesetzgeberischen Praxis, aus dem Arsenal aktueller polizeirechtlicher Begrifflichkeit nach dem Baukastenprinzip Eingriffsgrundlagen zu konstruieren, ist damit nicht vereinbar.

Von der Verfassungsbeschwerde gegen das Nds.SOG nicht gerügt und vom Bundesverfassungsgericht nicht verworfen wurde die Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung zur Abwehr einer „gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person“, mithin die klassische Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter. Hier bewegen sich die Gesetzgeber in den Bundesländern grundsätzlich auf sicherem Terrain. Ebenso dürften nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Großen Lauschangriff in einigen Bundesländern Regelungen gelungen sein, die den besonderen Bedingungen des Art. 13 Abs. 4 GG (akustische und optische Wohnraumüberwachung zur Gefahrenabwehr) genügen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in den Entscheidungen vom 3. März 2004 und 27. Juli 2005 nicht grundsätzlich gegen die Wohnraumüberwachung oder die präventiv-polizeiliche Gefahrenvorsorge entschieden. Die Fallkonstellationen, in denen derart tiefe Grundrechtseingriffe verfassungsrechtlich (noch) hinnehmbar erscheinen, sind weniger geworden, was die absoluten Zahlen der Überwachungsmaßnahmen im Ergebnis aber wohl kaum beeinflussen dürfte. Die Sicherheitsgesetzgebung ist immerhin unüberhörbar aufgerufen, die rechtsstaatliche Bodenhaftung wiederzufinden.

Sönke Hilbrans ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht in Berlin und Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Datenschutz (DVD) e.V., Bonn.

Neue Technik, altes Recht

Zum Doppelpassspiel von Exekutive und Gesetzgeber

von Alfred Becker

Die technische Entwicklung macht neue Formen der Überwachung und der heimlichen Datenbeschaffung möglich. Deren Einsatz richtet sich weniger nach den Vorstellungen eines aktiv gewordenen Gesetzgebers als vielmehr nach den „Wünschen der Praxis". Die dadurch geschaffenen Fakten legalisiert der Gesetzgeber regelmäßig dadurch, dass er nachträglich Eingriffsbefugnisse schafft.

Der so genannte IMSI-Catcher erlaubt es, die Kenn-, Anschluss- und SIM-Kartennummern aller Mobiltelefone in seiner Umgebung festzustellen. Das Gerät simuliert eine Funkzelle, so dass alle im Umkreis befindlichen Handys sich bei dieser einbuchen. Der Einsatz dieses Apparates betrifft infolgedessen nicht nur eine oder mehrere Zielpersonen, sondern regelmäßig zahlreiche Dritte. Nach der Herstellung bzw. Markteinführung der Geräte ist nur wenig Zeit vergangen, bis die Polizei spätestens seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Technik im Rahmen der Strafverfolgung zu nutzen begann. Eine gesetzliche Grundlage dafür gab es zunächst nicht. Zwar gingen Teile der Exekutive davon aus, dass der Einsatz bereits durch die (damals bestehenden) Normen zur Telekommunikationsüberwachung – die Paragraphen 100a und folgende der Strafprozessordnung (StPO) – gedeckt waren. Dies wurde jedoch von vielen Seiten bestritten, und selbst die Bundesregierung hielt es im September 2001 in ihrer Antwort auf eine Anfrage der FDP für notwendig, die Sache zu klären und eine eigenständige Rechtsgrundlage zu schaffen.[1] Angesichts des wachsenden Drucks und da die Polizei auf ihre neue Ermittlungsmöglichkeit nicht mehr verzichten wollte, nahm der Bundes-

1 BT-Drs. 14/6885 v. 10.9.2001

tag ein Jahr später mit dem § 100i eine eigene Rechtsgrundlage für den IMSI-Catcher in die Strafprozessordnung auf.[2]

Ausdehnung in verschiedene Richtungen

Gerade am Bereich der Kommunikationsüberwachung zeigt sich sehr deutlich, wie neue technische Möglichkeiten und dadurch veränderte Methoden der Ermittlung unter bereits bestehende Rechtsgrundlagen gefasst werden. Dabei handelt es sich zunächst um einen nicht sonderlich spektakulären Vorgang. Schließlich sind Eingriffsbefugnisse allgemeine Regelungen, die gerade verschiedene Varianten enthalten. Jedoch muss der Rechtsanwender dabei zum einen berücksichtigen, dass der Gesetzgeber die neuen technischen Möglichkeiten bei Schaffung der Norm nicht kannte. Zum anderen darf er die bestehende Regelung natürlich nicht überdehnen.

Genau hierzu neigt indes die polizeiliche Praxis. Der IMSI-Catcher ist beileibe nicht das einzige Beispiel: GPS-Sender setzt die Polizei spätestens seit den 90er Jahren ein. An Autos angebracht, sollen sie Observationen erleichtern und Bewegungsbilder ermöglichen. Auch hier war die Nutzung zur Strafverfolgung rechtlich lange umstritten. Erst im April 2005 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), dass der § 100c I Nr. 1b StPO auch den Einsatz solcher Peilsender zulasse.[3] Der Paragraph bezog sich ursprünglich auf die Nutzung von Video- und Audiotechnik bei Observationen.[4]

Als besonders findig haben sich die Juristen der Exekutive erwiesen, als es um die Begründung der rechtlichen Zulässigkeit des so genannten „ping“ bzw. der „stillen SMS“ ging. Dabei wird ein vom Empfänger nicht zu sehendes Signal an das betreffende Handy gesendet, das so – quasi künstlich – Verbindungsdaten erzeugt. Diese können daraufhin mit den allgemeinen Eingriffsbefugnissen hierzu (§§ 100g ff. StPO) bei den Anbieterfirmen abgefragt werden. Als sich hierüber öffentliches Erstaunen breit machte, schlugen die Vertreter der Exekutive vor, die Maßnahme doch einfach in zwei Schritte aufzuteilen: das Aussenden des Signals und die Abfrage der Daten. Weil beide Schritte jeweils einzeln durch straf-

2 BGBl. I Nr. 56 v. 13.8.2002, S. 3018 f.

3 Roggan, F.: GPS-Einsatz mit verfassungsgerichtlichem Segen, in: Datenschutz Nachrichten 2005, H. 2, S. 14-17

4 BVerfG: Urteil v. 12.4.2005, Az.: 2 BvR 581/01

prozessuale Eingriffsbefugnisse gedeckt seien, müsse auch die „stille SMS“ insgesamt rechtmäßig sein. Den besonderen Charakter dieser Maßnahme, der sich gerade aus dem Zusammenwirken der beiden Schritte ergibt, können diese Rechtsgrundlagen natürlich nicht erfassen. Obwohl damit die Maßnahme nach verbreiteter Auffassung mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig wäre, wird sie in der polizeilichen Praxis eingesetzt.[5] Die Berliner Polizei hatte dieses Verfahren bis zum 17. April 2003 in 99 Fällen eingesetzt. Niedersachsen verzeichnete 71 Fälle allein im ersten Halbjahr 2003.[6] Ebenso umstritten und gleichwohl praktiziert ist die Ortung bzw. Bewegungsbilderstellung mittels Positionsdaten aus dem Stand-by-Betrieb eines Mobiltelefons.[7]

Ausgedehnt wird der Rahmen der Eingriffsbefugnisse aber nicht nur durch die Einführung neuer Formen der Überwachung, sondern auch indem der Anwendungsbereich bestehender Überwachungsmethoden ausgeweitet wird, was fast zwangsläufig zu einem häufigeren Einsatz solcher Techniken führt. Auch dafür gibt es mehrere Varianten, z.B.:

- die Abschaffung oder Abschwächung eingrenzender Tatbestandsmerkmale wie etwa bei der DNA-Analyse,
- die Erweiterung des Deliktkatalogs, wie das regelmäßig bei der Überwachung der Telekommunikation der Fall ist, oder
- die Übernahme von lange Zeit der Strafverfolgung vorbehaltenen Maßnahmen in die Polizeigesetze, in denen die Eingriffsschwellen in der Regel niedriger sind. Paradebeispiel hierfür sind in der jüngsten Welle der Polizeigesetznovellierungen die Befugnisse zur Überwachung der Telekommunikation – und zwar nicht nur zu Zwecken der Gefahrenabwehr im engeren Sinne, sondern auch zu den diversen Formen der „Vorsorge“ für die Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung. Letzteres hat das BVerfG im Juli 2005 für verfassungswidrig erklärt.[8]

---

5 S. Eisenberg, U.; Singelnstein, T.: Zur Unzulässigkeit der heimlichen Ortung per „stiller SMS“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2005, H. 1, S. 62-67

6 Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 15/10559 v. 6.6.2003; Niedersächsischer Landtag, Drs. 15/352 v. 2.9.2003

7 Demko, D.: Die Erstellung von Bewegungsbildern mittels Mobiltelefon als neuartige strafprozessuale Observationsmaßnahme, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 2004, H. 1, S. 57-64

8 Kutscha, M.: Neue Grenzmarken des Polizeiverfassungsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, H. 11, S. 1231-1233

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den vergangenen Jahren eine deutliche Ausweitung exekutiver und vor allem polizeilicher Eingriffsbefugnisse stattgefunden hat, die teilweise von der Exekutive selbst forciert oder gar betrieben, jedenfalls aber unterstützt wurde. Die Polizei will auch einsetzen, was technisch möglich ist. Angesichts der weiterhin schnellen Entwicklung der technischen Möglichkeiten ist zu befürchten, dass die von der Exekutive vorangetriebene Ausdehnung der Eingriffsbefugnisse nicht abreißen wird.

So dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, bis Polizei und Strafverfolgung sich die RFID-Technologie zu Nutze machen.[9] Dabei handelt es sich um extrem kleine Speicherchips, deren Daten auch über eine gewisse Distanz und ohne direkte räumliche Verbindung ausgelesen werden können. Sie werden heute bereits in Reisepässen eingesetzt und werden in Zukunft in zahllosen Lebensbereichen auftauchen, wie alleine ihr geplanter Einsatz an Stelle des alten Barcodes deutlich macht.

Die Macht des Faktischen

Die exekutiv vorangetriebene Ausdehnung der Eingriffsbefugnisse ist jedoch nicht denkbar ohne die Mitwirkung des Gesetzgebers. Die polizeiliche Praxis schafft einerseits mit dem schnellen und gegebenenfalls rechtswidrigen Einsatz von (neuen) Ermittlungstechniken Fakten, hinter die die Legislative nicht zurückgehen will. Andererseits ist es aus polizeilicher Perspektive nur folgerichtig, sich um einen möglichst weiten Spielraum für Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu bemühen. Vor diesem Hintergrund wird nachvollziehbar, dass die Rechtsanwender hier regelmäßig eine möglichst weitgehende Auslegung der bestehenden Vorschriften vornehmen, um neue Maßnahmen rechtlich möglich zu machen. Dies gilt in besonderem Maße für Zeiten, die wie gegenwärtig von einer polarisierenden Debatte über das Thema Kriminalität und deren Bekämpfung geprägt sind.

Darüber hinaus ist auf der politischen Ebene das Wirken der Standesorganisationen und insbesondere der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu berücksichtigen, deren Ziel eine Ausweitung von finanziellen und personellen Ressourcen und im Zuge dessen auch der Aufgaben und Eingriffsmöglichkeiten ist. Dieses hat einen bedeutenden Einfluss auf

9 vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hg.): Risiken und Chancen des Einsatzes von RFID-Systemen, Bonn 2004

die öffentliche Wahrnehmung der entsprechenden Themenbereiche und daraus sich ergebende öffentliche Auseinandersetzungen.

Gegen diese ausdehnende Rechtsanwendung erweisen sich die gesetzlich vorgesehenen Schutzmechanismen meist als wirkungslos. Die begrenzte Wirkung von Richtervorbehalten haben mittlerweile diverse Untersuchungen nachgewiesen. Sie wird vor allem darauf zurückgeführt, dass die Ermittlungsmaßnahmen ganz wesentlich von Funktionsträgern der Exekutive nicht nur durchgeführt, sondern auch veranlasst, begründet und in vielen Fällen auch unmittelbar selbst angeordnet werden. Die Exekutive zeigt sich damit nicht nur gegenüber dem Gesetzgeber, sondern auch gegenüber der Judikative als dominant.[10] Dies könnte anders aussehen, wenn nicht nur die Anordnung einer Maßnahme durch einen – regelmäßig überlasteten – Ermittlungsrichter kontrolliert würde, sondern auch im Nachhinein eine richterliche Kontrolle stattfände. Eine solche ist allerdings in der Regel durch ein gegebenenfalls auf die Ermittlungen folgendes Strafverfahren nicht gewährleistet. Denn zum einen werden hier häufig gar nicht alle Ermittlungsergebnisse eingeführt, so dass auch die Methoden zu ihrer Erlangung nicht vor Gericht erörtert werden. Zum anderen geht es in der Hauptsache um die Frage einer strafrechtlichen Verurteilung, so dass die Frage der Rechtmäßigkeit von Ermittlungseingriffen in den Hintergrund rückt.

Auch isoliert – d.h. in einem Verfahren, das sich nur der Frage der Rechtmäßigkeit der Maßnahme widmet – landen nur wenige exekutive Eingriffsmaßnahmen vor Gericht. Zwar sind solche Rechtsschutzmöglichkeiten vorhanden, sie werden jedoch selten genutzt, da sie Geld, Zeit und Eigeninitiative erfordern, und im besten Fall „nur“ zur nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme führen. Eine umfassende Rechtsprechung, die die Kriterien für exekutive Eingriffe präzisieren und eine gewisse Bindungswirkung für die tätigen Beamten erbringen könnte, bildet sich aufgrund dessen kaum heraus.

Legislative unter Druck

Angesichts des Übergewichts der Exekutive, was die Anwendung von Eingriffsbefugnissen und die Darstellung in der Öffentlichkeit anbetrifft,

10 s. Asbrock, B.: Zum Mythos des Richtervorbehalts als wirksames Kontrollinstrument im Zusammenhang mit besonderen polizeilichen Eingriffsbefugnissen, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1997, H. 3, S. 255-262

wäre es angezeigt, dass die Legislative ein Gegengewicht bildet und so als Korrektiv wirkt. Doch dies geschieht nur in begrenztem Maße und mit ebenso geringer Wirksamkeit.

Die bestehende und sich entwickelnde Praxis der Exekutive wird hingenommen, bis das Bundesverfassungsgericht diese gegebenenfalls für rechtswidrig erklärt oder der öffentliche Druck zu groß wird. Dann leiten die betreffenden Ministerien in der Regel ein Gesetzgebungsverfahren ein, das die Schaffung der fehlenden Rechtsgrundlage zum Ziel hat.

Innerhalb dieser Gesetzgebungsverfahren tut sich die Legislative schwer, den Begehrlichkeiten der Exekutive tatsächlich restriktive Grenzen zu setzen. Gerade vor dem Hintergrund kriminalpolitischer Debatten und dem öffentlichen Einfluss der polizeilichen Standesorganisationen will sich keine Partei vorwerfen lassen, mögliche und angeblich nötige Maßnahmen verhindert zu haben. Besonders schwer fällt den ParlamentarierInnen ein solcher Schritt, wenn es um die Abschaffung einer bereits praktizierten, aber für rechtswidrig befundenen Maßnahme geht – sie kommt praktisch nicht vor, solange das Bundesverfassungsgericht nicht klare Maßstäbe vorgibt. So wurde der Große Lauschangriff trotz der vom Verfassungsgericht eng gezogenen Zulässigkeitsgrenzen beibehalten und nur gesetzlich novelliert. Selbst dabei versuchte das Justizministerium noch, eine Ausweitung des Anwendungsbereiches durchzusetzen, indem vorher ausgenommene Berufsgruppen dann auch der Maßnahme unterliegen sollten.

Stattdessen lässt sich immer wieder ein nur als „Salami-Taktik“ zu bezeichnendes Vorgehen des Gesetzgebers beobachten, das in verschiedenen Stufen erfolgt. Neue Eingriffsbefugnisse, die in der Öffentlichkeit als problematisch angesehen sind, werden zunächst auf Ausnahmefälle begrenzt und gegebenenfalls auch nur zeitlich befristet eingeführt – mit einer Verpflichtung zur Evaluation. Wenn die Befristung ausläuft, findet aber in aller Regel keine neue Diskussion der Befugnisse statt. Die Evaluationsberichte werden – zumindest von der jeweiligen Parlamentsmehrheit – möglichst positiv gelesen und die Eingriffsbefugnisse für weitere Jahre oder auf unbestimmte Zeit verlängert. Ist die Maßnahme auf diesem Wege erst einmal etabliert, kann ihr Anwendungsbereich ausgedehnt werden. Die hohen Eingriffsschwellen und engen Begrenzungen, die bei der Einführung einer Ermittlungsmethode hochgelobt wurden, können nun aufgehoben werden. Diejenigen, die gestern noch die enorme Bedeutung der Begrenzung auf Fälle des Terrorismus her-

vorhoben und damit KritikerInnen beschwichtigten, verstehen morgen nicht, warum ein derart effizientes Ermittlungsinstrument nicht auch zur Verfolgung mehr oder weniger schwerer Kriminalität eingesetzt werden kann.

Dieser Mechanismus geht soweit, dass der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren wiederholt Gesetze beschlossen hat, die anschließend vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden – nicht selten mit einer schallenden Ohrfeige in der Begründung, wie beim Großen Lauschangriff, dem Europäischen Haftbefehl und der Entscheidung zur präventiven Telekommunikationsüberwachung.

Fazit

Die Wechselwirkung von Legislative und Exekutive und die beschriebenen Zwangsläufigkeiten bei der Schaffung von Eingriffsbefugnissen führen faktisch zu einer Umkehrung des rechtlichen Systems: Eingriffe sind nicht nur innerhalb der rechtlichen Regelungen, sondern solange erlaubt, bis höchste Gerichte sie für rechtswidrig erklären; der Gesetzgeber handelt erst, wenn es sich nicht mehr vermeiden lässt. Dies schlägt sich letztlich auch darin nieder, dass Eingriffsbefugnisse stetig und alleine ausgeweitet, niemals jedoch – bis auf ganz wenige Ausnahmen – zurückgenommen werden.

Eine ausschließlich rechtliche Kritik an der Zunahme heimlicher Ermittlungsmethoden und der von außen nicht mehr zu übersehenden Verarbeitung personenbezogener Daten greift offensichtlich zu kurz. Es hat wenig Sinn, einfach nur fehlende gesetzliche Grundlagen zu reklamieren und nach dem Gesetzgeber zu rufen, der die Ausweitung exekutiver Befugnisse selbst (mit-)betreibt oder achselzuckend zur Kenntnis nimmt. Eine politische Kritik muss daher schon frühzeitig beim Einsatz neuer Techniken ansetzen. Der Abbau von Grundrechten wird durch gesetzliche Weihen eben nicht besser.

Alfred Becker ist Diplom-Politologe und studiert Rechtswissenschaft an der HU Berlin.

Illegaler Einsatz Verdeckter Ermittler

Zur gerichtlichen Kontrolle der „Spätzle-Stasi“

von Udo Kauß

1991/92 setzte das Landeskriminalamt (LKA) Baden-Württemberg in mehreren Städten des Landes, u.a. in Freiburg, Verdeckte Ermittler (VE) ein, um die linke Szene auszuforschen. Ganze elf Jahre dauerte es, bis das LKA – gerichtlich gezwungen – den VE-Einsatz in Freiburg zugab, weitere zwei Jahre bis zur Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass der Einsatz rechtswidrig war.

Freiburg im Sommer 1991: Acht junge Leute treffen sich, um Hilfe für politische Gefangene zu leisten und den Schutz von Flüchtlingswohnheimen gegen die sich häufenden Anschläge zu organisieren. Mit dabei ist Hans-Joachim Carlsen – Hajo –, angeblich Zivildienstleistender, der sich mit S. anfreundet, regelmäßig in dessen Wohngemeinschaft verkehrt und so Kontakt zu weiteren Personen aus dem persönlichen und politischen Umfeld von S. erhält. „Hajo“ beteiligt sich an gemeinsamen Essen, an Diskussionen über Politik, Staat, Beziehungen und erfährt selbst von den psychischen Schwierigkeiten, wegen der sich S. in psychiatrische Behandlung begeben hat. Das Verhältnis wird so vertrauensvoll, dass S. und dessen Freundin im April 1992 einen gemeinsamen Zelt-Urlaub mit „Hajo“ in Frankreich planen. Der sagt jedoch im letzten Moment ab und verschwindet im Juni 1992, nachdem er mit dem Verdacht, ein Spitzel zu sein, konfrontiert wird.

Um Klarheit darüber zu erhalten, ob und gegebenenfalls warum er Gegenstand staatlicher Überwachung geworden war und was diese erbracht hatte, verlangte S. im Oktober 1992 Auskunft über sämtliche Daten, die das LKA zu seiner Person gespeichert hatte. Mit der Weigerung des Amtes, auch über den VE-Einsatz und die dabei erhobenen Daten zu informieren, begann für S. ein Marathon vor den Gerichten.

Die erste Teilstrecke war recht schnell absolviert: Im Dezember 1993 reichte S. beim Verwaltungsgericht (VG) Freiburg eine Klage ein, um seinen Anspruch auf vollständige Auskunft gerichtlich durchzusetzen. Das Verfahren endete im November 1995 mit einer Einstellung, als das LKA in der mündlichen Verhandlung mitteilte, alle, und damit gegebenenfalls auch S. betreffende Daten im Zusammenhang mit VE-Einsätzen gegen die linke Szene des Landes seien zwischen November 1992 und Januar 1993 gelöscht worden. Wie 1992 im Falle des heutigen schleswig-holsteinischen Datenschutzbeauftragten Thilo Weichert, hatte sich das LKA Baden-Württemberg auch dieses Mal durch die schlichte Vernichtung des Streitgegenstandes einer drohenden gerichtlichen Überprüfung der Rechtmäßigkeit seiner Datenspeicherung entzogen.[1]

Bereits im Januar 1994 hatte S. eine zweite Klage beim VG eingereicht. Das Gericht sollte feststellen, dass die gegen ihn gerichtete Überwachung unzulässig und damit rechtswidrig gewesen sei. Im November 1995 erließ das VG eine Beweisanordnung, die überhaupt die Voraussetzungen dieses Verfahrens schaffen sollte: Das LKA sollte mitteilen, ob es in Freiburg in den Jahren 1991/1992 Einsätze Verdeckter Ermittler gegen eine von ihm so bewertete links-extremistische Szene gegeben habe und ob S. unmittelbar als Zielperson oder auch nur mittelbar hiervon betroffen gewesen sei. Das LKA hatte nämlich nicht nur die bei seinen VE-Einsätzen erhobenen Daten vernichtet, sondern weigerte sich auch nach der Anordnung des VG, überhaupt die Tatsache eines solchen Einsatzes zu bestätigen. Das „Wohl des Landes“ (§ 99 Verwaltungsgerichtsordnung) mache eine Geheimhaltung erforderlich.

Im Mai 1997 gab der Verwaltungsgerichtshof der Beschwerde des LKA statt – allerdings nur aus formalen Gründen: Das VG könne das Amt zu einer solchen Antwort nicht innerhalb des Verfahrens auf Feststellung der Rechtswidrigkeit zwingen. S. müsse zuvor in einem eigenständigen Verfahren die Unterrichtung gemäß § 22 Abs. 8 Polizeigesetz Baden-Württemberg einfordern.

Die Gesetzeslage

Mit § 22 seines Polizeigesetzes vom Januar 1992 hat Baden-Württemberg als eines der ersten Bundesländer eine gesetzliche Grundlage für

1 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg: Urteil v. 25.5.1992, Az.: 1 S 668/90 (nicht veröffentlicht); der Autor war seinerzeit Weicherts Prozessvertreter.

den Einsatz Verdeckter Ermittler zur „vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung“ geschaffen. Immerhin waren sich die GesetzesmacherInnen der Schwere ihres Geschützes soweit bewusst, dass sie in § 22 Abs. 8 eine nachträgliche Unterrichtung der Betroffenen vorsahen, die allerdings verschiedene Hintertüren für die Polizei offen lässt.

> „Die Unterrichtung unterbleibt, wenn hierdurch ein Verdeckter Ermittler oder seine weitere Verwendung ... gefährdet würde, wenn sich ... ein Ermittlungsverfahren gegen den Betroffenen anschließt oder seit Beendigung der Maßnahme fünf Jahre verstrichen sind.“[2]

Den Ablauf dieser Frist vor Augen, hatte S. bereits im Mai 1996 beim LKA vorbeugend einen Antrag auf eine entsprechende Unterrichtung gestellt. Das Amt ließ sich Zeit und antwortete erst 1998, nachdem S. eine Untätigkeitsklage beim VG eingereicht hatte: Die Fünf-Jahresfrist sei nun abgelaufen, eine Unterrichtung müsse daher nicht mehr erfolgen. Im Juni 1999 bestätigte das VG zwar, dass S. nach wie vor einen Anspruch auf Unterrichtung habe. Die Entscheidung wurde jedoch nicht rechtskräftig, da der VGH die Berufung des LKA zuließ.[3]

Unterrichtung – fast elf Jahre danach

Durch das Urteil des VGH vom 4. Dezember 2002 wurde erstmals ein Landeskriminalamt gerichtlich gezwungen, seiner gesetzlichen Informationspflicht nachzukommen und einen Betroffenen von der Überwachung durch einen Verdeckten Ermittler zu informieren.[4]

> „Es wäre mit den Grundsätzen des Rechtsstaats unvereinbar, dem Betroffenen, dem ein hohes Opfer für die Allgemeinheit abverlangt worden ist, den Zugang zum Gericht und damit die Chance zu versagen, über die gerichtliche Rechtswidrigkeitsfeststellung eine Art Genugtuung (Rehabilitation) und damit wenigstens einen – wenn auch unvollkommenen – Ausgleich für eine rechtswidrige Persönlichkeitsverletzung zu erlangen.“

---

2 Gegen diese Vorschrift wurden von Anfang an erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken erhoben; vgl. Würtenberger, T.; Heckmann, D.; Riggert, R.: Polizeirecht in Baden-Württemberg, Heidelberg 1994, Rn. 434

3 Wir ersparen uns eine Zwischenepisode: Ein Formfehler des Amtes – Unterzeichnung eines Antrags auf Fristverlängerung durch eine LKA-Mitarbeiterin ohne Befähigung zum Richteramt – eröffnete S. und seinem Anwalt die Möglichkeit, die Zulassung zur Berufung durch den VGH beim Bundesverwaltungsgericht anzufechten, vgl. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 2002, H. 10-11, S. 894 ff.

4 Urteil v. 4.12.2002 (Az.: 1 S 1639/00), in: NVwZ-RR 2003, H. 10-11, S. 843-847

Gründe für einen Ausschluss oder eine Einschränkung der Unterrichtungspflicht sah der Gerichtshof nicht gegeben: „Pauschale Hinweise auf gesteigerte Risiken in bestimmten Einsatzbereichen, etwa im Staatsschutzbereich“, reichten nicht aus, um die Gefährdung eines VE zu begründen. Das LKA könne die Information nur verweigern, wenn es im Einzelfall „konkrete Anhaltspunkte“ einer „Lebens- oder Gesundheitsgefahr für den eingesetzten Beamten“ liefere.

Diese hat der VGH weder in psychischen Gefährdungslagen Verdeckter Ermittler gesehen noch in dem angeblich bis heute bestehenden besonderen Rache- und Gefährdungspotenzial der Freiburger Szene. Der Gerichtshof bezweifelte, ob ein solches Potenzial je bestanden habe. Mit seinen abstrusen Differenzierungskünsten zwischen Rechtsextremisten, die in der Regel nicht die nötige Intelligenz besäßen, Angehörigen der „organisierten Kriminalität“, die VE-Einsätze als Berufsrisiko wahrnähmen, und der grundsätzlich rachegierigen linksextremistischen Szene konnte das LKA keinen Anklang finden. Der VGH wollte erst recht nicht glauben, dass das angebliche Rachebedürfnis fast elf Jahre nach dem Einsatz durch die Unterrichtung angestachelt würde. Der VE sei schließlich schon 1992 „praktisch enttarnt“ gewesen.

Weil „Hajo“ eben schon lange als VE enttarnt war, konnte auch der Einwand nicht verfangen, im Falle einer Unterrichtung könne man ihn „in Baden-Württemberg nicht mehr auf der Straße präsentieren“. Ohnehin seien nach Darstellung des Innenministeriums VE-Einsätze zur Bekämpfung des Linksextremismus und -terrorismus schon 1992 eingestellt worden[5] und nach den Worten des LKA-Prozessvertreters während der Verhandlung bis heute eingestellt geblieben.

Zurückgewiesen hat der VGH auch die vom LKA vertretene Auffassung, dass nach dem Ablauf der gesetzlichen Fünf-Jahres-Frist eine Unterrichtung nicht mehr gefordert sei. Der Gerichtshof ließ offen, ob die in § 22 Abs. 8 des Polizeigesetzes enthaltene Befristung „als solche verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.“ Klar sei jedoch, dass für die Frage, ob die Frist abgelaufen sei, nicht der Zeitpunkt der behördlichen Antwort, sondern jener der Anfrage den Ausschlag gebe. Ansonsten „hätte es die zuständige Behörde durch die Wahl des Zeitpunktes der behördlichen Entscheidung ... in der Hand, auf den Ablauf der Frist

5 vgl. die Antworten der Landesregierung auf die Anfragen der SPD, LT-Drs. 11/245 v. 30.7.1992, und der Grünen, LT-Drs. 11/262 v. 5.8.1992

hinzuwirken und damit eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle zu vermeiden."

Definitiv rechtswidrig

Unter dem Zwang des nicht mehr angreifbaren obergerichtlichen Urteils räumte das LKA im Februar 2003 ein, dass S. tatsächlich über den Zeitraum von nahezu einem Jahr Zielperson eines auf ihn und seinen Freundeskreis angesetzten VE gewesen war. Erst nachdem dies nun feststand, konnte das seit 1995 beim Verwaltungsgericht ruhend gestellte Verfahren auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des VE-Einsatzes fortgesetzt werden. Es endete am 6. Juli 2005. Das VG kam in seinem Urteil zum Ergebnis, dass der VE-Einsatz im vollen Umfang rechtswidrig gewesen ist.[6]

Für das Gericht stellen VE-Einsätze zwar ein „notwendiges Instrumentarium" dar. Allerdings ereilten solche verdeckten Datenerhebungen die Betroffenen, insbesondere wenn sie bloße „Kontakt- und Begleitpersonen" seien „in einer Situation vermeintlicher Vertraulichkeit". Von daher müssten für solche Einsätze nicht nur die „speziellen materiellrechtlichen Erfordernisse" vorhanden sein. Vielmehr hätten „besondere verfahrensmäßige Vorkehrungen ... das Handeln der Verwaltung dort zu regeln, wo der Betroffene keine Möglichkeit hat, in einem vorgeschalteten Verfahren Einfluss hierauf zu nehmen." Von daher komme der Anordnung des Einsatzes durch den LKA-Präsidenten „erhebliche Bedeutung" zu.

Diese Anordnung, die der Präsident des Amtes an den Leiter der Abteilung „Linksextremismus/-terrorismus" delegiert hatte, erging zunächst mündlich. Nach In-Kraft-Treten des Polizeigesetzes wurde sie „schriftlich formuliert bzw. begründet". Hier der im Urteil nahezu vollständig wiedergegebene Text:

> „Insbesondere sollen durch den verdeckten Einsatz
> - das militant autonome Spektrum sowie das RAF-Umfeld im Bereich Freiburg aufgehellt
> - Informationen über bevorstehende/beabsichtigte Straftaten sowie Anhaltspunkte für die Unterstützung/Bildung terroristischer Vereinigungen gewonnen werden.
> Mit Hilfe dieser Information soll es insbesondere ermöglicht werden

6 VG Freiburg: Urteil v. 6.7.2005, Az.: 1 K 439/05; da die Polizei kein Rechtsmittel eingelegt hat, ist das Urteil rechtskräftig geworden.

- bevorstehende Staatsschutzdelikte durch geeignete polizeiliche Präventionsmaßnahmen zu vereiteln (Lagebewältigung bei gewalttätigen Demonstrationen, Hausbesetzungen, Auseinandersetzungen links/rechts
- gegen sich bildende terroristische Vereinigungen rechtzeitig einzuschreiten bzw. deren Unterstützung zu verhindern (Gewährleistung einer frühzeitigen Strafverfolgung, u.a. Veranlassung von PB 07 Ausschreibungen).[7] Ohne den Einsatz des verdeckten Ermittlers können diese Informationen nicht gewonnen werden, sodass die polizeiliche Aufgabenerfüllung gefährdet bzw. erheblich erschwert würde."

Dieser „Auftrag an die ausführenden Polizeibeamten" sei zwar „anlassbezogen begründet" durch die „RAF-spezifischen Ereignisse im Raum Freiburg in den Jahren 1989 bis 1992". Er sei aber trotz seiner „textlichen Ausführlichkeit" rechtswidrig, weil es ihm zum einen an Bestimmtheit in Bezug auf den betroffenen Personenkreis fehlte. „Namentlich feststellbar" seien nur diejenigen gewesen, die zur polizeilichen Beobachtung (PB 07) „im Bereich terroristischer Vereinigungen" ausgeschrieben waren. Der Hinweis auf das „militante autonome Spektrum" genüge nicht, selbst wenn die VE-Führer des LKA den Adressatenkreis der Maßnahme „vor Augen" gehabt hätten. Damit sei nicht einmal eine polizeiinterne Kontrolle möglich.

Die Einsatzanordnung sei „überaus allgemein" und umschreibe „letztlich nur den Gesetzeswortlaut mit anderen Worten". Weil die Voraussetzungen und Grenzen „völlig undokumentiert" geblieben seien, sei auch keine darüber hinausgehende Kontrolle möglich. Auch die vom LKA alle drei Wochen zuerst nur mündlich, später schriftlich erteilten „Dienstreiseanordnungen für die VE" erfüllten nicht das verfassungsrechtlich geforderte Konkretisierungsgebot.

Für das Gericht war es daher ohne Belang, ob das LKA S. zu Recht oder zu Unrecht zu dem zu beobachtenden Personenkreis gezählt hat. Eine materiell-rechtliche Rechtfertigung alleine reiche nicht. Eine Grundrechtsverletzung liege auch dann vor, wenn die Polizei „nur" gegen Verfahrensvorschriften verstoße.

Späte Genugtuung

Nach Abschluss des Verfahrens erhielt S. vom LKA eine Entschädigung von 6.000 Euro. Wenigstens hierfür war kein zusätzlicher Prozess mehr

7 PB = Polizeiliche Beobachtung, d.h. die Betroffenen werden im polizeilichen Fahndungssystem nicht zur Festnahme, sondern zur diskreten Kontrolle ausgeschrieben.

notwendig. Diese Summe macht zwar weder das Dreivierteljahr illegaler Bespitzelung noch die daraus resultierende Verletzung der persönlichen Integrität des S. ungeschehen. Die Entschädigung ist jedoch ein Zeichen, dass illegales staatliches Handeln auch seinen pekuniären Preis haben kann.

Dieser Erfolg zeigt zugleich die Grenzen der gerichtlichen Kontrolle verdeckter Ermittlungsmethoden. Dass der VE-Einsatz in Freiburg dreizehn Jahre nach seinem Abschluss für rechtswidrig erklärt wurde, war nur unter zwei Voraussetzungen möglich: Zum einen brauchte es den Durchhaltewillen des Betroffenen, seine Bereitschaft, das frustrierende Hin und Her vor den Gerichten mitzumachen.

Zum anderen wäre es gar nicht zu dieser Serie von Verfahren gekommen, wenn S. nicht zumindest geahnt hätte, dass er bespitzelt worden war. Ohne diese starke Vermutung hätte bereits die unvollständige Auskunft über die gespeicherten Daten das „Ende der Fahnenstange" bedeutet. Die mühsam erkämpfte Unterrichtung durch das LKA war so betrachtet in erster Linie eine juristische Bestätigung bereits bekannter Tatsachen. Zweifel sind angebracht, ob das LKA seit Inkrafttreten des Polizeigesetzes und der darin vorgesehenen Unterrichtungspflicht überhaupt jemals einen ahnungslosen Betroffenen über einen VE-Einsatz, eine längerfristige Observation oder einen Lauschangriff informiert hat. In dem Verfahren vor dem VGH schwieg sich der Prozessvertreter des LKA auch zu dieser Frage aus.

Udo Kauß ist Rechtsanwalt in Freiburg, Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP und Vorstandsmitglied des Landesverbandes Baden-Württemberg der Humanistischen Union. Er vertrat S. in seinem juristischen Kampf gegen das LKA.

Terrorismus ohne Terroristen?

Die Europaratskonvention zur „Terrorismus-Prävention“

von Tony Bunyan

Mit der Schaffung eines Straftatbestandes der „Verherrlichung“ will die britische Regierung die Europaratskonvention „zur Prävention des Terrorismus“ umsetzen: ein gefährlicher Schritt zur Kriminalisierung von Meinungen.

Die gute Nachricht vorweg: In der Debatte über den neuesten Anti-Terror-Gesetzentwurf seiner Regierung hat Premierminister Tony Blair am 9. November 2005 erstmals in seiner nunmehr achtjährigen Amtszeit eine Abstimmung im Unterhaus verloren. Mit 322 zu 291 Stimmen lehnten es die „Commons“ ab, die Dauer der Haft ohne Anklage für Terrorismusverdächtige von derzeit 14 auf 90 Tage heraufzusetzen. Anfang der 90er Jahre lag diese Frist noch bei 48 Stunden. Das Unterhaus akzeptierte jetzt einen Kompromiss von „nur“ 28 Tagen.[1]

Im Oberhaus, das in Bürgerrechtsfragen sensibler ist, steht der Regierung nun eine harte Auseinandersetzung um den zentralen Eckstein ihres Entwurfs bevor, nämlich um die Einführung eines neuen Straftatbestandes des „encouragement to terrorism“ (Förderung der Bereitschaft/Aufforderung zum Terrorismus). Öffentliche Äußerungen, die als „direkte oder indirekte“ Aufforderung zum Terrorismus verstanden werden könnten, sollen demnach mit Haft bis zu sieben Jahren bestraft werden. „Indirekte“ Aufforderung sei die „Verherrlichung der Begehung oder Vorbereitung solcher Straftaten in der Vergangenheit, der Zukunft oder generell“. Dabei sei es irrelevant, ob die Äußerung sich auf eine oder mehrere bestimmte Straftaten bezieht und ob sich irgendjemand tatsächlich aufgefordert fühlt, solche Delikte zu begehen. Maßgebend sei, dass diejenigen, an die sich die Äußerung richtet, daraus schließen

1 abgeänderter Entwurf: www.statewatch.org/news/2005/nov/terrorism-bill-9-11-05.pdf

können, dass sie dem „verherrlichten“ Verhalten nacheifern sollen. Strafbar soll nicht nur sein, wer diese Wirkung seiner Äußerung bewusst angestrebt hat, sondern auch, wer sie in Kauf genommen hat. Strafbar mit Freiheitsentzug bis zu sieben Jahren soll ferner sein, wer eine „terroristische“ bzw. den Terrorismus „verherrlichende“ Veröffentlichung verteilt oder in Verkehr bringt, wer sie – auch elektronisch – weitergibt, verkauft oder verleiht, wer eine Dienstleistung anbietet, die andere in die Lage versetzt, eine solche Veröffentlichung zu erwerben, zu lesen, anzuhören oder anzusehen oder sie als Geschenk zu erhalten ...

Die neuen Strafbestimmungen zielen nicht auf terroristische Handlungen, denn die stehen schon lange unter Strafe, sondern auf Meinungen. Die Grenzen des Strafbaren sind nicht abzusehen, sie hängen auch nicht vom Verhalten der beschuldigten Person ab, sondern von der Bewertung durch andere, im Klartext durch die Polizei, das Innenministerium und allenfalls durch die Gerichte. Ob eine Veröffentlichung oder Äußerung strafbar ist, ergibt sich in erster Linie aus den Umständen der Publikation und der Stellung der verdächtigten Person: Die Wiedergabe einer Videobotschaft Osama Bin Ladens durch die BBC dürfte weiterhin folgenlos bleiben, das Betrachten dieser Botschaft in einem islamischen Zentrum könnte dagegen dessen BetreiberInnen ins Visier der Polizei rücken. In den Kontext dessen gehört, dass das Innenministerium bereits dabei ist, eine Liste „extremistischer“ Websites, Buchläden, Zentren, Netzwerke und privater Organisationen zusammenzustellen.

Die Blair-Regierung will mit diesen Vorschlägen die seit dem 15. Mai 2005 von 26 Staaten (15 aus der EU) unterzeichnete Europaratskonvention zur „Prävention des Terrorismus“ umsetzen.[2] Einen ähnlichen Straftatbestand hat auch die neue deutsche Bundesregierung angekündigt. Sie knüpft damit an den 1976 eingeführten und 1981 wieder abgeschafften § 88a des Strafgesetzbuchs – verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten – an, der in seiner fünfjährigen Geschichte zwar nur zu einer Verurteilung, aber zu Hunderten von Ermittlungsverfahren, Durchsuchungen und Festnahmen führte.[3]

---

2 Council of Europe Treaty Series (CETS) No. 196, http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=1&CL=GER&NT=196&NU=999

3 Anm. d. Red.: Im Februar 1979 verurteilte das Kammergericht Berlin vier Mitglieder des Berliner „Agit-Druck-Kollektivs“, das seinerzeit auch den Druck von Bürgerrechte & Polizei/CILIP besorgte, zu neun bzw. zwölf Monaten Haft. Die DruckerInnen waren „ersatzweise“ ins Visier der politischen Justiz geraten, weil für das von ihnen gedruckte

„Vorbereitungshandlungen“ in der G8

Seit dem 11. September 2001 erleben strafrechtliche Konzepte dieser Art auf verschiedenen inter- und supranationalen Bühnen ihr Comeback. Im Rahmen der Gruppe der sieben mächtigsten Industriestaaten plus Russland (G8) waren es vor allem die USA, die einerseits auf die Ausweitung „spezieller“ – d.h. geheimer – Ermittlungsmethoden und die Anerkennung ausländischer Geheimdiensterkenntnisse als Beweismittel im Strafverfahren drängten.[4] Zum andern forderten sie die Kriminalisierung so genannter Vorbereitungshandlungen.

Was das heißen sollte, ließ eine auf dem Washingtoner Treffen der G8-Justiz- und Innenminister am 11. Mai 2004 verabschiedete Empfehlung erahnen: Polizei- und Strafverfolgungsbehörden müssten handeln, bevor Anschläge geschehen. Unter Strafe zu stellen seien deshalb die Rekrutierung von Terroristen und die „direkte oder indirekte“ finanzielle und materielle Unterstützung terroristischer Straftaten. Letzteres solle unabhängig von einem Bezug auf einen bestimmten Anschlag und unabhängig davon geschehen, dass die Person weiß, dass sie mit ihrem Verhalten die Begehung zukünftiger Attentate begünstigt.

Die USA, die im Jahre 2004 den Vorsitz in der G8 führten, hatten schon zu Beginn ihrer Präsidentschaft ihren Partnern einen Fragenkatalog präsentiert, der die Qualität der von ihr intendierten Strafbestimmungen verdeutlicht. Frage A.3 lautete: „Besteht Strafbarkeit auch bei einer eher generellen geistigen Haltung, etwa wenn der Rekrutierende/Anstiftende/Unterstützende intendiert oder weiß, dass sein Verhalten künftige nicht näher bestimmte Anschläge fördert?“ Konsequenterweise wird unter A.4 nach Interventionsmöglichkeiten gegen religiöse Führer und karitative Organisationen gefragt.

Den Fragebogen, der zunächst nur an die G8-Staaten ging, präsentierten die USA im Juli 2004 auch der EU, ernteten bei deren Mitgliedstaaten aber zunächst eine eher ablehnende Reaktion.[5] Nur elf der 25

„Info Berliner Undogmatischer Gruppen“ und die darin enthaltenen Artikel zur und Bekennerschreiben der „Bewegung 2. Juni“ keine HerausgeberInnen oder AutorInnen identifiziert werden konnten. Die Revision korrigierte das erste Urteil nur unwesentlich. Die Haft wurde zur Bewährung ausgesetzt, es blieben jedoch ca. 80.000 DM Gerichtskosten; vgl. Tagesspiegel v. 17.10.1980.

4 vgl. Bunyan, T.: Geheimverfahren gegen Terroristen?, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 61-68

5 Ratsdok. 10694/04 v. 28.7.2004 (mit dem Text der Fragen) sowie 12041/04 v. 7.9.2004

Staaten antworteten überhaupt; Österreich beispielsweise sah „schutzwürdige Interessen der Individuen gefährdet“.

„Apologie du terrorisme“

Es ist nicht verwunderlich, dass diese Entwicklung parallel auch im Europarat ihr Echo fand. Mit seinen heute 46 Mitgliedstaaten, darunter die 25 der EU, ist er die „regionale“ Organisation, die seit den 50er Jahren die Entwicklung des internationalen Strafrechts in Europa betreibt. Mit der wachsenden Aktivität der EU auch auf strafrechtlichem Gebiet hat der Europarat keineswegs an Bedeutung verloren. Gerade die EU-Staaten nutzen ihn als Transmissionsriemen, wenn es darum geht, strafrechtliche Konzepte über den Rahmen der Union auszudehnen, wie dies z.B. bei der Cybercrime-Konvention der Fall war.

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 hatte das Ministerkomitee des Europarats schon im November jenes Jahres eine Multidisziplinäre Gruppe Internationaler Kampf gegen den Terrorismus (Multidisciplinary Legal Group on International Action against Terrorism GMT) eingesetzt. Die Gruppe sollte die bestehenden „internationalen Instrumente“ zur Terrorismusbekämpfung überprüfen und gegebenenfalls vorschlagen, auf welchen Gebieten der Europarat aktiv werden sollte. Schon der Zwischenbericht der GMT vom Mai 2002 nannte eine Reihe von Punkten, die zu prüfen seien, darunter „spezielle“ Ermittlungsmethoden, Zeugenschutz und Kronzeugen, vor allem aber Fragen des materiellen Strafrechts.[6] Anders als im Rahmen der G8 stand die Debatte um die Vorverlagerung des Strafrechts hier nicht unter dem Titel der „Vorbereitungshandlungen“, sondern des „incitements“ (Anstiften) bzw. der „apologie du terrorisme“ (wörtlich: Verteidigung, Rechtfertigung). Zur Bearbeitung dieser Fragen kam die GMT jedoch nicht mehr. Das wichtigste Ergebnis ihrer Arbeit war stattdessen ein Zusatzprotokoll zur Terrorismusbekämpfungskonvention aus dem Jahre 1977, das weitere Straftaten für „unpolitisch“ erklärt und damit die Staaten mehr noch als bisher zur Auslieferung verpflichtet.[7]

---

6 www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Fight_against_terrorism/3_CODEXTER/The_GMT/GMT%20Default.asp

7 European Treaty Series, No. 190 v. 15.5.2003, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/190.htm, von 23 Staaten unterzeichnet, von 21 ratifiziert

Bei der Debatte über den Entwurf des Protokolls im Januar 2003 forderte die Parlamentarische Versammlung erneut, der Europarat solle die Erstellung einer umfassenden Konvention zur Terrorismusbekämpfung prüfen und dabei die Arbeiten im Rahmen der Vereinten Nationen berücksichtigen.[8] Dazu setzte das Ministerkomitee auf seiner Oktober-Tagung in Sofia ein Ad-hoc-Terrorismus-Expertenkomitee (CODEXTER) ein, das die Arbeiten der GMT fortführte.

In dem Komitee, dem Gertraude Kabelka vom österreichischen Justizministerium vorstand, war die EU nicht nur durch Delegationen ihrer Mitgliedstaaten und der zehn Beitrittskandidaten, sondern auch durch die Kommission und den Rat vertreten. Regelmäßige Vortreffen „on the spot" sollten ein gemeinsames Auftreten gewährleisten. Vor der zweiten CODEXTER-Tagung einigte sich die EU-Gruppe darauf, dass das Expertenkomitee keine umfassende Konvention anstreben, sondern sich auf die Suche nach Lücken in den internationalen Rechtsinstrumenten machen solle.[9] Das Expertenkomitee des Europarats folgte diesem Ratschlag.

Welche „Lücke" man prioritär stopfen wollte, hatte CODEXTER jedoch bereits auf seiner ersten Sitzung Ende Oktober 2003 entschieden, indem es eine Unterarbeitsgruppe „apologie" einsetzte. Diese stützte sich weitgehend auf ein Forschungsprojekt, das offenbar bereits von der GMT in Auftrag gegeben war. Dessen „analytischer Bericht", der schließlich im Juni 2004 veröffentlicht wurde, besteht im Wesentlichen aus der Auswertung einer reichlich unpräzisen Umfrage unter den Mitgliedstaaten des Europarats.[10] Sie sollten mitteilen, ob es in ihrem Recht Straftatbestände des „incitements to terrorism" und/oder der „apologie du terrorisme" gäbe. Gemäß den 41 Antworten ist dies nur in sechs Staaten der Fall (Bulgarien, Britannien, Dänemark, Frankreich, Ungarn, Spanien). Nur drei – nämlich: Dänemark, Frankreich und Spanien – kennen ein Delikt der „apologie du terrorisme" in dem von den Fragestellern definierten Sinne: des „öffentlichen zum Ausdruck Bringens der Verherrlichung, Unterstützung oder Rechtfertigung von Terroristen oder terroristischen Akten".

---

8 http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA03/EOPI242.htm, Entschließung Nr. 242 (2003) v. 31.1.2003

9 Ratsdok. 7873/04 v. 26.3.2004, vgl. den Erläuternden Bericht zur Konvention, Rn. 13, http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/196.htm

10 s. den Text www.statewatch.org/news/2005/jan/ribbelink.pdf

Die Feststellung, dass das Konzept der „apologie“ offensichtlich dem Strafrecht der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten fremd ist, bewog die Experten jedoch nicht, die Sache ad acta zu legen. Bereits auf der dritten Sitzung von CODEXTER am 6.-8. Juli 2004 präsentierte die Unterarbeitsgruppe erste Vorschläge zur Verankerung entsprechender neuer Straftatbestände in einer zu erarbeitenden Europaratskonvention zur „Prävention des Terrorismus“. Im Dezember lag der Entwurf des Übereinkommens vor, der dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung zugeleitet wurde. Die Minister nahmen im Mai die überarbeitete Version an und öffneten sie für den Beitritt sämtlicher Europaratsstaaten, der Europäischen Gemeinschaft sowie jener Drittstaaten, die wie die USA an der Ausarbeitung beteiligt waren.

Terroristische Straftaten ohne Terrorismus

Die Konvention verpflichtet die unterzeichnenden Staaten neue Straftatbestände zu kreieren: die „öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat“ (Art. 5), die Rekrutierung von Personen zur Begehung solcher Straftaten (Art. 6) und die Ausbildung dazu an Waffen, Sprengstoff oder giftigen Substanzen (Art. 7). Den Begriff der „terroristischen Straftat“ definiert die Konvention unter Bezug auf die diversen Anti-Terror-Konventionen, die bisher im UN-Rahmen geschlossen wurden und im Anhang aufgelistet sind. Hinzu kommen „akzessorische Delikte“ wie die Beteiligung als Komplize oder in einer Gruppe mit dem Ziel, nicht die im Anhang aufgelisteten Konventionsdelikte, sondern die in Art. 5-7 bezeichneten neuen Straftaten zu begehen. Erscheinen „Rekrutierung“ und „Ausbildung“ noch als vergleichsweise konkrete Bestimmungen, so geht in Art. 5 jegliche Bestimmtheit verloren: Als „öffentliche Aufforderung“ soll dabei verstanden werden

> „die Verbreitung oder jedes sonstige öffentliche Zugänglichmachen einer Botschaft mit der Absicht, zur Begehung einer terroristischen Straftat anzustiften, wenn ein solches Verhalten, ob es nun direkt oder nicht für die Begehung terroristischer Straftaten wirbt, die Gefahr hervorruft, dass eine oder mehrere dieser Straftaten begangen werden.“[11]

Das neue Delikt, so heißt es im Erläuternden Bericht, könne sowohl aktiv begangen werden – „Verbreitung“ – als auch passiv – „Zugänglichmachen“ –, Letzteres z.B. durch das Platzieren auf einer Website oder

11 CETS No. 196 a.a.O. (Fn. 2)

durch das Verlinken. Der Text des Artikels lässt keinen Zweifel daran, dass es gar nicht darauf ankommt, ausdrücklich einen Anschlag oder auch nur die Finanzierung einer als terroristisch angesehenen Organisation zu befürworten. Für die Bewertung, ob eine „Gefahr“ im Sinne des Artikels bestehe, sei „der Autor und der Adressat der Botschaft sowie der Kontext“ zu berücksichtigen. Für alle, die es bis dahin noch nicht verstanden haben, legt Art. 8 der Konvention klipp und klar fest, dass es zur Verwirklichung aller neuen Straftatbestände „nicht notwendig ist, dass eine terroristische Straftat tatsächlich begangen wird.“

Der schnelle Schwenk der EU

Der Rat der EU und seine Arbeitsgruppen haben innerhalb eines halben Jahres ihren Standpunkt um 180 Grad gedreht. Noch im Sommer 2004 erschien den meisten Mitgliedstaaten der G8-Fragebogen als eine Zumutung. Die Europaratskonvention, die auf dasselbe Ziel hinausläuft, erhielt dagegen nicht nur ihre Zustimmung, sondern wurde von ihnen maßgeblich mitgestaltet. Unter Nr. 1.3.1. des EU-Anti-Terror-Aktionsplans in der Version von Dezember 2004 erklärte der Rat seine Unterstützung für die „Initiative“ des Europarats. Ein halbes Jahr später wurde unter derselben Nummer vermerkt, dass das Ziel „erreicht“ sei.[12]

Im Vordergrund der EU-internen Diskussion um den Konventionsentwurf vom Dezember 2004 stand nicht so sehr dessen Inhalt, als vielmehr die rein formale „disconnection clause“, die nun in Art. 26 Abs. 3 sowie einer Erklärung am Ende des Vertragswerks verankert ist und auf das spezielle Verhältnis zwischen der ersten und der dritten Säule der EU sowie ihren Mitgliedstaaten verweist. Die wenigen inhaltlichen Bedenken einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich der Formulierung in Art. 5 (bzw. Art. 4 des Entwurfs) ließen sich durch einen in der endgültigen Version enthaltenen Zusatz in der Präambel zerstreuen.[13] Die Unterzeichnerstaaten bekennen darin, „dass diese Konvention nicht das Ziel verfolgt, etablierte Prinzipien der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit anzutasten.“ So einfach ist das.

Tony Bunyan ist Herausgeber von Statewatch in London.

---

12 Ratsdok 16090/04 v. 14.12.2004 sowie 10694/05 v. 27.6.2005

13 Ratsdok. 6049/05 v. 4.2.2005

Schleichende Ausdehnung ins Vorfeld

Aktuelle Entwicklungen des Polizeirechts in der Schweiz

von Viktor Györffy

Das Polizeirecht in der Schweiz befindet sich im Wandel. Neuere gesetzliche Regelungen zeigen, dass die Polizeitätigkeit immer mehr über die bloße Gefahrenabwehr hinaus in den präventiven Bereich vorstößt. Eine bewusste Reflexion dieses Prozesses findet in der Regel nicht statt, gedanklich bewegt man sich weiterhin auf den bisherigen Pfaden.

Bis auf wenige Ausnahmen ist die Polizei in der Schweiz Sache der Kantone. In zahlreichen Kantonen ist das Polizeirecht traditionellerweise kaum gesetzlich geregelt. Auch im Kanton Zürich, immerhin dem bevölkerungsreichsten der Schweiz, fehlt bisher ein umfassender Erlass, der die Befugnisse der Polizei festlegen würde. Detailliertere Regelungen über die polizeiliche Tätigkeit existieren lediglich in Form interner, nicht öffentlich zugänglicher Dienstanweisungen.

Wo der Polizei – wie im Kanton Zürich – eine eigentliche gesetzliche Grundlage fehlt, stützt sie sich bei ihrer Tätigkeit weitgehend auf die polizeiliche Generalklausel. Diese wird definiert als der geschriebene oder ungeschriebene Rechtssatz, welcher die zuständige Behörde ermächtigt, polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Polizeigüter zu treffen, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits erfolgte schwere Störung zu beseitigen.

Soweit sich der Staat auf die polizeiliche Generalklausel stützen kann, darf er ausnahmsweise Grundrechte einschränken, ohne dass er hierfür einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Allerdings kann die polizeiliche Generalklausel einzig in Fällen zeitlicher Dringlichkeit angerufen werden. Sie darf überdies nicht herangezogen werden für Situationen, die voraussehbar sind und immer wieder vorkommen. Damit erscheint es fragwürdig, wenn die Polizei permanent ohne spezifische gesetzliche

Grundlage operiert und sich nur auf die polizeiliche Generalklausel stützt.[1]

Neue Polizeigesetze

Der erste Versuch, im Kanton Zürich ein umfassendes Polizeigesetz in Kraft zu setzen, scheiterte 1983 in einem Referendum. Die Stimmberechtigten befanden die Vorlage für zu polizeifreundlich und lehnten sie mit großer Mehrheit ab. Nachdem in den letzten Jahren einige andere Kantone ihr Polizeirecht überarbeitet haben, hat nun auch der Zürcher Regierungsrat im Sommer 2005 einen neuen Polizeigesetzentwurf vorgestellt, der über weite Strecken Neuaufguss der alten Vorlage ist.[2] Einige Neuerungen hat Zürich von anderen Kantonen abgekupfert.

So soll die Polizei gemäß § 21 des Entwurfs Personen von bestimmten Orten wegweisen, fernhalten oder ihr vorübergehend den Zugang zu einem Ort verbieten können – und zwar u.a. dann, wenn die Person die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder Dritte gefährdet, wenn sie zu einer Ansammlung von Personen gehört, von der eine solche Gefährdung ausgeht oder wenn die Person durch ihr Verhalten beim Publikum, namentlich bei Passanten, Anwohnern oder Geschäftsinhabern, begründet Anstoß oder Furcht bewirkt. In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten wurde, soll ihr die Polizei unter Androhung von Straffolgen für höchstens drei Monate verbieten können, den betreffenden Ort zu betreten. Der Kanton Zürich lehnt sich mit dieser Bestimmung an das Polizeigesetz des Kantons Bern an, das seit 1998 einen ähnlichen Wegweisungsartikel enthält.[3]

Insgesamt findet sich im Entwurf eine überbordende Fülle von polizeilichen Eingriffskompetenzen. Zwar enthält das Gesetz vorweg einige Grundsätze, in denen die zu beachtenden grundrechtlichen Vorgaben anklingen. Diese werden dann aber in den einzelnen Eingriffsnormen gründlich unterlaufen. Praktisch jede erdenkliche polizeiliche Kompe-

---

1 vgl. Häfelin, U.; Müller, G.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 2431 ff. und Rz. 2462 ff.

2 www.rr.zh.ch, Rubrik „Vernehmlassungen"; vgl. die ausführliche Kritik der Demokratischen JuristInnen Zürich (DJZ): www.djz.ch, Rubrik „Vernehmlassungen"

3 vgl. Gasser, K.: Polizei betreibt City-Pflege, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 77 (1/2004), S. 71-76 sowie Györffy, V.: Polizeiliche Wegweisungen in Schweizer Städten, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 56-62

tenz ist in den Entwurf aufgenommen worden. Gleichzeitig sind die Voraussetzungen für den Gebrauch dieser Befugnisse entweder gar nicht benannt oder derart nichtssagend formuliert, dass sie keine effektive Schwelle für den polizeilichen Zugriff bilden.

So ist in § 22 vorgesehen, dass die Polizei „zur Erfüllung ihrer Aufgaben" – also praktisch nach Belieben – Personen anhalten kann, um ihre Identität festzustellen. Damit setzt sich der Entwurf allerdings über höchstrichterliche Vorgaben hinweg: Das Bundesgericht hat sich 1983 zu einer ähnlich lautenden Formulierung aus dem zwei Jahre zuvor erlassenen Polizeigesetz des Kantons Genf geäußert. Es erklärte diese Bestimmung zwar nicht für verfassungswidrig, aber nur, weil es – was konstanter Praxis entspricht – einen Weg fand, die angefochtene Norm mittels einschränkender verfassungskonformer Auslegung zu „retten", so dass von den verfassungswidrigen Intentionen des kantonalen Gesetzgebers nichts mehr übrig blieb. Das Bundesgericht hielt fest, die Befugnis der Polizei zur Durchführung von Identitätskontrollen dürfe nicht zu einer Ausweispflicht für jedermann führen. Eine mündliche Befragung dürfe keinen erniedrigenden oder schikanösen Charakter erhalten oder aus reiner Neugier erfolgen. Der polizeiliche Zugriff müsse aufgrund minimaler objektiver Gründe erfolgen, etwa aufgrund einer Gefahrensituation, wenn die angetroffene Person verdächtigt wird, eine strafbare Handlung begangen zu haben, wenn sie einer gesuchten Person gleicht oder wenn sie zu einer Gruppe von Personen gehört, bei denen aufgrund von gewissen Indizien Grund zur Annahme besteht, einzelne von ihnen befänden sich in einer illegalen Situation, die die Intervention der Polizei rechtfertigt.[4]

Neue Kompetenzen, eingeebnete Eingriffsschwellen

Mit der Fülle der vorgesehenen Eingriffskompetenzen wandelt sich der Charakter der polizeilichen Tätigkeit als solcher. Auf den ersten Blick bleiben die Eingriffsnormen zwar dem herkömmlichen Konzept der polizeilichen Gefahrenabwehr verhaftet. Bei genauerem Hinsehen ist aber zu konstatieren, dass die Kombination von neuen Kompetenzen und eingeebneten Eingriffsschwellen dazu führt, dass sich die Polizei

4 Schweizerisches Bundesgericht: Urteil v. 6.7.1983 i. S. Duvanel, in: Bundesgerichtsentscheidungen (BGE), Bd. 109, Teilband Ia, S. 146 ff. (= BGE 109 Ia 146); deutsche Übersetzung in: Praxis 1983, H. 72, Entscheid Nr. 281

teilweise im rein präventiven Bereich bewegt, in dem von einer konkreten oder auch nur abstrakt bestehenden Gefahr weit und breit noch nichts zu sehen ist. Der polizeiliche Zugriff kann jeden treffen, auch eine Person, die nicht den leisesten Anschein erweckt, dass von ihr eine Gefahr ausgeht. Ein Beispiel dafür ist die in § 34 des Entwurfs vorgesehene Möglichkeit, „zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgabe“ in öffentlich zugänglichen Bereichen Personen oder Sachen offen oder verdeckt zu überwachen und zu diesem Zweck Bild- oder Tonaufnahmegeräte einzusetzen.

Als weitere Tendenz ist auszumachen, dass der Polizei Aufgaben zugedacht werden, die ihr nach herkömmlichem Verständnis nicht zukommen. So erlaubt es § 27, eine Person u.a. dann in Gewahrsam zu nehmen, wenn sie „voraussichtlich der fürsorgerischen oder vormundschaftlichen Hilfe bedarf“. Die Polizei mutiert so zu einer (mit Zwangskompetenzen ausgestatteten) Sozialhelferin. Überdies ist in § 30 die Möglichkeit vorgesehen, eine Person aus dem Gewahrsam heraus irgendwelchen nicht näher umschriebenen „Stellen“ zuzuführen. Die Polizei hätte also die Befugnis, jemanden festzuhalten, bis sie ihn beispielsweise im Büro der Sozialhilfe abliefern kann.

Fehlende Reflexion

Diese schleichende Ausdehnung der Polizeitätigkeit ist nicht nur im Kanton Zürich zu beobachten. Es ist auch nicht untypisch, dass es in diesem Zusammenhang an einer rechtstechnischen Durchdringung der Materie fehlt und der Funktionswandel der Polizei weitgehend unreflektiert bleibt. Auch das Bundesgericht ist vor diesem Phänomen nicht gefeit, wie eine Entscheidung aus dem Jahre 2002 zeigt, bei der das Bundesgericht die Rechtmäßigkeit eines neuen Artikels 8a der Polizeiverordnung des Kantons Graubünden zu beurteilen hatte. Anlass für die neue Bestimmung war das World Economic Forum (WEF), das jährlich während einer Woche in Davos stattfindet. Seitdem dieses Treffen von Staatsoberhäuptern und Wirtschaftskapitänen ins Blickfeld der globalisierungskritischen Bewegung geraten ist, rechnet der Kanton Graubünden jeweils mit Ausschreitungen und mobilisiert Polizeikräfte aus der ganzen Schweiz (und aus Deutschland), um die Gegend in und um Davos abzusichern. Der neue Artikel der kantonalen Polizeiverordnung hat die Polizeibeamten mit umfassenden Wegweisungs- und Fernhaltebefugnissen ausgestattet.

Das Bundesgericht befand die neuen Bestimmungen für rechtmäßig. Es war der Meinung, diese gingen nicht über das hinaus, was die Polizei aufgrund der polizeilichen Generalklausel ohnehin schon darf.[5] Damit geriet dem Gericht allerdings die Realität aus dem Blickfeld: Die Polizei führt gestützt auf die neuen Bestimmungen während des WEF jeweils weit außerhalb von Davos rigorose Zutrittskontrollen durch, in denen mitunter alle hängen bleiben, die in den Augen der Polizei nach Demo oder Krawall aussehen. Von einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr, wie sie die polizeiliche Generalklausel voraussetzt, kann in so einer Situation regelmäßig nicht die Rede sein. Die Polizei bewegt sich dabei vielmehr weit im Vorfeld der Gefahrenabwehr.

Polizeilicher Datenhunger

Im Bereich der Datenbearbeitung operiert die Zürcher Polizei bisher ohne gesetzliche Grundlage, was weder mit der Bundesverfassung noch mit dem kantonalen Datenschutzgesetz vereinbar ist. Das soll nun behoben werden. Das vor rund einem Jahr beschlossene Polizeiorganisationsgesetz (POG) enthält eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung und wird demnächst zusammen mit der Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung) in Kraft gesetzt.[6] Auch der Entwurf des Polizeigesetzes enthält Bestimmungen über die Datenbearbeitung (§§ 50 ff.). Mit der Einsicht, dass sich die Polizei endlich eine gesetzliche Grundlage geben muss, wenn sie weiterhin Daten bearbeiten will, scheint sich das Verständnis für den Datenschutz allerdings weitgehend erschöpft zu haben: An der bisherigen Praxis der polizeilichen Datenbearbeitung wurde von datenschützerischer Seite nicht nur die fehlende gesetzliche Grundlage bemängelt, sondern auch der Umstand, dass die Datenbank der Polizei oft falsche und veraltete Informationen enthält. Wer einmal aufgrund eines laufenden Strafverfahrens in den Polizeicomputer geraten ist, bleibt darin gespeichert, ohne dass das Ergebnis des Strafverfahrens später nachgetragen würde. Auch in anderen Konstellationen war die Korrektur unrichtiger Einträge bisher eine dornenvolle Geschichte. Nach dem Willen der Polizei soll

5 Schweizerisches Bundesgericht: Urteil v. 26.8.2002, Az.: 1P91/2002, BGE 128 I 327; vgl. Györffy, V.: Von der Festung zum Sportstadion. Auch 2003: keine Demonstration gegen das WEF in Davos, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 74 (1/2003), S. 68-75

6 www.sk.zh.ch/internet/sk/de/mm/mm2005q3/193_Polizeiorganisationsg.html

zwar in Zukunft die Berichtigung falscher Daten erleichtert werden. Die Polizei ist aber weiterhin nicht bereit, ihre Daten in Bezug auf den Stand eines Strafverfahrens aktiv nachzuführen. Wer seine Daten berichtigt haben will, soll sich selber darum kümmern.

Im Entwurf des Polizeigesetzes soll nun zusätzlich für eine – bereits bestehende – Hooligan-Datenbank eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Anlass dafür ist die Fußball-Europameisterschaft, die 2008 in Österreich und der Schweiz ausgetragen wird.[7] Die Polizei soll Daten über gewaltbereite Personen bearbeiten und an gefährdete Stellen und Personen weiterleiten können. Der Begriff der „gewaltbereiten Person" stammt aus der politischen Debatte und ist kaum justiziabel. Es wäre praktisch dem Belieben der Polizei überlassen, wen sie mit diesem Label versehen und in die Hooligan-Datenbank einspeisen will. Einmal erfasst, sollen die Daten zehn Jahre gespeichert bleiben.

Die Polizeigesetz-Vorlage des Zürcher Regierungsrates ist von verschiedener Seite kritisiert geworden. Die Kritik richtet sich in erster Linie gegen den geplanten Wegweisungsartikel. Der Entwurf wird nun noch einmal von der Verwaltung überarbeitet und dann ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Am Ergebnis der parlamentarischen Beratung und einer eventuellen Volksabstimmung wird sich ablesen lassen, in wie weit der im Entwurf zum Ausdruck kommende Paradigmenwandel in der Polizeitätigkeit von den Politikern und von der Stimmbevölkerung des Kantons mitgetragen wird. Vorausgesetzt, man ist sich dieses Wandels überhaupt bewusst. Dass die Zürcher Regierung in den Erläuterungen zum Entwurf kühn behauptet, es gehe nur darum, die bestehenden geschriebenen und ungeschriebenen Regelungen, einschließlich der grundrechtlichen Vorgaben, zusammenzufassen, lässt nichts Gutes ahnen.

Viktor Györffy ist Rechtsanwalt in Zürich und St. Gallen und Mitglied der Redaktion von plädoyer, Magazin für Recht und Politik.

---

7 Die EURO 08 hat auch den Gesetzgeber des Bundes auf den Plan gerufen: Das Parlament ist gerade dabei, „Massnahmen gegen Gewaltpropaganda und gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen" zu verabschieden; ein Teil der vorgesehenen Maßnahmen würde die Kompetenzen des Bundes eindeutig sprengen. Vgl. www.parlament.ch; www.admin.ch/ch/d/ff/2005/5613.pdf

Aktenberge bis zum Mond

EU beschließt Vorratsspeicherung von Verbindungsdaten

von Mark Holzberger

Die Telekom-Firmen sollen sämtliche Verbindungsdaten, die bei elektronischen Kommunikationsvorgängen innerhalb der EU anfallen, bis zu zwei Jahren speichern. Dies beschlossen die Innen- und JustizministerInnen der EU im Dezember 2005 – mit Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Dieser Beschluss war im Vorfeld einer intensiven Kritik ausgesetzt – auch im Europäischen Parlament (EP). Vor dessen Plenum hatte der britische Innenminister Charles Clarke am 7. September 2005 darauf hingewiesen, dass sich die Nutzung von Verbindungsdaten für die schnellen Ermittlungserfolge nach den Anschlägen auf die Londoner U-Bahn im Juli 2005 als „äußerst wertvoll" erwiesen habe.[1] Die britische Regierung kann sich jetzt einen doppelten Erfolg an die Brust heften: Sie hat innerhalb ihres zu Ende gehenden Präsidentschaftshalbjahres eine umstrittene Regelung durchgesetzt, und sie hat das EP einmal mehr zum Anhängsel der Exekutive degradiert.

Ende April 2004 hatten Frankreich, Großbritannien, Irland und Schweden auf der Tagung des Rates für Justiz und Inneres einen gemeinsamen Vorschlag für einen sog. Rahmenbeschluss vorgelegt, der die Praxis der Vorratsspeicherung von Kommunikationsdaten in der EU harmonisieren sollte.[2] Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits einige, aber längst nicht alle Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, die die Anbieterfirmen dazu verpflichten, Verbindungsdaten für den Zugriff durch Polizei und/oder Geheimdienste zu speichern. Solche nationalen Regelungen waren möglich, seitdem der Rat im Jahre 2002 – ebenfalls mit Zu-

1 EP-Plenarprotokoll P6_PV(2005)09-07
2 Ratsdok. 8958/04 v. 28.4.2004

stimmung des EP – die bis dahin geltende EU-weite Regelung – Speicherung nur zu Abrechnungszwecken – durchlöchert und eine Öffnungsklausel in die Richtlinie über den Datenschutz bei der elektronischen Kommunikation eingefügt hatte.[3] Dass die angestrebte EU-weite Vereinheitlichung die „Bedürfnisse" von Polizei und Geheimdiensten bedienen würde, verstand sich fast von selbst. Eine Beseitigung der Unterschiede hinsichtlich der Art der zu speichernden Daten und der für die Vorratsspeicherung geltenden Bedingungen sei – so der Rat – aber auch für einen funktionierenden Binnenmarkt elektronischer Dienstleistungen erforderlich und entspreche den Interessen der Anbieterfirmen.

Diese sollten nun zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten sämtliche bei ihnen anfallenden Verbindungsdaten für einen Zeitraum von mindestens zwölf und höchstens 36 Monaten speichern: alle Verkehrs- und Standortdaten (einschließlich Teilnehmer- und Nutzerdaten), die im Rahmen von Telefonie, SMS-Kurzmitteilungen und Internet-Protokollen (einschließlich E-Mails und Internet-Telefonie) erzeugt werden. Nicht erfasst werden sollten dagegen die Inhalte der Kommunikation. Den nationalen Strafverfolgungsbehörden wollte der Rat einen möglichst problemlosen Zugang zu den gespeicherten Daten ermöglichen.

Rat versucht das Europäischen Parlament auszubooten

Mit der Entscheidung, seine weitreichenden Pläne in die Form eines Rahmenbeschlusses zu packen, hatte der Rat eine geschickte, aber europarechtlich heikle Wahl getroffen. Der Entwurf versuchte nämlich zwei Aspekte zu regeln, die zu zwei verschiedenen Rechtsbereichen gehören:

- Die Verpflichtung privater Anbieter von Kommunikationsdienstleistungen zur Speicherung der genannten Daten fällt in das für den Binnenmarkt einschlägige Gemeinschaftsrecht der ersten Säule. Hier werden auf der Grundlage des EG-Vertrags Richtlinien produziert.
- Regelungen über den Zugang von Polizei, Justizorganen oder Geheimdiensten zu diesen Daten sowie über deren Austausch gehören dagegen zur sog. dritten Säule (EU-Vertrag). Hier kommt in der Tat der Rahmenbeschluss als Rechtsform in Frage.

3 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG) L 201 v. 31.7.2002, S. 37 ff.

Der Wahl der jeweiligen Rechtsgrundlage kam insofern besondere Bedeutung zu, als das EP im Rahmen der ersten Säule (EGV) über ein Mitentscheidungsrecht verfügt, wohingegen es bei Rechtsakten der dritten Säule (EUV) vom Ministerrat lediglich konsultiert werden muss. Und auch die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sind bei Richtlinien, die auf Grundlage des EGV erlassen werden, deutlich größer, als dies z.B. bei Rahmenbeschlüssen der Fall ist. Kein Wunder also, dass der Rat versuchte, seine Pläne vollständig auf Grundlage des EU-Vertrages durchzuboxen. Dumm nur, dass dieser Taktik ausgerechnet der Juristische Dienst des Rates widersprach.[4]

„Ist dies die Gesellschaftsform, in der wir leben wollen?"

Das EP hatte versucht, das Ausmaß der mit der Vorratsspeicherung verbundene Datenaufkommen wie folgt zu illustrieren: Wenn sämtliche von dem Vorschlag umfasste Verkehrsdaten tatsächlich gespeichert werden müssten, dann würde „im Netz eines (!) großen Internet-Providers bereits bei heutigem Verkehrsaufkommen eine Datenmenge von 20 - 40.000 Terabyte anfallen. Dies ist ein Datenvolumen, das ungefähr 4 Mio. km gefüllter Aktenordner entspricht – dies entspricht wiederum zehn Aktenbergen, die jeweils von der Erde bis zum Mond reichen würden. Bei dieser gewaltigen Datenmenge würde ein einmaliger Suchlauf bei einem Einsatz der vorhandenen Technik ohne zusätzliche Investitionen 50-100 Jahre dauern. Die rasche Verfügbarkeit der angeforderten Daten ist somit", so formuliert es das EP vornehm, „zu bezweifeln".

90 Bürgerrechts- und Datenschutzorganisationen (unter ihnen das „Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit", die „Humanistische Union", der „Chaos Computer Club" und „Statewatch") und 80 (vornehmlich kleinere) Unternehmen der Internetbranche haben seit September 2004 einen von „Privacy International" und der „European Digital Rights Initiative" initiierten Aufruf unterzeichnet und sich nochmals im September 2005 mit einem offenen Brief an die EP-Abgeordneten gewandt.[5] Ihre Argumentation:

Zum einen verletze eine vollständige und unterschiedslose Erfassung sämtlicher in der EU anfallender Verbindungsdaten den grund-

4 Ratsdok. 7688/05 v. 5.4.2005; zum selben Ergebnis war auch der Juristische Dienst der EU-Kommission gelangt, vgl. SEC (2005) 420 v. 22.3.2005.

5 www.privacyinternational.org

rechtlichen Persönlichkeitsschutz im Kern. Eine lückenlose Erfassung von Verbindungsdaten würde es ermöglichen, Profile nicht nur des Kommunikationsverhaltens der Betroffenen, sondern auch ihrer – telekommunikationsgestützten – Aktivitäten, Interessen und Vorlieben zu erstellen. Der Staat müsse seinen BürgerInnen die Möglichkeit lassen, sich durch eine bewusste Steuerung ihres Verhaltens, einer polizeilichen Überwachung entziehen zu können.

Zum anderen bezweifeln die Organisationen die offizielle Begründung, die Vorratsdatenspeicherung erleichtere die Strafverfolgung im Allgemeinen und die Bekämpfung des Terrorismus im Besonderen. Die Beweiskraft von Verbindungsdaten sei nämlich beschränkt: Denn ohne die Erfassung des Inhalts ließe sich ein Kommunikationsvorgang nur sehr vage dem Besitzer eines Telefons oder eines Internetzugangs zuweisen – zumal die Kommunikationsunternehmen im Zeitalter von Prepaid- und Flat-Tarifen immer weniger einzelne Verbindungsdaten erfassen, da sie diese zur Abrechnung nicht mehr benötigen.

Eine Vorratsdatenspeicherung könne (wie Fingerabdrücke, DNA-Profile etc.) ohne Zweifel für die polizeiliche Ermittlungsarbeit „hilfreich sein. Vor diesem Hintergrund muss das EP eine grundlegende Entscheidung treffen: Ist dies die Gesellschaftsform, in der wir leben wollen? In einer Gesellschaft, in der alle unsere Handlungen erfasst und alle unsere zwischenmenschlichen Kontaktaufnahmen überwacht werden?“

Weder erforderlich noch geeignet

Der Datenschutzbeauftragte der EU (European Data Protection Supervisor – EDPS), Peter Hustinx,[6] sowie die Datenschutzbeauftragten der Mitgliedstaaten[7] haben die Pläne von Rat und Kommission zur Vorratsspeicherung u.a. mit Hinweis auf Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgelehnt. Die Vorratsspeicherung – und sei es auch nur die Erfassung von reinen Verbindungsdaten – stelle einen Eingriff in das durch Artikel 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützte „Recht auf Achtung der Korrespondenz“ dar. Die Frage sei allerdings, ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt wäre. Nach Art. 8 Abs. 2 könne das in einzelnen Ausnahmefällen der

6 ABl. EG C 298 v. 29.11.2005, S. 1 ff.

7 Working paper 113 v. 21.10.2005, www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2005/wp113_en.pdf

Fall sein, wenn dies gesetzlich vorgesehen sowie in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist[8] und für einen legitimen Zweck (z.B. die nationale oder öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung oder Verhütung von Straftaten) geschehe. Den Nachweis „der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Pflicht zur Vorratsspeicherung" blieben Rat und Kommission aber schuldig. Für die Datenschutzbeauftragten stellte „eine Vorratsspeicherung an sich keine geeignete oder wirksame Reaktion dar."

Sie forderten daher, die Zahl der erfassten Daten deutlich zu reduzieren und die Speicherfristen auf 6-12 Monate zu begrenzen. Die Vorratsspeicherung dürfe nur der Verhütung und Bekämpfung einzelner schwerer Straftaten dienen. Der Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu den Daten müsse einer gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Sie dürften ausschließlich im Zusammenhang mit einer spezifischen Straftat – und nicht für anderweitige Ermittlungsvorgänge – verwendet werden. Und schließlich müssten die Datenschutzvorschriften deutlich verbessert werden.

Als Tiger gesprungen, als Bettvorleger gelandet

Das EP hatte noch am 27. September 2005 den Rahmenbeschlussentwurf des Rates vollmundig abgelehnt.[9] Eine Große Koalition aus Konservativen und Sozialisten aber hat gegen den Widerstand von Linken und Grünen den Forderungen des Rates schließlich zum Durchbruch verholfen. Dieser Durchbruch erfolgte in einem vertraulichen „Trialog" zwischen dem Rat, der Kommission und einer Delegation des EP – einer höheren Form der Kungelei, bei der die Exekutive immer am längeren Hebel sitzt. Mit diesen Verhandlungen kam man dem Wunsch der britischen Ratspräsidentschaft entgegen, die die Vorratsspeicherung noch in ihrer Amtszeit unter Dach und Fach bringen wollte.

Zunächst musste dabei der Beratungsgegenstand geklärt werden: Auf dem Tisch lagen zum einen der Rahmenbeschlussentwurf des Rates (gegen den die genannten grundlegenden europarechtlichen Bedenken bestanden). Zum andern hatte die EU-Kommission im September 2005 den Vorschlag einer Richtlinie, also eines Rechtsakts im Rahmen der

8 in der Formulierung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: bei einem „zwingenden gesellschaftlichen Bedarf", Urteil Klass v. BRD v. 18. 11.1977

9 EP-Beschluss v. 27.9.2005 (A6-0174/2005)

ersten Säule präsentiert.[10] Auf seiner Tagung Mitte Oktober verabschiedete sich der Rat von seinem Rahmenbeschluss. Dieser werde nur noch von „einigen Delegationen bevorzugt", heißt es in der Presseerklärung. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war nun „bereit, auch eine Richtlinie anzunehmen".[11]

Das EP seinerseits dampfte gleich zu Beginn dieser trilateralen Verhandlungen – unter Leitung des liberalen Abgeordneten Alexander Alvaro – seine ursprünglich 250 Änderungsanträge auf 19 Punkte ein.[12] Strittig blieben hingegen:

- Der Zweck der Speicherung: Der Rat wollte die Vorratsspeicherung für Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung sämtlicher (!) Straftaten zulassen. Die Kommission wollte dies einschränken auf „schwere Straftaten wie Terrorismus und organisierte Kriminalität" (Art. 1 Abs. 1). Das EP hingegen favorisierte den illustren Katalog von 32 Deliktgruppen, der schon im Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl enthalten ist.
- Die Speicherungsfristen: Der Rat wollte die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die Verbindungsdaten zumindest innerhalb eines Zeitraumes von zwölf bis 24 Monaten aufzubewahren. Den Mitgliedstaaten sollte es jedoch freigestellt bleiben, national auch längere Speicherfristen zu beschließen. Die Kommission wollte eine Speicherungsdauer von sechs Monaten für Internet- und zwölf Monaten für Telefondaten (Art. 7). Das EP wiederum verlangte, dass sämtliche auf Vorrat gespeicherten Daten nach spätestens 12 Monaten gelöscht werden müssten.

Eine wichtige Veränderung ergab sich während der Verhandlungen hinsichtlich des Zugangs zu diesen Verbindungsdaten: Zunächst hatte das EP argumentiert, dass die Frage des Zugangs Gegenstand des EU-Vertrages (3. Säule) sei und daher keinen Eingang in eine Richtlinie, also ein Rechtsinstrument der 1. Säule, finden könne. Dementsprechend hatte die Kommission in ihrem Richtlinienvorschlag auch auf Regelungen über den Zugang für Polizeibehörden oder Geheimdienste verzichtet. Eine Richtlinie aber, die nur das Speichern, nicht aber den Zugang regelt, war jedoch für den Rat völlig inakzeptabel. Und so einigte man

10 KOM(2005) 438 v. 21.9.2005 = Ratsdok. 12671/05 v. 27.9.2005
11 Ratsdok. 12645/05 v. 12.10.2005, S. 9
12 EP-Berichtsentwurf PE 364.679v01-00 v. 17.11.2005

sich nun – übrigens ohne weitere Begründung – darauf, den Richtlinienvorschlag der Kommission um Regelungen über den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zu ergänzen.[13]

Die Frage der Rechtsgrundlage mag aus bürgerrechtlicher Sicht zweitrangig erscheinen, da die Frage des Zugangs mit der Zulassung der Vorratsspeicherung ja ohnehin irgendwann hätte geregelt werden müssen. Festzuhalten ist aber, dass das EP es nicht vermocht hat, aus diesem Zugeständnis Kapital zu schlagen für die relevante Frage, wie denn dieser Zugang in der Praxis ausgestaltet werden sollte. Hier vertraten Rat und EP ursprünglich völlig unterschiedliche Konzepte: Während das EP verlangte, dass diese Informationen nach Art. 3 Abs. 2 nur „nach Genehmigung durch die Justizbehörden" erfolgten dürfe, wollte der Rat es komplett den Mitgliedstaaten überlassen, wem sie unter welchen Bedingungen Zugang zu diesen Daten ermöglichen wollen.

Auf seiner Sitzung am 2. Dezember hat der Rat für Inneres und Justiz dem EP ein denkwürdiges Ultimatum gestellt: „Sofern das EP genau die (vom Rat vorgeschlagene Fassung des Richtlinienvorschlags, M.H.) beschließt ... wäre der Rat in der Lage, die Richtlinie in der somit geänderte Fassung anzunehmen."[14] Das Plenum des Parlamentes sollte nicht einmal die Chance haben, ein Komma in der im Hinterzimmer des Trialogs ausgehandelten Version abzuändern. In den zentralen Punkten hat sich der Rat lediglich auf kosmetische Änderungen eingelassen:

- Zweck: Zwar sollen Verbindungsdaten nur noch zum „Zweck der Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten" auf Vorrat gespeichert werden (Art. 1 Abs. 1), die „Verhütung" ist aus dieser Auflistung verschwunden. Was aber diese schwere Straftaten sein sollen, das soll jeder EU-Staat selbst festlegen können. Der vom EP vorgeschlagene Deliktgruppen-Katalog des Europäischen Haftbefehls soll hierbei – wie es in der Anlage III heißt – lediglich „angemessen berücksichtigt" werden.
- Speicherungsfristen von mindestens sechs bis 24 Monaten (Art. 7) einschließlich der schon erwähnten Öffnungsklausel für längere

13 Auch der EDPS empfahl ein solches Vorgehen, vgl. ABl. EG C 298 v. 29.11.2005, Ziff. 40: Regelungen über den Zugang seien „unverzichtbar, um sicherzustellen, das die Vorratsspeicherung unter gebührender Achtung der Grundrechte (Art. 6 Abs. 1 EUV) erfolgt"; welche der verhandelnden Parteien für die Achtung sorgen sollte, bleibt das Geheimnis des EDPS.

14 Ratsdok. 15449/05 v. 6.12.2005

Aufgrund der Richtlinie zu speichernde Daten

I. Telefonfestnetz und Mobilfunk

1. Identifizierung der Quelle einer Nachricht: Rufnummer des anrufenden Anschlusses und Name sowie Anschrift des Teilnehmers/registrierten Benutzers
2. Ermittlung des Bestimmungsziels einer Nachricht: Die angewählte Nummer; ggf. auch die, an die ein Anruf um- oder weitergeleitet wird sowie Name und Anschrift des Teilnehmers / registrierten Benutzers
3. Datum sowie Beginn und Ende eines Kommunikationsvorgangs
4. Art des in Anspruch genommenen Telefondienstes
5. Ermittlung der Endeinrichtung von Nutzern:
   - Rufnummern des anrufenden und angerufenen Anschlusses
   - beim Mobilfunk: die internationale Mobilteilnehmer- und -gerätekennung (IMSI + IMEI) des anrufenden und des angerufenen Anschlusses
   - bei Prepaid-Diensten: Datum und Uhrzeit der ersten Aktivierung des Dienstes und die Kennung des Standorts (Cell-ID), an dem die Aktivierung erfolgte

II. Internetnutzung, Internet-E-Mail und Internet-Telefonie (VOIP)

1. Identifizierung der Quelle einer Nachricht:
   - zugewiesene Rufnummer
   - Name und Anschrift des Teilnehmers / registrierten Benutzers, dem zum Zeitpunkt der Verbindung eine IP-Adresse, Benutzerkennung oder Rufnummer zugewiesen war
2. Ermittlung des Bestimmungsziels einer Nachricht:
   - die Benutzerkennung oder Rufnummer des vorgesehenen Empfängers eines Anrufes mittels VOIP
   - Name und Anschrift des Teilnehmers / registrierten Benutzers und die Benutzerkennung des vorgesehenen Nachrichtenempfängers
3. Datum und Uhrzeit der An- und Abmeldung
   - beim Internet-Zugangsdienst auf der Grundlage einer bestimmten Zeitzone, zusammen mit der einer Verbindung zugewiesenen dynamischen oder statischen IP-Adresse, und die Benutzerkennung des Teilnehmers / des registrierten Benutzers
   - beim Internet-E-Mail-Dienst oder beim VOIP-Dienst auf der Grundlage einer bestimmten Zeitzone
4. Der in Anspruch genommene Internet-Dienst
5. Ermittlung der Endeinrichtung von Nutzern
   - Rufnummer des anrufenden Anschlusses für den Zugang über Wählanschluss
   - der DSL-Anschluss oder ein anderer Endpunkt des Urhebers des Kommunikationsvorgangs

III. Ermittlung des Standorts mobiler Geräte

- die Standortkennung (Cell-ID) bei Beginn der Verbindung
- Daten zur geografischen Ortung von Funkzellen durch Bezugnahme auf ihre Cell-IDs während des Zeitraums, in dem die Vorratsspeicherung erfolgt

Fristen auf nationaler Ebene. Polen hat bereits eine Speicherungsdauer von 15 Jahren angekündigt.

- Zugang: Über die Weitergabe der Daten „an die zuständigen nationalen Behörden“ – ob Polizei bzw. Geheimdienste bleibt offen – sollen, wie vom Rat immer gefordert, die Mitgliedstaaten selbst entscheiden (Art. 3a). Die EP-Forderung, den polizeilichen Zugriff auf die Daten an eine richterliche Genehmigung im Einzelfall zu binden, wäre damit vom Tisch.

Das EP segnete den „Kompromiss“ am 14. Dezember 2005 mit 378 zu 197 Stimmen bei 30 Enthaltungen ab. Alexander Alvaro, der Berichterstatter des Innenausschusses, wollte dieses Ergebnis nicht mittragen und zog seine Unterschrift von dem Bericht zurück.

Ein normales Parlament

Das EP ist damit zum zweiten Mal in der Frage der Verbindungsdaten eingeknickt: 2002 gab es den Grundsatz preis, dass Verbindungsdaten nur für Abrechnungszwecke zu speichern sind, und akzeptierte eine verhängnisvolle Öffnungsklausel für nationale Regelungen. Jetzt hat es – geradezu konsequent – eine EU-weite Regelung zur Vorratsspeicherung akzeptiert, die kaum umfassender hätte sein können. Dies ist umso ärgerlicher, als das EP in beiden Fällen – anders als bei Fragen, die nur in den Bereich der dritten Säule fallen – eine relativ starke Position hat und sich den Zumutungen der Exekutive hätte verweigern können.

In den vertraulichen Verhandlungen mit Rat und Kommission hat die EP-Delegation es nicht einmal geschafft, Minimalia herauszuschlagen – wie etwa die richterliche Genehmigungspflicht für den polizeilichen Datenzugriff, die nach den deutschen Erfahrungen allenfalls symbolischen Charakter hätte. Die beschlossene Richtlinie ist vielmehr ein Signal an die nationalen Exekutiven und ihre Gesetzgeber, alle Bemühungen um eine Einschränkung der Überwachungswut getrost abzuwehren. Das EP hat damit bewiesen, dass es seinen ganzen Willen aufbietet, ein normales Parlament zu werden – eines in dem staatstragende Parteien ganz höflich und verantwortlich ihren Bückling vor dem Staatsschutz machen. Kann man freundlicher sein?

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

Mehr Staat wagen

Innere Sicherheit und die Vorhaben der großen Koalition

von Norbert Pütter

Nicht mehr „Freiheit", sondern mehr Staat verheißt das Regierungsprogramm für die Innere Sicherheitspolitik der nächsten Jahre: Ausweitung des Strafrechts, Ausbau von Vorfeldbefugnissen, Verflechtung von Polizei und Geheimdiensten, Verwischung von Militär- und Polizeiaufgaben ... Am Ende der „zweiten Gründerjahre", die die Bundeskanzlerin in ihrer Regierungserklärung[1] ankündigte, wird der Sicherheitsstaat Deutschland weiter ausgebaut worden sein.

Ihrer Natur nach sind Koalitionsvereinbarungen Kompromisse, bei denen alle Beteiligten Abstriche von ihren eigentlichen Vorhaben machen müssen. In den Fragen Innerer Sicherheitspolitik fiel der Regierungskompromiss leicht, weil jenseits aller parlamentarisch-publizistischen Scheingefechte seit Jahrzehnten Einigkeit zwischen CDU/CSU und SPD darüber besteht, wie „Innere Sicherheit" hergestellt werden soll. Für die Bürgerrechte ist die große Koalition im Bund die denkbar negativste Regierungsvariante, weil die rechtsstaatlich/bürgerrechtlich motivierten Skrupel, durch die sich Bündnisgrüne und – neuerdings wieder – FDP neben ihren großen Wunschpartnern zu profilieren suchten, als hemmende Elemente ausfallen. So kann die „große Koalition der Inneren Sicherheit" nun endlich ungehindert umsetzen, was sie unter „Freiheit wagen" versteht.

Betrachtet man zunächst das, was als „Sicherheitsarchitektur" der Bundesrepublik bezeichnet wird, also die Aufgaben- und Arbeitsteilung verschiedener Behörden, so standen in den letzten Jahren drei Themen-

1 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel v. 30.11.2005, s. www.bundeskanzlerin.de/bk/root,did=45776.html

komplexe im Zentrum der Diskussion: die Befugnisse des Bundeskriminalamtes (BKA), das Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten und der Einsatz der Bundeswehr im Innern. Der Koalitionsvertrag schlägt für diese Fragen je unterschiedliche Lösungen vor.[2]

Bislang hat das BKA keine eigenständigen „Vorfeldbefugnisse", d.h. für Tätigkeiten der Verdachtsgewinnung, die nicht auf die Strafprozessordnung gestützt werden können, ist das BKA auf die Landespolizeien angewiesen. Im Terrorismusbekämpfungsgesetz vom Januar 2002 konnte das Bundesinnenministerium seine Pläne zur Ausweitung der BKA-Befugnisse nur in abgeschwächter Form durchsetzen. Otto Schily scheiterte aber nicht an parteipolitischen Widerständen, sondern an denen der Länder: Diese wollten verhindern, dass ihre Landespolizeien durch eine noch weiter gestärkte Zentrale an den Rand gedrängt würden. Die Debatte um BKA-Vorfeldkompetenzen wurde in der „Föderalismuskommission" fortgeführt. Nach deren Vorschlag soll der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit erhalten für „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht". Diese Grundgesetzänderung wollen die Koalitionsparteien nun umsetzen. Damit ist der Weg für weitere Vorfeldaktivitäten des BKA geebnet.

Polizei, Nachrichtendienste, Bundeswehr

Wenig enthält der Koalitionsvertrag zum Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten. Die Arbeit des – in einer rechtlichen Grauzone angesiedelten – Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums in Berlin will die Koalition „weiter verbessern". Dies will sie wohl zum einen durch die neu zu schaffenden Präventivbefugnisse des BKA erreichen. Zum anderen will die Koalition den Vorarbeiten der Innenministerkonferenz folgend „schnellstmöglich eine Antiterrordatei schaffen"; abzuwarten bleibt, ob sich das Modell der Indexdatei durchsetzt oder ob Dienste und Polizeien gegenseitige Volltextzugänge zu ihren jeweiligen Informationen erhalten. Überprüfen will die neue Regierung ferner,

2 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD v. 11.11.2005, www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf. Sofern nicht anders angegeben, entstammen alle Zitate diesem Text.

„inwieweit rechtliche Regelungen, etwa des Datenschutzes, einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus und der Kriminalität entgegenstehen“. Der freie Datenaustausch zwischen Geheimdiensten und Polizeien ist damit ebenso angekündigt wie die – allerdings erst vage angedeutete – Senkung datenschutzrechtlicher Standards.

Vermeintlich deutliche Unterschiede zwischen den neuen Koalitionspartnern gab es im Wahlkampf über die Frage des Einsatzes der Bundeswehr im Innern. Die parlamentarischen Initiativen von Seiten der CDU, der Bundeswehr im Staatsinnern die Abwehr terroristischer Gefahren zu ermöglichen, waren an der Ablehnung der SPD gescheitert.[3] Stattdessen favorisierte die SPD Teilregelungen wie etwa im Luftsicherheitsgesetz und eine weite Interpretation von „Amtshilfe“, durch die das Militär im Innern vermehrt tätig werden sollte.[4] Da die Koalitionäre sich darin einig sind, dass „äußere und innere Sicherheit immer stärker ineinander(greifen)“ lag eine Einigung nahe: Man wartet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz ab, um dann zu prüfen, „ob und inwieweit verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf“ besteht. Wohin die gemeinsame Reise geht, wird in den Vereinbarungen über die Zukunft der Bundeswehr deutlich: Für Ende 2006 verspricht die Koalition die Vorlage eines „Weißbuchs“, das auch „eine Festlegung der Aufgaben und der Zusammenarbeit der für Sicherheit verantwortlichen Institutionen innerhalb einer umfassenden nationalen Sicherheitsvorsorge“ beinhalten soll. Angesichts der terroristischen Bedrohungen sei die „äußere von der inneren Sicherheit nicht mehr trennscharf zu unterscheiden“, die „Landesverteidigung“ stehe vor veränderten Bedingungen. Das „Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit wird weiter ausgebaut.“ Die Bundesregierung werde „Initiativen vorlegen“, soweit „gesetzlicher oder verfassungsmäßiger Regelungsbedarf“ bestehe. Im Klartext heißt dies: Die vermehrte Tätigkeit der Bundeswehr im Innern kommt – entweder mit oder ohne Gesetz. Mit dem Verweis auf vermeintliche polizeiliche Personalengpässe während der Fußball-Weltmeisterschaft bereitet Innenminister Schäuble seit seinem Amtsantritt bereits das Terrain vor, in das die Truppe geschickt werden wird, wenn

3 z.B. BR-Drs. 181/04 v. 5.3.2004 oder BT-Drs. 15/4858 v. 18.1.2005

4 s. z.B.: Wiefelspütz, D.: Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: Die Polizei 2003, H. 11, S. 301-307

es irgendwann zu einem terroristischen Anschlag in Deutschland kommen sollte.

Teilfragen

Blickt man auf einzelne Sachfragen, so lassen sich die Antworten der Koalition in drei Gruppen einteilen: vermeintlich oder tatsächlich klare Vorhaben, Ankündigungen, bestimmte Fragen prüfen zu wollen, und schließlich die Präsentation einer Fassade aus wohlklingenden Floskeln. Zu den vergleichsweise klar benannten Vorhaben gehören die folgende Elemente:

- Der Digitalfunk für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben wird möglichst rasch flächendeckend eingeführt.
- Pass- und Personalausweisgesetz werden novelliert, um „biometrische Verfahren verstärkt einsetzen“ zu können.
- Telekommunikationsüberwachung und heimliche Ermittlungsmethoden in der Strafprozessordnung sollen einer „harmonischen Gesamtregelung“ zugeführt werden. Der Rechtsschutz soll verbessert und „Lücken bei der Rechtsanwendung“ sollen beseitigt werden.
- Die Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit des Bundes bei Großkatastrophen soll verbessert werden.
- Eine Warndatei zur Aufdeckung von Schleusungen soll im Rahmen des EU-Visa-Informationssystems eingerichtet werden; gelingt dies nicht, „wird eine nationale Warndatei geschaffen werden“.
- „Stalking“ und „Zwangsverheiratung“ sollen eigene Straftatbestände werden.
- Eine „grundlegende Reform des Sexualstrafrechts“ soll „Wertungswidersprüche und terminologische Unklarheiten“ beseitigen.
- Der Europäische Haftbefehl soll im zweiten Anlauf nun definitiv in deutsches Recht überführt werden (einen entsprechenden Gesetzentwurf hat die Regierung bereits am 24.11.2005 vorgelegt[5]).
- „Verlässliche rechtliche Grundlagen“ sollen für die Untersuchungshaft und den Jugendstrafvollzug geschaffen werden. Die „nachträgliche Sicherungsverwahrung“ soll auch in das Jugendstrafrecht eingeführt werden.

5 www.bmj.bund.de/media/archive/1078.pdf

- Erneut soll eine – offenkundig deliktisch unbegrenzte – Kronzeugenregelung eingeführt werden.

Diesen Vorhaben ist nicht viel mehr als eine Richtungsangabe zu entnehmen: mehr Erfassung, mehr heimliche Überwachung, mehr Strafandrohung und mehr effektives Strafen. Sie enthält längst Beschlossenes (Digitalfunk), Hausaufgaben, die das Verfassungsgericht dem Gesetzgeber auferlegte (Europäischer Haftbefehl, Untersuchungshaft, verdeckte Methoden), für untauglich befundene Ladenhüter (Kronzeugenregelung), strafrechtliche Symbolpolitik (Zwangsverheiratung ist bereits strafbar), neuere Elemente populistischer Kriminalpolitik (Sicherungsverwahrung für Jugendliche, Schleuser-Warndatei) und vage Absichten mit strafender bzw. strafandrohender Schlagseite (Sexualstrafrecht).

Prüfen, evaluieren, aufschieben

Bei vielen Fragen reichte der Konsens der Volksparteien nur zu unverbindlichen Nennungen. Man verständigte sich lediglich darauf, bestimmte Regelungen zu „evaluieren", die Evaluation abzuwarten oder eine Frage zu „prüfen". Eine kleine Auswahl dessen, was die Koalitionäre in den nächsten vier Jahren prüfen wollen:

- ob der Datenschutz einer effektiven Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität entgegensteht,
- ob „Sympathiewerbung für terroristische Vereinigungen oder Aktivitäten" unter Strafe gestellt werden soll,
- welche Instrumente gegen Zwangsverheiratungen etabliert werden sollen,
- ob „Absprachen im Strafprozess" gesetzlich geregelt werden sollen,
- im Hinblick auf die Fernmeldeüberwachung in der Strafprozessordnung „den Katalog der Straftaten ergebnisoffen überprüfen".

Nach einer „Evaluation" will man verhandeln über:

- die erst am 5.9.2005 in Kraft getretene Regelung über die Strafbarkeit von Graffiti (wenn 2007 eine Evaluation vorliegt),
- über die Regelungen zum Abhören von Wohnungen, deren neue Fassung am 1.7.2005 in Kraft getreten ist („wenn die ersten Berichte der Bundesregierung ... vorliegen"),
- über die Frage, ob der Anwendungsbereich der DNA-Analyse „aus kriminalpolitischen Gründen ausgeweitet werden muss"; dessen jüngste Ausdehnung ist erst am 1.11.2005 in Kraft getreten.

Nichts Genaues wird den BürgerInnen in Aussicht gestellt. Der Verweis auf die Erfahrungsberichte täuscht rationale Entscheidungen vor, wo politischer Wille zu begrenzenden Regelungen fehlt. Vergleichbare „Evaluationen“ in der letzten Zeit, etwa der Schleierfahndung in Bund und Ländern oder der Befugnisse nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz, erfüllten nicht die minimalsten Standards, die an eine Bewertung zu stellen sind, weil die Behörden sich selbst „evaluierten“. Nirgendwo im Koalitionsvertrag ist auch nur angedeutet, dass man von diesem Verfahren abzugehen gedenkt. Wie wenig Einfluss die Wirklichkeit auf die Absichten der neuen Regierungsparteien hat, zeigt auch eine andere Formulierung, in der von „der erfolgreichen Zusammenarbeit des Vertrages von Prüm“ die Rede ist. Zur Erinnerung: Der Vertrag von Prüm wurde am 27.5.2005 unterzeichnet.[6] Obwohl das parlamentarische Verfahren zu seiner Ratifizierung noch nicht einmal begonnen wurde, ist die Zusammenarbeit bereits „erfolgreich“!?

Der Hinweis auf den Straftatenkatalog zur Telefonüberwachung ist in diesem Zusammenhang eine Zumutung. Statt der längst fälligen Beschränkung soll nun „ergebnisoffen“ geprüft werden – mit anderen Worten: Die weitere Ausweitung steht im Raum; oder (Stichwort: „harmonische Gesamtregelung“) man streicht den Straftatenkatalog und weicht auf flexiblere Regelungen aus, wie sie etwa für den Einsatz Verdeckter Ermittler existieren.

Mit der „Sympathiewerbung“ für den Terrorismus knüpft die Koalition an der internationalen Bekämpfungsstrategie an, die darauf aus ist, ein weites terroristisches Umfeld zu kriminalisieren.[7] Als ob die §§ 129a und 129b Strafgesetzbuch („terroristische Vereinigung“) das „terroristische“ Vorfeld nicht schon ausreichend erfassten. Dass in derartigen Regelungen das Potential zur Beschränkung jeder kritischen Meinungsäußerung liegt, hat die kurze Geschichte der §§ 88a („verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten“) und 130a („Anleitung zu Straftaten“) Strafgesetzbuch gezeigt. Beide waren 1976 in der Hochkonjunktur des Antiterrorismus eingeführt, aber 1981 wieder gestrichen worden, weil sie zwar zu vielen Ermittlungen, aber nur zu einer einzigen Verurteilung geführt hatten. In erweiterter Version war 1986 die „Anleitung von Straftaten“ bereits wieder eingeführt worden. Was jetzt geprüft werden

6 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 89 f.
7 s. den Beitrag von Tony Bunyan in diesem Heft, S. 46-52

soll, ist die komplette Wiederherstellung eines Instrumentariums, das Anfang der 80er Jahre bereits seine Untauglichkeit unter Beweis gestellt hat.[8]

In ihren Prüfkatalogen listen die Parteien jene Fragen auf, in denen sie sich gegenwärtig noch nicht einigen können oder in denen sie dem Volk ihre Antworten noch nicht kundtun wollen. Aber in allen genannten Fragen ist offenkundig, dass am Ende weniger Rechte für die BürgerInnen und mehr staatliche Kontrollen und Eingriffsbefugnisse stehen werden.

Rhetorische Glanzlichter – dunkle Schatten

Die große Koalition bekennt sich zu einem „handlungsfähigen Staat", der „die Freiheitsräume seiner Bürger schützt". Sicherheit sei „die Voraussetzung für ein Leben in Freiheit". „Toleranz und Weltoffenheit" werden als „Markenzeichen einer freiheitlichen Gesellschaft" bezeichnet. Es dürften „Extremismus, Rassismus und Antisemitismus keine Chance haben". Wird man konkret, dann lösen sich diese hehren Worte schnell in Wohlgefallen auf. Laut Koalitionsvertrag soll „das Bekenntnis des Einzubürgernden zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung" in die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit einbezogen werden. „Integration", so heißt es an anderer Stelle, „kann nur gelingen, wenn Migration gesteuert und begrenzt wird." Diese Passagen speisen den latenten Rassismus, weil sie im Ausländer etwas vermuten, was entweder die Verfassung oder das friedvolle Zusammenleben bedroht. Das sind kaum Symbole, die zu mehr Toleranz und weniger Rassismus führen.

Die Kluft zwischen den hohen Zielen und den praktischen Vorhaben wird auch in anderen Fragen deutlich. Ein besonderes Anliegen des Koalitionsvertrages sind die Zwangsverheiratungen. Man ist sich einig, einen entsprechenden Straftatbestand zu schaffen, weitere Maßnahmen sollen geprüft werden. Durchaus vage wird an dieser Stelle angekündigt, zur „Prävention und Bekämpfung" solle auch die „Rechtsstellung der Betroffenen verbessert" werden. Konnte oder wollte man sich nicht auf ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für die Zwangsverheirateten einigen? Deutlicher wird der Vertrag in der Frage der Zwangsprostitution.

8 s. Kindhäuser, U.; Neumann, U.; Paeffgen, H.-U. (Hg.): Strafgesetzbuch, Bd. 1, 2. Aufl., Baden-Baden 2005, S. 2767 f.

Die Koalition verspricht, deren Opfer „mit den Möglichkeiten des Strafrechts noch besser (zu) schützen und die Strafbarkeit der Freier ... (zu) regeln“. Plakativ erklärte die Bundeskanzlerin in der Regierungserklärung: „Opferschutz geht vor Täterschutz.“ Im Koalitionsvertrag aber wird der Opferschutz zum Abfallprodukt des Strafrechts degradiert.

Zu den dunklen Seiten des Koalitionsvertrages gehört auch die Wiederauferstehung des „Kronzeugen“. Diese Rechtsfigur war ursprünglich im Rahmen der Terrorismusbekämpfung geschaffen und in den 90er Jahren auf Verfahren wegen „organisierter Kriminalität“ ausgeweitet worden. Die geringe Wirksamkeit des Instruments „Kronzeuge“ erlaubte der rot-grünen Mehrheit 1999, den grundsätzlichen Bedenken nachzugeben und die Regelung auslaufen zu lassen. Wer einen Kronzeugen etabliert, führt eine Person in das Strafverfahren ein, deren Glaubwürdigkeit für das Gericht kaum überprüfbar ist. Wer mit berechnender Denunziation und Verrat die Rechtsordnung schützen will, widerspricht sich selbst. Dass ein Täter als Kronzeuge straffrei ausgeht, müsste eigentlich diejenigen besonders entsetzen, sie sich so viel von der Waffe des Strafrechts versprechen.

Aufschlussreich ist schließlich, was der Koalitionsvertrag gänzlich ausspart: Kein Wort über die Be- oder Entfristung bislang befristeter Befugnisse; kein Wort über die Vorratsdatenspeicherung; kein Wort über die Videoüberwachung; kein Wort, wie die neue ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Melde- und Ausweiswesen genutzt werden soll. Selbstverständlich kein Wort über die allenthalben wachsenden Überwachungsoptionen – von den „stillen SMS“ über die RFID-Chips bis zur Mautüberwachung. Die Koalitionäre schweigen und warten auf einen tagespolitischen Anlass, wie in der Mautüberwachung gerade geschehen, um weitere Kontrolltechniken zu etablieren.

Die Bundeskanzlerin hat eine Politik der kleinen Schritte angekündigt. Im Bereich der Inneren Sicherheit wird ihre „Koalition der neuen Möglichkeiten“ den alten Fahrplänen des starken Staates aber forciert folgen.

Pressefreiheit light

Durchsuchungen als Mittel der Einschüchterung

von Anja Lederer

Mitte der 90er Jahre registrierte die IG Medien „eine Durchsuchungsaktion in Redaktionen und Journalistenwohnungen pro Monat. Mindestens."[1] Aktuelle Vergleichszahlen fehlen zwar. Fälle aus dem zurückliegenden Jahr zeigen allerdings, dass die Hemmschwelle für staatliche Eingriffe in die Pressefreiheit keineswegs gestiegen ist.

Nahezu unbemerkt und ohne nennenswertes Echo der deutschen Presse ließ der damalige Bundesinnenminister Otto Schily am 5. September 2005 die kurdische Tageszeitung „Özgür Politika" (Freie Politik) dichtmachen.[2] Aufgrund einer Verbotsverfügung gegen die seit über zehn Jahren in Frankfurt am Main erscheinende Zeitung beschlagnahmte die Polizei alle 40 PCs der Redaktion, sämtliche Unterlagen, das gesamte Archiv, Mobiliar, Papierkörbe, Grünpflanzen und die Mineralwasservorräte. Das Vermögen der E. Xani-Herausgebergesellschaft in Höhe von 22.000 Euro und 70.000 Schweizer Franken wurde eingezogen. Die formale Begründung des Verbots: Die Tageszeitung „Özgür Politika" und der dahinter stehende Verlag seien „nachweislich in die Organisationsstruktur der PKK (heute Kongra Gel) eingebunden", die Zeitung sei als „Sprachrohr der PKK" einzustufen. Der Zeitpunkt des Verbots ergäbe sich, so die ministerielle Anordnung vom 30. August, „aus der in den letzten Monaten eskalierenden Sicherheitslage in der Türkei".

Seit „Özgür Politika" 1995 erstmals in der BRD erschien, ist die Zeitung mit einer Auflage von ca. 10.000 Exemplaren eine der wichtigsten Informationsquellen für KurdInnen hierzulande und in Westeuropa. Da

1 IG Medien, Fachgruppe Journalismus: Hände weg von den Medien, Teil 2, Stuttgart 1997
2 www.nadir.org/nadir/initiativ/isku/hintergrund/op/

Meldungen aus Kurdistan und der Türkei den Schwerpunkt ihrer Berichterstattung bilden, kann es nicht erstaunen, dass die Zeitung durchaus auch die Auffassungen des Kongra Gel darstellt. Bislang hat sich das Bundesinnenministerium daran nicht gestört, und trotz des seit 1993 bestehenden PKK-Verbots blieben vergleichbare Repressionsmaßnahmen des deutschen Staates gegen „Özgür Politika“ bisher aus. Anlässlich des polizeilichen Überfalls auf die Redaktion wiesen die Herausgeber denn auch ausdrücklich darauf hin, dass es bisher kein Strafverfahren gegen Verlag, Geschäftsleitung oder Redaktion gegeben habe. Dass vermeintliche Verflechtungen zwischen der Zeitung und der PKK-Nachfolgeorganisation lediglich vorgeschoben und auch der Zeitpunkt der Aktion anderweitig motiviert waren, ist offenkundig. Kurz vor der Bundestagswahl ging es Schily mit dem Zeitungsverbot augenscheinlich darum, noch einmal „law and order“ sowie „Terrorbekämpfung“ zu demonstrieren und damit strammdeutsches wie türkischstämmiges Wählerklientel zu bedienen. „Hürriyet“ vermeldete, dass sich die türkische Regierung umgehend bei Schily bedankt habe.[3]

Mit Beschluss vom 18. Oktober erklärte der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts das Verbot allerdings für rechtswidrig. Es bestünde kein öffentliches Interesse daran, das Erscheinen der Zeitung zu untersagen.[4] Nach Auffassung der Bundesrichter ist Schilys Argumentation unzureichend. Die Verlagsgesellschaft werde mit ihrer Klage gegen die Verbotsanordnung im Hauptsacheverfahren voraussichtlich Erfolg haben. Der aufgrund des Verbots eingetretene wirtschaftliche Schaden des Verlags beträgt mehrere Hunderttausend Euro.

Durchsucht und lahmgelegt

Bereits am 5. Juli 2005 hatte die Bochumer Staatsanwaltschaft die Wohnungen der drei Mitglieder von Redaktion bzw. Vorstand des Labournet.de e.V. durchsuchen lassen. Gegen die Betroffenen soll ein „Anfangsverdacht“ wegen Urkundenfälschung bestehen. Ende Dezember 2004 hätten in Bochum Flugblätter mit dem Briefkopf der Bundesagentur für Arbeit und einem der Bundesagentur angedichteten Angebot an Privathaushalte kursiert, „Ein-Euro-Haushaltshilfen“ zu vermitteln. Das

3 Brauns, N.: Angriff auf die Pressefreiheit, www.nadir.org/nadir/initiativ/isku/hintergrund/op/0510braun.htm

4 Az.: 6 VR 5.05

nachfolgende Bekennerschreiben eines „Kommandos Paul Lafargue“ enthielt offenbar einen Hinweis auf die Homepage und eine Aktion des Labournet.de, ohne dass es einen weiteren Bezug zu dem Verein gegeben hätte.[5] Labournet erklärte umgehend, dass ihm der Vorgang nicht bekannt und der Name offenbar missbraucht worden sei. Dennoch gaben die Strafverfolgungsbehörden die beschlagnahmten Computer der Redaktion erst nach Tagen, die mehr als 100 Datenträger und den Schriftverkehr erst nach Wochen zurück, nachdem sie offenbar alles sorgsam kopiert hatten.

Schon 2003 hatte sich die Staatsanwaltschaft im Fall Ulrich Sander eines ähnlichen Konstrukts bedient.[6] Sie beschuldigte den Journalisten und nordrhein-westfälischen Landesvorsitzenden des Vereins der Verfolgten des Naziregimes – Bund der Antifaschisten, auf staatsanwaltschaftlichen Kopfbögen gefälschte Schreiben an ehemalige Wehrmachtsangehörige verschickt zu haben. In diesen Schreiben wurde mitgeteilt, dass gegen die Empfänger Ermittlungen wegen Mordes im Zusammenhang mit Straftaten der Wehrmacht aufgenommen worden seien. Ihren Verdacht gegen Sander begründeten die Ermittler damit, dass sich der Journalist seit Jahren um die Aufklärung von Massakern u.a. an griechischen ZivilistInnen während des Zweiten Weltkriegs bemüht und Ermittlungen gegen die Täter eingefordert hatte. Nach einer Wohnungsdurchsuchung am 3. Dezember 2003 hatte die Polizei die Festplatte von Sanders PC kopiert, ohne jedoch irgendetwas Belastendes zu Tage fördern zu können. Das Ermittlungsverfahren gegen Sander wurde im Sommer 2005 sang- und klanglos eingestellt.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden auch die noch laufenden Ermittlungen gegen die Betroffenen von Labournet irgendwann zu einer unspektakulären Einstellung führen. Dies ist der übliche Verlauf von Verfahren, die Zwangsmaßnahmen gegen JournalistInnen rechtfertigen sollen. Zwischen 1987 und 2002 zählte der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) 160 Durchsuchungen in Pressebüros und Funkhäusern, ohne dass letztlich auch nur einer der Betroffenen wegen einer Straftat verurteilt worden wäre. Diverse Zeitungen hatten im Zusammenhang der „Cicero-Affäre“ (siehe unten) über diese Statistik berichtet.[7] Der

5 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 81 (2/2005), S. 84
6 Ruhr Nachrichten v. 5.12.2003
7 junge Welt v. 13.10.2005; Die Welt v. 25.11.2005

DJV lehnte es jedoch ohne weitere Begründung ab, Bürgerrechte & Polizei/CILIP die Dokumentation für eine nähere Analyse zur Verfügung zu stellen.

Die Fachgruppe Journalismus der IG Medien zeigte bereits 1997 in ihrer „Chronik der äußeren Pressefreiheit", dass der vermeintliche Anfangsverdacht, mit dem Durchsuchungen und Beschlagnahmen bei JournalistInnen oder in Redaktionen begründet werden, sich in der Regel auf Bagatelldelikte oder bestenfalls auf Straftaten der sog. mittleren Kriminalität bezieht.[8] Die Maßnahmen dienen auf dem Papier der Beweisgewinnung: entweder in Verfahren gegen Dritte (Beschlagnahme von Foto- und Filmmaterial von Demonstrationen, Suche nach „Bekennerschreiben") oder gegen die Journalisten selbst (etwa weil ein kritischer Bericht als Beleidigung oder üble Nachrede interpretiert wurde). In einer Vielzahl von Fällen führen gerichtliche Nachprüfungen zu dem Ergebnis, dass hinreichende Verdachtsgründe, die die Durchsuchung hätten rechtfertigen können, tatsächlich von Anfang an nicht vorlagen.

Kriminalisiert und „ausgespäht"

In dieses Muster passt auch die Durchsuchung der Redaktionsräume der Zeitschrift „anti atom aktuell", bei der am 11. August 2005 drei PCs und eine Vielzahl von Datenträgern beschlagnahmt wurden. Begründet wurde die Aktion mit dem Verdacht einer „Anstiftung zu Straftaten": Die Staatsanwaltschaft Lüneburg bezog sich dabei auf die Internetseite des „prekär-camps", an dessen Vorbereitung sich die Beschuldigten der „Zeitung für die sofortige Stilllegung aller Atomanlagen" beteiligt hatten.[9] Auf der einem der Redakteure zugeschriebenen Website fand sich auch das Programm des Camps, in dem eine „Yomango-Modenschau" angekündigt war. Yomango, so der zugrunde liegende Durchsuchungsbeschluss, stünde in der spanischen Umgangssprache für „ich stehle". Der zuständige Richter soll später erklärt haben, laut Polizei werde auf der Website zu einer Aktion des organisierten Ladendiebstahls aufgerufen. Er habe nicht gewusst, dass es sich bei den beschlagnahmten Gegenständen um die Ausstattung einer Zeitungsredaktion handele. Ihm sei der Umgang mit dem Internet nicht vertraut und es sei ihm daher nicht möglich, sich die inkriminierte Homepage selbst anzuschauen.

8 IG Medien, Fachgruppe Journalismus a.a.O. (Fn. 1)
9 http://prekaer-camp.org

Auch eine angebotene Hilfestellung würde nicht weiterführen, denn er wolle sich damit nicht befassen.[10] Dass eine sorgfältige Sachverhaltsprüfung durch den zuständigen Richter elementare Grundvoraussetzung einer Durchsuchungsanordnung ist, stellte Mitte September das Landgericht Lüneburg auf eine Beschwerde der Betroffenen hin klar. Die Durchsuchungsbeschlüsse seien zu Unrecht erlassen worden – selbst zureichende tatsächliche „Anhaltspunkte, die einen Anfangsverdacht rechtfertigen, sind nicht ersichtlich".

Beachtet

Im Gegensatz zu den dargestellten Repressionsmaßnahmen gegen als „links" geltende Publikationen fand der „Fall Cicero" unter den staatlichen Angriffen auf die Pressefreiheit größte öffentliche Aufmerksamkeit und führte gar zu einer Sondersitzung des Innenausschusses des Bundestages am 13. Oktober 2005. Am 12. September waren zeitgleich die Redaktionsräume der vom Schweizer Ringier-Verlag herausgegebenen Monatszeitschrift „Cicero – Magazin für politische Kultur" und das Privathaus des Journalisten Bruno Schirra durchsucht worden. In der Redaktion wurde eine komplette Festplatte mit dem gesamten E-Mail-Verkehr, unveröffentlichten Manuskripten und Planungen der Redaktion kopiert. Nach achtstündiger Haussuchung nahm die Polizei aus der Privatwohnung des Journalisten fünfzehn Kisten mit als „Zufallsfunde" qualifizierten Akten über Max Strauß, Spürpanzer-Geschäfte u.a.m. mit. Die formale Legitimation der Aktion bestand in dem Tatverdacht der Beihilfe zum Geheimnisverrat gegen den Journalisten Schirra. Dieser hatte in der April-Ausgabe des Blattes einen Artikel über Abu Mousab al Zarqawi veröffentlicht, den er als „neuen Kronprinzen" Osama bin Ladens bezeichnete. Ausführlich wurde darin aus einem Auswertungsbericht des BKA zitiert. Unter den veröffentlichten Informationen befanden sich detaillierte Angaben zu den geheimdienstlichen Aktivitäten gegen al Zarqawi und deren Ergebnissen einschließlich ermittelter Telefonnummern.

Der preisgegebene BKA-Bericht war als „VS – Nur für den Dienstgebrauch" gekennzeichnet. Dies entspricht der untersten Einstufung bei den sog. Geheimschutzmaßnahmen und gilt für solche Verschluss-

10 www.anti-atom-aktuell.de/hausdurchsuchung/2.htm

sachen, deren Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der BRD lediglich nachteilig sein kann, nicht etwa „für die Staatssicherheit schädlich“ oder „gefährlich“, wie bei den höheren Geheimhaltungsstufen. Nachdem die „undichte Stelle“ im BKA selbst augenscheinlich nicht hatte gefunden werden können, sollte sie nun, im Ergebnis erfolglos, über den „Gehilfen“ Schirra ermittelt werden. Mit den Maßnahmen gegen „Cicero“ verstießen die Strafverfolgungsbehörden gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, so die Einschätzung der Mitglieder des Bundestagsinnenausschusses.[11] Den Ermittlungsbehörden sei es nach allgemeiner Einschätzung der medialen Öffentlichkeit in erster Linie um eine Einschüchterung der Journalisten und die Aushebelung des Informantenschutzes gegangen.

Zwischen dem Fall „Cicero“ und den Maßnahmen gegen Labournet und „anti atom aktuell“ liegen in verschiedener Hinsicht Welten. Gemeinsam ist ihnen lediglich, dass sich der Staat Zutritt zu Redaktionsräumen und Zugang zu an sich geschützten Informationen verschafft und sich dabei eines angeblichen Verdachts der Beteiligung an einer Straftat bedient – eines Verdachts, der zur formalrechtlichen Legitimierung von Durchsuchungen zwar erforderlich ist, aber weder dringend noch hinreichend sein muss. Was bei „Cicero“ allgemeine Empörung hervorrief – Ausforschung des Redaktionsgeheimnisses, Behinderung der journalistischen Arbeit und versuchte Einschüchterung – ist bei kleineren, linken Publikationen jedoch nahezu Alltag. Hier muss im Regelfall weder eine Gefährdung der Sicherheit des Staates bemüht werden, noch ist die abseitigste Argumentation für einen Anfangsverdacht zu hanebüchen, als dass sie nicht für Durchsuchung und Beschlagnahme hinreichte. Absurde Verdachtskonstruktionen wie bei „Özgür Politika“, „Labournet“ und „anti atom aktuell“, die bei Durchsuchungen in Redaktionen der bürgerlichen Presse von vornherein undenkbar wären, werden bestenfalls durch gerichtliche Überprüfungen im Nachhinein entblößt, wenn der vorgreifliche Zweck der Maßnahmen bereits erreicht ist.

Anja Lederer ist Rechtsanwältin und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

---

11 BT-Innenausschuss: Protokoll 15/67 v. 13.10.2005

Inland aktuell

Straf- und Ermittlungsverfahren nach §§ 129 ff. StGB

Der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion „DIE LINKE“ im Bundestag können einige Hinweise auf die Bedeutung der §§ 129 (kriminelle Vereinigung), 129a (terroristische Vereinigung) und 129b (terroristische Vereinigung mit Sitz im Ausland) Strafgesetzbuch (StGB) entnommen werden.[1]

Die Angaben der Bundesregierung beziehen sich auf die beim Generalbundesanwalt geführten Verfahren und geben die dort elektronisch erfassten Informationen wieder. Wegen der damit verbundenen Arbeitsbelastung sah sich die Regierung nicht in der Lage, weitergehende Fragen zu beantworten. So bleibt unbekannt, ob in den Verfahren V-Leute eingesetzt oder Kronzeugenregelungen angewandt wurden. Auch lassen die Zahlen weder eine Unterscheidung nach § 129, § 129a oder 129b StGB zu, noch kann zwischen den Alternativen „Mitgliedschaft“, „Unterstützung“ und „Werbung“ unterschieden werden.

Einige Angaben sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst; dabei ist zu berücksichtigen, dass der § 129b erst am 30.8.2002 in Kraft getreten ist.

Verfahren	§§ 129, 129a, 129b	davon nur § 129a	eingestellt	Anklageerhebung	Beschuldigte (gesamt)	davon in U-Haft	Angeschuldigte
2000	73	51	43	12	66	11	19
2001	93	79	49	8	85	5	12
2002	89	74	40	7	148	9	9
2003	78	47	36	8	154	2	13
2004	71	18	19	2	56	12	3

Auch wenn die Angaben innerhalb eines Jahres nicht vergleichbar sind, etwa weil Einleitung und Einstellung des Verfahrens in verschiedene

1 BT-Drucksache 16/49 v. 4.11.2005

Jahre fielen, so zeigt die geringe Zahl der Anklageerhebungen und Angeschuldigten, dass die Paragrafen vor allem der Legitimierung polizeilicher Ermittlungen und nicht der Strafverfolgung dienen.

In den fünf Jahren schwankte die Zahl der Verfahren, in denen die Telekommunikation überwacht wurde, zwischen 24 und 39.

Fußball-WM 2006: Verfassungsschutz spielt mit

Durch Presseberichte wurde bekannt, dass die Verfassungsschutzämter die an der Weltmeisterschaft beteiligten Personen auf ihre Zuverlässigkeit überprüfen. Alle Personen, die keine Eintrittskarte besitzen, aber einen „um die Stadien gefassten äußeren Sicherheitsring" betreten wollen, benötigen eine Akkreditierung. Dies gilt für Journalisten ebenso wie für Putzkräfte, Helfer, Spieler, Würstchenverkäufer etc. Schätzungsweise rund 220.000 Personen werden von diesen Überprüfungen betroffen sein. Das Verfahren ist mit dem Veranstalter der WM, dem Organisationskomitee der FIFA abgestimmt. Nach Auskunft der Bundesregierung[2] überprüft das Bundesamt für Verfassungsschutz (und wohl auch die Landesämter) die „Zuverlässigkeit" der Betroffenen und leitet ein „empfehlendes Votum" an das Bundeskriminalamt, das wiederum ein Gesamtvotum erstellt und an das Organisationskomitee weitergibt. Ablehnung oder Erteilung der Akkreditierung liegt allein bei Letzterem.

Rechtlich stützen die Behörden ihre Sicherheitsüberprüfungen auf das Einverständnis der Betroffenen, das sie mit dem Antrag auf Zulassung mitunterschreiben müssen. Zu Recht ist darauf hingewiesen worden, dass in diesen Fällen kaum von Freiwilligkeit gesprochen werden kann, da eine Nichteinwilligung den Verzicht auf Arbeitsmöglichkeiten im Rahmen der WM bedeuten würde.[3] Zudem haben die Betroffenen keine Chancen, sich gegen die verweigerte Akkreditierung zu wehren: Nicht sie, sondern das Organisationskomitee wird über die Sicherheitsbedenken informiert. Welche Informationen der Dienste diesen Erkenntnissen aber zugrunde liegen, das bleibt in jedem Fall deren Geheimnis.

(beide: Norbert Pütter)

---

2 BT-Drs. 16/138 v. 5.12.2005

3 Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein: Pressemitteilung v. 9.12.2005, www.datenschutzzentrum.de/material/themen/divers/fussball.htm

Lauschangriffsstatistik 2004

Am 24. August 2005 legte die Bundesregierung ihren jährlichen Bericht über die akustische Wohnraumüberwachung nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 Strafprozessordnung (StPO; alte Fassung) vor. Am Erhebungsverfahren hat sich seit dem Bericht 2002 nichts geändert. Nach wie vor unberücksichtigt bleibt die Anzahl der tatsächlich von der Überwachungsmaßnahme betroffenen Personen, da als „Betroffene“ nur Mieter, Eigentümer, sonstige Nutzungsberechtigte und Beschuldigte, sofern sie nicht ohnehin Wohnungsinhaber sind, betrachtet werden. Zufällig Anwesende, z.B. Besucher, werden nicht gezählt. Zwar wird durch die Gesetzesänderung vom 24.6.2005[4] die Berichtspflicht konkretisiert und erweitert, an diesem Punkt bringt sie jedoch keine Verbesserung.

Im Berichtsjahr 2004 wurden in sechs Bundesländern in 10 Verfahren und in einem im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts Wohnungen akustisch überwacht. Allein vier Verfahren wurden aus Bayern gemeldet. Anlasstaten waren u.a. in drei Verfahren Mord/Totschlag/Völkermord und in jeweils zwei Verfahren Bestechlichkeit/Bestechung, Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz und dem Asylverfahrens-/Ausländergesetz. Nur in etwas mehr als einem Drittel der Verfahren wurde ein Bezug zu organisierter Kriminalität (OK) bejaht. Die Überwachung dauerte im kürzesten Fall 5, im längsten 315 Tage. Relevant für das Verfahren war der Lauschangriff nur in 6 der 11 Fälle. Im Grunde nichts aussagend sind die Kostenangaben: In Bayern kostete bspw. ein 5-tägiger Lauschangriff 3.000 Euro, ein 51-tägiger nur 500 Euro.

Tab.: Große Lauschangriffe nach StPO seit Einführung 1998-2004

Anzahl	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Verfahren	11	28	33	17	30	37	11
mit OK-Bezug					19	17	4
betroffene Wohnungen	11	33	37	20	33	51	12
Betroffene	26	109	106	70	104	141	51
darunter Beschuldigte	18	67	56	37	90	92	46
darunter Nichtbeschuldigte	8	42	50	33	14	49	5
Benachrichtigung erfolgt	9	15	26	7	22	26	8
Relevanz für das Verfahren	3	14	19	8	17	21	6

Quelle: BT-Drs. 14/2452, 14/3998, 14/6778, 14/9860, 15/1504, 15/3699, 15/5971

4 BGBl. I Nr. 39 v. 30.6.2005, S. 1841-1846

In den Berichten 2002, 2003, 2004 wurden jeweils frühere Angaben leicht korrigiert. Die Tabelle berücksichtigt diese Änderungen. Der OK-Bezug wird erst seit 2002 erhoben.

Heimliche DNA-Proben von Castor-GegnerInnen?

Bei einer friedlichen Protestaktion am 16. Oktober 2005 bei Metzingen im Landkreis Lüchow-Dannenberg haben TeilnehmerInnen beobachtet, wie Polizeibeamte mit Schutzhandschuhen versehen weggeworfene Zigarettenreste einsammelten und einzeln in Plastiktüten verpackten. Bereits eine Woche zuvor war bei einer Demonstration der Bürgerinitiative gegen Atomanlagen Uelzen ein solches Vorgehen bemerkt worden. Bei beiden Aktionen waren die DemoteilnehmerInnen fotografiert und zum Teil auch gefilmt worden. Die AtomgegnerInnen befürchten nun, dass die Polizei illegalerweise DNA-Proben gesammelt hat, um damit womöglich eine DNA-Datenbank aufzubauen oder die Proben mit Tatortspuren von drei unaufgeklärten Anschlägen an der Castor-Strecke zu vergleichen.

Die Polizeidirektion Lübeck und Niedersachsens Innenminister Uwe Schünemann (CDU) widersprechen dem und bestreiten sogar die Zigarettensammelei. In der Antwort des Ministers auf eine Kleine Anfrage der GRÜNEN im Niedersächsischen Landtag heißt es, dass das Aufsammeln von Zigarettenresten „bei beiden Anlässen weder vom Polizeiführer angeordnet noch eigeninitiativ durchgeführt worden“ sei. Allerdings seien bei der Veranstaltung in Metzingen „von der Bundespolizei Zigarettenreste, Plastikbecher und anderer Unrat eingesammelt und entsorgt worden.“[5] Dieses sei auf den Einsatzbefehl der Bundespolizei zurückzuführen, wonach der Einsatzbereich von selbst verursachtem Unrat zu reinigen sei. Die Bundestagsfraktion DIE LINKE hat nun schriftlich um Aufklärung über den Einsatz der Bundespolizei gebeten.

Im Januar 2005 hatten die Innenminister Schily, Beckstein und Schünemann den Wunsch geäußert, auch bei Ordnungswidrigkeiten von Castor-GegnerInnen DNA-Proben wie Fingerabdrücke erheben zu können. Die Betroffenen haben angekündigt, die Vernichtung ihrer Daten sowie eine Unterlassungserklärung für die Zukunft zu fordern.

---

5 Niedersachsen, Innenministerium: Pressemitteilung v. 11.11.2005

Umstrittene TKÜ-Befugnis des Zolls erneut verlängert

Am 15.12.2005 hat der Bundestag in einem besonders eilbedürftigen Verfahren die bis Ende des Jahres befristete Befugnis des Zollkriminalamts (ZKA) zur präventiven Telekommunikations- und Postkontrolle um weitere 18 Monate bis zum 30.6.2007 verlängert.[6] Aufgrund der in den §§ 23a-f Zollfahndungsdienstgesetz (ZFdG) geregelten Ermächtigung darf das ZKA zur Verhütung bestimmter Straftaten nach dem Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz Postsendungen öffnen und Telekommunikation überwachen und aufzeichnen.

Schon bei der im Dezember 2004 – ebenfalls im Eilverfahren – verabschiedeten Neuregelung, die durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) notwendig geworden war, hatten die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU versichert, dass die Überwachungsbefugnis in dieser Fassung nur ein Provisorium sei und höchstens bis zum 31.12.2005 gelten dürfe.[7] Bis dahin wollte man die Zeit nutzen, um die Vorgaben aus der BVerfG-Entscheidung bei einer Neuregelung umzusetzen.[8] In der nun unter Verweis auf die Neuwahlen und Zeitknappheit verlängerten Fassung fehlen Vorkehrungen zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung völlig. Auch in der Entscheidung zum niedersächsischen Polizeirecht vom 27.7.2005 hatte das BVerfG noch einmal betont, dass auch bei Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis Vorkehrungen zum Schutz der Intimsphäre zu treffen seien. Die Humanistische Union hat daher am 31.12.2005 Verfassungsbeschwerde gegen die Verlängerung des Gesetzes erhoben.

Zur bisherigen Anwendung der §§ 23a ff. ZFdG teilte die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE am 15.12.2005 mit,[9] dass seit dem 1.1.2005 vier Überwachungsmaßnahmen angeordnet wurden. Zwei führten zu strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, zwei dauern noch an. Bei Ersteren wurden 35 TK-Anschlüsse überwacht und 1.452 Postsendungen kontrolliert; die Maßnahmen dauerten jeweils sechs Monate und betrafen 7 (natürliche und juristische) Personen.
(sämtlich: Martina Kant)

---

6 BGBl. I Nr. 76 v. 30.12.2005, S. 3681
7 vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 83 f.
8 BVerfGE v. 3.3.2004, Az.: 1 BvF 3/92 (AWG) und 1 BvR 2378 (Großer Lauschangriff)
9 BT-Drs. 16/281 v. 15.12.2005; s.a. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005), S. 85

Meldungen aus Europa

Prinzip der Verfügbarkeit

Die EU arbeitet derzeit an einem ganzen Bündel – zum Teil ineinandergreifender – Maßnahmen, mit denen der polizeiliche Informationsaustausch auf eine neue Grundlage gestellt werden soll. Bereits im November 2004 verpflichtete sich die EU im Haager Programm, ihrem Fünf-Jahres-Plan in Sachen Justiz- und Innenpolitik, beim polizeilichen Informationsaustausch bis 2008 den „Grundsatz der Verfügbarkeit" durchzusetzen.[1]

Hierzu liegen inzwischen zwei Rahmenbeschluss-Entwürfe vor: einer des Rates „über die „Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Staaten"[2] und einer der Kommission „über den Informationsaustausch nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit".[3] Beide Vorschläge verfolgen das gleiche Ziel: Die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten sollen sich jeweils gegenseitig den Zugang zu all jenen strafverfolgungsrelevanten Informationen eröffnen, auf die sie im nationalen Rahmen bei Behörden bzw. privaten Einrichtungen zugreifen können. Dieselben Zugriffsrechte soll auch Europol erhalten. Die Daten würden zwar direkt zwischen den Polizeibehörden ausgetauscht, dürften aber nur mit Genehmigung der Justiz als Beweismittel verwertet werden.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die Polizeien der Mitgliedstaaten sowie Europol bis 2008 online verbunden sein. Den direkten Abruf will die Kommission zunächst für sechs Datenkategorien: DNA-Profile, Fingerabdrücke, ballistische Erkenntnisse, Kfz-Halter-Ermittlungen, Verbindungs- und Verkehrsdaten von elektronischer Kommunikation und Auskünfte aus Personenstandsregistern. Später sei der unmittelbare Zugriff auf alle relevanten Informationen auszudehnen.[4]

1 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG) C 53 v. 3.3.2005, S. 1 ff.
2 Aktuelle Fassung: Ratsdok. 15482/05 v. 8.11.2005
3 KOM(2005) 490 v. 12.10.2005 = Ratsdok. 13413/05 v. 18.10.2005
4 Ratsdok. 15110/05 v. 29.11.2005

Solange will der Rat aber nicht warten. Er strebt zwar nicht die Einrichtung automatischer Abrufmöglichkeiten an, möchte aber schon kurzfristig erreichen, dass sich die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten ihre Informationen bezüglich der 32 im Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl aufgeführten Deliktgruppen innerhalb von acht Stunden nach einer entsprechenden Anfrage zur Verfügung stellen müssen. Der Datentransfer soll nicht nur bei strafrechtlichen Ermittlungen erfolgen, sondern auch im Rahmen eines polizeilichen Erkenntnisgewinnungsverfahrens, d.h. „wenn eine ... Strafverfolgungsbehörde nach einzelstaatlichem Recht befugt ist, Informationen über Straftaten oder kriminelle Aktivitäten zu sammeln, zu verarbeiten und zu analysieren, um festzustellen, ob eine konkrete strafbare Handlung begangen wurde oder möglicherweise begangen wird“ (Art. 2c). Spontane Datenübermittlung (also ohne vorherige Anfrage) soll zum Regelfall werden.

Beide Entwürfe sind bestrebt, die Möglichkeiten, eine Datenübermittlung zu verweigern, einzuschränken. Nach dem Willen der Kommission soll eine Verweigerung künftig nur noch erlaubt sein, um „laufende Ermittlungen, eine Informationsquelle (sprich: einen Informanten oder eine V-Person), die körperliche Unversehrtheit einer Person (insbesondere wohl eines Verdeckten Ermittlers) oder die Vertraulichkeit von Informationen“ nicht zu gefährden. Praktisch hieße das: Nur das polizeiliche Interesse an der Geheimhaltung verdeckter Ermittlungsmethoden stünde einer Weitergabe von Daten ins EU-Ausland im Wege. In allen anderen Fällen würde der polizeiliche Datenaustausch in der EU so behandelt, als fände er im nationalen Rahmen statt.

Ganz so weit wie die Kommission will der Rat nicht gehen: Vorerst möchte er es den Polizeien der Mitgliedstaaten noch erlauben, die Weitergabe von Daten auch abzulehnen, wenn sie nicht verhältnismäßig wäre oder wenn das Ersuchen Bagatelldelikte (mit einer Strafandrohung von bis zu einem Jahr Haft) betrifft. Zudem sollen nach den Vorstellungen des Rates jene „Behörden oder Stellen“ kein Zugriffsrecht erhalten, „die sich speziell mit Fragen der nationalen Sicherheit befassen“.

Die Verhandlungen um den Entwurf des Rates stehen vor dem Abschluss. Für den der Kommission haben sie erst begonnen. Sie lässt sich dabei durch eine informelle Arbeitsgruppe von Experten aus den Mitgliedstaaten, von Europol, Eurojust und Interpol beraten.[5]

---

5 Ratsdok. 13558/1/05 v. 10.11.2005

Datenschutz light

Im Oktober 2005 hat die Kommission auch einen Rahmenbeschluss-Entwurf „über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden“ vorgelegt.[6] Die Notwendigkeit für einen solchen Rahmenbeschluss begründet die Kommission mit der Einführung des Prinzips der Verfügbarkeit beim Datenaustausch. Die Datenschutzrichtlinie der ersten Säule gelte nicht für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, bloße datenschutzrechtliche Ergänzungen in den Rahmenbeschlüssen zur Verwirklichung des Verfügbarkeitsprinzips seien nicht ausreichend. Vorgeschlagen werden Regelungen zur Datenweitergabe (ggf. auch an Drittstaaten), Haftung, Sanktionen und zur Datenschutzkontrolle. Ferner enthält der Entwurf Regelungen über das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten (Art. 19-22). Die konkrete Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene will die Kommission aber nicht selbst festlegen, sondern den Mitgliedstaaten überantworten (Art. 27). Das Credo dieses Rahmenbeschlusses aber lautet: „Sorge“ dafür zu „tragen, dass der Austausch (von) Informationen zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch Unterschiede beim Datenschutz behindert wird“.

Informationsaustausch zu terroristischen Straftaten

Bereits im September 2005 hat der Rat einen Beschluss über „Informationsaustausch und Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“ angenommen.[7] Danach sollen die Mitgliedstaaten jeweils eine spezialisierte (Polizei-)Dienststelle und eine Eurojust-Anlaufstelle benennen, die zu allen Informationen über polizeiliche Ermittlungen resp. Strafverfahren und Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten Zugang haben und „zumindest die ... erfassten Informationen“ an Europol bzw. Eurojust weiterleiten. Ziel ist es, die beiden EU-Zentralstellen über „alle Phasen“ der jeweiligen Verfahren zu informieren, insbesondere über die Identität der betreffenden Person oder Organisation, die ihr vorgeworfene Straftat, die Verbindung zu anderen Fällen, den Einsatz von Kom-

6 KOM(2005) 475 v. 4.10.2005 = Ratsdok. 13019/05 v. 11.10.2005
7 ABl. EG L 253 v. 29.9.2005, S. 22 ff.

munikationsmitteln und den etwaigen Besitz von Massenvernichtungswaffen.

Die Mitgliedstaaten tauschen darüber hinaus untereinander „alle relevanten Informationen“ aus. Ausgenommen bleiben lediglich solche Informationen, deren Übermittlung die nationale Sicherheit, laufende Ermittlungsverfahren oder „spezifische nachrichtendienstliche Tätigkeiten“ gefährden würde.

SIS II, VIS, Eurodac

Im November 2005 präsentierte die Kommission eine Mitteilung „über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen“.[8] Im Mittelpunkt dieser Mitteilung stehen das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II), das geplante Visa-Informationssystem (VIS) sowie Eurodac. Bei diesen Systemen sieht die Kommission folgende Mängel: Es sei nicht möglich, asyl-, einwanderungs- und visabezogene Daten für die Belange der inneren Sicherheit zu nutzen. Die Überwachung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen sei unvollständig. Die Einführung biometrischer Pässe und Ausweise verbessere zwar die Identifizierung von EU-BürgerInnen; diese seien aber auf EU-Ebene nicht registriert.

Entsprechend der Diagnose fallen auch die Vorschläge der Kommission für eine effektivere Nutzung dieser Datensysteme aus: kohärentere Datenkategorien zwischen SIS II, VIS und Eurodac; Abfragemöglichkeit nach biometrischen Merkmalen für das SIS II; umfassenderer Zugang der Asyl-, Einwanderungs- und Sicherheitsbehörden zum VIS und SIS II. In der weiteren Entwicklung schweben der Kommission ferner die Einrichtung eines Erfassungssystems für Ein- und Ausreisen und der Aufbau eines EU-Registers für Pässe und Personalausweise vor.
(sämtlich: Mark Holzberger)

---

8 KOM(2005) 597 v. 24.11.2005 = Ratsdok. 15122/05 v. 29.11.2005; siehe ferner den Kommissionsvorschlag für einen Ratsbeschluss „über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, KOM(2005) 600 v. 24.11.2005 = Ratsdok. 15142/05 v. 30.11.2005

Chronologie

zusammengestellt von Martina Kant

August 2005

01.08.: **Vietnamesische Beamte verhören Asylsuchende:** Eine Delegation des vietnamesischen Innenministeriums überprüft im hessischen Mühlheim die Identität von 300 aus Vietnam stammenden Asylsuchenden. Dabei werden weder Anwälte noch andere Begleitpersonen zugelassen. Der Hessische Flüchtlingsrat protestiert scharf dagegen, das Darmstädter Regierungspräsidium verweist auf das deutsch-vietnamesische Rückübernahmeabkommen. Ähnliche Überprüfungen gab es bereits vor einigen Jahren. Dabei waren die Flüchtlinge auch durch den vietnamesischen Geheimdienst u.a. nach politischen Aktivitäten in ihrer Heimat befragt worden.

04.08.: **Polizeikontrolle gegen Muslime:** Bei konzertierten Großkontrollen in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz überprüft die Polizei rund 1.400 Personen in der Umgebung vermuteter „Islamistentreffpunkte" wie Cafés oder Gebetsräume. Ziel sei es, illegal eingereiste Personen mit falschen Ausweisen zu finden, Erkenntnisse über länderübergreifende Strukturen islamischer Fundamentalisten zu gewinnen und die Szene aufzuhellen. Festnahmen gibt es nicht.

10.08.: **Weltjugendtag mit ausgewählter Jugend:** Rund 1.000 jugendlichen Katholiken aus Kamerun, Togo, Niger und den Philippinen wird vom Auswärtigen Amt die Einreise nach Deutschland verweigert. Als Grund wird u.a. genannt, die Jugendlichen würden die Gelegenheit nutzen, in Deutschland zu bleiben.

11.08.: **Durchsuchung von anti atom aktuell:** Wegen des Verdachts der öffentlichen Aufforderung zu Straftaten durchsucht die Staatsanwaltschaft Lüneburg die Wohn- und Arbeitsräume zweier Atomkraftgegner und beschlagnahmt Computer und Material der Zeitschrift anti atom aktuell. Den beiden wird als Domain-Inhaber der Internetseite des

Prekär-Camps vorgeworfen, mit einer sog. Yomango-Aktion zu Protest-Diebstählen aufgerufen zu haben. Am 19.9. erklärt das Landgericht Lüneburg die Polizeiaktion für rechtswidrig. (S. S. 76 ff. in diesem Heft.)

12.08.: **Pfahls verurteilt:** Der ehemalige Staatssekretär im Verteidigungsministerium Ludwig-Holger Pfahls wird vom Augsburger Landgericht wegen Steuerhinterziehung und Vorteilsnahme zu einer Haftstrafe von zwei Jahren und drei Monaten verurteilt. Er hatte zugegeben, vom Rüstungslobbyisten Karlheinz Schreiber während seiner Amtszeit fast zwei Millionen Euro Schmiergeld angenommen zu haben. Am 1.9. wird Pfahls gegen Meldeauflagen aus der Haft entlassen.

15.08.: **Kennzeichnung für Berliner Polizisten:** Ab heute gilt eine Geschäftsanweisung des Polizeipräsidenten, nach der jede Einsatzgruppe mit bis zu acht Beamten mit einer Buchstaben- und Zahlenkombination bei Einsätzen gekennzeichnet wird. Bisher waren nur Einsatzhundertschaften sowie Züge mit 40 Beamten gekennzeichnet. Der Koalitionsvertrag zwischen SPD und PDS sieht allerdings individualisierbare Kennungen aller Beamten vor.

16.08.: **Verbot des Hess-Gedenkmarsches in Wunsiedel:** Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) weist einen Eilantrag gegen das Verbot der Veranstaltung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurück. Das Verbot des Aufmarsches stützt sich auf die seit Mai geltende Strafvorschrift, die die Billigung und Verherrlichung des Nationalsozialismus sanktioniert. In einem Hauptsacheverfahren könne die Verfassungsmäßigkeit des neuen § 130 Abs. 4 Strafgesetzbuch überprüft werden (Az.: 1 BvQ 25/05). In Berlin und Nürnberg demonstrieren am 20.8. mehrere hundert Rechtsextreme; knapp 4.000 Menschen versammeln sich zu Gegendemonstrationen.

19.08.: **al Motassadeq erneut verurteilt:** Das Hanseatische Oberlandesgericht (OLG) in Hamburg verurteilt den Marokkaner Mounir al Motassadeq wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu einer Haftstrafe von sieben Jahren. Eine Beihilfe zum Mord in 3.066 Fällen bei den Anschlägen von New York und Washington am 11.9.2001 konnte ihm nicht nachgewiesen werden. Die erste Verurteilung gegen al Motassadeq zu 15 Jahren Haft war wegen Verfahrensmängeln vom Bundesgerichtshof (BGH) aufgehoben worden. Verteidigung und Bundesanwaltschaft legen am 23.8. Revision ein.

21.08.: **Auslandsaufklärung für Bundeswehr durch BND:** Bundeskanzleramt und Verteidigungsministerium verständigen sich darauf, dass der Bundesnachrichtendienst (BND) künftig die Informationsbeschaffung für Auslandseinsätze der Bundeswehr übernehmen wird. Dazu werden 270 neue Stellen eingerichtet.

26.08.: **Terror-Großfahndung in Hamburg:** Über 1.000 Polizisten suchen nach drei terrorverdächtigen Männern, die vermeintlich einen Anschlag geplant haben. Ein ägyptischer Passant hatte Gesprächsfetzen auf arabisch mitgehört, wonach die Männer gesagt hätten, „wir werden morgen als Held vor Allah stehen." Einer der Gesuchten wird festgenommen, die anderen melden sich freiwillig bei der Polizei. Ein Terrorverdacht bestätigt sich nach stundenlangen Verhören nicht.

27.08.: **Razzia gegen Linke:** Rund 300 Beamte durchsuchen in Berlin Lokale, zwei Wohnungen und Bürogemeinschaften der linken Szene wegen des Vorwurfs der öffentlichen Aufforderung zu Straftaten. Im Internet und bei einer Demonstration sei den Besuchern ein Freigetränk für jedes abgerissene Wahlplakat einer rechtsextremen Partei versprochen worden. Die Polizei überprüft die Personalien von 135 Personen, 53 Wahlplakate werden gefunden; zahlreiche Computer werden beschlagnahmt.

29.08.: **Pornobilder-Affäre bei Thüringer Polizei:** Die Staatsanwaltschaft Gera teilt mit, dass etwa die Hälfte der eingeleiteten Verfahren gegen 663 Polizisten erledigt sei. Ein Teil sei wegen Geringfügigkeit eingestellt worden, bei anderen habe sich der Verdacht auf Verbreitung pornografischer Bilder aus dem Internet nicht bestätigt.

September 2005

05.09.: **Kurdische Zeitung und islamischer Verein verboten:** Das Bundesinnenministerium begründet das Verbot der türkischsprachigen Zeitung „Özgür Politika" mit deren Einbindung in die Organisation der verbotenen PKK. Bei dem Verein „YATIM Kinderhilfe e.V." handele es sich um einen Spendensammelverein für die palästinensische Hamas. Im Zusammenhang der Verbote durchsucht die Polizei an 60 Orten Büros und andere Räume und stellt umfangreiches Material sicher. Am 18.10. gewährt das Bundesverwaltungsgericht der kurdischen Zeitung vorläufi-

gen Rechtsschutz und erklärt das Verbot für rechtswidrig. (S. S. 76 ff. in diesem Heft.)

12.09.: **Razzia gegen Monatsmagazin „Cicero“:** Wegen des Verdachts der Beihilfe zum Geheimnisverrat durchsucht die Potsdamer Staatsanwaltschaft die Redaktionsräume und die Privatwohnung des Cicero-Autors Bruno Schirra und beschlagnahmt umfangreiches Recherchematerial. Schirra hatte im April einen Artikel über den Terroristen al Zarqawi veröffentlicht und dabei aus einem als vertraulich eingestuften Bericht des BKA zitiert. Am 15.10. teilt die Berliner Staatsanwaltschaft mit, dass in einem weiteren Fall gegen Schirra ermittelt werde, da bei der Durchsuchung geheime Papiere des Bundessicherheitsrates und aus dem Parteispenden-Untersuchungsausschuss gefunden worden seien. (S. S. 76 ff. in diesem Heft.)

23.09.: **Überlange Untersuchungshaft verfassungswidrig:** In seinem Beschluss rügt das BVerfG eine U-Haftdauer von acht Jahren als Verstoß gegen das Freiheitsgrundrecht. Eine vermeidbare, durch ein Verschulden der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte verursachte Verfahrensverzögerung könne nicht zu Lasten des Betroffenen gehen. (Az.: 2 BvR 1315/05)

27.09.: **Großrazzien gegen vermeintliche Islamisten:** In einer hessenweiten Polizeiaktion zur „vorbeugenden Bekämpfung krimineller islamistischer Strukturen“ überprüfen rund 500 Polizeibeamte insgesamt 1.260 Personen in Restaurants, Döner- und Gemüseläden. 38 Personen werden festgenommen, darunter drei aufgrund eines Haftbefehls und 33 wegen fehlender Aufenthaltserlaubnis.
Bewährungsstrafe nach polizeilichem Todesschuss: Wegen eines tödlichen Schusses auf einen Kollegen wird ein Polizist vom Kölner Landgericht zu acht Monaten Haft auf Bewährung verurteilt. Im Februar 2004 hatte der Beamte bei einer Übung statt einer Übungswaffe die Dienstpistole gezogen. (Vgl. CILIP 79 (3/2004), S. 82 f.)

30.09.: **Länder stoppen Fahndung per SMS:** Nach zweijähriger Probephase erklären die Länderinnenminister die SMS-Fahndung für gescheitert. Schleswig-Holstein meldet einen Treffer in zwei Jahren. Zur Mitarbeit bereite Bürger sollten per SMS mit Täter- oder Vermisstenbeschreibungen versorgt werden, um so ein dichteres Fahndungsnetz zu schaffen.

Oktober 2005

01.10.: **Neonazi-Aufmarsch gestoppt:** Mit einer Straßenblockade bringen in Leipzig ca. 1.500 Demonstranten einen Aufmarsch von Rechtsextremisten nach wenigen Metern zum Stillstand. Die eingesetzten 2.100 Polizisten lehnen eine Räumung der Blockade wegen Unverhältnismäßigkeit ab.

06.10.: **Polizeibeamten-Allergie:** Es wird bekannt, dass ein Arzt im nordrhein-westfälischen Unna die Behandlung eines Polizeibeamten mit der Begründung abgelehnt hat, er habe sich über die Polizei so sehr geärgert, dass er Fehler bei der Behandlung von Polizisten nicht ausschließen könne.
Bundesverwaltungsgericht rügt Ausweisungspraxis: Die baden-württembergische Ausweisungspraxis ohne Widerspruchsverfahren gegenüber straffälligen EU-BürgerInnen und türkischen Staatsangehörigen ist rechtswidrig und verstößt gegen europäisches Gemeinschaftsrecht. Zudem hätte der erfolgreich klagende, in Berlin geborene straffällige Türke nicht allein zur Abschreckung ausgewiesen werden dürfen, sondern nur, wenn von ihm persönlich eine Gefahr für die Allgemeinheit ausgehe. (Az.: 1 C 5.04)

07.10.: **Leipziger Erich-Mielke-Gedächtnispreis verliehen:** Die Auszeichnung der Überwachungskritiker erhalten Robert Clemen (MdL, CDU), das Aktionsbündnis Stattbild und drei Leipziger Law-and-Order-Politiker für populistische Werbung für Videoüberwachung, rigoroses Vorgehen gegen legales und illegales Graffiti und „Randgruppen".

13.10.: **Juristisches Nachspiel zum Castor-Transport 2003:** Ein Beschluss des Landgerichts Lüneburg wird bekannt, nach dem die Ingewahrsamnahme von GleisblockiererInnen im November 2003 unrechtmäßig war, soweit sie über den Zeitpunkt der Durchfahrt des Zuges fortdauerte.

15.10.: **Foltervorwurf vor Menschenrechtsgerichtshof (EuGHMR):** Das Bundesjustizministerium bestätigt, dass die Bundesrepublik vom EuGHMR aufgefordert wurde, zu den Foltervorwürfen im Falle des Frankfurter Polizeivizepräsidenten Daschner Stellung zu nehmen. Der verurteilte Mörder und Entführer Gäfgen klagt wegen der Folterandrohung.

16.10.: **Heimliche DNA-Proben von Castor-Gegnern?:** Bei einer friedlichen Protestaktion im Landkreis Lüchow-Dannenberg beobachten

Teilnehmer, wie Polizeibeamte mit Handschuhen bekleidet weggeworfene Zigarettenstummel einsammeln und einzeln in Plastiktüten verpacken. Auch nach einer Demonstration am 22.10. in Uelzen wird dieses Vorgehen beobachtet. Innenminister Uwe Schünemann (CDU) bestreitet in seiner Antwort auf eine parlamentarische Kleine Anfrage die Kippensammelei seiner Beamten. Er räumt lediglich ein, dass die Bundespolizei Zigarettenreste, Plastikbecher und anderen Müll eingesammelt und entsorgt hätte. Die Castor-Gegner befürchten hingegen, dass die Kippen für DNA-Analysen verwendet werden könnten. Die Polizei hatte die Demonstranten auch gefilmt. (S. S. 85 in diesem Heft.)

24.10.: **Urteil gegen „Spätzle-Stasi" rechtskräftig:** Der Einsatz eines Verdeckten Ermittlers (VE) des baden-württembergischen Landeskriminalamts in den Jahren 1991 bis 1992 war nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Freiburg rechtswidrig. Der VE sollte die linke Szene ausforschen. (Az.: 1 K 439/05) (S. S. 39 ff. in diesem Heft)

25.10.: **Tausende verdachtslose Kontrollen gegen Muslime:** Nach einer Mitteilung des niedersächsischen Innenministeriums hat die Polizei seit 2003 bei verdachtsunabhängigen Kontrollen zur Terrorbekämpfung in der Umgebung von Moscheen und islamischen Kultureinrichtungen rund 14.000 Personen und 6.000 Fahrzeuge überprüft. Dabei sei eine Person aufgefallen, die der Unterstützung des „Kalifatstaats" verdächtig sei, 16 anderweitig Gesuchte seien festgenommen worden, darunter 10 wegen nichtbezahlter Geldstrafen und 24 weitere, überwiegend wegen asyl- und ausländerrechtlicher Verstöße.
Großrazzia gegen Rechtsextremisten: In Hessen durchsucht die Polizei fünf Wohnungen führender Mitglieder der rechtsextremistischen Szene, die der Kameradschaft „Freie Nationalisten Rhein-Main" zugeordnet werden. Gegen die Gruppe wird wegen des Verdachts der Bildung einer kriminellen Vereinigung ermittelt.
Entscheidung im Stolpe-Streit: Nach einem Beschluss des BVerfG darf Manfred Stolpe nur dann als Stasi-IM „Sekretär" bezeichnet werden, wenn gleichzeitig zum Ausdruck gebracht wird, dass diese Sicht umstritten und der Sachverhalt nicht wirklich aufgeklärt ist. (Az.: 1 BvR 1696/98)

26.10.: **Verurteilung im Al-Tawhid-Prozess:** Das Düsseldorfer OLG verurteilt vier Palästinenser und einen Algerier wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung zu Haftstrafen von acht bzw. fünf Jah-

ren. Das Gericht sieht es als erwiesen an, dass die Männer als Mitglieder einer Al-Tawhid-Zelle Anschläge auf zwei Restaurants in Düsseldorf und die Jüdische Gemeinde in Berlin geplant hätten.
Knüppelorgie bei Großem Zapfenstreich: Ohne erkennbaren Grund gehen Polizeibeamte bei einer Demonstration gegen die Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bundeswehrbestehen in Berlin brutal mit Knüppeln gegen friedliche DemonstrantInnen vor. Gegen einen Beamten wird ein Ermittlungsverfahren wegen Körperverletzung im Amt eingeleitet.

28.10.: **Big Brother Awards 2005:** Die Auszeichnung für Datenkraken geht in diesem Jahr u.a. an Otto Schily für sein Lebenswerk, an das WM-Organisationskomitee des DFB für die Ticketvergabe und an den hessischen Innenminister Bouffier wegen zahlreicher neuer Überwachungsmaßnahmen im Polizeirecht.

29.10.: **Demonstrationen am Al-Quds-Tag:** 350 Menschen beteiligen sich in Berlin an einer friedlich verlaufenden Demonstration gegen die israelische Präsenz in Jerusalem. Gleichzeitig versammeln sich ca. 200 Gegendemonstranten. Im Vorfeld waren Ausschreitungen befürchtet worden, da der iranische Präsident wenige Tage zuvor die Tilgung Israels von der Landkarte gefordert hatte.
Aufmarsch von Rechtsextremisten blockiert: 3.200 GegendemonstrantInnen und brennende Barrikaden verhindern in Göttingen eine Kundgebung von 350 NPD-Anhängern.

31.10.: **Rechtsschutz durch BVerfG gestärkt:** Bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen wie Freiheitsentziehungen haben Betroffene das Recht, gerichtlich feststellen zu lassen, dass der erlittene Eingriff (in diesem Fall U-Haft) *von Anfang an* rechtswidrig war. (Az.: 2 BvR 2233/04)

November 2005

01.11.: **Einführung biometrischer Reisepässe:** Als erster EU-Staat führt Deutschland Pässe mit biometrischen Merkmalen ein. In einem RFID-Chip im Deckel des Dokuments ist zunächst das digitalisierte Foto des Inhabers gespeichert. Ab 2007 sollen in neuen Pässen zwei Fingerabdrücke digital erfasst werden.
Bundespolizei wird Blau: Bei der Bundespolizei werden blaue Dienstuniformen eingeführt. Die Umstellung für die knapp 32.000 PolizeivollzugsbeamtInnen erfolgt aus Kostengründen über mehrere Jahre.

Schleswig-Holstein verschärft Polizeirecht: Die CDU-SPD-Landesregierung einigt sich auf einen Gesetzentwurf, der weitreichende Eingriffsbefugnisse für eine präventive Telekommunikationsüberwachung, automatisierte Kfz-Kennzeichenabfrage, Schleierfahndung und eine Entfristung der Regelung über die Rasterfahndung vorsieht.

02.11.: **Imam zu Unrecht ausgewiesen:** Nach einer Entscheidung des VG Bremen war die Ausweisung des ägyptischen Imam einer Bremer Moschee wegen mutmaßlicher „Hasspredigten" rechtswidrig, zudem seien die Vorwürfe nicht ausreichend belegt. Bremens Innensenator Thomas Röwekamp (CDU) kündigt Rechtsmittel an.

04.11.: **Kein Asyl für Kaplans Familie:** Die Klagen der Ehefrau und der Tochter des 2004 in die Türkei abgeschobenen „Islamistenführers" gegen den Asyl-Aberkennungsbescheid weist das Kölner Verwaltungsgericht ab.

05.11.: **Demonstranten vertreiben Neonazis:** 5.000 GegendemonstrantInnen versperren rund 250 Neonazis den Weg durch Potsdam und verhindern so einen Aufmarsch. Rund 2.000 Polizisten aus fünf Bundesländern sind im Einsatz; es kommt zu 95 Platzverweisen und fünf Ingewahrsamnahmen von Gegendemonstranten.

08.11.: **BND überwachte Journalisten:** Es wird bekannt, dass der Bundesnachrichtendienst (BND) seit Ende 1993 über mehrere Jahre den Journalisten und Wissenschaftler Erich Schmidt-Eenboom und dessen Forschungsinstitut überwacht hat, um dessen Informanten zu enttarnen. Noch bis 2003 habe der BND das Altpapier des Instituts gesammelt und ausgewertet. Eenboom hatte 1993 ein BND-kritisches Buch veröffentlicht. Seine Informationen hat der Verfasser nach eigener Aussage von hochrangigen BND-Mitarbeitern erhalten. Ein Redakteur des „Focus" war ebenfalls bespitzelt worden. Die „Berliner Zeitung" berichtet am 19.11. von mehreren Medienvertretern, die bis Ende der 90er Jahre als „operative Verbindungen" vom BND geführt und auch bezahlt wurden.

09.11.: **Neue TKÜV in Kraft:** Die geänderte Telekommunikations-Überwachungsverordnung enthält nun auch Umsetzungsvorschriften für präventiv-polizeiliche Überwachungsmaßnahmen nach Landesrecht und für die sog. Auslandskopfüberwachung.

10.11.: **Verstärkte Polizei-Zoll-Kooperation:** Vertreter der Polizeipräsidien Nord- und Osthessen, des Zolls in Fulda sowie der Bundespolizei

unterzeichnen ein Rahmeneinsatzkonzept für Nord- und Osthessen. Mit der Unterzeichnung wird die Kooperation auf Alltagskriminalität ausgeweitet. Die drei Behörden wollen gemeinsam die Sicherheitslage analysieren, die Präsenz auf den Straßen durch gemeinsame Streifen verstärken und durch gegenseitige Information den Fahndungsdruck erhöhen.

12.11.: **Neonazi-Aufmarsch in Halbe:** Letztinstanzlich entscheidet das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, dass der Aufmarsch am Soldatenfriedhof stattfinden darf und weist damit eine Beschwerde des Polizeipräsidiums Frankfurt (Oder) zurück. Den mehr als 1.600 Rechtsextremisten stellen sich rund 2.200 Gegendemonstranten entgegen und verhindern das „Heldengedenken". 2.000 Polizisten sind im Einsatz.

16.11.: **Anklage wegen Terrorverdacht:** Der Generalbundesanwalt erhebt vor dem OLG Stuttgart Anklage gegen drei mutmaßliche Mitglieder der terroristischen Vereinigung Ansar el Islam. Den Irakern wird vorgeworfen, einen Anschlag auf den irakischen Übergangspräsidenten Ijad Allawi bei dessen Berlin-Besuch im Dezember 2004 geplant zu haben.
Prozess gegen Ex-Verfassungsschutzchef Roewer beginnt: Vor dem Landgericht Erfurt muss sich der frühere Leiter des Thüringer Landesamtes für Verfassungsschutz, Helmut Roewer, mit zwei seiner ehemaligen Mitarbeiter verantworten. Ihm werden 63 Fälle von Untreue z.T. in Tateinheit mit Betrug vorgeworfen. Er soll 1996 einen Schein-Verlag gegründet und darüber Honore für Veröffentlichungen ohne Gegenleistung vom Landesamt erhalten haben. Wegen Unklarheiten um eine Aussagegenehmigung für Roewer wird der Prozess am 21.11. ausgesetzt und voraussichtlich Ende Januar 2006 fortgeführt.

20.11.: **Rechtsradikale Attacke in Wittstock:** Sechs Männer im Alter von 20 bis 24 Jahren prügeln und treten einen vermeintlich „Linken" 24-jährigen Lübecker krankenhausreif. Der Mann erleidet schwere Gesichts- und Schädelverletzungen. Gegen die Schläger wird Haftbefehl erlassen.

21.11.: **Proteste gegen Castor-Transport:** Geschützt von 10.000 Polizeibeamten treffen im niedersächsischen Dannenberg zwölf Castor-Behälter ein. Zuvor räumt die Polizei eine Sitzblockade von 250 DemonstrantInnen. Der Transport kommt nur kurzzeitig zum Stillstand. In der Ortschaft Klein Gusborn errichten Bauern mit 160 Traktoren eine zwölfstündige Straßenblockade; die Polizei beschlagnahmt 70 Trecker. Am 26.11. wird bekannt, dass zwei Konfliktmanager der niedersächsischen Polizei bei einer Rangelei von Berliner Kollegen mit Faustschlägen

traktiert wurden. Die Demonstranten gingen dazwischen. Die Staatsanwaltschaft Lüneburg ermittelt gegen die Berliner.

22.11.: **Autonomer nach § 129a verurteilt:** Wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung verurteilt das OLG Naumburg einen 24-jährigen Studenten zu zwei Jahren Jugendhaft. Er soll 2001 und 2002 an mehreren Brandanschlägen in Sachsen-Anhalt, darunter auf das LKA, beteiligt gewesen sein. Die erste Verurteilung hatte der BGH 2004 wegen eines Formfehlers aufgehoben.

23.11.: **Schäuble neuer Bundesinnenminister:** Wolfgang Schäuble (CDU) übernimmt das Amt des Bundesinnenministers von Otto Schily (SPD). Schäuble hatte das Amt bereits von 1989 bis 1991 inne.
EU-Statistik über rassistische Vorfälle: Die „Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit" (EUMC) teilt mit, dass in Deutschland von 2003 bis November 2004 6.474 Fälle rechtsgerichteter politisch motivierter Kriminalität registriert wurden. Damit liegt Deutschland auf Platz zwei hinter Großbritannien, das aufgrund anderer Kriterien 52.694 Übergriffe gemeldet hatte.
Anklage gegen Polizisten und Arzt wegen schwerer Misshandlung: Die Staatsanwaltschaft Bonn erhebt Anklage gegen drei Polizeibeamte und einen Polizeiarzt wegen gemeinschaftlicher schwerer Körperverletzung im Amt. Den Männern wird vorgeworfen am 16.11.2004 einen 30-jährigen Italiener in einer Gewahrsamszelle mit derart massiver körperlicher Gewalt fixiert zu haben, dass er einen Herzstillstand erlitt, dauerhaft ins Koma fiel und einen irreparablen Hirnschaden davontrug.

25.11.: **Hürden für nachträgliche Sicherungsverwahrung:** Der BGH hat die Voraussetzung zur Anordnung nachträglicher Sicherungsverwahrung präzisiert und der Beschwerde eines Betroffenen stattgegeben. Der BGH betonte, dass erhebliche neue Tatsachen während der Haft auftreten müssen, die von ihrer Schwere her für sich betrachtet im Hinblick auf mögliche Beeinträchtigungen von Leib, Leben, Freiheit und sexueller Selbstbestimmung anderer Gewicht haben. Der wegen schweren Raubes verurteilte Beschwerdeführer hatte Therapiemaßnahmen nicht in Anspruch genommen, sich einer Alkoholkontrolle gewaltsam widersetzt und als Waffen einsetzbare Gegenstände besessen. (Az.: 2 StR 272/05)

Martina Kant ist Bundesgeschäftsführerin der Humanistischen Union und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts über das Niedersächsische Sicherheits- und Ordnungsgesetz und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs über das Verfassungsschutzgesetz des Landes haben noch keine größere Resonanz in der Fachöffentlichkeit gefunden, weil sie erst wenige Monate alt sind. Beide Urteile stehen in der Tradition der Urteile zum „Großen Lauschangriff" und zur präventiven Telefonüberwachung durch das Zollkriminalamt. Dabei hat das Verfassungsgericht nicht nur den absoluten Schutz eines „Kernbereichs privater Lebensgestaltung" bekräftigt, sondern auch einige Fragen beantwortet, die die Entscheidung zum Abhören von Wohnungen aufgeworfen hatte. Insbesondere war nach diesem Urteil strittig, inwieweit seine Maßstäbe auch für andere verdeckte Ermittlungsmethoden gelten und ob sie gleichermaßen an die (präventiven) Eingriffsbefugnisse des Polizeirechts anzulegen seien.

Märkert, Werner: *Rechtliche und kriminaltaktische Anmerkungen zur Entscheidung des BVerfG zur akustischen Wohnraumüberwachung unter präventiven Gesichtspunkten, in: Kriminalistik 2004, H. 11, S. 443-448*
Peilert, Andreas: *Die verdeckte präventiv-polizeiliche Wohnraumüberwachung in Rheinland-Pfalz, in: Die Kriminalpolizei 2005, H. 3, S. 86-89*
Die beiden Aufsätze seien stellvertretend genannt für die polizeilichen bzw. polizeinahen Reaktionen auf das Lauschangriffsurteil. Ihr Grundtenor ist dadurch gekennzeichnet, dass das Urteil kritisiert wird, weil es die polizeiliche Arbeit erschwere. Es ist deshalb konsequent, wenn die Autoren die Reichweite des Urteils möglichst zu begrenzen suchen. Unter Bezug auf die in Art. 13 Grundgesetz vorgenommene Unterscheidung zwischen präventiv und repressiv motivierten Eingriffen in das Grundrecht, gelten nach Ansicht Peilerts die Kriterien des Verfassungsgerichts nicht für polizeirechtliche Regelungen. Sein Plädoyer für die Ausweitung des Straftatenkatalogs zeigt, was eine solche Interpretation praktisch bedeuten kann. In Märkerts Beitrag überwiegt die ermittlungspraktische Perspektive. Interessanterweise führt seiner Ansicht

nach der „absolute Schutz“ der Privatsphäre dazu, dass Zielpersonen und -objekte intensiver durch andere verdeckte Methoden (VE, VP, Observationen) überwacht werden müssten, damit eine Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung möglichst ausgeschlossen werden könne!

Schaar, Peter (Hg.): *Folgerungen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung: Staatliche Eingriffsbefugnisse auf dem Prüfstand?, Bonn 2004 (abrufbar unter: www.bfdi.bund.de)*
Roggan, Fredrik (Hg.): *Lauschen im Rechtsstaat. Zu den Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum großen Lauschangriff, Berlin 2004*
Beide Sammelbände sehen in dem Urteil Maßstäbe entwickelt, die für alle verdeckte Methoden gelten, sofern sie jenen Kernbereich berühren. Dies betreffe nicht allein das Strafprozessrecht, sondern ebenso das Polizeirecht und das Recht der Nachrichtendienste. Der von Schaar herausgegebene Sammelband enthält Vorträge und Diskussion eines Symposiums, dass der Datenschutzbeauftragte des Bundes im November 2004 veranstaltete. In seinem Beitrag „Überwachungsrecht unter Novellierungsdruck“ verlangt Manfred Baldus „würdeschützende Vorkehrungen“ in allen einschlägigen Gesetzen. Zwar seien Prävention und Repression unterschiedlich zu regeln, aber die Gesetzgeber könnten sich „nicht der Pflicht entziehen, einen flankierenden Grundrechtsschutz zu gewährleisten und dabei auch die würdeschützende Funktion der Verhältnismäßigkeitsanforderungen zu beachten“ (S. 22). Baldus identifiziert einen erheblichen Nachbesserungsbedarf in den Polizei- und Geheimdienstgesetzen, der nun realisiert werden müsse. Das Verfassungsgericht habe „in mutiger Weise Position bezogen“. Diese Wertschätzung wird in dem nachfolgenden Beitrag von Friedhelm Hufen durchaus relativiert, indem er etwa darauf hinweist, dass das Gericht in seiner Vorstellung vom Kernbereich einer „eher atypischen soziokulturellen Idylle“ anhänge.

Der von Roggan herausgegebene Sammelband enthält die Beiträge einer Tagung, zu der die Humanistische Union im Juni 2004 geladen hatte. Mit Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und Burkhard Hirsch sind zwei der erfolgreichen Lauschangriff-Kläger unter den AutorInnen vertreten. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts wird durchweg begrüßt. Sowohl im Strafprozessrecht wie im Polizeirecht und dem der Nachrichtendienste seien umfangreiche Novellierungen erforderlich, um sowohl den „Kernbereich“ vor staatlicher Ausforschung zu schützen als

auch das geforderte hohe Niveau von Eingriffsschwellen außerhalb des Kernbereichs zu realisieren. Trotz grundsätzlicher Sympathie werden aber auch einige Probleme der neuen Rechtsprechung deutlich. So verweisen Kutscha/Roggan in ihren Ausführungen über die Folgen für das Polizeirecht darauf, dass der „absolut geschützte Kernbereich" durchaus keinen absoluten Schutz genießen könne, sofern in ihm über Verbrechen geredet oder begangen oder „die Sphäre anderer oder Belange der Gemeinschaft" (Bundesverfassungsgericht) berührt würden. Edda Weßlau weist in ihren Ausführungen über die strafprozessualen Folgen des Urteils darauf hin, dass das Gericht durch seinen ausschließlichen Bezug auf die durch das Abhören ggf. beeinträchtigte Menschenwürde andere Verfassungsprinzipien vernachlässigt hätte – etwa das Prinzip eines fairen Strafverfahrens. Insofern handele es sich um ein durchaus „zweischneidiges" Urteil.

Kutscha, Martin: *Neue Grenzmarken des Polizeiverfassungsrechts, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2005, H. 11, S. 1231-1234*
Der Aufsatz stellt einen ersten Versuch dar, die Konsequenzen der jüngeren Verfassungsgerichtsurteile und des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs über die Abgrenzung von Polizei- und Verfassungsschutzaufgaben darzustellen. Kutscha weist darauf hin, dass das sächsische Urteil Bedeutung über das Bundesland hinaus haben wird, weil das Gericht allen Versuchen eine Absage erteilt, die das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten in ein Gebot zur Herstellung eines Informationsverbundes uminterpretieren wollen. Ob sich diese Auffassung etwa bei der Bewertung des Berliner Terrorismusabwehrzentrums durchsetzt, bleibt abzuwarten. Der Autor würdigt das Urteil zum niedersächsischen Polizeigesetz, weil es „keine lineare Fortschreibung" der Abhörurteile des Gerichts darstelle, die bislang durchweg von Rücksichten auf die „Effektivität des sicherheitsbehördlichen Handelns" bestimmt waren. Indem das Gericht einen „absolut geschützten Kernbereich der privaten Entfaltung des Bürgers" anerkannt habe, gehöre diese Rechtsauffassung der Vergangenheit an. Damit ist aber noch nicht darüber entschieden, zu welcher Art von Befugnissen die Kernbereichs-Doktrin führen wird. Fest steht allein, dass die Debatte über die Zulässigkeit verdeckter Polizeimethoden durch die Gerichtsentscheidungen in eine neue Phase eingetreten ist.

Sonstige Neuerscheinungen

Lange, Hans-Jürgen; Schenck, Jean-Claude: *Polizei im kooperativen Staat (Studien zur Inneren Sicherheit, Bd. 6), Wiesbaden (Verlag für Sozialwissenschaften) 2004, 462 S., EUR 39,90*

Seit den 1990er Jahren hat die jüngste Welle der Verwaltungsreformen auch die Polizeien in Deutschland erreicht. Mit der programmatischen Absicht, betriebswirtschaftliches Denken in die öffentliche Verwaltung einzuführen, und befördert von den staatlichen Haushaltsproblemen heißen die Zauberwörter nun „New Public Management", „Neues Steuerungsmodell", „Zielvereinbarung", „Budgetierung", „dezentrales Ressourcenmanagement" etc. Die vorliegende, von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierte Studie untersucht die Möglichkeiten, die Umsetzung und die Grenzen ökonomischer Steuerung polizeilichen Handelns. Neben einer Bund und Länder umfassenden Übersicht über den Stand der Verwaltungsreform im Allgemeinen und deren polizeispezifischer Ausprägung im Besonderen (Kap. 5), wird die Implementation des Neuen Steuerungsmodells (NSM) in die nordrhein-westfälische Polizei analysiert. Gestützt auf 138 Experteninterviews oder teilnehmende Beobachtungen, die sich vom Innenministerium über verschiedene Abteilungen des Landeskriminalamtes bis auf die Ebene von Kommissariaten oder Wachgruppen bei Kreispolizeibehörden erstreckten, ist ein plastisches Bild über die einzelnen Elemente des NSM und über die Schwierigkeiten ihrer Realisierung entstanden (Kap. 6).

Nur exemplarisch kann an dieser Stelle auf den Komplex „Zielvereinbarungen" hingewiesen werden. Angelegt als „top down"-Prozess werden die ministeriellen Vorgaben („Landesziele") auf den nachgeordneten Ebenen „kleingearbeitet" und auf die lokalen Verhältnisse angewandt. Dieses Verfahren gerät schnell an eine doppelte Grenze, die bestimmt wird durch das Legalitätsprinzip auf der einen, den fehlenden zeitlichen Freiräumen auf der anderen Seite. Mangelnde Akzeptanz und mangelnde Bedeutung für die Praxis sind die Folge. Statt die vereinbarten Ziele zu erreichen, wird dann (Stichwort: Outputsteuerung) kreativ mit der Arbeitsstatistik umgegangen, so dass die Ziele als erreicht vorgetäuscht werden: „Die Imagination der (statistischen) Zahlenwelt überzeugt als solche" (S. 330).

Auch jenseits der engeren Bestandsaufnahme ist die Untersuchung mit Gewinn zu lesen. So werden mehrfach die Besonderheiten von Polizei als Eingriffsverwaltung und der Widerspruch zwischen Ökonomisie-

rung und der „Staatsaufgabe Sicherheit“ betont. Die besondere bürgerrechtliche Sensibilität von Polizeifragen wird betont. Deshalb wird weitgehenden Privatisierungstendenzen eine klare Absage erteilt. Die Autoren vertreten eine vermittelnde Position, indem sie für die Aufnahme einzelner Elemente (Budgetierung, dezentrale Ressourcenverwaltung) in die Polizei plädieren. Andere Aspekte sind hingegen wenig überzeugend: So setzen die Autoren ihre demokratische Hoffnung mehrfach auf die Stärkung der Parlamente (S. 353, 417). Auch dass die größten Gefahren nicht in einem „starken“ Staat, sondern in der „Diffusion staatlicher Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten“ liegen soll (S. 367), scheint durchaus fraglich.

Die interessanten Befunde und Schlussfolgerungen sind leider eingebettet in mehrere zwar nachvollziehbare, aber nur schwer verdauliche Kontexte. Zum einen zeichnen die Autoren die mit dem NSM verbundenen Entscheidungsprozesse nach. Dadurch wird das betriebswirtschaftliche Vokabular um das der Policy-Analyse erweitert, ohne dass derart die Überzeugungskraft der Argumentation zunimmt. Zum anderen wird die Verwaltungsmodernisierung in Relation zu verschiedenen „Staatsverständnissen“ gesetzt (schlanker, funktionaler, aktivierender Staat) – obgleich die Analyse eindeutig belegt, dass es keinen Zusammenhang zwischen den politischen Parolen und den realen Modernisierungsschritten gibt. Schließlich plädieren Lange/Schenck für den „kooperativen Staat“, dessen Polizei sich dadurch auszeichnen soll, dass sie bereit und in der Lage ist, ihre Aufgaben im Zusammenwirken mit anderen gesellschaftlichen Kräften wahrzunehmen. Am Ende wird dies zudem noch mit konkreten Empfehlungen für die nordrhein-westfälische Polizei (u.a. Bildung größerer Einheiten, denen Ressourcenverantwortung übertragen werden kann) versehen. Insofern handelt es sich nicht um *ein* Buch, sondern um wenigstens vier Bücher in einem.

Möllers, Martin H.W.; van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005 (Schriftenreihe Polizei und Wissenschaft), Frankfurt/M. (Verlag für Polizeiwissenschaft) 2005, 550 S., EUR 39,–*

Zum zweiten Mal ist das „Jahrbuch Öffentliche Sicherheit“ erschienen. Nach dem Selbstverständnis der beiden Herausgeber – Dozenten für Politik- bzw. Rechts- und Verwaltungswissenschaft am Fachbereich Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes – dient das Jahrbuch der „kritische(n) Begleitung und Reflexion“ der Öffentlichen Sicherheit. Auf

550 Seiten versammelt der Band insgesamt 35 Beiträge, die in sechs thematische Gruppen gegliedert sind: „Extremismus“, „Öffentliche Sicherheit in Deutschland“, „Europäische Sicherheitsarchitektur“ und „Internationale Sicherheit“ gliederten bereits das erste Jahrbuch; der vorliegende Band wurde um die beiden aktuellen Komplexe „Herausforderungen globaler Sicherheit“ und „Menschenwürde und Sicherheit“ erweitert. Während unter globaler Sicherheit die Folgen von Klimaveränderungen und -politik sowie die wachsende Vernetzung von Gesellschaften thematisiert werden, ist der Themenschwerpunkt „Menschenwürde“ der mit dem Fall Daschner verknüpften „Folterdebatte geschuldet. In dieser Frage geben die Herausgeber ihre Zurückhaltung auf, und weisen „mit Nachdruck“ auf die „ungeheuren und schädlichen Folgen“ hin, die „allein schon das Lostreten der ‚akademisch-staatsrechtlichen‘ Diskussion auf den Bereich der praktisch orientierten Polizeiausbildung gehabt“ habe. Bereits das Eröffnen dieser Diskussion sei „unverantwortlich“.

In einer kurzen Besprechung ist das Jahrbuch kaum zureichend zu würdigen. Gemessen an seinem eigenen Anspruch wären drei Fragen zu prüfen: 1. Werden die relevanten Themen aus dem Bereich „öffentliche Sicherheit“ für den angegebenen Zeitraum behandelt? 2. Ist die Lektüre informativ? 3. Handelt es sich um die versprochene „kritische“ Begleitung? Die erste Frage ist zu bejahen. Die thematische Spannweite ist erheblich: „Großer Lauschangriff“, Guantánamo, Rechtsextremismus, Islamismus, Luftsicherheitsgesetz, westeuropäische Terrorismusbekämpfung, Polizeiaufbau im Balkan etc. Daneben werden einige aktuelle Monografien in Aufsätzen der Autoren zusammenfasst: Lange/Schenck (s.o.), J. Kinzig über Organisierte Kriminalität und W. Schulte über die politische Bildung in der Polizei. Zudem enthält der Band einige Beiträge zu Themen, die eher selten behandelt werden: etwa die Rückschau auf die Hamburger Polizeikommission oder – aufgeteilt auf zwei Beiträge – ein Portrait des neuen „Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe“.

In der Regel unterscheiden sich die Beiträge von Sammelbänden in Informationsgehalt und (kritischer) Haltung der AutorInnen. Dies ist auch hier der Fall. Insgesamt sind die Beiträge informativ. Dies gilt selbstverständlich für ansonsten eher unterbelichtete Themen, aber auch für etablierte wie – um nur zwei Beispiele zu nennen – das Verfassungsgerichtsurteil zum großen Lauschangriff (M.H.W. Möllers) oder die

Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union (M. Baldus). Im Hinblick auf das Kriterium der „Kritik“ weisen die Teile des Bandes die größten Unterschiede auf: neben explizit kritischen Beiträgen (etwa R. v. Ooyen über Islamismus oder B. Schäfer über Guantánomo) stehen bloße Beschreibungen von Sachverhalten (etwa M. Kastner zur Sicherungsverwahrung oder C. Cremer zu Transparency International) oder Abhandlungen, die sich mit einer eher immanenten kritischen Würdigung begnügen (etwa E.M. Giemulla zum Luftsicherheitsgesetz oder W. Knelangen zur EU-Terrorbekämpfung). Aber auch in diesen Aufsätzen steht das Dargestellte eigenem Weiterdenken nicht im Wege. Insofern lohnt die Investition in jedem Fall.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Ulbrich, Claudia; Jarzebowski, Claudia; Hohkamp, Michaela (Hg.): *Gewalt in der frühen Neuzeit. Beiträge zur 5. Tagung der Arbeitsgemeinschaft Frühe Neuzeit im VHD, Berlin (Duncker & Humblot) 2005, 408 S., EUR 98,–*
Das ist ein Sammelband mit erfreulich vielen gut recherchierten, knappen, aber durchgehend anregenden Beiträgen zum bekanntlich uferlosen Thema „Gewalt“, hier in den Jahrhunderten der Frühen Neuzeit beobachtet und vorsichtig begrifflich gefasst. Das Spektrum der Beiträge reicht von Massakern, über Gewalt als kritischem und konstruktivem Teil von Leitbildern, institutionelle Formen von Gewalt im Zuge Staat fördernder Herrschaftsverdichtung, die Rolle von Gewalt zwischen Staaten und Kulturen bis zu Gewaltphantasien. Gerade wer sich mit der Entstehung und den Funktionen des modernen Staates als Gewaltträger befasst und darum an der Kontinuität und Diskontinuität des zuerst gewaltgeborenen, dann Gewalt monopolisierenden, zunächst personal verkörperten Staates interessiert ist, kann aus den diversen Beiträgen über verschiedene Gewaltdimensionen und -ausdrücke eine Menge Stoffliches und Perspektivisches erfahren. Hans Medicks Bemerkung aus seinem einleitenden Beitrag zur Sektion „Massaker in der Frühen Neuzeit“ gilt entsprechend verändert durchgehend: „Auch Massaker sollten stärker als bisher als Momente der staatenbildenden Gewaltprozesse im frühneuzeitlichen Europa gesehen werden“ (S. 19).

Obwohl sich die Herausgeberinnen offenkundig große und vom gut komponierten Band belohnte Mühe gegeben haben, keinen auseinanderfallenden Blumenstrauß diverser Beiträge zu präsentieren, haben sie es leider versäumt, über den einleitenden Beitrag hinaus eine zusam-

menfassende Summe zu ziehen – und hätte dieselbe noch so lückenhaft und plural ausfallen müssen. Immerhin binden sie vorweg ihren Strauß zusammen. In der Einleitung heißt es unter anderem, heute mehr denn je bedenkens- und befolgenswert: „Die Frage nach Gewalt ist in der Frühen Neuzeit immer die Frage nach Herrschaft und Herrschaftsfähigkeit“ (S. 11). Den Gewaltbegriff differenzierend und zusammenhaltend zugleich formulieren die Autorinnen: „Violentia bildet gewissermaßen das Stiefkind der historischen Gewaltforschung ... Denn Gewalt ist nicht an sich legitim oder illegitim. Gewalt wird in gesellschaftlichen Diskursen und Praktiken erst legitimiert oder delegitimiert. Das gilt für potestas und violentia gleichermaßen. Spannend wird es dort, wo die Analyse von Legitimations- und Delegitimationsprozessen mit Formen der intendierten und beiläufigen Inklusion und Exklusion von Wahrnehmungen und Erfahrungen von Gewalt verknüpft werden kann. Es wird deutlich, dass im Zusammenspiel von potestas und violentia strukturelle Gewaltverhältnisse erzeugt und abgesichert werden, die auf der absichtsvollen Verdeckung der violenten Anteile an – im weitesten Sinne – sozialer Praxis beruhen. Gerade ein Zugang, der sich der Untersuchung sozialer Praxis über den Umgang mit und die Verortung von violentia in einem spezifischen historischen Kontext nähert, ist geeignet, die Tragfähigkeit gesellschaftlicher ‚Konsensmodelle‘ zu hinterfragen“ (S. 12 f.). Die Geschichte, wenn man sie denn lesen kann, könnte in der Tat die Gegenwärtigen für ihre Gegenwart lernen lassen.

Münkler, Herfried: *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin (Rowohlt) 2005, 332 S., EUR 19,90*
Wer sich auf gewiss stattlichen 300 Seiten und etwas mehr seinen Schreibmund so voll nimmt, muss selber ‚imperial‘ verkürzt darstellen und argumentieren, wie dies der schreibgewandte Herfried Münkler in diesem Buch tut. In ihm greift er noch vor das Antike Rom und sein Imperium zurück und über die imperiale USA der Gegenwart hinaus. Er endet damit, „Europa“ Ratschläge zu erteilen, wie es sich im Rahmen des Imperiums der USA sozusagen subimperial oder neben- und zusatzimperial benehmen soll.

Die zentrale, durchaus diskutable These des Bandes besteht in der Annahme, es bestehe eine heute weithin übersehene und in ihren herrschaftsdynamischen Konsequenzen nicht bedachte Differenz ums Ganze zwischen Staaten und ihrem internationalen Verkehr auf der einen, Im-

perien und ihren Über- und Unterordnungen auf der anderen Seite. Nur im Sinne einer dichten historischen Beschreibung und Analyse wird aus dieser These bestenfalls übermäßig Holzschnittartiges gemacht. Viel zu viele strittige Annahmen werden stumm vorausgesetzt, viel zu viel einschlägige Daten und Aspekte bleiben als leider nicht stimmfähige Lücken.

Für Cilip- und auch andere Leser bietet Münklers Buch, wie schon anlässlich seiner „Miterfindung" der sogenannten Neuen Kriege erfahren werden konnte, ein überaus geteiltes und eigenes Lernen stimulierendes Lesevergnügen. In seiner Weise belesen, gebildet, nicht scheu vor simpel zusammengezogenen Argumenten kann das eine riesige geschichtliche Zeit umfassende Buch hin und wieder sehr anregen. Und sei es nur dazu, nachdenklich herauszufinden, dass man selbst methodisch und material in entgegengesetzter Richtung argumentierte. Das Missvergnügen setzt von allem Anfang dort ein, wo Münkler mit realpolitischer Geste und ganzer Sohle als jemand auftritt, der von dem ausgeht, „was (angeblich, WDN) der Fall ist" (S. 10) und auf das zu argumentiert, was seines Erachtens, „realistisch" versteht sich, der Fall sein müsste. Das, was Münkler am Ende unter der Überschrift „Die imperiale Herausforderung Europas" intellektuell einzubringen vermag, ist im Gegensatz zum vollen Mund, schlichte, selbstredend die europäische Sicherheits- und Außenpolitik als eine stramme Einheit voraussetzende Magerkost.

Was den Rezensenten zuerst schier sprachlos gemacht hat und danach zugegebenermaßen vor Zorn beinahe die Stimme heiser machte, ist nicht der Umstand, dass hier ein Universitätsprofessor wieder einmal als canis dominationis, als Herrschaftshund bellt. Was angesichts auch früherer Publikationen des Autors negativ überrascht, ist mit welcher Nonchalance ein bundesdeutscher Hochschullehrer geopolitisch im uneingeschränkt herrschaftstümelnden Sinne zu reden vermag. Keine Vergangenheit und keine Gegenwart dämpft die expansive, imperial marschmusikalische Stimme. Ansonsten aber gilt: dieses Buch lohnt den Preis auch des Lesens nicht.
(beide: Wolf-Dieter Narr)

Summaries

Crime fighting laws and the rule of law – an introduction

by Norbert Pütter, Heiner Busch and Wolf-Dieter Narr

During the last few years, the Federal Constitutional Court on several occasions declared police powers unconstitutional, thereby forcing the federation and the Länder to implement new laws. However, the court's demand for the protection of the "core areas of private life", which police and secret services are not allowed to infringe upon during their surveillance operations, does not solve the fundamental problem: any powers designed to fight criminal acts which might possibly occur in the future through the secret collection of data, inevitably lead to undefined legal concepts and destroy the limiting character of the law.

Law-makers ignore constitutional court decision

by Martin Kutscha

In its recent decisions on bugging operations (*Lauschangriff*) as well as interception of telecommunications, the Federal Constitutional Court laid down requirements to be upheld by the federation and the Länder. However, new legislative proposals show that the legislative is reluctant to implement the rulings of the constitutional court. On the contrary, the Länder are using this new law-making opportunity to create new and more police powers.

New limits for the surveillance of telecommunications

by Sönke Hilbrans

In its decision of March 2004 on bugging operations (*Lauschangriff*), the Federal Constitutional Court made clear that the state could not infringe on the "core areas of private life". This limitation also applies to the interception of telecommunications. In another decision from July 2005, the court criticised powers enshrined in Lower Saxony's police law on preventative interception of telecommunications.

New technology under old law

by Alfred Becker

Technological development creates new forms of surveillance and secret forms of data collection. The deployment of such technology is developing not so much according to the clear intention of the legislator, but rather according to the "wishes of (police) practice". The newly created facts are then made legal by retrospectively creating increased legal powers and remits. This retrospective sanctification, however, does not put an end to the infringement of fundamental rights.

The legal control of undercover operations

by Udo Kauß

In 1991/92, the regional crime police office (*Landeskriminalamt* – LKA) of Baden-Württemberg deployed undercover police officers to spy on the left-wing scene. It took eleven years before the LKA was finally forced to admit this operation in Freiburg, it took another two years for a ruling of the regional administrative court to declare the police operation illegal. This legal victory was only possible because one victim realised he was being spied on and because he had the stamina to see through the 13 year long legal battle.

Terrorists without terrorism – a new European Convention

by Tony Bunyan

With its new draft law on terrorism the British government wants to create a new criminal act of "glorifying terrorism". It thereby bases itself on the Council of Europe Convention on the "prevention of terrorism", signed in May 2005, which does not criminalise terrorist behaviour but public speaking. The EU Member States, who had rejected similar US plans only in the summer of 2004, took active part in drafting the Convention.

New developments in Swiss police law

by Viktor Györffy

Recent laws and draft legislation show that police regulations in Switzerland's Cantons are undergoing a slow but steady change. Up to now, the Canton of Zurich, like many other Cantons, only had a rudimentary police regulation and based police conduct almost exclusively on the

general clause that empowers police to act against concrete, that is immediate threats. The powers envisaged in the draft regulation, amongst others to control and ban persons from public places, extend this narrow definition to include purely preventative policing.

EU: Data retention of traffic data

by Mark Holzberger

Telecommunications companies now have to retain traffic data resulting from all electronic telecommunications within the EU for up to two years. This is what the justice and home affairs ministers have decided in December 2005 – with approval from the European Parliament.

Internal security and the plans of the big coalition

by Norbert Pütter

In her first government declaration, the new chancellor promised to dare implementing more "freedom". However, the government's plans for next years' internal security policy contain more state intervention than ever. Extending the criminal code, increasing preventative police powers, conflating police and security services, mixing remits of military and police ... At the end of the "second period of promoterism" that Angela Merkel announced in her government declaration, the German security state will have been extended even further.

Press freedom light – raiding editorial offices

by Anja Lederer

In a report from 1997, the media trade union informed that at least once a month, the police raids editorial offices and journalists' houses. Various examples from this past year show that the threshold for the state to intervene into press freedom has sunk even further.