

Bürgerrechte & Polizei

Seite 38
Nr. 1/2008

Anti-Terrorismus – eine Zwischenbilanz

Wolfgang Isenhardt, Berlin
Klausen-Institut, Berlin, ehemals
Schwarz, Kooperations- und Beratungsbüro für Polizei

www.bundestag.de | www.bundesrat.de | www.bundestag.de

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: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Trigger Offsetdruckerei, Berlin

Berlin, April 2005

Inhaber- und Beteiligungsverhältnisse: Persönlich haftende GesellschafterInnen: Heiner Busch, freiberuflicher Journalist, Berlin; Albrecht Funk, Adjunct Professor, University of Pittsburgh, Pittsburgh (PA), USA; Martina Kant, Bundesgeschäftsführerin der Humanistischen Union e.V., Berlin; Udo Kauß, Rechtsanwalt, Freiburg; Wolf-Dieter Narr, em. Professor, Berlin; Falco Werkentin, Stellvertretender Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes Berlin, Berlin

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin

Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Tel.: (030) 838-70462

Fax: (030) 775 10 73

E-Mail: info@cilip.de

WWW: <http://www.cilip.de>

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

Institutionen: Einzelpreis 11,- € / Jahresabo 32,50 €

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

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

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 80 (1/2005)

Editorial

Heiner Busch 4

Anti-Terrorismus – eine Zwischenbilanz

Alter und neuer Anti-Terrorismus – eine Einleitung

Norbert Pütter 6

Bilanz der Rasterfahndung nach dem 11. September 2001

Martina Kant 13

Fremden-Polizeirecht: Anti-Terrorismus und Zuwanderungsgesetz

Marei Pelzer 21

Terrorismusbekämpfung als Ermächtigungspolitik

Norbert Pütter..... 27

Terrorwarnungen und was davon blieb

Anja Lederer 32

Spanische Anti-Terror-Politik – mit europäischem Rückenwind

Pejo M. Aierbe 37

Dreißig Jahre britisches Anti-Terror-Recht

Ben Hayes 45

Der „war on terrorism“ der USA

Albrecht Funk 51

Geheimverfahren gegen Terroristen? G8-Modelle für die EU

Tony Bunyan 61

Lehren aus dem Daschner-Urteil: Folter absolut relativ

Wolf-Dieter Narr 69

Stuhlhaft statt Brechmittelzwang

Helmut Pollähne 75

Schweiz: Datenbilanz des Bundesamts für Polizei

Heiner Busch 81

Inland aktuell 85

Meldungen aus Europa 89

Chronologie

Norbert Pütter 93

Literatur 102

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

„Schließen wir ‘nen kleinen Kompromiss ...“ Kurt Tucholskys Liedchen handelte von den Kompromissen der SPD zu Beginn der Weimarer Republik. Heute bedarf es nur leichter Abwandlungen und es passt wie angegossen auf die derzeitigen Verhandlungen zwischen den Koalitionsfraktionen. In der Hektik anti-terroristischer Gesetzgebungswut hat der Bundestag Ende 2001 ein dickes Sicherheitspaket verabschiedet, mit dem er vor allem die Geheimdienste reich beschenkte: Sie erhielten unter anderem Zugriff auf Telekom-Verbindungsdaten, auf Daten von Flugreisenden und auf die bei den Banken gespeicherten Kontendaten. Damit die Grünen KoalitionspartnerInnen „keine Kümmernis“ mit dem Kompromiss hätten, verabreichte ihnen der große sozialdemokratische Bruder eine Beruhigungspille: Das geheimdienstliche Datenzugriffsrecht ist auf fünf Jahre befristet. Jetzt steht die „Evaluation“ dieser Befugnisse an, und der Bericht, den die Exekutive dafür produziert hat, ist selbstverständlich vertraulich. Eigentlich ist er ein Nicht-Bericht. Er liegt zwar mittlerweile diversen Zeitungsredaktionen vor, ist aber noch nicht regierungsamtlich bereinigt und deshalb gibt es ihn auch nicht auf Anfrage.

„Einerseits und andererseits ...“ Die Koalitionsfraktionen müssen erst verhandeln, was von den befristeten Befugnissen bleiben und was vielleicht zu ihnen noch hinzukommen soll. Wie die Frankfurter Rundschau am 28. April berichtete, haben sich „Rot“ und „Grün“ im Grundsatz geeinigt. Einerseits erhalten die Grünen wieder ihre Pille: Die Befugnisse der Schlapphüte sollen wiederum nach fünf Jahren auslaufen (macht zusammen zehn). Andererseits darf auch der sozialdemokratische Innenminister etwas haben: Seine Geheimdienste sollen nun nicht mehr nur auf die bei den Banken gespeicherten Kontendaten zugreifen dürfen, sondern auch auf die Stammdaten, die beim Bundesamt für Finanzdienstleistungen erfasst sind. Dieser „kleine Kompromiss macht keine Kümmernis“, meint der grüne Innenpolitiker Volker Beck auch jetzt wieder. Denn verglichen mit den Daten über Kontenbewegungen, an denen sich die Geheimdienste seit dreieinhalb Jahren bedienen dürfen, sei der Zugriff auf die Stammdaten der kleinere Grundrechtseingriff.

„ ... so ein Ding hat seinen Reiz“. Den hat dieser neuerliche Kompromiss vor allem für die Dienste. Die könnten dann nämlich husch-husch bei dem Finanzbundesamt erfahren, wer denn bei welcher Bank sein Konto hat. Der kleine Grundrechtseingriff des Herrn Beck macht so den großen viel einfacher. Noch mehr Zugeständnisse wollen die Grünen aber nicht machen.

Während die Regierungsparteien vertraulich evaluieren, haben auch wir eine Bilanz des Anti-Terrorismus vorgelegt. Für die Bürgerrechte und vor allem für die Rechte derer, die keine Staatsbürgerrechte haben, fällt diese Bilanz düster aus. Dass die Rasterung von Daten über 8,3 Millionen Personen zu keinem Ergebnis geführt hat, kann kaum beruhigen. Denn für rund zehn Prozent der hier Lebenden gilt das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ so gut wie nicht. Dass Razzien in Moscheen nachträglich für rechtswidrig erklärt werden, dass es doch nicht 2.000 Leute sind, denen die Ausweisung wegen kaum begründetem Terrorverdacht droht, dass es in der Bundesrepublik (noch) keine Sicherungshaft wie in Großbritannien und keine Folterlager wie in Guantánamo gibt ... all das ist nur ein halber Trost, der nicht darüber hinweg täuschen kann, dass der neue Anti-Terrorismus zu einer erneuten Aufweichung grundlegender Rechte führt.

Beruhigungspillen gibt es hier nicht: Die Aufgabe einer radikaldemokratischen Zeitschrift ist weder das Kompromisse schließen noch das Trösten, sondern die Aufklärung. Die nächste Ausgabe von Bürgerrechte & Polizei/CILIP wird sich mit Sicherheitsstrategien im öffentlichen Raum befassen.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Wo bleibt das Positive?

Hier kommt es: Werner Holtfort war der Gründungsvorsitzende des Republikanischen Anwältinnen- und Anwälteverein. Die Stiftung, die seinen Namen trägt, verleiht dieses Jahr ihren Preis an die Redaktion Bürgerrechte & Polizei/CILIP – und zwar „für die langjährige und materiell oft schwierige publizistische Tätigkeit zur Verteidigung der Bürgerrechte“. Dies ist für uns erstens eine große Ehre und Anerkennung, für die wir herzlich danken. Und zweitens hilft uns dieser Preis, unsere Arbeit weiter zu machen. Diese bleibt trotzdem „materiell schwierig“. Im Klartext: Wir brauchen das Geld unserer Leserinnen und Leser. Unterstützen kann man uns auch durch den Beitritt zum Verein „Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit“, der CILIP bekanntlich herausgibt. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich abzugsfähig. Informationen gibt es unter www.cilip.de.

Alter und neuer Anti-Terrorismus

Von den Entgrenzungen ungeahnten Ausmaßes

von Norbert Pütter

Der neue staatliche Anti-Terrorismus steht in ungebrochener Kontinuität zu seinem Vorgänger aus den 70er Jahren. Die Gemeinsamkeiten in der strategischen Orientierung und im reflexhaften Ruf nach dem Ausbau staatlicher Repressionsinstrumente sind unübersehbar. Der Grad der Internationalisierung, das technische Niveau der Überwachungsstrategien und die Skrupellosigkeit gegenüber demokratisch-rechtsstaatlichen Standards machen das Besondere des neuen „Kampfes gegen den Terror“ aus.

In öffentlichen Diskussionen wird häufig der Eindruck erweckt, als habe mit den Anschlägen vom 11. September 2001 die terroristische Bedrohung eine neue Qualität erlangt, die auch eine neue Qualität staatlich-polizeilicher Antworten erforderte. Blickt man zunächst auf den engeren Komplex der polizeilich-kriminalstrategischen Aktionen, so zeigt sich hier aber keine neue Qualität, sondern die forcierte Fortsetzung eines bekannten Musters: Jeder Terrorakt wird zur willkommenen Legitimation neuer polizeilicher, strafrechtlicher und/oder geheimdienstlicher Instrumente genutzt. Die Anlässe sind beliebig. Wurde gestern der Ausbau der Dienste, die Legalisierung von Straftaten Verdeckter Ermittler etc. noch mit dem Kampf gegen den internationalen Drogenhandel begründet, so muss heute die terroristische Gefahr für alles herhalten, was auf den Wunschzetteln der Exekutive und ihrer politischen Förderer steht. Terrorismus produziert die Gelegenheiten, das politisch durchsetzen zu können, was man schon immer wollte. Dass Gefahrenpotentiale dramatisiert werden, ist eine notwendige Begleiterscheinung dieses Geschäfts.

Zum selben Muster gehört der Umstand, dass schlichte Zweck-Mittel-Betrachtungen damals wie heute keine Rolle spielen. Oder wem will es einleuchten, dass biometrische Merkmale in deutschen Pässen als Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus eingeführt werden? Die Beliebigkeit hat praktische (und absehbare) Folgen: Dass die anti-terroristisch legitimierte Erweiterung der Sicherheitsüberprüfungen von ArbeitnehmerInnen dazu genutzt wird, das Personal der Bundesagentur für Arbeit wegen deren Computerproblemen zu überprüfen,¹ steht symptomatisch für diese Art von Politik, die in immer neuen Konjunkturen ihr Heil sucht und dabei bürgerliche Freiheit immer erneut beschränkt.

Betrachtet man die favorisierten Polizeistategien, so setzt der neue Anti-Terrorismus die in den 70er Jahren begonnene präventive Ausrichtung fort. Was in den 90ern in der Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität professionalisiert wurde, kehrt nun zur Terrorbekämpfung zurück. Unter präventiven Vorzeichen ist der polizeiliche Auftrag weder auf Gefahrenabwehr noch auf Strafverfolgung begrenzt. Angesichts der immensen Schäden, die heute durch Terroranschläge drohen, scheint das Standardargument aller Präventionsbefürworter mehr denn je zu überzeugen: die Polizei dürfe nicht zuwarten, bis Taten geschehen seien, sondern müsse deren Zustandekommen im Vorfeld verhindern. Die polizeiliche Präventionsphilosophie leidet grundsätzlich daran, dass sie etwas verhindern möchte, ohne dessen Ursachen zu kennen oder diese beeinflussen zu können. Auf der Ebene, auf der die Polizei „präventiv“ agieren kann, führt der Ansatz zwangsläufig zum Einsatz verdeckter Methoden, zur Überwachung suspekter Personen und zur Infiltration verdächtiger sozialer Milieus. Die Erhebung von Daten aus unterschiedlichen Quellen und deren Auswertung („Intelligence“-Arbeit) wird deshalb zum Herzstück strategischer Terrorismusbekämpfung. In Deutschland ist auf der Ebene permanenter Verrechtlichungsforderungen nur die Spitze dieser Untergrundarbeit sichtbar. Gegenüber früheren Phasen ist dank der technischen Entwicklung das Kontrollpotential der Behörden enorm angestiegen: Aus der Telefonüberwachung wurde gleichzeitig eine Netzwerk- und Bewegungskontrolle, aus der Observation eine satellitengestützte Ortung, aus den Tipps von Informanten wurden Identi-

¹ s. Frankfurter Rundschau v. 9.4.2005

fizierungs- und Verdachtsschöpfungspflichten ganzer Branchen („Geldwäschebekämpfung“) etc.

Neben den Zentralisierungstendenzen bei den Polizeien ist in den letzten Jahren in apparativer Hinsicht die Aufwertung der Nachrichtendienste auffällig. Neu ist, dass der Abschied vom Trennungsgebot nun offen praktiziert und die Zusammenarbeit institutionalisiert wird. Die Amtshilfe des Bundesgrenzschutzes für das Bundesamt für Verfassungsschutz in der Telefonüberwachung² oder der inszenierte Bombenanschlag auf die Justizvollzugsanstalt Celle (1978)³ zeigen, dass Polizei und Dienste schon lange eine anti-terroristische Koalition bilden. Qualitativ unterscheidet sich die gegenwärtige Entwicklung eher durch die Einbeziehung des Militärs. So als wollte man die Selbststilisierungen der Terroristen als Krieger staatlicherseits bestätigen, wird der Rückgriff auf spezifisch militärische Ressourcen als eine staatliche Option unter anderen gehandelt.

Eine weitere Neuerung ist, dass Polizei, Geheimdienste und Militär einen neuen Verbündeten gefunden haben: die Sicherheitsindustrie.⁴ Private Firmen verdienen nicht nur an den jüngeren anti-terroristisch legitimierten Kriegen in Afghanistan und Irak, sondern bieten ihre Waren (vor allem Überwachungstechnologien) und Dienstleistungen (vor allem Know how und strategische Analysen) im anti-terroristischen Kampf an. Welchen Anteil schlichte Profitinteressen an der konkreten Ausprägung nationaler und internationaler Sicherheitsstrategien haben, ist unbekannt. Dass er wächst, dürfte feststehen.

Rechtsstaatliche Verwehrlosungen

Vergleicht man den deutschen Anti-Terrorismus international, dann fällt die Bilanz nur deshalb vergleichsweise günstig aus, weil etwa die Regierungen der USA und Großbritanniens eine Politik betreiben, die bürgerrechtlichen Kriterien Hohn spottet. Immerhin hat Deutschland sich nicht an dem mit Vorwänden und Lügen legitimierten Krieg gegen den Irak beteiligt. Deutschland betreibt keine Gefangenenlager, in denen

2 Bundesgrenzschutzgesetz § 10

3 s. Ellersiek, C.; Becker, W.: Das Celler Loch, Hamburg 1987

4 s. exemplarisch die Referenten aus Politik, Militär und Industrie bei einem Expertengespräch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik im April 2004, DGAP-Analyse Nr. 29

Menschen ohne Anklage über Jahre festgehalten und gefoltert werden; Deutschland lässt auch nicht gezielt in anderen Ländern Geständnisse durch Folter erzwingen, um diese dann in Strafverfahren verwenden zu können; und Deutschland hat bislang keine Anstalten gemacht, Teile der Europäische Menschenrechtskonvention zu suspendieren.

Es scheint aber nur eine Frage der Zeit, bis deutsche Regierungen sich diesem neuen Niveau der „freien Welt“ anschließen werden. Die Bundeswehr wird zu einer weltweit einsatzfähigen Interventionsarmee umgerüstet. Auf der Ebene der G8-Staaten und auf EU-Ebene ist die Bundesrepublik aktiv an der Entwicklung einer weltweiten Anti-Terror-Strategie beteiligt, in denen Grundrechte und rechtsstaatliche Standards – Rechtssicherheit, Verhältnismäßigkeit, Rechtsschutz – nach exekutivem Ermessen außer Kraft gesetzt werden können.⁵ In naher Zukunft werden diese Pläne als internationale Vorgaben die deutsche Gesetzgebung präformieren – um solche lästigen Verwicklungen wie beim Hamburger Terrorprozess⁶ zukünftig auszuschließen.

In Deutschland selbst sind Ansätze einer solchen Entwicklung bereits jetzt durchaus sichtbar. Wenn auch in einem nicht-terroristischen Zusammenhang gibt es in Deutschland eine Diskussion über die Frage, ob Folter nicht zur zulässig, sondern geradezu rechtsstaatlich geboten sein könnte. Es ist nur eine Frage der Zeit und entsprechender Fallkonstellationen, wann die deutsche „Folter-Diskussion“ fortgesetzt wird. „Eskalationsgefahr“ als neuer Haftgrund für Untersuchungshaft, von der niedersächsischen Landesregierung gefordert,⁷ wäre eine deutsche Variante der britischen „Control orders“. An den Bestimmungen des „Luftsicherheitsgesetzes“ über den Abschuss von Flugzeugen⁸ lässt sich unmittelbar ablesen, wie demokratisch-rechtsstaatliche Standards zu leeren Worthülsen verkommen. Die permanenten Razzien gegen moslemische Gruppen oder Gemeinden – deren strafrechtliche Erfolgsbilanz bezeichnenderweise fehlt – deuten darauf hin, dass für unterschiedliche Bevölkerungsteile auch unterschiedliche bürgerrechtliche Standards gelten.

5 s. den Beitrag von Tony Bunyan in diesem Heft.

6 s. Waterkamp, S.: Nur die halbe Wahrheit, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 51-58

7 BR-Drs. 459/03 v. 2.7.2003

8 Luftsicherheitsgesetz v. 14.1.2005, BGBl. I., S. 78, § 14

Anti-Terrorismus als Weltpolitik

Neuer Terrorismus und Anti-Terrorismus unterscheiden sich von ihren Vorgängern durch ihre Globalität. Entführungen in Asien führen zu Gesetzesänderungen in Deutschland. Anschläge in den USA lösen in allen Industriestaaten Ängste und staatliche Reaktionen aus. Von den Selbstmordattentätern in Israel über das Giftgas in der Tokioter U-Bahn bis zu den Masseneiselnahmen in russischen Schulen oder Theatern erscheint der „Terrorismus“ als die Menschheitsgefahr des 21. Jahrhunderts.

Auffallend, aber durchaus nicht neu ist die Beliebtheit des Begriffs „Terrorismus“ im weltweiten Maßstab. Zum einen wird unter seiner Flagge eine Synthese unterschiedlicher Bedrohungsszenarien versucht: Rauschgift-, Waffen-, Menschenhandel werden als terroristische Hilfsmittel stilisiert. Damit wird gleichzeitig begründet, weshalb der Kampf gegen diese bereits mit anti-terroristischem Repertoire geführt werden müsse. Zum anderen wird unter „Terrorismus“ alles das zusammengeführt, was sich mit Gewalt den Interessen der global dominierenden Staaten widersetzt. Der anti-terroristische Konsens erlaubt es, über die Ursachen politisch motivierter Gewalt großzügig hinwegzusehen. Ihm ist es gleichgültig, ob es sich um ökonomische, religiöse oder ethnische Konflikte handelt, welche Rolle der alte Kolonialismus und der neue Imperialismus spielen. Dem entspricht die Koalition der Willigen des Anti-Terrorismus: Sie reicht von saudischen Despoten bis zum deutschen Bundeskanzler, von russischen Tschetschenien-Kämpfern bis zum obersten Kriegsherrn im Weißen Haus. Wo das Gegenüber so böse und gefährlich ist, müssen die auf der anderen Seite besonders eng zusammenhalten. Nähme man Menschenrechte, bürgerliche Freiheiten, Demokratie jenseits von Sonntagsreden und feierlichen Proklamationen ernst, dann würde „der Terrorismus“ als ein vielschichtiges Phänomen erscheinen, dann würde der Anteil des herrschender Staatspolitik an der Existenz und der Attraktivität von Terrorismus und dann würde die Heuchelei im antiterroristische Konsens deutlich werden.

Normaler Ausnahmezustand

Die Folgen des Anti-Terrorismus bleiben nicht auf die Aufrüstung der Sicherheitsapparate und die rechtlichen Entgrenzungen beschränkt. Wer ständig den „Kampf“ oder gar den „Krieg“ vorbereitet, wer den Ernstfall

im weiten Vorfeld aufspüren will, der macht den Alltag zum Ausnahmezustand. Die Botschaft lautet, dass die terroristischen Gefahren potenziell überall lauern und jederzeit realisiert werden können. Da erscheint es nur konsequent, die gesamte Gesellschaft der staatlichen Überwachung zu unterwerfen: Sicherheitsüberprüfungen auszudehnen, Reisedaten auszuwerten, Bewegungsprofile und Finanzströme zu verfolgen oder die Telekommunikation lückenlos und präventiv zu überwachen. Der technische Fortschritt trägt dazu bei, dass diese Logik zu immer tieferen Eingriffen in immer weitere Lebensbereiche führt. Nicht „Bürgerrechte“ begrenzen diesen Kontrollschleier, sondern nur das, was technisch noch nicht möglich ist. Auch der neue Anti-Terrorismus sieht den „Bürger als Sicherheitsrisiko“.

Im Kampf gegen „die Terroristen“ und ihrer Helfershelfer ist die anti-terroristische Politik auf die Existenz von Feindbildern angewiesen. Waren es in den 70er Jahren die Intellektuellen und langhaarigen Studenten, die als „Sympathisanten“ des Terrorismus denunziert wurden, so ist das neue Feindbild von „Ausländern“, vom Islam oder gleich von „islamistischen Ausländern“ bestimmt. Aus der Feinderklärung resultiert eine generelle Verdachtsvermutung. Ihre Folgen sind nachrichtendienstliche, ausländerrechtliche und polizeiliche Sonderbehandlungen, die bekanntermaßen dazu beitragen, dass sich die so etikettierten und behandelten Gruppen nach innen stabilisieren statt in die Mehrheitsgesellschaft integriert zu werden. Die Feinderklärungen vergiften das gesellschaftliche Klima (zusätzlich). In der Welt der Vorurteile ist es von den einstürzenden Twin Towers bis zum Kopftuch einer türkischen Schülerin nur ein kleiner Schritt – insbesondere dann, wenn maßgebliche Teile staatsoffizieller Politik die Gefahren des „Islamismus“ hier wie dort am Werke sehen.

Die Widerstände gegen eine Politik der Feinderklärung, der Kriminalisierung und des Ausbaus staatlicher Kontrollen sind vergleichsweise gering. Die neuen Angriffskriege, die willkürlichen Verhaftungen, die Renaissance der Folter haben das diplomatische Business as usual nicht beeinträchtigt. Im Innern der Staaten bleiben die KritikerInnen auf die üblichen datenschützerisch oder bürgerrechtlich motivierten Kreise beschränkt. Dass das islamistische Feindbild als von außen kommend, als nicht zur eigenen Gesellschaft gehörend vorgestellt wird, verringert naturgemäß die Kritik in der Mehrheitsgesellschaft. Im Zeitalter der dauerhaften ökonomischen Krise und deren politisch bewusst herbei-

geführter sozialer Zuspitzung („Hartz IV“) haben weite Teile der Bevölkerung zudem näherliegende Probleme als ihre digitalisierten Fingerrabdrücke im Ausweis oder die Zustände in US-amerikanischen Gefangenlagern. Wo materielle (Zukunfts-)Sorgen um Anschlagsszenarien angereichert werden, haben Bürgerrechte keine Konjunktur.

Sicher unsicher

Eine letzte Gemeinsamkeit: Während die Erfolge im „Kampf gegen den Terrorismus“ fraglich sind, sind seine bürgerrechtlichen Folgen offenkundig. Neben der terroristischen schafft er die Gefahr staatlicher Ein- und Übergriffe in die bürgerlichen Freiheitsrechte. BürgerInnen sind in einer solchen Konstellation nicht sicherer, sondern zusätzlich verunsichert durch die staatlichen Ermächtigungen und die rhetorische Inszenierung, mit der sie legitimiert werden.

Zu hoffen bleibt, dass der Anti-Terrorismus durch seine eigenen Widersprüche begrenzt wird. Dass die Kriege im Afghanistan, Irak, Tschetschenien die Welt sicherer gemacht haben, wird täglich unglaublicher. Vielleicht wächst hieraus die Bereitschaft, sich mit den Ursachen von Konflikten und alternativen Antworten auseinander zu setzen. Fraglich ist, wie lange es dauern wird, bis die Ernüchterung über die polizeilichen Kontrollstrategien zunimmt. Die aufwändigen Auswertungsverfahren, so ist zu erwarten, werden keine Erkenntnisse, sondern sehr viel Datenmüll produzieren. Mit jeder nicht verhinderten terroristischen Tat wird die Überzeugungskraft der Präventionsdoktrin abnehmen. Indem sie immer weitere gesellschaftliche Bereiche ihrer Kontrolle unterwerfen muss, produziert sie weitere Akzeptanzprobleme, die wiederum auf die Polizei insgesamt zurückwirken. Selbst für die Polizei könnten die gesellschaftlichen Kosten auf Dauer geringer sein, wenn sie sich von ihren präventiven Phantasien verabschiedete.

Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Außer Spesen nichts gewesen?

Eine Bilanz der Rasterfahndung nach dem 11.9.2001

von Martina Kant

Die Daten von insgesamt rund 8,3 Millionen Menschen wurden im Zuge der bundesweiten Rasterfahndung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erhoben, verarbeitet und gerastert. Damit wurde bei jedem zehnten Bewohner dieses Landes in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Und wofür? Dass die Rasterfahndung von Pleiten, Pech und Pannen begleitet war, offenbart nun auch ein Bericht des Bundeskriminalamtes (BKA).

„Das eigentliche Ziel, weitere ‚Schläfer‘ in Deutschland zu entdecken, wurde bisher nicht erreicht.“ Zu diesem ernüchternden Fazit kommt eine unter Verschluss gehaltene Evaluation der Kommission Staatsschutz des BKA von August letzten Jahres.¹ Die Kommission Staatsschutz hatte den Auftrag, die Erfahrungen mit den Länderrasterfahndungen und der sog. Informationsverdichtung – dem eigentlichen Datenabgleich – durch das BKA nach dem 11.9.2001 zu untersuchen. Anhand des Berichtes lässt sich nicht nur der Ablauf rekonstruieren, sondern es werden auch die massiven Probleme bei der Durchführung sichtbar. Die Schlussfolgerungen, die das BKA daraus zieht, gehen nicht etwa dahin, zukünftig auf die Rasterfahndung zu verzichten. Im Gegenteil: Für die Bürgerrechte, insbesondere für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ist nichts Gutes zu erwarten.

Rückblende: Acht Tage nach den verheerenden Anschlägen in New York und Washington ordneten die Berliner und Hamburger Innenbe-

¹ Bundeskriminalamt, Kommission Staatsschutz: Evaluation der Rasterfahndungen der Länder und der Informationsverdichtung im Bundeskriminalamt anlässlich des 11.09.2001; alle nicht anders gekennzeichneten Zitate entstammen dem Bericht.

hören als erste die Rasterfahndung zur Suche nach vermeintlichen „Schläfern“ an. Der Generalbundesanwalt hatte es zuvor abgelehnt, eine auf die Strafprozessordnung gestützte bundesweite Rasterfahndung einzuleiten. Die Rasterfahndung der Länder setzte auf die polizeiliche Hypothese, dass sich in Deutschland weitere unauffällig gebende potentielle „islamistische“ Terroristen aufhielten, die Anschläge planten, sie vorbereiteten und ausführen wollten und nur auf den Einsatzbefehl warteten. Anhand der Erkenntnisse, die die Sicherheitsbehörden über einen Teil der Attentäter aus der Hamburger Zelle um Mohammed Atta hatten, wurden die Rasterkriterien entwickelt. Nachdem bereits weitere Bundesländer ebenfalls mit zum Teil unterschiedlichen Kriterien mit dem Rastern begonnen hatten, trat am 26. September 2001 die „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ (KG IntTE)² auf den Plan. Ihre „Unterarbeitsgruppe Raster“ legte bundesweit einheitlich geltende Kriterien fest: Alter: 18-40 Jahre, männlich, Student/ehemaliger Student, Wohnung im jeweiligen Bundesland, Religionszugehörigkeit Islam³, legaler Aufenthaltsstatus und Geburtsland oder Nationalität aus einer Liste von 26 Staaten mit überwiegend moslemischer Bevölkerung bzw. Staatenlose, Staatsangehörigkeit „ungeklärt“ oder „unbekannt“. Diese Daten sollten die Länder auf der Grundlage ihrer jeweiligen Landespolizeigesetze aus den Beständen der Einwohnermeldeämter (EMÄ), Universitäten/Fachhochschulen und aus dem Ausländerzentralregister (AZR) erheben. Hier begann schon das erste Problem, denn die Polizeigesetze von Schleswig-Holstein und Niedersachsen kannten keine Befugnis zur Rasterfahndung; und Bremen hatte erst im August 2001 im Zuge der Novellierung den entsprechenden Paragraphen gestrichen. Dieser „Mangel“ wurde jedoch bis zum 24.10.2001 behoben.⁴

Die Daten jener Personen, die in allen drei Beständen (EMÄ, Uni, AZR) vorkamen und die Rasterkriterien erfüllten, wurden von den Ländern an das BKA übermittelt und dort als sog. Grunddatenbestand in der

-
- 2 Die KG IntTE wurde am 18.9.2001 auf Beschluss des AK II der IMK gebildet; ihr gehören unter Vorsitz des BKA an: Unterausschuss „Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK), AG Kripo, Bundesgrenzschutz, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz, Generalbundesanwalt und Vertreter der Bundeswehr.
 - 3 Da aktuell nur „katholisch“, „evangelisch“ und „sonstige“ erhoben wird, wurde bei der Rasterfahndung für Religionszugehörigkeit das Merkmal „sonstige“ ausgewählt.
 - 4 siehe dazu und zum weiteren Ablauf der Rasterfahndung: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001), S. 28-34 (33); Bürgerrechte & Polizei/CILIP 71 (1/2002), S. 69-75; Bürgerrechte & Polizei/CILIP 73 (3/2002), S. 89

eigens dafür eingerichteten Verbunddatei „Schläfer“ gespeichert. Einige Länder hielten sich jedoch nicht an das vorgegebene Raster. Im BKA mussten diese Datensätze, die dem Raster erkennbar nicht entsprachen, „zum Teil automatisiert, zum überwiegenden Teil jedoch manuell aussortiert“ werden. Die Datei „Schläfer“ enthielt letztendlich fast 32.000 Datensätze, auf die das Raster zutraf (siehe Tabelle). Diese sog. Prüffälle stellten auch in den Augen des BKA eine nicht handhabbare Größe dar, die „durch weitere aufwändige Abgleiche eingegrenzt werden musste“.

Tab.: Anzahl der Grunddatenbestände der BKA-Datei „Schläfer“

Land / LKA	Datensätze	Land / LKA	Datensätze
Baden-Württemberg	3.800	Niedersachsen	2.588
Bayern	2.053	Nordrhein-Westfalen	11.004
Berlin	710	Rheinland-Pfalz	1.792
Brandenburg	333	Saarland	416
Bremen	546	Sachsen	1.317
Hamburg	811	Sachsen-Anhalt	1.292
Hessen	3.739	Schleswig-Holstein	534
Mecklenburg-Vorpommern	895	Thüringen	158
Gesamt			31.988

Erst „automatisierte Informationsverdichtung“ ...

Um den Datenbestand zu reduzieren, erhoben die Länder und das BKA weitere Daten, mit denen sie den Grunddatenbestand abgleichen wollten. Nach Überlegungen der KG IntTE kamen dabei die Daten von Personen in Frage, die besondere, für einen Anschlag relevante Kenntnisse erworben hatten, die Zugriff auf besondere Einsatzmittel für Anschläge hatten oder die sich an potentiellen Anschlagzielen aufgehalten hatten. Selbst Besucher des Berliner Reichstagsgebäudes oder von Kernkraftwerken sollten erfasst werden. Bayern hat tatsächlich AKW-Besucher an das BKA gemeldet; diese Daten wurden letztlich aber nicht in den Abgleich aufgenommen.

Im BKA wurden schließlich 96 verschiedene Dateien in den Abgleich einbezogen. Darunter waren Personaldaten von Fluglizenzinhabern, Flugschülern, Nutzern von Flugsimulatoren, Mitgliedern von Flugsportverbänden und sogar die Kundendatei eines Vertriebs für Luftfahrtzube-

hör. Auch die Goethe-Institute lieferten fleißig Daten, denn viele ausländische Studierende erwerben dort das notwendige Zertifikat über ihre Deutschkenntnisse. Hinzu kamen die Daten von Gefahrgutlizenzinhabern und der Beschäftigten von Flughäfen, Kernkraftwerken, knapp zwei Dutzend Chemiefirmen, der Deutschen Bahn, Biolaboratorien und Forschungseinrichtungen. Neben polizeilichen Dateien aus dem INPOL-System⁵ wurden auch Daten aus Durchsuchungen im „Taliban-Büro“ Frankfurt/Main von Februar und Juni 2001 verwendet. Das Büro war verdächtigt worden, eine Art Konsulat des afghanischen Taliban-Regimes zu sein, aber auch damals schon ergaben sich keine Hinweise auf terroristische Verknüpfungen.⁶ Die Rasterfahndung ergab hier ebenfalls keinen einzigen „Treffer“.

Insgesamt enthielten die Abgleichdateien über 4 Millionen Datensätze; dabei sind die polizeilichen Dateien INPOL, PIOS und DOK noch nicht einmal mitgerechnet. Am 8. März 2002, ein halbes Jahr nach den Anschlägen, begann das BKA mit dem Datenabgleich und ließ die Abgleichdateien gegen den Grunddatenbestand laufen.

... dann „händische“ Durchsicht

Nach dem automatisierten Abgleich gab es zunächst 101.314 Übereinstimmungen zwischen den Abgleichdateien und dem Grunddatenbestand. Dabei handelte es sich jedoch nur um Namensidentitäten, d.h. Übereinstimmung von mindestens zwei Namensbestandteilen und dem Geburtsjahr. Diese „Treffer“ wurden den jeweiligen Ländern, aus denen der Datensatz stammte, zur Überprüfung übermittelt. Sie wurden nun per Hand und weiteren Abklärungen auf die Zahl von ca. 3.450 tatsächlichen „Personenidentitäten“ reduziert. In der Verbunddatei „Schläfer“ wurden von diesen nur 1.926 Datensätze als mögliche Verdachtsfälle markiert. Aber auch hier gab es noch Doppelzählungen, so dass letztendlich 1.689 Personen übrig blieben, die die Länderpolizeien einzeln überprüft haben. Ein genauerer Blick auf die markierten Verdachtsfälle zeigt den Unsinn, den die Rasterfahndung hervorbringt: Von den 1.926 Datensätzen stammten allein 825 – also knapp 43 Prozent – aus den Datensätzen der Goethe-Institute. Im BKA-Bericht wird dazu kleinlaut

⁵ hier: INPOL, APIS, APR, APOK, SPUDOK-USA, DOK-DOMESCH, DOK-Geldwäsche und eine Datei mit „Passverlierern“

⁶ vgl. Die Welt v. 28.9.2001

festgestellt, dass zum Teil Treffer aus den Goethe-Dateien auch gar nicht gekennzeichnet wurden, da sie sowieso kein weiteres Merkmal lieferten, sondern nur das Merkmal „Student“ bestätigten. Wozu also das Ganze? Ein fast ebenso großer Teil der Verdachtsfälle (744 Markierungen) stammte aus dem Abgleich mit den INPOL-Dateien und hier fast ausschließlich aus denen, die speziell nach den Anschlägen vom 11.9. eingerichtet worden waren. Aber auch hier ergaben sich keinerlei Hinweise auf einen Terror-Verdacht ...

Die „Informationsverdichtung“ im BKA dauerte insgesamt über ein Jahr; am 31. März 2003 erklärte das Amt sie für beendet. Die Verbunddatei „Schläfer“ wurde am 30. Juni 2003 gelöscht; dasselbe war bis zum 21. Juli 2003 mit sämtlichen Abgleichdateien geschehen.

Pleiten, Pech und Pannen

Der BKA-Bericht listet eine lange Reihe von Problemen auf, die während der mehr als 20 Monate dauernden Rasterfahndung auftraten. Die überlange Dauer ist eines davon, auch seien dadurch „wesentliche Ressourcen gebunden“ gewesen. Genaue Zahlen darüber liefert die Evaluation nicht. Aus Nordrhein-Westfalen ist bekannt, dass Anfang 2002 noch bis zu 400 BeamtInnen für die Rasterfahndung und Spurenabklärung eingesetzt waren und für die alltäglichen Ermittlungen ausfielen.⁷

Schon für die Planungsphase attestiert der Bericht schwere Mängel, die „zu einem erheblichen Mehraufwand in der Koordination geführt haben“. Konkret kritisiert das BKA das zu grobmaschige Raster, das Folge des hohen Zeitdrucks gewesen sei. Zukünftig sei „zwingend darauf zu achten, dass für die Planung ... ausreichend Zeit zur Verfügung steht.“ Auch das Kriterium „Wohnung im jeweiligen Bundesland“ erwies sich als ungeeignet, da viele Studenten nicht im selben Bundesland wohnten und studierten. Dadurch musste umständlich zwischen den Ländern die Zuständigkeit koordiniert werden. Herausragendes Problem bei der Datenerhebung sei gewesen, dass nicht überall das Geburtsdatum abfragbar war, das ein wesentliches Merkmal zur Identifizierung einer Person sei. Auch hätte es unterschiedliche Schreibweisen der Vor- und Zunamen gegeben. Die Daten seien in unterschiedlichen Formaten, mit unterschiedlicher Software und auf verschiedenen Datenträgern

⁷ Rede von Innenminister Fritz Behrens anlässlich der Pressekonferenz zur Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2002 am 17.3.2003 in Düsseldorf

angeliefert worden. Zum Teil seien auch vollständige Personaldatenbestände ohne jede Vorsortierung übergeben worden. Mit anderen Worten, das BKA hatte mit einem Datenchaos zu kämpfen, das den eigentlichen Gewinn automatisierter Datenabgleiche komplett konterkarierte, nämlich schnell aus großen Datenmengen eine kleine Anzahl „verdächtiger“ Personen herauszufiltern.

Damit sich diese Pleite nicht wiederholt, fordert der Bericht zukünftig eine „sinnvolle Datenbevorratung“. Das meint neben der technischen Angleichung auch eine inhaltliche Vereinheitlichung, um den Polizeien – selbstverständlich „im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten“ – die erforderlichen Daten problemlos zur Verfügung stellen zu können. Das betrifft z.B. die Dateien der Einwohnermeldeämter, die mit „Muss“-Feldern ausgestattet werden sollten. (Welche Daten genau gemeint sind, kann nur gemutmaßt werden. Bisher gibt es zumindest keine einheitliche Erfassung der Religionszugehörigkeit.) Auch sollten Behörden nur noch Daten in ihre Bestände eingeben, die sie von offiziellen Dokumenten abschreiben können, um korrekte Schreibungen und Geburtsdaten zu garantieren. Um alle Zweifel auszuschließen, sei „die Einführung/Schaffung eindeutiger Identifizierungsmerkmale erforderlich (z.B. biometrische Daten, Sozialversicherungsnummer ...)“. Eine eindeutige Personenkennziffer oder ein Personenkennzeichen (PKZ) hatte das Bundesverfassungsgericht bereits 1969 und dann im Volkszählungsurteil von 1983 als verfassungswidrig eingestuft, da damit durch Verknüpfung verschiedener Datenbestände ganze Persönlichkeitsprofile einer Person erstellt werden könnten.⁸ Auch die in der DDR praktizierte zentrale Melderegistrierung und die Erfassung der Bevölkerung mit eindeutigen PKZ wurden nach der Wiedervereinigung wegen Verfassungswidrigkeit nach bundesdeutschem Recht abgeschafft.⁹

Weitere Schwierigkeiten hatte das BKA mit den Abgleichdateien. Einen Teil davon hatte es – im Übrigen rechtswidrig – selbst erhoben, indem es Dachverbände anschrieb, die wiederum die Anforderung an ihre Mitglieder weitergaben.¹⁰ Von den insgesamt 4.000 angeschriebenen Stellen lieferten lediglich 212 ihre Datenbestände. Die Qualität der Daten ließ zu wünschen übrig, sie standen zum Teil in keinem Zusam-

8 BVerfGE 27,1 (Mikrozensus); BVerfGE 65, 1 (Volkszählung)

9 vgl. Deutschen Vereinigung für Datenschutz: Presseerklärung v. 3.12.2003

10 zur rechtlichen Problematik der Rolle des BKA siehe beispielhaft: Niedersächsischer Datenschutzbeauftragter: 16. Tätigkeitsbericht 2001/2002, S. 85-87

menhang mit der Terroristensuche, waren nicht vorgerastert und selbst die von den Ländern übermittelten Abgleichdaten mussten aufwändig überarbeitet werden. Offenbar wurde es teilweise versäumt, die einzelnen Abgleichdateien nach ihrer Herkunft zu benennen, außerdem gingen zeitgleich die Dateien für Sicherheitsüberprüfungen ein mit der Folge, dass niemand genau wusste, „welche Dateien tatsächlich und zu welchem Zweck angeliefert worden waren“. Die Konfusion war komplett.

Die endlose Wunschliste des BKA

Beim Rastern wünscht sich das BKA zukünftig Verbesserungen in der Zusammenarbeit mit den Geheimdiensten. Zwar hatte sich die KG IntTE darauf verständigt, dass nur die „Verdachtsfälle“ beim Verfassungsschutz und BND angefragt würden. Dabei soll es zukünftig aber nicht bleiben: „Wünschenswert wäre ein vollständiger Abgleich der durch die Rasterfahndung erhobenen polizeilichen Daten.“ Nicht einmal die geringste Begründung hält das BKA für nötig, es „erscheint“ schlicht „notwendig, die Daten der Dienste und der Polizeien miteinander zu verzahnen.“ Nicht nur das Trennungsgebot, sondern auch Zweckbindung von Daten und föderalistisch geprägte Polizeigesetze sind dem BKA ein Dorn im Auge. So hatte die Unterarbeitsgruppe „Raster“ vorgeschlagen, die BKA-Abgleichdateien gleich komplett – und rechtswidrig – den Ländern für weitere Abgleiche zur Verfügung zu stellen. Die Idee wurde jedoch verworfen. Weiterbetrieben wurden hingegen Bestrebungen, die Landespolizeigesetze zu vereinheitlichen. Entsprechende Leitlinien, die die Ad-hoc-Arbeitsgruppe Raster des AK II erarbeitet hat, wurden von der IMK am 31.5.2002 gebilligt. Sie sehen u.a. vor: einheitliche und im Ergebnis niedrigschwellige Voraussetzungen für eine Rasterfahndung hinsichtlich der geforderten „Gefahr“, Anordnungsbefugnis bei der Polizei statt bei einem Richter und die Verpflichtung für öffentliche und nicht-öffentliche Stellen zur Herausgabe vorhandener Daten. Der BKA-Bericht empfiehlt zudem, dass die Länder ihre weiteren Maßnahmenkataloge hinsichtlich längerfristiger Observation, Telekommunikationsüberwachung, Lauschangriff und dem Einsatz von Verdeckten Ermittlern oder V-Leuten angleichen. Die sich bei der Rasterfahndung ergebenden „Treffer“ sollen schließlich auf „bundeseinheitlichem Niveau“ überprüft werden können.

Das BKA wird insgesamt höchst unzufrieden mit dem Ablauf und dem Resultat der Rasterfahndung gewesen sein. So ganz haben sich die

Länder dem BKA wohl auch nicht gebeugt und ihr Heft aus der Hand gegeben: Sie haben zum Teil eigenständig ihre gerasterten Fälle überprüft, ohne auf die Ergebnisse des monatelang dauernden BKA-Abgleichs zu warten. Enttäuscht stellt das BKA daher fest, dass „das Ergebnis der Informationsverdichtung ... letztendlich nur wenig Beachtung“ fand und „die mit großem Aufwand markierten Datensätze der Verbunddatei ... im Jahr 2003 insgesamt gelöscht“ wurden.

Allgemeine Verunsicherung

Hämische Freude angesichts des Rasterfahndungsflops ist nicht angebracht. Es hat schließlich nicht nur immense finanzielle bzw. personalwirtschaftliche, sondern auch massive bürgerrechtliche „Spesen“ gegeben. Diejenigen, die der Öffentlichkeit quasi apersonal als „Treffer“ präsentiert wurden, haben die polizeilichen Überprüfungsmaßnahmen unmittelbar zu spüren bekommen. Mit Vorladungen, Umfeldüberprüfungen, Nachfragen bei Arbeitgebern etc. und das, obwohl gegen sie kein konkreter Verdacht vorlag – sie passten nur in ein bestimmtes Raster.

Das BKA hat sich im Rahmen der Rasterfahndung eine Rolle angemaßt, die ihm qua Gesetz nicht zusteht; seine bloße Unterstützungsfunktion hat es dabei weit überschritten und sich zum Herren des Verfahrens gemacht. Gleichzeitig treibt es eine Rechtsentwicklung voran, bei der Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung einer scheinbar effizienten Kriminalitätsvorbeugung geopfert werden.

Trotz des blamablen Ergebnisses verkaufen BKA, Polizei und Innenminister die Rasterfahndung weiterhin als probates Mittel zum Aufspüren potentieller Terroristen. Allein schon die „abschreckende Wirkung“ und der „Fahndungsdruck“, der in fundamentalistischen Gruppen zu „Verunsicherung“ geführt hätte, gelten ihnen als Erfolg.¹¹ So ist das im Rechtsstaat.

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

¹¹ Prondzinski, P. v.: Rasterfahndung, in: Deutsches Polizeiblatt 2002, H. 6, S. 15-18 (18)

Zurück zum Fremden-Polizeirecht?

Anti-Terror-Gesetzgebung im Zuwanderungsgesetz

von Marei Pelzer

Schon die Anti-Terrorpakete nach dem 11. September 2001 schränkten vor allem die Rechte hier lebender MigrantInnen und Flüchtlinge ein. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde der gesetzgeberische Aktionismus fortgesetzt.

Das Zuwanderungsgesetz, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, enthält massive sicherheitspolitische Verschärfungen.¹ Darauf hatte vor allem die CDU/CSU gedrängt, die ihren Einfluss aufgrund der Zustimmungsbefähigung des Gesetzes im Bundesrat geltend machen konnte. Die Ausprägung des „Ausländerrechts“ als Gefahrenabwehrrecht wurde nicht nur beibehalten, sondern sogar noch ausgeweitet. Statt ein modernes Einwanderungsgesetz zu schaffen, wurde der Charakter eines „Fremden-Polizeirechts“ vordemokratischen Gepräges ausgebaut.

Sicherheitspolitischer Kernpunkt des neuen Gesetzes ist die Verschärfung des Ausweisungsrechts. Wie schon in der Debatte um die Anti-Terror-Pakete von Ende 2001 machte sich die Union für eine Ausweisung auf bloßen Verdacht hin stark und argumentierte mit der falschen Behauptung, dass bisher nur rechtskräftig verurteilte Personen ausgewiesen und abgeschoben werden konnten.

Gegen wen und gegen wie viele Personen sich die Maßnahmen richten sollten, blieb dabei unklar. Bayerns Innenminister Günther Beckstein sprach von bis zu 3.000 Menschen² und zielte dabei offenbar auf die Mitglieder missliebiger Ausländervereine. Darüber hinaus präsentierte er eine Liste von 20 Personen aus seinem Bundesland, bei denen es bis dahin nicht zu einer Ausweisung gekommen war. Tatsächlich, so de-

1 BGBl. I 2004, Nr. 41, S. 1950

2 Die Welt v. 25.3.2004; die tageszeitung v. 29.3.2004

monstrierte der FDP-Abgeordnete Max Stadler, war jedoch bei einem Teil der Vorgänge die Beweislage so dürftig, dass auch ein verschärftes Ausweisungsrecht keine Ausweisung ermöglicht hätte. In einer weiteren Gruppe von Fällen lagen bereits bestandskräftige Ausweisungen vor, eine Person war schon außer Landes geschafft. In einer dritten Gruppe schließlich gab es tatsächliche Abschiebungshindernisse menschenrechtlicher Art, um die die Behörden auch nach einer Verschärfung des Ausländerweisungsrechts nicht herumgekommen wären.

Trotzdem hielt die Union an ihren Verschärfungsvorschlägen fest und führte die Öffentlichkeit bewusst in die Irre. Eine Verurteilung war schon vor der Verabschiedung der Anti-Terrorpakete für eine Ausweisung nicht notwendig.³ Gemäß § 45 Abs. 1 Ausländergesetz konnten damals schon Ausländer ausgewiesen werden, deren Aufenthalt „die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen beeinträchtigt.“ Die Bestimmungen, mit denen nach dem 11. September 2001 die Ausweisung weiter erleichtert wurde, setzten nicht einmal mehr ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren voraus. Es genügt seitdem vielmehr, dass der Ausländer bei einer sicherheitsrechtlichen Befragung falsch Auskunft gegeben hat. Eine weitere Verschärfung des Ausweisungsrechts war deswegen in jedem Fall unnötig.⁴

Ausweisung terrorismusverdächtiger Ausländer

Unter den verschiedenen neuen Ausweisungsgründen findet sich nun auch die Möglichkeit der Ausweisung terrorismusverdächtiger Ausländer. Verbunden wurde die neue Ausweisungsmöglichkeit mit einem beschleunigten Abschiebungsverfahren. Aufgrund des neuen § 58a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) kann die oberste Landesbehörde (oder durch Übernahme das Bundesinnenministerium) „gegen einen Ausländer auf Grund einer auf Tatsachen gestützten Prognose zur Abwehr einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr ohne vorhergehende Ausweisung eine Abschiebungsanordnung erlassen.“ Das Besondere an dieser neuen Vorschrift ist, dass Ausweisungs- und Abschiebungsverfahren zusammen-

3 Deutscher Anwaltverein: Presseerklärung v. 18.3.2004, www.anwaltverein.de/03/02/2004/17-04.html

4 Marx, R.: Terrorismusvorbehalt des Zuwanderungsgesetzes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 2004, H. 8, S. 275-282

gelegt wurden. Die Abschiebungsanordnung ist sofort vollziehbar, einer Androhung bedarf es nicht.

Für die Abschiebungsanordnung reicht dabei eine Gefahrenprognose aus, die sich auf Tatsachen stützen muss. Welche Beweiskraft die Tatsachen jedoch haben sollen, bleibt unklar. Auch jeder Verdacht gründet sich auf Tatsachenfeststellungen. Hier besteht die Gefahr, dass es zu Abschiebungen kommt, die sich auf einen bloßen Verdacht gründen.

Rechtsmittel müssen innerhalb von sieben Tagen beim Bundesverwaltungsgericht (§ 50 Abs. 1 Nr. 3 VwGO) eingelegt werden. Eine ergangene Flüchtlingsanerkennung oder die Feststellung anderweitiger menschenrechtlich begründeter Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 1 bis 8 AufenthG) durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sollen für die Entscheidung nach § 58a AufenthG nicht bindend sein. Sie sollen vielmehr erneut eigenständig von der obersten Landesbehörde bzw. dem Bundesinnenminister geprüft werden. Flüchtlingsschutz und anderweitiger menschenrechtlicher Abschiebungsschutz werden so zur Disposition derjenigen Akteure gestellt, die bereits ein einseitiges, nicht selten politisches Interesse an der Abschiebung entwickelt haben.

Fraglich ist, auf wie viele Personen das neue Verfahren angewendet werden wird. Während der Verhandlungen um die Neuregelungen wurde in den Medien kolportiert, Polizei und Verfassungsschutz gingen von 270 so genannten „Top-Gefährdern“ in Deutschland aus. Anfang 2005 berichtete nun das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“, die Richter am Bundesverwaltungsgericht würden mit bis zu 2.000 Abschiebeverfahren jährlich nach dem neuen Recht rechnen.

Gegen diese Behauptung wandte sich umgehend die Vizepräsidentin des Bundesverwaltungsgerichts Marion Eckertz-Höfer. Die Richterin bezeichnete diese Zahl als maßlose Spekulation. Für das Verfahren nach § 58a AufenthG gelte eine Eingriffsschwelle von erheblicher Höhe. Die Gefährdung müsse von ganz erheblicher Bedeutung sein, „in einer Reihe mit Verbrechen gegen den Frieden, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit – also Verbrechen der Art, wie sie beispielsweise Hauptanklagepunkte in den Nürnberger Prozessen waren“.⁵ Es bleibt zu hoffen, dass dieser Hinweis bei den Innenministern abschreckende Wirkung zeitigt.

5 Süddeutsche Zeitung v. 31.1.2005

„Hassprediger“

Zu dem neuen sicherheitspolitischen Arsenal gehört auch die Möglichkeit, so genannte „Hassprediger“ auszuweisen. Wer öffentlich z.B. terroristische Taten in einer Weise billigt oder dafür wirbt, die geeignet ist, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu stören, kann künftig ausgewiesen werden (§ 55 AufenthG).

Noch vor In-Kraft-Treten des Zuwanderungsgesetzes wurde Mitte Dezember 2004 der Iman der Mevlana-Moschee in Berlin-Kreuzberg wegen „Hetzreden“ ausgewiesen. Der seit 1971 in Deutschland lebende türkische Geistliche habe durch die Billigung terroristischer Straftaten das friedliche Zusammenleben erheblich gestört – entschied das Berliner Oberverwaltungsgericht am 22. März 2005 und bestätigte damit die Ausweisung der Berliner Innenbehörde.⁶ Der Iman habe „in Gewalt verherrlichender Weise Märtyrer in Jerusalem und Bagdad gepriesen“ und damit Assoziationen zu terroristischen Selbstmordattentaten hergestellt. Die Äußerungen seien nicht von seinem Grundrecht auf Meinungsfreiheit und Glaubensfreiheit gedeckt.

So entschlossen die Ausweisung von so genannten „Hasspredigern“ daherkommen mag, so wenig können sie tatsächlich bewirken. Personen, die an terroristischen Anschlägen beteiligt waren, sind in der Regel gerade nicht vorher öffentlich als „Hassprediger“ in Erscheinung getreten. Bloße Meinungsäußerungen hingegen mit der Ausweisung zu sanktionieren, ist undemokratisch.

Regelanfragen beim Verfassungsschutz

Die Union hat mit großem Getöse durchgesetzt, was schon längst Realität ist, nämlich verpflichtende Regelanfragen beim Verfassungsschutz vor der Einbürgerung. Bereits in Reaktion auf den 11. September 2001 haben alle Bundesländer diese Sicherheitsüberprüfungen bei Einbürgerungen eingeführt. Die Rechtsgrundlage hierfür hatte die rot-grüne Staatsbürgerschaftsreform geliefert. Gestützt auf diese Regelung überprüfte z.B. Hamburg 11.030 Einbürgerungswillige im Jahre 2002 und 8.302 im Jahre 2003.⁷ In der Praxis führt die Regelanfrage bei den Ver-

⁶ Az.: OVG 3 S 17.05

⁷ Freie und Hansestadt Hamburg, Landesamt für Verfassungsschutz: Verfassungsschutzbericht 2003, Hamburg 2004, S. 14

fassungsschutzämtern dazu, dass sich die Einbürgerungen noch weiter in die Länge ziehen. Sicherheitsrelevante Erkenntnisse kommen so gut wie nie zu Tage oder haben wenig Substanz. Die geheimdienstliche Überprüfung führt vor allem zu Misstrauen auf Seiten der Migranten: Für die zum Teil schon seit mehreren Generationen in Deutschland Lebenden ist das Einbürgerungsverfahren noch unattraktiver geworden.

Auch die nun obligatorischen Anfragen beim Verfassungsschutz vor der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels sind heute schon möglich. Die Resultate sind auch hier dieselben: Kaum relevante Erkenntnisse, die Verfahren ziehen sich in die Länge, die Betroffenen werden stigmatisiert.

Warndatei

Die rot-grüne Bundesregierung kündigte bereits im Zuge der Beratungen um das Zuwanderungsgesetz an, sich für eine „visumsrechtliche Warn-datei“ auf europäischer Ebene einzusetzen. Alle Stellen, die Visa und Aufenthaltsgenehmigungen erteilen, sollen Zugriff auf eine zentrale Datei bekommen, in der die Personen und Organisationen erfasst werden sollen, die im Zusammenhang mit unerlaubter Einreise etc. aufgefallen sind. Daneben soll eine Beobachtung von Personen ermöglicht werden, die aus Staaten eingereist sind, in denen „islamistische Terroristen vornehmlich angeworben werden“. Erfasst werden sollen – so die Pläne – auch Personen, die sich durch die Einladung bestimmter Ausländer verdächtig gemacht hätten. Sie soll „zur Feststellung von Versagensgründen oder zur Prüfung von Sicherheitsbedenken im Visumverfahren“ EU-weit aufgebaut werden.⁸

Einen entsprechenden Vorschlag hatte die EU-Kommission im vergangenen Jahr gemacht, wonach der Visa-Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten geregelt werden soll.⁹ Dieser Vorschlag wird derzeit im Rat und seinen Gremien geprüft. Bundesinnenminister Schily setzt sich auf EU-Ebene dafür ein, dass die Warndatei in das geplante Visa-Informationssystem (VIS) der 25 EU-Staaten integriert wird. Dieses System solle auch von der Polizei genutzt werden können. Diese Zweck-

⁸ Die Welt v. 27.5.2004

⁹ KOM (2004) 835

entfremdung ist aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch. Mit einer Verabschiedung des Rechtsaktes wird bis Ende 2005 gerechnet.¹⁰

Sicherungshaft: nur verschoben?

Als einziges Mitglied des Europarats hatte Großbritannien die Sicherungshaft 2001 eingeführt und seine Verpflichtungen aus Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, Recht auf Freiheit und Sicherheit) bis auf weiteres außer Kraft gesetzt und den Notstand nach Art. 15 EMRK erklärt. Das britische House of Lords erklärte diese Sicherungshaft schließlich am 16. Dezember 2004 für unwirksam. Es sei mit wesentlichen nationalen und internationalen Menschenrechtsgarantien nicht vereinbar. Die Rolle von unabhängigen Richtern, das Recht zu interpretieren und – auch gegen die Exekutive – zur Anwendung zu bringen, sei ein herausragendes Merkmal moderner demokratischer Staaten, ein Fundament jeglicher Rechtsstaatlichkeit.¹¹

In Deutschland wurde die Sicherungshaft für terrorismusverdächtige Personen zunächst nicht eingeführt. Die Debatte darüber stellt jedoch einen Dammbbruch dar. Bundesinnenminister Otto Schily hatte gefordert, Ausländer, die aus völkerrechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden können, in Sicherungshaft zu nehmen. Unionspolitiker hatten vorgeschlagen, diese Haft ohne Anklage und ohne Verurteilung auf zwei Jahre zu begrenzen und eine gerichtliche Überprüfung zu ermöglichen.¹²

Vertreter von CDU/CSU haben Bundesinnenminister Schily ernsthaft aufgefordert, er solle die erforderlichen Schritte zur „Lockerung des absoluten Abschiebeschutzes nach der Europäischen Menschenrechtskonvention einfordern“, damit kriminelle Extremisten letztlich auch abgeschoben werden können, also auch unter die Folter. Sie bewegen sich damit auf das US-amerikanische Modell des „out-sourcing“ der Folter zu.

Marei Pelzer ist Juristin und arbeitet als rechtspolitische Referentin bei PRO ASYL.

¹⁰ www.zuwanderung.de/2_eu-recht.html

¹¹ Lord Bingham of Cornhill, 2004, UKHL 56, A (FC) and others (appelants) vs. Secretary of State for the Home Department (respondent), u.a. Ziffer 42

¹² Berliner Zeitung v. 24.5.2004

Zu Lande, zu Wasser und in der Luft

Terrorismusbekämpfung als Ermächtigungspolitik

von Norbert Pütter

In seinen Grundlinien bleibt sich der deutsche Anti-Terrorismus treu: Mit „streng rechtsstaatlichen Gesetzen“ wird das beschnitten, was Demokraten bislang für rechtsstaatlich selbstverständlich hielten. Wo das nicht reicht, weil die politischen Mehrheiten fehlen, findet man praktische Lösungen, um die Arbeit der Exekutiven zu „verbessern“.

Mit drei gesetzgeberischen Schnellschüssen hatte der Bundesgesetzgeber auf die Anschläge vom 11. September 2001 reagiert: Er strich das „Religionsprivileg“ aus dem Vereinsgesetz, erhöhte Steuern, um zusätzliche Gelder für den Anti-Terror-Kampf zu beschaffen, und beschloss mit dem „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ eine Vielzahl von Maßnahmen, die sich vor allem auf die Kontrolle von AusländerInnen bezogen und die deutschen Geheimdienste mit neuen Befugnissen ausstatteten.¹ In den vergangenen dreieinhalb Jahren versuchte man, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung des Terrorismus durch weitere Gesetze zu verbessern.

Nach langjährigem Vorlauf wurde im August 2002 ein neuer § 129b in das Strafgesetzbuch eingeführt, der die Mitgliedschaft in und die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung, die ihren Sitz im Ausland hat, unter Strafe stellte.² Ende 2003 folgte eine Novellierung der §§ 129a und 129b, die den EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung in deutsches Recht umsetzte: Man stellte die Systematik der Paragraphen um und passte Katalogtaten sowie Strafraumen den europäischen Vorgaben an, d.h. erweiterte bzw. erhöhte sie.³

1 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (2/2001), S. 4-48

2 Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB, BGBl. I, S. 3390

3 Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zu anderen Gesetzen v. 27.12.2003, BGBl. I, S. 2836

Ebenfalls im August 2002 wurde das Geldwäschegesetz durch das „Geldwäschebekämpfungsgesetz“ novelliert.⁴ Wie bei der terroristischen Vereinigung folgte die Novelle europäischen Vorgaben. Das Gesetz verschärfte im Allgemeinen die Identifizierungs- und Verdachtsmeldepflichten für die Finanzinstitute. Außerdem wurde – ebenfalls nach langjährigen Auseinandersetzungen – eine „Zentrale Analyse- und Informationsstelle für Verdachtsanzeigen“ im Bundeskriminalamt (BKA) eingerichtet. Für die Bekämpfung der Geldwäsche durch terroristische Vereinigungen sieht das Gesetz nun einige Sonderbestimmungen vor: Die Identifizierungspflicht wurde auf alle Zahlungen – unabhängig von der Höhe – ausgedehnt, die Finanzinstitute sind verpflichtet, bei allen Transaktionen, die der Finanzierung terroristischer Vereinigungen dienen könnten, Verdachtsmeldungen zu erstatten, und die Bundesministerien des Innern und der Finanzen wurden ermächtigt, per Verordnung sowohl eine Liste der Länder mit unzureichenden Anti-Geldwäsche-Aktivitäten als auch eine Aufstellung „typisierter Finanztransaktionen“ vorzulegen, die regelmäßig von den Instituten zu melden sind. Seit Ende 2003 darf das Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Finanzinstituten Transaktionen von Konten untersagen, die im Verdacht stehen, terroristischen Vereinigungen zu dienen.⁵

Das dritte erfolgreich verabschiedete Gesetz ist das „Luftsicherheitsgesetz“ vom 14.1.2005.⁶ Es fasst eine Reihe von Bestimmungen zum Schutz des Luftverkehrs vor Entführungen, Anschlägen etc. zusammen und regelt Zuständigkeiten von Aufsichts- und Kontrollbehörden. Besonders umstritten ist die neue Befugnis des Bundesverteidigungsministers, den Abschuss eines Zivilflugzeugs anzuordnen – sofern dies das „einzige Mittel zur Abwehr“ „eines besonders schweren Unglücksfalles“ darstellt. Der Bundespräsident hat das Gesetz zwar unterschrieben, aber eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht empfohlen.

Mehr vom Selben: CDU/CSU-„Alternativen“

Die Vorschläge, die die Unionsparteien in den vergangenen Jahren zur Gesetzesreife gebracht haben, unterscheiden sich von denen der Regie-

4 BGBl. I. 4.8.2002, S. 3105

5 Zweites Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze v. 5.11.2003, BGBl. I, S. 2146

6 BGBl. I, S. 78

rungsparteien nicht in der grundsätzlichen Ausrichtung, sondern darin, dass sie konsequenter demokratisch-rechtsstaatliche Errungenschaften im Windschatten des Anti-Terrorismus aufgeben. Bemerkenswert sind hier nicht nur die kleineren Vorstöße – etwa für ein Anti-Trittbrettfahrer-Gesetz⁷ oder für die Einführung eines U-Haftgrundes „Eskalationsgefahr“⁸. Die Hauptaufmerksamkeit der Unionsparteien gilt vielmehr drei Bereichen, in denen sie die Terrorismusbekämpfung effektiver machen wollen:

- Erstens indem sie das erneut vorschlagen, was sie selbst und die Ermittlungsbehörden schon lange wollen: Ausweitung der Telefonüberwachung, Legalisierung der Herstellung von Bewegungsbildern, Legalisierung von Straftaten Verdeckter Ermittler, erhöhte Strafanordnungen und die Kriminalisierungen von Vorfeldhandlungen.⁹
- Zweitens, auch eine alte Unionsforderung, soll die Kronzeugenregelung für terroristische Straftaten (und für solche der organisierten Kriminalität) wieder eingeführt werden.¹⁰
- Drittens wollen CDU und CSU die Grundgesetz-Artikel 35 (Amtshilfe) und 87a (Einsatz der Bundeswehr) so ändern, dass der Einsatz der Bundeswehr im Innern bei Bedrohungen durch terroristische Angriffe und bei der Abwehr von Gefahren aus der Luft und von See her erlaubt wird.¹¹

Angesichts der Mehrheitsverhältnisse sind diese Vorstöße spätestens im Bundestag abgelehnt worden. Dort scheiterte auch der Versuch, per Gesetz eine gemeinsame „Islamistendatei“ der deutschen Polizeien und Geheimdienste zu schaffen.¹² Neben den parteitaktischen Spielereien besteht die eigentliche Bedeutung derartiger Forderungen in den Entgrenzungen des Anti-Terror-Diskurses: nach der Stärkung der Geheim-

7 Gesetz zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor angedrohten und vorge-täuschten Straftaten, BT-Drs. 14/7616 v. 26.11.2001

8 Gesetz zur Änderung der §§ 121, 122 StPO und weiterer Vorschriften, BR-Drs. 459/03 v. 2.7.2003

9 s. BT-Drs. 14/6834 v. 29.8.2001 und BR-Drs. 1014/01 v. 27.11.2001

10 BT-Drs. 15/2333 v. 13.1.2004, BR-Drs. 958/03 v. 18.12.2003 und BR-Drs. 896/02 v. 6.12.2002

11 BT-Drs. 15/4658 v. 18.1.2004, BR-Drs. 181/04 v. 5.3.2004, BT-Drs. 15/2649 v. 9.3.2004, BR-Drs. 657/04 v. 1.9.2004

12 Gesetz zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus, BR-Drs. 657/04 v. 1.9.2004

diensten steht jetzt die Aufwertung des Militärs als innere Ordnungsmacht an. Demselben Zweck, die Sensibilität der Öffentlichkeit, das Spektrum des als normal Empfundene zu verschieben, dienen auch die Vorschläge des SPD-Innenpolitikers Dieter Wiefelspütz, den Nachrichtendiensten direkten Zugang zu den Buchungsunterlagen von Reisebüros oder Autovermietungen zu gewähren.¹³

Was vor der Tür steht

Regierungs- bzw. koalitionsamtlich angekündigt und teilweise heftig diskutiert sind Vorschläge, das rechtliche Instrumentarium in Kürze um folgende Elemente zu erweitern:

- Am 2.4.2004 beschlossen Bundesinnen- und Bundesverkehrsminister die Einrichtung eines neuen Küstenwachzentrums in Cuxhaven. Das Zentrum, so Schily, „ermöglicht im Bedarfsfall die rasche Einleitung operativer Maßnahmen auch zur Abwehr eines terroristischen Angriffs auf See.“¹⁴ Bereits im März war der Entwurf eines Seesicherheitsgesetzes bekannt geworden. Nach diesem Entwurf soll die Bundeswehr bei „besonders schweren Unglücksfällen“ auf See eingesetzt werden können; als letztes Mittel soll auch der Einsatz von Waffen legalisiert werden.¹⁵ Vermutlich wartet die Regierung das Urteil des Verfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz ab, bevor sie den Entwurf veröffentlicht.
- Heftig in der Öffentlichkeit diskutiert wird die Vorrats-Speicherung sämtlicher bei der Telekommunikation anfallender Daten, die die Bundesregierung einführen möchte. Obwohl der Rechtsausschuss des Bundestages am 26.1.2005 den entsprechenden Entwurf eines Rahmenbeschlusses der EU abgelehnt und die Bundesregierung aufgefordert hat, diese Position in den EU-Verhandlungen einzubringen,¹⁶ hält das Innenministerium einstweilen an seinen Plänen einer einjährigen Speicherungspflicht fest.¹⁷
- Ebenfalls vermittelt über die EU werden Pässe mit biometrischen Merkmalen eingeführt werden. Ab 2006 müssen neue Pässe mit di-

13 Frankfurter Rundschau v. 29.3.2005

14 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 2.4.2004

15 s. tageszeitung v. 21.3.2005

16 BT-Drs. 15/4748 v. 26.1.2005

17 s. Süddeutsche Zeitung v. 15.3.2005

gitalisierten Fotos und ab 2008 mit digitalisierten Fingerabdrücken ausgegeben werden.¹⁸

- Offen ist gegenwärtig noch das Schicksal der Anti-Terror-Datei. Grundsätzlich befürwortete die Innenministerkonferenz im Sommer 2004 eine von allen Sicherheitsbehörden zu nutzende Datei über den internationalen Terrorismus. Strittig ist allerdings, ob das BKA und damit eine Polizeibehörde oder der Verfassungsschutz die Datei führen soll und ob es sich um Index-, Projekt- oder Volltextdateien handeln soll.¹⁹

Praxis

Am 14.12.2004 nahm das „Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum“ in Berlin-Treptow seine Arbeit auf.²⁰ Nachdem in den 90er Jahren das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten in ein Zusammenarbeitsgebot umdefiniert wurde, arbeiten nun hier zwei formal getrennte Informations- und Analysezentren des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des BKA zusammen. Das Zentrum soll als „Relaisstelle der Bund-Länder-Zusammenarbeit“ fungieren. Neben den unmittelbar beteiligten Polizeien des Bundes und der Länder und den Verfassungsschutzämtern sollen der Bundesnachrichtendienst (BND), das Zollkriminalamt, der Militärische Abschirmdienst und das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge am Informationsaustausch beteiligt werden. Täglich finden Lagebesprechungen der beteiligten Behörden statt, in denen „tagesaktuell polizeiliche und nachrichtendienstliche Erkenntnisse ausgetauscht“ werden. Anlassbezogen sollen BfV, BKA und BND gemeinsame „Gefährdungsbewertungen“ verfassen. Dreimal wöchentlich tagt die gemeinsame „Arbeitsgruppe Informationsaustausch“, zu der „weitere Mitarbeiter anderer Behörden“ eingeladen werden können. – Es geht also auch ohne neue Gesetze!

18 s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 86

19 Frankfurter Rundschau v. 22.11.2004

20 s. Würz, W.: Die Zusammenarbeit der (Bundes-)Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus, in: Kriminalistik 2005, H. 1, S. 10-14

Alarmstufe „Rot“

Terrorwarnungen in Deutschland und was davon blieb

von Anja Lederer

Nach dem 11. September 2001 blieben auch in der Bundesrepublik „Terrorwarnungen“ nicht aus. Die Palette der Schreckensmeldungen abseits von der immer aufs Neue bemühten „abstrakten Gefahr“ reichte von drohenden Flugzeug- und Schiffsentführungen über angeblich geplante Anschläge auf Forschungsreaktoren bis zum „Virenalarm“.

Am 5. September 2002 stürmte ein Sondereinsatzkommando der Polizei die Wohnung des türkischen Staatsangehörigen Osman P. und seiner US-amerikanischen Freundin Astrid E. in Walldorf.¹ Wenige Tage zuvor hatten Bundesinnenminister Otto Schily und seine „Sicherheitsbehörden“ angesichts des kommenden Jahrestages der Anschläge in den USA vor einer „hohen Gefährdung für Deutschland“ gewarnt. Was die Polizei in der Walldorfer Wohnung fand, schien diese Gefahr zu untermauern.

Gerade noch rechtzeitig habe man Sprengstoff und Rohrbombensicherergestellt. Die Polizei habe einen womöglich unmittelbar bevorstehenden Anschlag auf US-Militäreinrichtungen oder die Heidelberger Innenstadt verhindert, freute sich Baden-Württembergs Innenminister Thomas Schäuble tags darauf vor JournalistInnen. Für die Sprecherin seines Ministeriums schien ein „Zusammenhang zur Terrororganisation Al Qaida“ nur logisch. Davon sei auszugehen, „wenn wir in diesen Zeiten jemanden festnehmen und eine große Menge Sprengstoff finden.“

Schon wenige Tage nach den Festnahmen traten Politiker und Ermittler den geordneten Rückzug an. Innenminister Schäuble musste

¹ zitierte Quellen zum Fall: Berliner Morgenpost v. 7.9.2002, Tagesspiegel v. 10.9.2002, Frankfurter Rundschau v. 11.9.2002, Pressemitteilung des Innenministeriums Baden-Württemberg v. 25.9.2002, Der Spiegel v. 14.10.2002, Tagesspiegel v. 30.4.2003

einräumen, dass die in der Wohnung gefundenen fünf Rohrbomben nicht einsatzbereit waren: „Der Mann war offenbar noch im Experimentierstadium“. Die Staatsanwaltschaft hielt den Fall bereits für „ziemlich hochgespielt“, und für Heidelbergs Oberbürgermeisterin waren die Warnungen vor einem Anschlag in der Altstadt „erheblich überzogen“. Auch das von Schäuble gezeichnete Bild des „strenggläubigen Muslim“ ließ sich nicht mehr halten: Nachbarn hatten berichtet, Osman P. habe „Rap gehört, Bier getrunken und Haschisch geraucht.“ Die in der Wohnung gefundenen Rohrstücke erwiesen sich als ungeeignet für den Bau von Bomben. Was für die Ermittler blieb, war die „Absicht“ und die „war klar da.“ Die Erklärung des Festgenommenen beim Haftprüfungstermin, er habe bloß „Knaller“ bauen wollen, wurde als Schutzbehauptung abgetan. Osman P. und Astrid E. blieben weiterhin in U-Haft.

Schon Mitte Oktober jedoch hatten Vernehmungen ergeben, dass mit der Belastungszeugin und Tippgeberin, deren Aussagen beim FBI und vor den deutschen Strafverfolgungsbehörden das Verfahren in Gang gebracht hatten, kein Blumenpott zu gewinnen war: „Psychisch auffällig“, eine „notorische Diebin und Lügnerin“, lauteten die Charakterisierungen. Trotzdem erhob die Staatsanwaltschaft im Januar 2003 Anklage wegen „gemeinschaftlicher Verabredung zum Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion“. In der Hauptverhandlung vor dem Landgericht Heidelberg im April 2003 widerrief die Belastungszeugin ihre Aussage. Die Mär vom „Heidelberger Terrorpäarchen“, die es bis auf die Titelseiten US-amerikanischer Zeitungen geschafft hatte, war erledigt. Osman P. wurde wegen Sprengstoffdiebstahls und Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz zu achtzehn Monaten Gefängnis verurteilt und soll ausgewiesen werden, seine Freundin erhielt wegen Cannabisanbaus eine sechsmonatige Bewährungsstrafe.

Der Fall des „Heidelberger Terrorpäarchens“ ist keineswegs der einzige, bei dem ein zweifelhafter „Hinweis aus der Bevölkerung“ zu Hausdurchsuchungen oder Razzien führte. Im September 2003 durchsuchte die Polizei nach einer solchen Mitteilung dreizehn Wohnungen in Frankfurt – ohne Ergebnis. Die Staatsanwaltschaft musste anschließend einen Pressebericht dementieren, wonach ein Selbstmordanschlag der Hamas auf die internationale Automobilausstellung verhindert worden sei.² Im April 2004 durchsuchen 200 Polizisten ebenfalls in Frankfurt

2 Berliner Zeitung v. 11.9.2003

eine Moschee. Anlass der Razzia war die Aussage eines neunjährigen Mädchens, in der Moschee würden Videos von Enthauptungen gezeigt. Auch hier gibt es kein Ergebnis – außer tagelangen Spekulationen (eines Teils) der Medien darüber, was an den Vorwürfen denn vielleicht doch dran sein könnte, und natürlich der Stigmatisierung der Betroffenen. Von September 2001 bis Juli 2004 registrierte der Zentralrat der Muslime nach Angaben seines Vorsitzenden, Nadeem Elyas, 70 Razzien in Moscheen und 1.400 Durchsuchungen in zugehörigen Büros oder Wohnungen. Nachträgliche Klagen hätten zwar meist Erfolg, der dringe aber nicht mehr in die Öffentlichkeit.³

Viel Gefahr

Das Interesse an „konkreten Fällen“ resultiert aber nicht nur aus der unverkennbaren Boulevardisierung der Medien. Es ist vielmehr von den Polizeibehörden, insbesondere dem Bundeskriminalamt (BKA), den Geheimdiensten und den „verantwortlichen“ Politikern mitproduziert, die seit September 2001 kaum eine Gelegenheit für abstrakte Terrorwarnungen auslassen und sich redlich bemühen, das politische Reizklima und die Empfänglichkeit der Öffentlichkeit für neue gesetzliche Verschärfungen aufrechtzuerhalten. Ein – unvollständiger – Überblick über solche Warnungen aus den Jahren 2002 und 2003 macht das deutlich.⁴

Ende April 2002 berichtet die Frankfurter Allgemeine über ein vertrauliches Schreiben aus dem BKA. Al-Qaida-Anhänger in Afghanistan planten, in Deutschland, Frankreich und Großbritannien je drei- bis vierhundert Menschen als Geiseln zu nehmen, um inhaftierte Gesinnungsgenossen freizupressen. Laut BKA könnten die Hinweise einen „ernsthaften Hintergrund“ haben. Nur eine Woche später berichtet die Berliner Morgenpost, dem BKA liege ein unbestätigter Hinweis vor, dass islamistische Terroristen Schiffsentführungen in mehreren europäischen Ländern planten. Das Amt hat aber nun „erhebliche Zweifel“ an der

³ Interview nach der Razzia in Frankfurt, die tageszeitung (taz) v. 30.7.2004

⁴ FAZ v. 27.4.2002, Berliner Morgenpost v. 4.5.2002, Tagesspiegel v. 29.5.2002, Berliner Zeitung v. 13.6.2002, Süddeutsche Zeitung v. 15.7.2002, taz v. 2.9.2002, Frankfurter Rundschau v. 21.10.2002 und 6.11.2002, Tagesspiegel v. 19.1.2003, Süddeutsche v. 27.1.2003, Tagesspiegel v. 15.2.2003, Berliner Zeitung v. 17.2.2003, Frankfurter Rundschau v. 24.2.2003, Berliner Morgenpost v. 18.3.2003, Tagesspiegel v. 21.3.2003, Frankfurter Rundschau v. 24.3. und 1.4.2003, Berliner Morgenpost v. 19.5.2003, Berliner Zeitung und Frankfurter Rundschau v. 11.9.2003, Berliner Morgenpost v. 12.9.2003

Glaubwürdigkeit. Ende Mai warnen Bundesnachrichtendienst (BND) und Verfassungsschutz vor gewaltbereiten Extremisten. Al Qaida habe sich neu organisiert und es sei gut möglich, dass die Organisation über radioaktive Abfälle verfüge. Im Falle eines Anschlages mit einer „schmutzigen“ Nuklearwaffe befürchtet der BND einen enormen Schock in der Bevölkerung. Nachdem Hobbyfunker in Kenia das Gespräch zweier Männer abgehört hatten, warnt der BND Mitte Juni vor Anschlägen gegen Passagierflugzeuge im deutschen Luftraum. Mitte Juli geht der Dienst davon aus, dass Bin Laden lebt und dass die Terroristen neue Strukturen bilden. Anfang September, als der erste Jahrestag der Anschläge auf die Twin Towers naht, warnt das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) vor einer „hohen Gefährdung“ Deutschlands; sein Dienstherr Otto Schily sieht aber „keine gesicherten Erkenntnisse über konkret geplante Attentate“. Nach den Anschlägen auf Bali konstatiert das BKA im Oktober ein deutlich gewachsenes Terror-Risiko in Deutschland: Galten zuvor vor allem jüdische oder US-Einrichtungen als bedroht, so hält das Amt nun die islamistischen Attentäter für nicht mehr so wählerisch. Anfang November bezeichnet BND-Präsident August Hanning einen Anschlag auf „ein weiches Ziel mit hohem Symbolwert“ als wahrscheinlich. Man beobachte verstärkte Aktivitäten des Al-Qaida-Netzwerks und mehr Kommunikation zwischen einzelnen Zellen. Von einer höheren Gefährdung müsse man auch in Deutschland ausgehen. Wo das Ziel liegen könnte, wisse der BND nicht.

Anfang Januar 2003 warnt das BKA vor möglichen Anschlägen tschetschenischer Terroristen in Westeuropa. Ende Januar hat das Amt Hinweise, dass zwanzig mutmaßliche Terroristen, Anhänger des afghanischen Warlords Hekmatjar, mit gefälschten pakistanischen Pässen nach Deutschland einreisen wollen. Nach einer „Sondersitzung hochrangiger Sicherheitsexperten“ am 14. Februar heißt es, die Terrorgefahr in Deutschland sei fast so hoch wie in den USA. Mit der Teilnahme an „Enduring freedom“ und der Inhaftierung mutmaßlicher Terroristen habe die BRD viel Hass auf sich geladen. Einen Monat vor dem Irak-Krieg hält Schily die Anschlaggefährdung für „größer als vor dem 11. September 2001“. Konkrete Hinweise auf Anschläge in Deutschland hat der Minister „bisher nicht“, erhöhte Wachsamkeit sei nötig. Im März werden die Sicherheitsvorkehrungen wegen des Krieges verstärkt. Der Berliner Innensenator Körting rechnet für seine Stadt jedoch nicht mit Gewaltakten. Nach den Selbstmordanschlägen in Casablanca warnt der BND im Mai vor

neuen Terror-Attentaten. Gefahr bestünde nicht nur in Saudi-Arabien und Afghanistan, sondern auch in Europa. Im September hält das BKA Anschläge nicht mehr nur für möglich, sondern für wahrscheinlich ...

Sicher an all diesen Warnungen ist einzig, dass selbst ihre UrheberInnen kaum in der Lage sind, den Wahrheitsgehalt der zugrunde liegenden Quellen zu bewerten. Der Quellenschutz ist schließlich oberstes Gebot auch im Informationsaustausch zwischen den Geheimdiensten.

Deutlich wurde dies zur Jahreswende 2003/2004, als der damalige Hamburger Innensenator Dirk Nockemann von der „Partei Rechtsstaatliche Offensive“ das Bundeswehrkrankenhaus in der Hansestadt mehrere Tage lang abriegeln ließ, weil sein Landesamt für Verfassungsschutz über das Bundesamt ein geheimes Papier mit der Anschlagswarnung eines „amerikanischen Dienstes“ erhalten hatte und sich dann in der „Zwickmühle“ zwischen Sicherheit und Quellenschutz wähnte. Das BKA kritisierte den Senator, weil er sich nicht mit den Bundesbehörden „rückgekoppelt“ hatte. Der Bundesinnenminister warf ihm seine „Geschwätzigkeit“ vor. Geheime Papiere müssten geheim bleiben.⁵

Viel Verdacht

Was an die Öffentlichkeit soll, ist in der Tat die Frage: BKA-Chef Jörg Ziercke erklärte im Februar 2005, das BKA habe in den drei zurückliegenden Jahren fünf Anschläge verhindert. Welche dies waren, verriet Ziercke nicht. Er lobte stattdessen das neu eröffnete Lagezentrum von BKA und BfV, das in Zukunft noch mehr diffuse Warnungen produzieren wird.⁶ „164 Ermittlungsverfahren mit islamistisch-terroristischem Hintergrund“ waren Anfang 2005 bundesweit hängig. In 107 dieser Fälle ließ die Bundesanwaltschaft wegen Mitgliedschaft in oder Unterstützung einer terroristischen Vereinigung ermitteln.⁷ Die meisten der dabei durchgeführten Razzien und Überwachungen dürften nicht mehr erbracht haben als die Ausforschung der Szene. Dafür nämlich sind die Paragraphen 129 a und b des Strafgesetzbuches da.

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

5 Die Welt v. 3.1.2004

6 Berliner Morgenpost v. 7.2.2005

7 FAZ v. 13.1.2005; 48 Fälle nach §129a und 59 nach §129b StGB

Mit Rückenwind der EU

Die spanische Anti-Terror-Politik

von Peio M. Aierbe

Der 11. September 2001 hat die spanische Anti-Terror-Politik nicht grundsätzlich verändert. Eine willige öffentliche Meinung und die gewachsene Kooperationsbereitschaft anderer Staaten ermöglichten der Regierung vielmehr ein schnelleres Tempo auf dem bereits vorgezeichneten Kurs.

Die Anti-Terror-Politik der spanischen Regierung verfolgt seit Jahrzehnten ein grundsätzliches Ziel: die Bekämpfung der bewaffneten baskischen Organisation ETA und ihres Umfeldes. Die dafür notwendigen polizeilichen und geheimdienstlichen Strukturen, rechtlichen Grundlagen und politischen Bündnisse sind seit langem fest etabliert.

Schon in den Jahren vor 2001 konnte diese Politik auf eine Art Präventivjustiz bauen, die durch eine Vorverlagerung von Straftatbeständen und strafrechtlichen Interventionen gekennzeichnet ist. Diese richten sich nicht mehr nur gegen Beschuldigte und konkret Verdächtige, sondern in wachsendem Maße gegen ein breites Umfeld, das diesen zugerechnet wird. Unter Berufung auf Ausnahmesituationen hebelt der Staat im Rahmen der Terrorismusbekämpfung die gesetzliche Normalität aus und erweitert den Aktionsradius seiner strafrechtlichen Kontrolle auf weite Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.

Diverse Richter haben sich diese Logik zu eigen gemacht. Unter ihnen nimmt Baltasar Garzón eine herausragende Stellung ein. Der international durch die Ermittlungen gegen den chilenischen Ex-Diktator Augusto Pinochet bekannt gewordene Garzón ist Untersuchungsrichter an der Audiencia Nacional, dem für Terrorismus- und große Drogenverfahren zuständigen zentralen Strafgerichtshof des spanischen Staates. Schon vor 2001 überschritten Garzón u.a. grundrechtliche Grenzlinien, die bis dahin mehr oder weniger respektiert waren. Deutlich wurde dies, als am 15. Juli 1998 mehrere Unternehmen, ein Radiosender und die

Tageszeitung „Egin“ mit dem pauschalen Vorwurf geschlossen wurden, sie gehörten zur ETA.¹ Angesichts der rechtlichen Bestimmungen im Bereich der Pressefreiheit war bis dahin die Schließung einer Zeitung undenkbar erschienen, wenn ihr nicht eine Verurteilung wegen einer schweren Straftat vorausgegangen war. Im Falle „Egin“ reichte dem Richter bereits die Eröffnung der Strafuntersuchung. In zwanzig Jahren Demokratie hatte niemand einen solchen Schritt gewagt. In der Hysterie der Anti-Terror-Maßnahmen traf die Schließung der Zeitung nun auf die Zustimmung der öffentlichen Meinung und der politischen Klasse. Und auch der einhellige Protest der journalistischen Profession, den man hätte erwarten müssen, blieb aus.

Nach demselben Muster, d.h. aufgrund der bloßen Eröffnung des Verfahrens, wurden in der Folge verschiedene Organisationen verboten: Ekin, Haika, Xaki, Jarrai und die Gefangenen-Hilfsorganisation Gestoras pro amnistía. Ein Teil ihrer Führungen wanderte in den Knast.

Das Vorgehen Garzóns besteht darin, den terroristischen Charakter von Organisationen einfach zu behaupten, statt den Nachweis zu erbringen, dass konkrete Straftaten geplant bzw. illegale oder gewaltsame Mittel eingesetzt wurden. Kriminalisiert wird so jener breite Sektor der baskischen Bevölkerung, der sich durchaus legitim und in verschiedenen Formen mit den Gefangenen aus der ETA solidarisiert. Statt als Garanten der Freiheitsrechte zu agieren, übernehmen es die Richter, den Diskurs des Innenministeriums in die Praxis umzusetzen. Sie verletzen damit nicht nur die Unschuldsvermutung und die Freiheitsrechte einzelner Personen, sondern auch die Vereinigungsfreiheit, das Recht, sich für ein bestimmtes politisches Projekt zusammenzuschließen. Kriminalisiert werden nicht bestimmte einzelne Personen, sondern Organisationen und Aktionsfelder.

Die Absurdität dieser Maßnahmen wird noch dadurch unterstrichen, dass die Beschuldigungen häufig genug im weiteren Verlauf des Verfahrens modifiziert werden. So ersetzte Garzón am 3. Juli 2001, drei Jahre nach der Schließung von „Egin“, den ursprünglichen Vorwurf der „Mitgliedschaft in einer bewaffneten Bande“ durch die bloße „Unterstützung“. Mittlerweile sind fast sieben Jahre seit der Schließung der Zeitung vergangen, ohne dass der Fall vor Gericht verhandelt worden wäre.²

1 vgl. El País v. 16.7.1998 sowie www.contrast.org/egin/19jul-7.html

2 Gara v. 4.7.2001

Illegalisieren und foltern

Das politische Klima nach dem 11. September 2001 verlieh dieser Politik erst recht Flügel. Im Februar 2003 ordnete Richter Juan del Olmo, wie Garzón Untersuchungsrichter an der Audiencia Nacional, erneut die Schließung einer Zeitung an. „Egunkaria“ war das einzige Blatt in baskischer Sprache. Neun in Kulturkreisen sehr bekannte Mitarbeiter der Zeitung wurden festgenommen, fünf verblieben in Untersuchungshaft, darunter Chefredakteur Martxel Otamendi, der später Anzeige wegen Folter erhob.³

Bereits im Juni 2002 hatte das spanische Parlament ein neues Parteiengesetz beschlossen, das darauf abzielt, die des Sympathisierens mit der ETA verdächtigen Organisationen zu verbieten, ohne dass sie eine Straftat begangen hätten.⁴ Die Vorgeschichte des Gesetzes ist in der Verfolgung der baskischen linksnationalistischen Partei Herri Batasuna (HB) seit Mitte der 90er Jahre zu suchen. HB verfügte über einen beachtlichen Wähleranteil im Baskenland und über Hunderte von gewählten VertreterInnen in den diversen Parlamenten. Im März 1997 verurteilte der Oberste Gerichtshof auf Betreiben Garzóns die 23 Mitglieder der HB-Parteiführung zu je sieben Jahren Gefängnis – ein Urteil, das zwei Jahre später, am 21. Juli 1999, vom Verfassungsgerichtshof wieder annulliert wurde. Die 23 Personen kamen nach Monaten der Haft wieder frei.⁵ Am 21. November 2002 eröffnete Garzón wiederum ein Verfahren wegen Mitgliedschaft in der ETA – diesmal gegen zwanzig Personen, die in den vorausgegangenen fünfzehn Jahren der Führung von Herri Batasuna angehört hatten.⁶ Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Das neue Parteiengesetz ermöglicht es nun, sukzessive die politischen Organisationen, die in diesem Spektrum neu entstehen, zu verbieten. Der bloße Verdacht, dass sie eine bereits verbotene Organisation fortführten, reicht aus, um immer neue Gruppierungen für illegal zu erklären. Dieses Schicksal ereilte nicht nur legal registrierte politische Parteien wie Batasuna, die zunächst an die Stelle von HB getreten war und ihren Wählerstamm „geerbt“ hatte.⁷ Bei den letzten Gemeindewah-

3 El País v. 21.2.2003 und 26.3.2003

4 El País v. 26.6.2002

5 El País v. 22.7.1999

6 El País v. 21.11.2002

7 El País v. 29.3.2003

len im Mai 2003 erklärte der Oberste Gerichtshof auch 225 von 249 Listen von kommunalen Wählervereinigungen für illegal, die vor allem in den Dörfern des Baskenlandes entstanden waren und für deren Zustandekommen zuvor Tausende von BürgerInnen ihre Unterschrift gegeben hatten.⁸ Die Listen wurden in einem Schnellverfahren begutachtet: Die Richter entschieden einzig auf der Grundlage von Polizeiberichten. Für die Annullierung einer Liste reichte aus, dass darauf eine Person kandidierte, die bei irgendeiner früheren Wahl für eine der inzwischen verbotenen Organisationen der baskisch-nationalistischen Linken angetreten war.

Bei den Wahlen zum Parlament der baskischen Autonomieregion am 17. April 2005 wiederholte sich das Muster der sukzessiven Illegalisierung. Ausgeschlossen war nicht nur Batasuna, verhindert wurde auch die Teilnahme der Wählervereinigung Aukera Guztiak (Alle Optionen), die zuvor mit mehreren Tausend Unterschriften präsentiert worden war. Eine bisher unbekannte Organisation, die Kommunistische Partei der baskischen Lande, diente schließlich als Auffangbecken für die Stimmen, die zum Schweigen gebracht werden sollten. Sie konnte unerwartet 150.000 Wählerstimmen (12,5 Prozent) auf sich vereinigen und wird mit neun Personen im Parlament vertreten sein.

Die Justiz, das zeigen insbesondere die Verbotsverfügungen, hat sich definitiv den herrschenden Meinungen im Innenministerium untergeordnet. Sie stützt sich im Grundsatz auf ihre eigenen moralischen Überzeugungen bzw. denen der ihr nahe stehenden polizeilichen Kreise. Das Ergebnis ist eine Art „anthropologischer“ Rechtsprechung, bei der nicht die Handlungen der Beschuldigten bewertet werden, sondern in erster Linie seine Haltungen, seine kulturelle Herkunft, seine Beziehungen etc.

Der 11. September verfestigte zudem das Schweigen über die systematische Praxis der Folter. Anzeigen wegen Folterungen gab es viele, nur in wenigen Fällen aber fanden sie Rückhalt bei der Justiz. Und wo dies tatsächlich geschah, konnten die Verantwortlichen auf ministerielle Gnadenerlasse rechnen. Ein Beispiel: Wegen der Entführung, Folterung und Ermordung der Basken José Antonio Lasa und José Ignacio Zabala wurden am 26. April 2000 der Ex-General der Guardia Civil Enrique Rodríguez Galindo, der ehemaligen Zivilgouverneur der Provinz Guipúzcoa, Julen Elgorriaga, sowie drei Beamte der Guardia Civil zu 71 Jahren

⁸ El País und Gara v. 10.5.2003

Gefängnis verurteilt. Trotz der Abscheulichkeit des Verbrechens und der hohen Strafe wurde Rodríguez Galindo im September 2004 aus der Haft entlassen – aus „gesundheitlichen Gründen“. Mit derselben Rechtfertigung war Elgorriaga bereits am 23. Juni 2001 freigekommen – ein Jahr und zwei Monate nach seiner Verurteilung und noch bevor der Oberste Gerichtshof in der zweiten Instanz die Strafe auf 75 Jahre erhöhte.⁹

Bei der Vorstellung seines Jahresberichts für 2004 hielt das Anti-Folter-Kollektiv (Torturaren Aurkako Taldea – TAT) fest, dass im vergangenen Jahr 57 der 138 Personen, die nach ihrer Festnahme in Isolationshaft kamen, gefoltert wurden. Das spanische Strafprozessrecht erlaubt in Terrorismusfällen eine Kontaktsperre von fünf Tagen im Polizeigewahrsam und weiteren acht Tagen in einem Untersuchungsgefängnis. „Ohne Kontaktsperre-Regime“, so das TAT, „gäbe es keine Folter.“¹⁰

Im Rahmen der innen- und rechtspolitischen Kooperation der EU bildete die Terrorismusbekämpfung seit Jahren einen Schwerpunkt der Aktivitäten der spanischen Regierung. Dass die Zuständigkeit Europol's bereits mit Inkrafttreten der Konvention 1999 auch auf den Terrorismus erstreckt wurde, ist einer ihrer Erfolge. Am 1. Januar 2002 übernahm sie turnusgemäß für sechs Monate die Präsidentschaft der Union. Sie nutzte diese Rolle vor allem um Vereinbarungen zur Vereinfachung der Auslieferung durchzusetzen. In dieses Halbjahr fiel die Verabschiedung der Rahmenbeschlüsse über die gemeinsame Terrorismusdefinition und den Europäischen Haftbefehl, mit dem das traditionelle Auslieferungsverfahren zwischen EU-Mitgliedstaaten durch eine bloße Übergabeprozedur ersetzt wurde.¹¹

Terrorismusbekämpfung oder Migrantenhatz

Am 11. März 2004 hinterließen vier aufeinander folgende Anschläge innerhalb von sechs Minuten ein Blutbad in Madrid: 191 Tote und 1.500 Verletzte. Drei Tage vor den Wahlen versuchte die Regierung von José María Aznar verzweifelt, die Anschläge der ETA in die Schuhe zu schieben – trotz der sich stündlich verdichtenden Indizien für eine Verantwortung islamistisch-fundamentalistischer Gruppen. Aznars Kalkül war

⁹ El País v. 27.4.2000, 24.7.2001 und 30.9.2004

¹⁰ www.stoptorture.com

¹¹ Holzberger, M.; Busch, H.: Terrorismusbekämpfung in der EU, in: Bürgerrechte & Polizei CILIP 73 (3/2002), S. 37-46

klar: Die Behauptung einer Verantwortlichkeit der ETA sollte Vorteile an den Wahlurnen sichern. Ein Zusammenhang zwischen den Attentaten und der spanischen Beteiligung an der Besetzung des Iraks sollte auf jeden Fall vermieden werden. Dass diese Strategie versagt hat, ist bekannt. Die Bevölkerung hat Aznar die Quittung gegeben. Die Sozialistische Partei hat die Wahlen gewonnen.

Die öffentlichen Reaktionen auf die Attentate waren überwiegend von Ernst und Trauer bestimmt. Behörden, Medien und Organisationen aller Art bemühten sich, Vorurteile und Verallgemeinerungen und damit fremdenfeindliche Reaktionen in der Bevölkerung zu vermeiden. Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Hinweise auf die islamistisch-fundamentalistische Ideologie und die mehrheitlich marokkanische Herkunft der Attentäter im kollektiven Unterbewusstsein auf fruchtbaren Boden fielen. Denn spätestens seit Anfang 2002 hatten Regierung und Polizei begonnen, Einwanderung unmittelbar mit Kriminalität in Beziehung zu setzen. Sie fanden dabei sowohl in den heimischen Medien als auch bei ihren europäischen Partnern die erwünschte Resonanz. Die neue Gleichung „Einwanderung=Islamismus=Terrorismus“ konnte auf einer bereits bestehenden aufbauen.

Im Januar 2002 hatte die Generaldirektion der Polizei mithilfe manipulierter Polizeistatistiken die Vorstellung lanciert, dass die Kriminalität steige und die ImmigrantInnen dafür verantwortlich seien. Die Idee war schnell über die Medien verbreitet, aber nur vier Monate später erwiesen sich die Zahlen, auf die sich dieser Diskurs stützte, als falsch.¹² Die Idee von der steigenden Ausländerkriminalität hatte sich jedoch bereits in der öffentlichen Meinung festgesetzt. Dazu hat auch die Praxis der Medien beigetragen, die in ihrer Kriminalitätsberichterstattung regelmäßig Nationalität und ethnische Zugehörigkeit mutmaßlicher Straftäter melden.

Noch Anfang 2002 spielte die Nationalität von Straftätern zwar in den Kriminalstatistiken, aber nicht im Bewusstsein der Bevölkerung eine Rolle. Im Oktober 2003 zeigten die Ergebnisse einer im Auftrag der Tageszeitung „El Mundo“ von Sigma in Madrid durchgeführten Umfrage ein ganz anderes Bild: 48 Prozent der Befragten gingen davon aus, dass der Anstieg der Kriminalität in starkem Maße auf die illegale Einwande-

12 El País v. 3.1.2002, 29.4.2002 und 21.5.2002; vgl. Wagman, D.: Estadística, delito e inmigrantes, Donostia-San Sebastián 2002; Aierbe, P.: Inmigrantes delincuentes – una creación mediática, Donostia-San Sebastián 2002 (beides bei: Tercera Prensa)

rung zurückzuführen sei; 36,9 Prozent maßen diesem Faktor eine mittlere und 10 Prozent eine geringe Bedeutung zu. Anders ausgedrückt: 84,9 Prozent aller Interviewten sahen einen Zusammenhang von (irregulärer) Einwanderung und Delinquenz. Ein fast einstimmiges Ergebnis.¹³

Während ihrer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 hat die spanische Regierung auch auf EU-Ebene eifrig dazu beigetragen, Einwanderungsfragen zu Sicherheitsproblemen umzudefinieren. Der Gipfel in Sevilla im Juni 2002 hatte die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zum Hauptthema. Der 11. September diente als Legitimation, alle Ansätze zu einer Liberalisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik der Union zu begraben. Polizeiliche Abschottung der Grenzen und der Kampf gegen Schleuser bestimmten nun die Tagesordnung der EU.

Dass die Netzwerke der Einschleusung illegaler MigrantInnen mit dem islamistischen Terrorismus verwoben seien, war ein Jahr später gemeinsame Auffassung der Innenminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens und Spaniens. Nicht umsonst hatten sich die Großen Fünf für ihr informelles Treffen am 19. Mai 2003 in Jerez de la Frontera die Themen „illegale Einwanderung“ und „Terrorismusbekämpfung“ vorgenommen. Der italienische Innenminister Giuseppe Pisanu hielt es für bestätigt, dass die Schleuserbanden das Vehikel für Drogenhandel, Terrorismus und organisierte Kriminalität seien. Es gelte nun eine Mauer gegen die klandestine Einwanderung zu errichten.¹⁴

Nach dem 11. März: Reorganisation der Apparate

Die Regierung hat inzwischen eine Reihe von Reorganisationen im Bereich der Polizeibehörden eingeleitet, die die Ineffizienz bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus beheben sollen. Diese hatte sich bisher in ganz verschiedener Weise gezeigt. So ergaben die Einvernahmen vor der Untersuchungskommission zum 11. März, dass die Polizeibehörden den ihnen vorliegenden Informationen und V-Mann-Berichten zu den Attentatsplänen nicht nachgegangen waren.¹⁵ Eine ganz andere „Ineffizienz“ zeigte die „Operación Lago“ vom Januar 2003, bei der die Polizei 24 Personen festnahm, von denen 16 der Mitgliedschaft in Al Qaida beschuldigt wurden und in U-Haft blieben. War an-

¹³ El Mundo v. 19.10.2003

¹⁴ El País v. 20.5.2003

¹⁵ El País, El Mundo v. 21.6.2004

fangs davon die Rede, man habe bei der Razzia chemische Stoffe („hausgemachtes Napalm“) sichergestellt, so entpuppte sich das beschlagnahmte Material schließlich als Reinigungs- und Lösungsmittel. Im Mai 2003 waren die Beschuldigten wieder frei. Im April 2004 ließ Richter Garzón vier von ihnen wegen angeblicher Implikation in die Anschläge vom 11. März wieder verhaften.¹⁶

Im Rahmen der Reorganisation übernimmt der Geheimdienst, das Centro Nacional de Inteligencia (CNI, früher CESID) die Führungsrolle bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus. (Das CNI unterstützte bereits die 1994 (!) begonnenen Ermittlungen für das Verfahren gegen 24 angebliche Al Qaida-Mitglieder, das am 22. April 2005 vor der Audiencia Nacional begann.¹⁷) Im Staatshaushalt für 2005 wurden die Ausgaben für das CNI um 17 Prozent erhöht. Je 150 neue Stellen wurden bei Guardia Civil und Polizei geschaffen, weitere 350 bei den Informationsdiensten der beiden Korps. Das im Mai 2004 eingesetzte Centro Nacional Antiterrorista, in dem etwa 30 Bedienstete aus CNI, Guardia Civil und Polizei arbeiten, soll die Informationsströme koordinieren.¹⁸

Auch das Netz der Moscheen ist stärker ins Visier der Behörden gerückt. Man zeigt sich besorgt über die Vielzahl inoffizieller Gebetshäuser und die sie leitenden Prediger, über die der Staat keine Kontrolle habe. Hier herrsche – so argumentiert die Polizei – ein fanatischer Diskurs, der den Parolen islamistischer Terrororganisationen sehr nahe stehe.

Vor diesem Hintergrund kommen nicht nur erneut die traditionellen Praktiken der politischen Polizei (Telefonüberwachungen, Infiltration) zum Zuge. SOS-Rassismus berichtet über Festnahmen nur aufgrund äußerlicher Merkmale, Amnesty International über wiederholte Fälle von Folter.¹⁹

Peio Aierbe ist Redakteur der in Donostia/San Sebastian erscheinenden Zeitschrift Mugak.

16 www.nodo50.org/csca/agenda2004/lago_16-04-04.html

17 www.e-defensor.com/seccions/dossiers/temas/11-M/humo.asp

18 El Periódico v. 20.5.2004, El Mundo v. 28.9.2004

19 SOS Racismo: Informa anual 2005, Icaria 2005; Amnistía Internacional: España – Crisis de identidad, tortura y malos tratos con componente racista, 2002

Britisches Anti-Terror-Recht

Von „Notstandsbefugnissen“ zu „Kontrollanordnungen“

von Ben Hayes

Mit der Verabschiedung eines neuen „Prevention of Terrorism Act“ im März 2005 hat Großbritannien einen (vorläufigen) Höhepunkt in der 30-jährigen Geschichte seines Anti-Terror-Rechts erreicht.

Diese Geschichte begann im November 1974 mit dem „Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act“ (PTA), den die Regierung nach einer ausgedehnten Anschlagsserie der IRA in nur einem Tag durchs Parlament paktete. Der damalige Labour-Innenminister Roy Jenkins sprach seinerzeit von einer „Kombination von drakonischen Befugnissen, die es so in Friedenszeiten noch nie gegeben hat.“¹ Der PTA enthielt im Wesentlichen drei Punkte: das Verbot der IRA und die Kriminalisierung ihrer Mitglieder, die Möglichkeit, Terrorismusverdächtige ausweisen zu können, sowie die Befugnis der Polizei, Personen auf Anordnung des Innenministers sieben Tage festhalten zu können. Die Ermächtigungen von 1974 glichen in vielerlei Hinsicht den zu Beginn des Zweiten Weltkriegs erlassenen Notstandsgesetzen.

Das Gesetz von 1974 erwies sich als ganz und gar nicht „temporär“. Über die nächsten 22 Jahre hinweg wurde der PTA vom Parlament jährlich erneuert. Nach einer Geiselnahme in der libyschen Botschaft im Jahre 1984 dehnte es die darin enthaltenen Befugnisse, die bis dahin nur für den Zusammenhang des Nordirland-Konfliktes galten, auf den „internationalen Terrorismus“ aus. Erst als der nordirische Friedensprozess Mitte der 90er Jahre Gestalt annahm, regte sich auch im Parlament eine wachsende Opposition gegen die jährliche Erneuerung des Gesetzes. Mehr als 7.000 Personen meist irischer Abkunft waren bis dahin in

1 Bunyan, T.: History and Practise of the Political Police in Britain, London 1997, p. 54

Großbritannien (ohne Nordirland) inhaftiert, fast alle jedoch ohne Anklage wieder freigelassen worden. Nur ein „Bruchteil wurde einer Straftat beschuldigt, die im weitesten Sinne etwas mit Terrorismus zu tun hat.“² Darüber hinaus gab es eine Reihe gravierender Fehlurteile. Nichtsdestoweniger kam eine von der konservativen Regierung 1996 eingesetzte Untersuchungskommission zu dem Ergebnis, dass das Vereinigte Königreich unabhängig von der Situation in Nordirland ein permanentes Anti-Terror-Gesetz brauche.

Ein Gesetz auf Dauer: der „Terrorism Act 2000“

Die Labour-Regierung unter Tony Blair befolgte den Rat ihrer Vorgängerin. Ihr Anti-Terror-Gesetz 2000 war nicht nur auf Dauer angelegt, sondern ging über alle vorherigen befristeten Ausnahmegesetze weit hinaus.³ Im PTA war seit 1974 unter Terrorismus der „Gebrauch von Gewalt für politische Zwecke“ verstanden worden. Das neue Gesetz dehnte diese Definition erheblich aus: Als Terrorismus gilt danach die Drohung mit oder die Ausführung einer „Handlung“ innerhalb oder außerhalb des Vereinigten Königreichs, die irgendeiner „politischen, religiösen oder ideologischen Sache“ dient und die dazu geeignet sein muss, die Regierung zu „beeinflussen“ oder die Öffentlichkeit bzw. einen Teil von ihr „einzuschüchtern“. Das Gesetz enthält eine Liste möglicher einschlägiger „Handlungen“: „schwere Gewalt gegen eine Person“, „schwere Sachbeschädigung“, Gefährdung des Lebens einer Person, Verursachung einer „ernsthaften Gefahr für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit“ sowie „schwere Eingriffe oder die Unterbrechung eines elektronischen Systems“. Ob die gegebenenfalls dabei eingesetzten Waffen sich dazu eignen, Regierung oder Öffentlichkeit „einzuschüchtern“, spielt bei diesem weiteren Definitionskriterium keine Rolle. Der Terrorismusbegriff hatte also schon vor dem 11. September einen ziemlichen Weg hinter sich.

Das Gesetz erweitert die Befugnisse der Polizei zu verdachtsunabhängigen Kontrollen und zur Durchsuchung von Personen und Fahrzeugen. Die Polizei darf eine verdächtige Person sieben Tage festhalten, nach den ersten 48 Stunden bedarf es einer richterlichen Genehmigung.

2 s. das „briefing“ von Liberty vom November 2001: www.liberty-human-rights.org.uk/resources/policy-papers/policy-papers-2001/pdf-documents/nov.pdf.

3 vgl. Terrorism Act 2000, in: Statewatch Bulletin 2000, no. 5

Sie kann ohne Anordnung Wohnungen durchsuchen und erhält Zugang Bank- und Finanzdaten. Nach dem Terrorism Act können Notstandsregionen („emergency areas“) festgelegt werden. Ausgedehnt wurden auch die Befugnisse des Innenministeriums zum Verbot von Organisationen und damit auch zur Kriminalisierung von UnterstützerInnen. Neben 14 nordirischen Organisationen sind seitdem insgesamt 25 ausländische Gruppierungen für illegal erklärt worden.

Nach dem 11. September 2001 wurden die neuen Befugnisse umfassend genutzt. London wurde sofort zur Notstandsregion mit erweiterten Polizeibefugnissen erklärt und behielt diesen Status bis heute. Die verdachtsunabhängigen Kontrollen trafen vor allem die schwarzen und asiatischen Gruppen der Bevölkerung. Im März 2005 gab ein Staatssekretär im Innenministerium eine sehr bezeichnende Erklärung für diese diskriminierende Anwendung des Gesetzes und damit faktisch für einen Verstoß gegen den Race Relations Act, der die Behörden zur Gleichbehandlung verpflichtet: Die muslimische Bevölkerung werde stärker kontrolliert, weil sie eben eine größere Gefahr darstelle.⁴

Im Januar 2004 nahm das Parlament eine wenig beachtete Änderung des Gesetzes vor und erweiterte die Frist, während der die Polizei eine Person ohne Beschuldigung festhalten und befragen darf, von sieben auf vierzehn Tage.⁵ Nach Angaben des Innenministeriums wurden von den seit dem 11. September 2001 auf der Basis des Terrorism Act verhafteten 701 Personen 119 wegen „terroristischer Straftaten“ angeklagt und 17 verurteilt.⁶ Viele der Anklagen wurden jedoch fallen gelassen und von den Verurteilungen bezog sich ein beachtlicher Teil auf Nordirland.⁷

Haft ohne Urteil: der ATCSA 2001⁸

Nach dem 11. September schienen der Regierung die ohnehin schon ausufernden Befugnisse des Terrorism Act 2000 nicht mehr ausreichend. Ihr Argument für das nun geplante neue Gesetz lautete: Die Geheimdienste wüssten, wer die Terroristen seien. Man könne sie aber nicht abschieben, weil sie anerkannte Flüchtlinge seien oder im Herkunftsland

4 Stop & search: Ethnic injustice continues unabated, in: Statewatch Bulletin 2005, no. 1

5 Criminal Justice Act 2003, Section 306

6 schriftliche Antwort des Innenministeriums, Hansard, 7 March 2005, col. 1621W

7 s. Studie des Institute of Race Relations: www.irr.org.uk/pdf/terror_arrests_study.pdf

8 s. Internment under the ATCS Act, in: Statewatch Bulletin 2004, no 1

Folter oder politischer Verfolgung ausgesetzt wären. Angesichts der Gefahr, die diese Leute darstellten, müsse die Möglichkeit geschaffen werden, sie präventiv ohne normales Strafverfahren in Haft zu nehmen. Die Betroffenen seien aber frei, in einen anderen Staat zu gehen, wenn sie einer aufnehmen würde – eine etwas merkwürdige Alternative für angeblich gefährliche Terroristen. Der „Anti-terrorism, Crime and Security Act“ (ATCSA) trat am 14. Dezember 2001 in Kraft. Das Vereinigte Königreich musste dafür seine Verpflichtungen nach Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention kündigen, der ein faires Gerichtsverfahren fordert. Jetzt war es möglich, Personen auf der Grundlage geheim gehaltener „Beweise“ festzuhalten. In einer geheimen Verhandlung werden sie statt durch einen Verteidiger ihres Vertrauens von „special advocates“ vertreten, die die Regierung bestimmt. Später sollte sich herausstellen, dass ein erheblicher Teil der vorgelegten „Beweise“ auf Informationen beruhte, die in „befreundeten“ Staaten rund um die Welt durch Folter erpresst wurden.

Bereits am 15. Dezember 2001 holte man zehn Personen zu Hause ab und brachte sie in die Hochsicherheitsgefängnisse Belmarsh und Woodhill. Ihre Familien hatten keine Ahnung, was da vor sich ging, und kannten auch den Aufenthaltsort ihrer Angehörigen nicht. Niemand wurde über die Verhaftung informiert. Nur per Zufall lief ein Teil der Verhafteten bei ihrer Ankunft in Belmarsh einem Untersuchungsgefangenen über den Weg, der seine Anwältin darüber informierte, dass es da eine Reihe neuer Gefangener gäbe, denen man den Kontakt zur Außenwelt verweigere und die dringend eine Verteidigung benötigten. Erst nach Weihnachten konnten die Verhafteten Besuche empfangen.

Insgesamt sind seit Dezember 2001 17 muslimische Männer auf der Grundlage des ATCSA verhaftet worden. Im Oktober 2004 stellte ein ärztlicher Bericht bei allen Verhafteten „schwere gesundheitliche Schädigungen“ fest, drei Gefangene mussten ins Hochsicherheitskrankenhaus Broadmoor verlegt werden.⁹ Im Dezember 2004 erklärten die Lordrichter die Haftbestimmungen des ATCSA für illegal. Die Inhaftierten mussten nun „freigelassen“ werden, d.h. sie wurden unter Hausarrest gestellt. Dies geschah allerdings nicht sofort, sondern erst nachdem im März 2005 ein neues Anti-Terror-Gesetz dafür die Regelungen geschaffen hatte.

⁹ www.statewatch.org/news/2004/nov/belmarsh-mh.pdf

Der Prevention of Terrorism Act 2005¹⁰

Für die Beratung des „Prevention of Terrorism Act 2005“ benötigte das Parlament gerade dreizehn Tage. Richtete sich der ATCSA nur gegen ausländische Personen, so erlaubt es das neue Gesetz, gegen alle Personen, die der „Aktivitäten im Zusammenhang mit Terrorismus“ verdächtigt werden, „Kontrollanordnungen“ und „Auflagen“ zu verhängen. Dazu gehören Hausarrest (wofür Art. 5 EMRK weiter gekündigt bleibt), die Überwachung mithilfe elektronischer Fußfesseln (die von einer Privatfirma betrieben wird), Beschränkungen hinsichtlich der Beschäftigung einer Person, das Verbot der Internet-Nutzung, Beschränkungen der Bewegungsfreiheit (auf eine Stadt oder ein bestimmtes Gebiet) sowie der Freiheit, Besuche zu empfangen (es bedarf vorheriger Erlaubnisse). Kontrollanordnungen können für ein Jahr verhängt, aber jährlich verlängert werden. Verstößt eine Person gegen die Auflagen, kann sie ohne jedes Strafverfahren oder sonstige justizielle Überprüfung ihres Falls für fünf Jahre inhaftiert werden.

Die drei großen Parteien, die sich auf diese Kontrollanordnungen und Auflagen geeinigt haben, ernteten bei AnwältInnen und Menschenrechtsorganisationen nur Hohn und Spott. Die absurde Logik der Anordnungen deckte der „Guardian“ in einem Interview mit Mahmoud Abu Rideh, einem palästinensischen Flüchtling, auf, der während dreieinhalb Jahren in Belmarsh inhaftiert war. Abu Rideh kann sich mit niemanden zu einem Treffen verabreden, aber er kann irgendjemanden aufsuchen, wenn er das ohne vorherige Ankündigung tut. Er kann nicht an vorher angesetzten Sitzungen oder Versammlungen teilnehmen, aber er war bei der Anti-Kriegs-Demonstration im Hyde Park am 19. März 2004; er sei da zufällig hineingelaufen. Er darf nur vorher polizeilich überprüfte Besucher empfangen, aber es ist ihm erlaubt, sich mit anderen zum gemeinsamen Gruppengebet in der Moschee zu verabreden. Überraschende Wohnungsdurchsuchungen durch Beamte von Scotland Yard sind eine ständige nervliche Belastung für seine Familie, sagt Abu Rideh. Seine Frau müsse immer bekleidet schlafen, falls die Polizisten kommen. Abu Rideh hat die Beschuldigungen, Al Qaida nahestehende Gruppen logistisch unterstützt zu haben, immer bestritten. Er kann die Lebensbedingungen, die ihm der Innenminister aufgezwungen hat, nicht

¹⁰ s. The Prevention of Terrorism Act 2005, in: Statewatch Bulletin 2005, no. 1

mehr ertragen. Als Ergebnis dieser Behandlung leidet er unter schweren psychischen Störungen und wurde kürzlich nach einem Suizidversuch in ein Krankenhaus eingeliefert.¹¹

Ohne den Schutz des Gesetzes

In der parlamentarischen Beratung waren nicht die Kontrollanordnungen selbst kontrovers. Man stritt sich vielmehr um drei andere Punkte: die Einbeziehung der Justiz, die Anforderungen an die vorzulegenden Belege für den Verdacht sowie eine Befristung der Gültigkeit des Gesetzes. Man einigte sich angesichts des Wahltermins im Mai und der damit bevorstehenden Auflösung des Parlaments: Statt des Innenministers sollen Richter über die Anordnungen entscheiden. Statt der ursprünglich vorgesehenen „ernsthaften Gründe für den Verdacht“ ist nun die „Abwägung aller Möglichkeiten“ erforderlich. Der PTA 2005 ist zwar nicht befristet, wird aber jährlich überprüft. Die Regierung stellte ein neues Gesetz in Aussicht. Trotz dieser Kompromisse bleiben wesentliche Elemente erhalten, die mit dem Anti-Terror-Gesetz von 2001 eingeführt worden waren: geheime Beweise, geheime Verhandlungen und ein Spezialverfahren außerhalb des normalen Strafprozesses. In der Praxis ist der Innenminister nur gefordert, einen Richter mit einem Geheimdienstossier zufrieden zu stellen. Rechtsanwältin Gareth Peirce hält es deshalb für einen Trugschluss zu meinen, dieses Spezialverfahren könnte dadurch verbessert werden, dass ein Richter über die Auflagen entscheidet.

„Die Einführung eines Richters – sei es zu Beginn oder irgendwann später in diesem ungerechten Verfahren – kann nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass dieses ganze Verfahrenskonstrukt dazu geschaffen wurde, um die verfassungsmäßigen Schutzbestimmungen eines fairen, öffentlichen und offenen Strafprozesses zu umgehen. Der wichtigste Aspekt eines fairen Verfahrens besteht darin, dass dem Beschuldigten zum frühest möglichen Zeitpunkt die gegen ihn gerichteten Vorwürfe eröffnet werden, damit er die Chance hat, sich zu verteidigen. Hier dagegen gilt: Ist ein Individuum erst einmal als Terrorist gebrandmarkt, werden alle Informationen die diese Brandmarkung rechtfertigen sollen, hinter verschlossenen Türen verhandelt.“¹²

Ben Hayes ist Mitarbeiter von Statewatch in London.

11 The Guardian v. 24.3.2005

12 Peirce, G.: A stampede against justice, in: Statewatch Bulletin 2005, no. 1

Der „war on terrorism“ der USA

Eine Zwischenbilanz im vierten Jahr

von Albrecht Funk

Ob der Krieg gegen den Terror zu dem führt, was seine Kriegsherren verheißen, private Gewaltunternehmer zu vernichten und eine „pax americana“ herzustellen, ist eine Frage, die in den USA kaum ein Politiker mehr zu stellen wagt. Wer am Sinn des Krieges zweifelt, erntet – wie Präsidentschaftskandidat John Kerry im Wahlkampf – nur Verachtung für den Mangel an Siegesgewissheit.

Der Rest der Welt tut gut daran, den Krieg nicht nur als eine Metapher zu begreifen. Die USA sehen sich im Krieg und führen ihn deshalb auch mit realer kriegerischer Gewalt: Vernichtung der Feinde, Ausschaltung der Gruppen und Staaten, die diese unterstützen, Präventivschläge gegen Akteure, die nach Einschätzung der Regierung eine (terroristische) Gefahr darstellen. Nach bald vier Jahren „war on terrorism“ steht nicht mehr zur Debatte, ob Krieg herrscht, sondern nur noch, wo er stattfindet und in welcher Form er die internationale Ordnung und die politische und gesellschaftliche Normalität der USA verändert hat.

Hinsichtlich letzterer sind zunächst die organisatorischen Veränderungen der Sicherheitsapparate seit dem 11. September zu betrachten. Als im Herbst 2001 der Ruf nach einem Department of Homeland Security (DHS) übermächtig wurde, gaben auch Weißes Haus, Pentagon, CIA und FBI ihren Widerstand gegen dieses Projekt auf. Sie stellten jedoch sicher, dass das DHS im Bereich der Terrorismusbekämpfung nur eine Statistenrolle einnimmt: Die Auswertung und Analyse aller terrorismusrelevanten Informationen und die strategische Planung von Gegenmaßnahmen wies Präsident George W. Bush durch eine Executive Order dem „Terrorist Threat Integration Center“ zu, das zunächst der CIA unterstellt blieb. Das DHS ist zwar gesetzlich für die Sichtung aller für die „homeland security“ wichtigen Informationen zuständig. Was es von

CIA und FBI erhält, hängt jedoch von deren guten Willen ab und der ist offensichtlich gering.¹ Das neu gegründete DHS ist ein bürokratischer Koloss, der im Gegensatz zu europäischen Innenministerien über keine Apparate mit nachrichtendienstlichen Befugnissen verfügt und dessen Polizeigewalt sich auf Grenzschutz und Einwanderungskontrolle beschränkt.

National Intelligence Reform

Was als Terrorismus eingestuft und wie bekämpft werden soll, blieb in der Zuständigkeit jener Behörden und Gremien, welche die Politik nationaler Sicherheit seit den fünfziger Jahren bestimmen: der National Security Council, das Pentagon und die Chiefs of Staff, die CIA und – soweit die territoriale Sicherheit innerhalb der USA bedroht scheint – das FBI. Die Wirksamkeit von CIA und FBI im Vorfeld der Anschläge wurde zwar in zwei Untersuchungsberichten scharf kritisiert.² Die Kritik an der mangelnden Kooperation der Sicherheitsbehörden – und insbesondere der Nachrichtendienste – resultierte jedoch nicht in einer Neuorganisation des komplexen Geflechts der für die äußere und innere Sicherheit zuständigen Apparate, sondern in der formellen Zusammenfassung von elf der 15 amerikanischen Nachrichtendienste unter einem „National Intelligence Director“.

Das „Terrorist Threat Integration Center“ erhielt einen neuen Namen – „National Counterterrorism Center“ –, einen eigenen Direktor und wurde von der CIA unabhängig.³ Zugleich verpflichtete der „National Intelligence Reform Act“ alle Bundes-, Staats- und lokalen Behörden, relevante Informationen auszutauschen.⁴ Ob diese Konzentration der Geheimdienste zu dem erhofften uneingeschränkten „information sharing“ führt, ist angesichts der vielen Unklarheiten des Gesetzes und den weiterbestehenden Rivalitäten zwischen den Diensten mehr als fraglich.

1 siehe Frank, D.: DHS analysis chef wants better information sharing, in: Federal Computer Week v. 10.3.2004 (www.FCW.com)

2 siehe die Berichte der 9/11 Commission, www.9-11commission.gov, und der Commission on the Intelligence Capabilities, www.wmd.gov/about.html

3 Masse, T.E.: The National Counterterrorism Center: Implementation Challenges and Issues, CRS Report for Congress RL 32816, März 2005

4 Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Public Law 108–458 v. 17.12.2004

Fest steht jedoch, dass die rechtliche Trennung von Außen und Innen, von CIA und FBI, der Vergangenheit angehört. Alle Reformvorschläge zielen auf den unbeschränkten Austausch von Informationen. Datenfusion und „data mining in distributed systems“ sind die Schlagworte der anvisierten technischen und organisatorischen Intelligence Reform. Wie minimale Standards von Verantwortlichkeit, Transparenz und Datenschutz in dem neuen nationalen Informationssystem zu gewährleisten wären, bleibt dabei offen.

Das Ende der zeitlichen Befristung des Patriot Act

Kurz nach dem 11. September 2001 und lange bevor die Debatte um eine Organisationsreform der Sicherheitsbehörden begann, hatte die Regierung dem Kongress den Patriot Act vorgelegt, ein Sammelgesetz, das die lang gehegten Wünsche der Exekutive auf Erweiterung ihrer Befugnisse erfüllte. In der Krisenstimmung des Herbstes 2001 war an eine ernsthafte Diskussion des Gesetzes nicht zu denken. Die Skeptiker in Abgeordnetenhaus und Senat erreichten nur, dass zentrale Befugnisse zeitlich befristet wurden; sie stehen dieses Jahr zur (unbefristeten) Verlängerung an. Debattiert wird vor allem über folgende Punkte:

- die Befugnisse von Federal Agents (FBI, Secret Service, Drug Enforcement Agency – DEA), auf richterliche Anordnung Büro- und Privaträume in Abwesenheit und ohne Benachrichtigung des Eigentümers zu durchsuchen („sneak and peak searches“),
- Section 215, welche es den Sicherheitsbehörden erlaubt, mit einer pauschalen gerichtlichen Ermächtigung (rubberstamp court order) medizinische, genetische oder Unterlagen von Büchereien einzusehen und zu beschlagahmen,
- die „National Security Letters“, die den Sicherheitsbehörden einen weiten Ermessensspielraum geben, um persönliche Daten (z.B. Kreditkarteninformationen, Kontounterlagen) einzusehen und notfalls zu beschlagnahmen – ohne adäquate richterliche Kontrolle,
- die unbestimmte und breite Definition von „domestic terrorism“,
- die bisher unregelte Nutzung von Methoden des „data-mining“ und der elektronischen Überwachung.

Im April 2005 fand das erste Hearing zum Patriot Act statt. Attorney General Alberto Gonzales und FBI-Chef Robert Muller beharrten erwartungsgemäß darauf, dass der Patriot Act für die Sicherheit des Landes unabdingbar sei und allenfalls Abstriche im Detail denkbar wären.

Der Protest gegen das Gesetz in seiner jetzigen Form geht weit über das liberale Lager hinaus. An der Spitze einer Koalition von „Patriots to restore checks and balances“, zu der konservative Waffenbesitzer und die American Civil Liberty Union (ACLU) gleichermaßen zählen, steht der frühere republikanische Abgeordnete Bob Barr, der 2001 selbst für das Gesetz gestimmt hatte.⁵ Die von konservativ-libertär bis links reichende Koalition hat durchaus Chancen, den Kongress zu einer Präzision und teilweisen Rücknahme einzelner exekutiver Befugnisse zu bewegen. Wahrscheinlich bleibt es jedoch bei symbolischen Siegen (sneak and peak searches, Beschlagnahme von Bücherei- und Finanzdaten). Eine weitreichende Revision des Gesetzes, die der neuen Generation von Methoden der elektronischen Überwachung und Datenrecherchen enge rechtliche Grenzen setzen würde, ist derzeit kaum durchsetzbar.

Die neuen Regeln der Kriegsführung

Der „war on terrorism“ ist grenzenlos. Er wird global geführt – gegen jeden, den die US-Regierung zum Terroristen deklariert: in Afghanistan und im Irak, in Indonesien und Pakistan, im Kosovo oder in den Metropolen des Nahen Ostens und Europas. In ihren fortlaufenden Feinderklärungen hat die US-Regierung immer mehr Staaten zu Unterstützern des Terrorismus definiert: vom Iran und Syrien bis hin zum autokratischen, doch zweifellos demokratisch legitimierten Regime Hugo Chavez in Venezuela. Je länger der Krieg dauert, desto mehr Terrorismus-Verdächtige werden aufgespürt, verhört und im weitläufigen Detention-Archipel gefangengehalten.⁶

Grenzenlos ist der „war on terrorism“ auch deshalb, weil sich die USA in diesem Krieg über die wenigen Grenzen hinwegsetzen, die das internationale Recht der Kriegsführung souveränen Staaten auferlegt. Noch vor dem Einmarsch ihrer Truppen in Afghanistan hat die US-Regierung deutlich gemacht, dass sie den Kampf gegen den Terrorismus

5 www.checksbalances.org, New York Times v. 23.3.2005; zur Kritik der ACLU siehe www.aclu.org/SafeandFree/SafeandFree.cfm?ID=12126&c=207

6 siehe insgesamt zum Komplex Enemy Combatant, dem Detention Archipel und Foltermethoden: Pearlstein, D.; Patel, P.: Ending Secret detention, Juni 2004; dies.: Behind the wire, März 2005 (www.humanrightsfirst.org/us_law/PDF/behind-the-wire-033005.pdf); Human Rights Watch: The United States' "Disappeared", Oktober 2004 (www.hrw.org/backgrounder/usa/us1004); weitere Materialien und Originaldokumente auf den Webseiten von ACLU und Human Rights First

als Selbstverteidigungskrieg führe, nicht als ein kollektives Unternehmen der Staatengemeinschaft. Nur vier Monate später, im Januar 2002, stellte sie öffentlich klar, dass sie sich in ihrem Krieg auch nicht an die konventionellen Regeln der Kriegsführung gebunden fühle. Mit ihrer Entscheidung, die in Afghanistan gefangenen Kämpfer – wann immer sie dies für notwendig hält – nicht nach der Genfer Konventionen zu behandeln, hat die US-Regierung eine neue Klasse von Personen geschaffen, deren „rechtlichen Status (sie) total auslöscht ... und die juristisch weder eingeordnet noch benannt werden können.“⁷ „Enemy combatants“, „Under-privileged Enemy Combatants“, „Security Internees“, „Criminal Detainees“, „Persons Under US Forces Control“ sind die Umschreibungen für Menschen ohne klar definierte Menschenrechte, deren Wohl und Wehe im ausschließlichen Ermessen der US-Regierung steht. Sie hat damit ein Regime exekutiver Willkürherrschaft geschaffen.⁸

Das Gefangenenerlager von Guantánamo Bay ist zum Inbegriff dieses Regimes geworden. Nachdem der Supreme Court im Juni 2004 klarstellte, dass Klagen gegen die Rechtmäßigkeit der Inhaftierung von „enemy combatants“ sehr wohl in die Zuständigkeit von US-Gerichten fallen, finden dort Hearings statt, in denen über die Fortdauer der Haft von 540 Gefangenen aus über 35 Ländern entschieden wird – nach Regeln, die das Pentagon und das Weiße Haus diktieren. Das weltweite Interesse macht Guantánamo jedoch zu einem Sonderfall im Netz der „detention centers“, das sich von Afghanistan und Pakistan über Diego Garcia und Usbekistan bis in den Vorderen Orient erstreckt. Die genaue Zahl der Gefangenen ist unbekannt, sie liegt jedoch nach Angaben amerikanischer und britischer Militärkreise bei über zehntausend. Unbekannt ist auch, wie viele Gefangene als „ghost detainees“ selbst vor dem Internationalen Roten Kreuz versteckt werden.⁹

7 Agamben, G.: Ausnahmezustand, Frankfurt 2004, S. 10; siehe auch Amnesty International: USA – Human dignity denied: Torture and accountability in the ‘war on terror’, 27.10.2004, AI Index: AMR 51/145/2004, S.10

8 Im Gegensatz zu konservativen amerikanischen Verfassungsrichtern wie Scalia suchen deutsche Juristen mit ihrem reichen historischen Erfahrungsschatz dieses exekutives Maßnahmeregime als neues „Feindstrafrecht“ einzukleiden. (siehe Müller, R.: Sonderrecht für Terroristen, in: FAZ v. 7.3.2005) Tatsache bleibt, dass „die neuen Regeln“, welche das Pentagon und das Weiße Haus in den Hinterzimmern der Macht für sich zu rechtgezimmert haben, willkürlich gesetzte Maßnahmen sind, nicht Recht.

9 zur Zahl der Inhaftierten: Pearlstein, D.; Patel, P.: Behind the wire a.a.O. (Fn. 6), p. 1

Haftdauer und Behandlung der Gefangenen hat die US-Regierung im Jahre 2002 zur exekutiven Ermessenssache erklärt. Der damalige Rechtsberater des Präsidenten (und heutige Justizminister) Gonzales ließ keinen Zweifel daran, dass im neuen Krieg weder die Genfer Konvention noch das US-Militär(straf)recht gelten sollten. Die Folgen waren in Abu Ghraib zu besichtigen; sie zeigen sich in 26 Fällen, bei denen Gefangene während oder nach Verhören starben (in 16 Fällen wird wegen Mord ermittelt); sie liegen offen zu Tage in der Flut von Memoranden, welche die inhumanen Verhörmethoden dokumentieren, die das internationale Recht als Folter brandmarkt. Und sie zeigen sich nicht zuletzt in den vielen glaubwürdigen Aussagen von Haftentlassenen.

Wie die Verantwortlichen früherer (schmutziger) Kriege, bestreitet auch die US-Regierung mit allen Mitteln, dass Willkür und Folter im „war on terrorism“ die logische Folge der Entgrenzung des Krieges und nicht nur einigen verrohten Soldaten zuzuschreiben sind. Ob sich die Befehlskette vom Präsidenten bis hin zum Gefangenenwärter und CIA-Verhörer in Khost oder Abu Ghraib jemals lückenlos rekonstruieren lässt, ist fraglich. Die Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens sind aus der neueren deutschen Geschichte bekannt.

Mehr noch als die vielen Dokumente, welche die ACLU and Human Rights First Monat für Monat veröffentlichen, belegt das „extraordinary rendition“-Programm, dass die US-Regierung sich systematisch über bestehendes Recht hinwegsetzt und gezielt zum Mittel der Folter greift. Im heutigen Sprachgebrauch steht „rendition“ für den Akt der Wiedergabe eines Musik- oder Theaterstücks. Als einer der vielen Euphemismen der Kriegsführung gewinnt das Wort laut Webster's Sprachwörterbuch seine „archaische“ Bedeutung zurück: als ein Akt der Auslieferung eines Gefangenen (Surrender) an eine befreundete Macht, die diesen „verstärkten“ und „vertieften“ Verhören aussetzt, bei denen zum Teil auch US-Geheimdienstagenten anwesend sind. Jane Meyer hat dieses rendition-Programm als das bezeichnet, was es ist: „out-sourcing torture“.¹⁰ „Terrorverdächtige in Europa, Afrika, Asien und dem Nahen Osten wurden von maskierten amerikanischen Agenten entführt und dann auf einen Gulfstream V-Jet verfrachtet ... Die häufigsten Ziele für die entführten Verdächtigen (rendered suspects) sind Ägypten, Marokko, Sy-

¹⁰ Meyer, J.: Outsourcing Torture, in: The New Yorker v. 14.-21.2.2005

rien und Jordanien ... Bei der Ankunft im Ausland lässt man sie oft verschwinden.“ In der Zwischenzeit sind drei dieser Flugzeuge identifiziert.

Bürger als feindliche Kombattanten

Unter Berufung auf Artikel II der Verfassung und zwei Präzedenzfälle aus dem 2. Weltkrieg beansprucht die US-Regierung das Recht, auch eigene Staatsbürger als enemy combatant einzustufen und sie damit ihrer Bürgerrechte, vor allem ihres Rechts auf ein ordentliches Gerichtsverfahren (due process), zu berauben.

Der erste bekannte Fall war der des in Afghanistan gefangen genommenen John Walker Lindh. Im Rahmen eines dubiosen „plea bargaining“ erklärte die US-Regierung, in seinem Fall zukünftig auf ihr Recht zu verzichten, ihn als „unlawful enemy combatant“ zu behandeln. Walker wurde als Straftäter repatriiert. José Padilla wird der Beteiligung an einem Anschlag auf amerikanische Ziele mithilfe einer „schmutzigen“ radioaktiven Bombe bezichtigt. Bis heute hat das Justizdepartement jedoch keine Belege für seine Behauptung vorgelegt. Yaser Eser Hamdi wurde in Afghanistan gefangen genommen und nach Guantánamo verbracht. Als sich herausstellte, dass er US-Bürger ist, wurde er in die USA verlegt: Er ist auf einer Marinebasis in South Carolina interniert.¹¹

Im Juni 2004 stellte der Supreme Court klar, dass Hamdi und Padilla das Recht auf ein ordentliches Gerichtsverfahren haben. Der Inhaftierte – so Sandra O'Connor für die Mehrheit des Gerichts – „hat Anspruch darauf, über die tatsächlichen Gründe dieser Einstufung (als feindlicher Kombattant) informiert zu werden, und eine faire Chance zu erhalten, den Tatsachenbehauptungen der Regierung vor einem neutralen Entscheidungsträger entgegenzutreten“ – wohlgemerkt: Entscheidungsträger, nicht Gericht. Jenseits dieser „zentralen Elemente“ ließ das Gericht der Exekutive jedoch freie Hand, Verfahren gegen feindliche Kombattanten nach den „Erfordernissen der Umstände“ zu gestalten und „in Zeiten andauernden militärischen Konflikts die Belastung der Exekutive zu mindern.“¹² Wie flexibel diese fallangepassten Regeln des Rechtsstaates sein werden, hängt nun nicht zuletzt wieder von den Gerichten ab,

11 siehe zu den drei Fällen: Elsea, J.: Detention of American Citizens as Enemy Combatants, Report for Congress, RL 31724, updated March 2004

12 Hamdi et al. v. Rumsfeld, Supreme Court, No 03- 6696. Decided June 28, 2004, Opinion O'Connor, p. 26 f. (s.a. www.hrr-strafrecht.de/hrr/ussc/03/03-6696.php, Rn. 53)

die über die Ermessensentscheidungen der Exekutive zu befinden haben. Diese beharrt nach wie vor darauf, dass konkrete Beweise aus Sicherheitsgründen nicht vorgelegt werden könnten, und verweigert den Anwälten der Inhaftierten und den Gerichten konkrete Informationen über vermeintliche terroristische Aktivitäten.

Das Urteil des Supreme Court hat das Lager in Guantánamo der Jurisdiktion amerikanischer Gerichte unterworfen, ohne selbst rechtsstaatliche Maßstäbe zu setzen. Die Hearings in Guantánamo bieten deshalb bis heute kein ansatzweise faires Verfahren. Padilla ist nach wie vor in Haft. Hamdi hat im September 2004 eingewilligt, ohne Prozess und unter Verzicht auf seine US-Staatsbürgerschaft nach Saudi-Arabien abgeschoben zu werden.

Die zweigeteilte Welt des „war on terrorism“

Der Präsident und seine Rechtsberater haben nach dem 11. September 2001 mit Argumenten, die Carl Schmitts Feder entstammen könnten, den Spielraum des Präsidenten als Kriegsherr und die Befugnisse der Exekutive massiv erweitert. Bürgerrechtsorganisationen, viele Militärjuristen, vereinzelt auch Abgeordnete und Senatoren haben sich dem entgegengestellt. Und der Supreme Court hat klargestellt, dass die Verfassung dem Präsidenten nicht das Recht einräumt, feindliche Kombattanten ohne Anklage unbegrenzt gefangen zu halten.

Die Exekutive kann sich nach dem Urteil den Forderungen, die Gründe für die Inhaftierung von Personen in Guantánamo vor Gerichten offen zu legen, nicht mehr völlig entziehen. Einzelne Gerichte bemühen sich, die exekutive Willkür zu begrenzen, indem sie die Regierung auffordern, Padilla entweder anzuklagen oder freizulassen, oder aber indem sie die Entlassung von Gefangenen aus Guantánamo verhindern, bevor die Gründe ihrer Inhaftierung (und nun Freilassung) gerichtlich überprüft sind.

Inwieweit die Regierung durch öffentlichen Druck und die dritte Gewalt gezwungen sein wird, ihre Gefangenenspolitik zu rationalisieren und gar zu humanisieren, ist schwer abzuschätzen. Solange sie Menschenrechte auf dem Altar ihres Krieges gegen den Terrorismus opfert und die Mehrheit der Bürger dies unterstützt oder zumindest hinnimmt, ist statt einer Änderung der Kriegsführung und des Umgangs mit den Inhaftierten nur eine Verlagerung des Problems in die Randzonen des weltweiten amerikanischen Gefängnisarchipels zu erwarten. Anders liegt

der Fall nur dort, wo die Feinderklärung nicht mehr nur ausländische Feinde und feindliche „alien residents“ betrifft, sondern US-Bürger.

Teile der US-Linken malen nun das Gespenst des Faschismus oder eines totalen Überwachungsstaats an die Wand und verfehlen damit die wirkliche Gefahr – egal, wie der Streit um den Patriot Act ausgeht oder wie eng Geheimdienste und FBI ihre Netze im amerikanischen Homeland knüpfen werden. Die ersten vier Jahre des „war on terrorism“ führten nicht zu einem expansiven Sicherheitsstaat, einem zentralstaatlichen, flächendeckenden Regime Innerer Sicherheit. Entstanden ist vielmehr ein imperialer Doppelstaat, der durch exekutive Willkür gegenüber dem Feind bei gleichzeitiger Beibehaltung rechtsstaatlicher Verfahren gegenüber den Bürgern des Homeland bestimmt ist.

Der Rechtsaußen unter den Verfassungsrichtern, Antonin Scalia, hat eine menschenrechtslose, jedoch bürgerrechtsfreundliche Verfasstheit der USA zum Angelpunkt seines Minderheitenvotums gemacht. Der Schutz der Verfassung – so Scalia – erstreckte sich nur auf die US-Bürger unter den „als feindliche Kombattanten Beschuldigten, sofern sie im Zuständigkeitsbereich eines Bundesgerichts festgehalten werden.“ Der Rest könne sich nicht auf das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht eines „due process“ berufen. Selbst für US-Bürger, die außerhalb der USA gefangengenommen und inhaftiert würden, könnten – so Scalia – unterschiedliche verfassungsrechtliche Voraussetzungen der Inhaftierung zur Anwendung kommen. Und ob die Regierung genügend Mittel besitze, um ihre Sicherheitsbedürfnisse zu erfüllen – „einschließlich der Notwendigkeit, durch Verhöre Erkenntnisse zu erhalten“ –, sei nicht Problem amerikanischer Gerichte und des Supreme Court, sondern allenfalls vom Kongress zu regeln.¹³ Scalias Position, die von einer breiten Mehrheit der Konservativen mitgetragen wird, läuft auf eine doppelte Begrenzung des Rechtsschutzes hinaus: Nur Bürger genießen vollen Rechtsschutz. Und dies auch nur, wenn sie im „homeland“ sind. Jenseits ist Feindesland, wo die Exekutive mit Ausländern nach Gutdünken verfahren und auch die verfassungsmäßigen Rechte von Bürgern freizügig interpretieren kann. Die Rechtswirklichkeit folgt Scalia, nicht der verwachsenen Mehrheitsmeinung des Supreme Courts.¹⁴

¹³ ebd., Scalia dissenting, S. 25 und 26 (www.hrr-strafrecht.de ..., Rn. 124-126)

¹⁴ Die Mehrheit des Supreme Court hat ihren Entscheidungen eine Interpretation der Verfassung zugrunde gelegt, die von der generellen Geltung der in Frage stehenden

Die vom Supreme Court im letzten Jahr beanspruchte Rechtsprechungshoheit über Guantánamo hatte vor allem eines zur Folge: dass die Exekutive, soweit die Gerichte nicht intervenieren, Gefangene von Guantánamo nach Afghanistan und in den Vorderen Orient verlegte. Neue Gefangene werden erst gar nicht mehr nach Guantánamo verbracht, sondern von Anfang an außerhalb der territorialen Zuständigkeit amerikanischer Gerichte inhaftiert – an Orten, wo Recherchen von Menschenrechtsorganisationen und Journalisten noch weniger möglich sind. „Afghanistan wurde zur neuen Guantánamo Bay“, konstatieren Levy und Scott-Clark im britischen „Guardian“ und fügen dann in ihrer Reportage über „das Folter-Netzwerk“ eine Vielzahl weiterer Orte in Asien und im Mittleren Osten hinzu.¹⁵

Glaubt man der Propagandamaschine des Weißen Hauses und den von ihr gespeisten Medien, dann ist der „war on terrorism“ schon halb gewonnen. „Freiheit und Demokratie sind auf dem Vormarsch“. Afghanistan sei zwar nicht befriedet, verfüge aber über eine stabile, US-freundliche Regierung. Im Irak sei nach den erfolgreichen Wahlen ein Rückgang der Anschläge auf US-Truppen festzustellen. Al Qaida habe man in die Defensive gedrängt.

Obgleich seines Sieges sicher, muss der Präsident jedoch eingestehen, dass die Mission noch nicht erfüllt ist und wohl auch die nächste Generation mit dem „war on terrorism“ beschäftigt sein wird. Wie immer auch die USA vom Kriegsglück begünstigt sein mögen, gewiss ist nur eines: Der „war on terrorism“ ist ein Krieg der langen Dauer, der off shore geführt und dessen brutale Gewalt rechtlich ausgelagert wird. Selbst wenn die Bürger im „homeland“ in Ruhe schlafen können, zu einem Ende des Terrors und der Gewalt, gar zu einer Befriedung, wird dieser Krieg nicht führen.

Albrecht Funk ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei und lehrt derzeit als Adjunct Professor an der Carnegie Mellon University in Pittsburgh.

Verfassungsrechte als Menschenrechte ausgeht. Scalia hat in seinem Minderheitenvotum die Folgen hämisch, aber zutreffend benannt: In ihrem „Bemühen, alles richtig zu machen“, habe die Mehrheit die Willfähigkeit des Kongresses gegenüber der Exekutive mit einem Urteil überspielt, das die Kompetenzen des Gerichts übersteige und der Exekutive weite Ermessensspielräume zugestehe; ebd., Scalia dissenting, S. 24 (bzw. Rn.123).

15 Levy, A.; Scott-Clark, C.: The torture network, in: Guardian Weekly v. 25.-31.3.2005

Geheimverfahren gegen Terroristen?

G8-Modelle auch für die EU

von Tony Bunyan

„Besondere Ermittlungsmethoden“ und geheimdienstliche „Erkenntnisse“ als Beweismittel: Die Gruppe der sieben stärksten Industriestaaten plus Russland (G8) will im „Krieg gegen den Terror“ neue globale Standards durchsetzen und findet damit – zumindest teilweise – Anklang in der EU.

Seit dem 11. September 2001 hat die G8 eine führende Rolle in der Politik „innerer Sicherheit“ übernommen. Als „globale“ Gruppierung unter der Führung der USA setzt sie globale Standards. Die ersten Forderungen hat die EU bereits übernommen: Die Einführung biometrischer Pässe ist beschlossen, die Speicherung von Telekom-Verbindungsdaten steckt im Gesetzgebungsverfahren des Rates der EU-Innen- und Justizminister, und auch mit der Weitergabe von Flugpassagierdaten haben sich die USA durchgesetzt.

Die Agenda des „Krieges gegen den Terror“ ist damit aber noch nicht abgeschlossen. Seit Anfang 2002 beschäftigen sich die G8-Gremien mit der Frage: Wie können die Ergebnisse geheimer Überwachungen „befreundeter Dienste“ in ausländischen Strafverfahren genutzt werden und zwar so, dass die Quellen dieser „Erkenntnisse“ weiterhin geheim bleiben? Auf ihrer Jahrestagung in Mont Tremblant (Kanada) am 13. und 14. Mai 2002 verabschiedeten die G8-Innen- und Justizminister Empfehlungen über die Bekämpfung „transnationaler Kriminalität“, in denen sie eine „Stärkung der Ermittlungskapazitäten“ und „besondere Ermittlungstechniken“ forderten, im Klartext: „elektronische und andere Techniken der Überwachung, verdeckte Operationen und kontrollierte Lieferungen“. Die von der Lyon-Gruppe, einem 1996 ins Leben gerufenen Arbeitskreis von Polizei- und Ermittlungsbehörden aus den G8-Staaten, erarbeiteten Empfehlungen fordern dazu auf, die „nationalen Bestimmungen für den Einsatz solcher Techniken zu überprüfen und

dabei sicherzustellen, dass die notwendige Anonymität von verdeckten Ermittlern gewahrt bleibt.“ Wo erforderlich solle man bi- oder multilaterale Vereinbarungen über die Nutzung „besonderer Ermittlungstechniken“ bei internationalen Operationen schließen. Von anderen Staaten erhaltene „sensitive Informationen“ seien so weit als irgend möglich gegen eine Offenlegung in Strafverfahren zu schützen. Die jeweils beteiligten Staaten müssten im Voraus „potenzielle Schwierigkeiten“ erörtern.¹ Auf der folgenden Jahrestagung in Paris am 5. Mai 2003 beauftragten die G8-Minister ihre Experten „Hindernisse zu identifizieren“, die der Rechtshilfe auf diesem Gebiet im Wege stünden.²

Am 1. Januar 2004 lösten die USA Frankreich in der G8-Präsidentschaft ab und begannen sowohl innerhalb der Gruppe als auch in den Verhandlungen mit der EU verstärkt Druck auszuüben. Im Rahmen der „neuen transatlantischen Agenda“ fand am 23. Februar in Dublin ein Treffen von EU- und US-Vertretern zu innen- und rechtspolitischen Themen statt. Unter dem Tagesordnungspunkt „Terrorismusprävention“ forderte die amerikanische Seite nicht nur, die Auslieferung von Personen wegen „Vorbereitungshandlungen“ zu ermöglichen, sondern auch die gemeinsame Nutzung geheimdienstlicher Erkenntnisse bei gleichzeitigem Quellenschutz. Dabei, so heißt es im Bericht des Treffens, gehe es um zwei Fragen: „1. Haben Staaten die rechtliche Möglichkeit, geheimdienstliche Informationen zu schützen, und 2. wie können die (Strafverfolgungs-)Behörden eines Staates darüber informiert werden, dass ein anderer Staat über geheimdienstliche Informationen zu einem Terrorismusfall verfügt, in dem sie gerade ermitteln.“³ Die USA seien bereit, diesbezüglich mit der EU zu kooperieren und empfahlen als ersten Schritt, Informationen über die rechtliche Situation in den EU-Staaten zusammenzutragen. Hierzu könne man sich eines Fragebogens bedienen, den die Rom-Gruppe der G8 – das Gremium ihrer geheimdienstlichen Anti-Terror-Experten – erarbeitet habe und den die US-amerikanische Präsidentschaft Anfang des Jahres an die G8-Mitgliedstaaten versandt hatte.

Erheblich deutlicher wurden die Forderungen der USA auf der Washingtoner Jahrestagung der G8-Innen- und Justizminister am 11. Mai,

1 www.g8.gc.ca/2002kananaskis/transnational_crime-en.pdf

2 www.g8.gc.ca/paris_may052003-en.pdf

3 Ratsdok. 6862/04 v. 3.3.2004

die wiederum eine Reihe von Empfehlungen verabschiedete.⁴ Die nationalen Rechtssysteme sollten ein „breites Band von besonderen Ermittlungstechniken für Zwecke der internationalen Kooperation“ zulassen – nämlich den Einsatz Verdeckter Ermittler und geheimer Video- und Abhörgeräte, die „Überwachung aller Formen der elektronischen Kommunikation“ sowie andere „kritische Maßnahmen“. Erstaunlich an diesen Empfehlungen ist dabei nicht nur die Unverfrorenheit, mit der geheime Methoden gefordert werden, sondern auch die Vorstellung davon, wie die Ergebnisse dieser Überwachungen in ausländischen Strafverfahren einzubringen wären: „Die bloße Tatsache, dass eine besondere Ermittlungsmethode, die der ersuchte Staat nach seinem Recht angewandt hat, im ersuchenden Staat ... nicht möglich wäre, sollte nicht per se verhindern, dass deren Ergebnisse vor den Gerichten des ersuchenden Staates als Beweismittel genutzt werden.“ Anders ausgedrückt: die Polizei des Staates X kann den Staat Y um einen Lauschangriff ersuchen, der ihr zu Hause verboten wäre. Hauptsache ist, dass die so gewonnenen Erkenntnisse zur Verurteilung des Angeklagten führen.

In einem weiteren Set von Empfehlungen legen die G8-Minister den Staaten nahe, „Gesetze anzunehmen und/oder Arbeitsmechanismen zu schaffen, die den Austausch von Informationen zwischen ihren Geheimdiensten, Polizeiern und Strafverfolgungsbehörden im weitest möglichen Umfang erlauben.“⁵ Erneut wird hervorgehoben, dass bei der Nutzung geheimdienstlicher Informationen in der Strafverfolgung der Quellenschutz zu wahren sei. Soweit es „mit einem fairen Verfahren vereinbar“ ist, könnte dies durch „Zusammenfassungen, Ersatz oder Vereinbarungen“ erfolgen. Geheimdienstliche Quellen sollen als Beweise verwertet werden, auch wenn die Verteidigung nur die amtliche Zusammenfassung der Aussage eines V-Mannes sehen darf, ersatzweise nur den V-Mann-Führer vernehmen kann oder darauf verwiesen wird, dass Aussagegenehmigungen fehlen oder Akten gesperrt sind. Geheimdienstinformationen aus Drittstaaten sollen „nur unter den Bedingungen in einem Strafverfahren verwendet werden, auf die sich der mitteilende und der empfangende Staat geeinigt haben.“ Das alles soll „unter Berücksichtigung von Bürgerrechten und grundlegenden Rechtsprinzipien“ erfolgen.

4 www.g8.gc.ca/g8_recs_special_investigation_techniques-en.pdf

5 www.g8.gc.ca/g8_recs_information_sharing-en.pdf

Ein transatlantischer Fragebogen

Nur vier der 25 EU-Staaten – Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien – gehören auch der G8 an. Insofern könnte man erwarten, dass die EU zu einer eigenständigen Politik in der Lage wäre. Spätestens die beim EU-US-Gipfeltreffen in Dromoland Castle (Irland) am 26. Juni 2004 verabschiedete „Erklärung zur Terrorismusbekämpfung“ belehrt eines besseren.⁶ Beide Seiten bekennen sich zum „Austausch von Informationen zwischen Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden unter Berücksichtigung des nationalen Rechts“. Bei der Strafverfolgung von Terroristen sollen „– soweit dies das nationale Recht erlaubt – sensitive Informationen besser geschützt“ werden – und zwar in einer Weise, die die „Quellen schützt und gleichzeitig ein faires Verfahren gewährleistet.“ Man will „Ermittlungstechniken“ fördern und Vorschläge zum Austausch personenbezogener Informationen regelmäßig überprüfen. Eurojust soll verstärkt mit den US-Staatsanwälten kooperieren. Das Rechtshilfeabkommen zwischen der EU und den USA soll schnell in Kraft gesetzt werden, um die darin vorgesehene Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und eine verstärkte Zusammenarbeit zu ermöglichen – inklusive Überwachungsmaßnahmen auf Ersuchen der USA.

Dass die EU sowohl die Terminologie als auch die konkreten Forderungen der G8 bzw. der USA so schnell aufgegriffen hat, ist kaum verwunderlich. Seit Anfang 2002 ist die Kooperation mit den USA auf innen- und rechtspolitischem Gebiet erheblich enger geworden, was sich auch in der großen Zahl von Treffen zeigt. Bereits drei Wochen nach dem Dromoland-Gipfel, am 7. Juli, saßen erneut „hochrangige“ Vertreter beider Seiten im niederländischen Wassenaar zusammen. Das Protokoll vermerkt: „Der Fragebogen über die Nutzung geheimdienstlicher Informationen im Strafverfahren wurde diskutiert.“⁷ Es ist derselbe, den die USA Anfang des Jahres den G8-Staaten vorgelegt hatte.

Am 28. Juli versandte die niederländische EU-Präsidentschaft diesen Fragebogen an die Vertreter der Mitgliedstaaten in der Strafrechtsarbeitsgruppe des Rates mit der Bitte um Beantwortung bis zum 1. September.⁸ Im ersten Teil des Fragebogens geht es erneut um die Kriminalisierung von „Vorbereitungshandlungen“, oder besser: um die Kriminal-

6 Ratsdok. 10809/04 v. 26.6.2004

7 Ratsdok. 11325/04 v. 12.7.2004

8 Ratsdok. 10694/04 v. 28.7.2004

lisierung eines weiten Vorfeldes religiöser oder politischer Einstellungen. Sie dienen in den folgenden Abschnitten, die sich um „besondere Ermittlungstechniken“ und die Nutzung geheimdienstlicher „Erkenntnisse“ im Strafverfahren drehen, als Beispiele: „Gibt es in Ihrem Recht Beschränkungen für den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken ...? Kann ihre Regierung beispielsweise offen oder verdeckt observieren, was in einem Gebetshaus oder einem sonstigen Gebäude, das einer religiösen oder karitativen Vereinigung gehört, vor sich geht? Kann an einem solchen Ort eine elektronische Überwachung vorgenommen werden? Gibt es Beschränkungen für Durchsuchungen oder Beschlagnahmen an solchen Örtlichkeiten?“ Weiter wollen die USA wissen, ob „religiöse Würdenträger“ durch ein Berufsgeheimnis besonders vor Überwachungen und Zwangsmaßnahmen geschützt seien. Und schließlich: „In welchem Maße erlaubt ihr Recht die Verwertung von Informationen der nationalen Sicherheitsdienste in Strafverfahren bei gleichzeitigem Schutz der Quelle und der Verteidigungsrechte? ... In welchem Umfang leisten sie anderen Staaten Rechtshilfe durch die Sammlung von Informationen und Beweisen?“ Anders ausgedrückt: Können Polizei oder Geheimdienste eines EU-Staats im Auftrag der USA eine Moschee verwanzen?

Soweit ersichtlich haben nur elf Mitgliedstaaten auf den Fragebogen geantwortet.⁹ Nur zwei stellen tatsächlich die rechtliche Situation in ihrem Land dar – Portugal und Deutschland. Die anderen äußern sich dagegen in erster Linie zur Qualität des Fragebogens und zum weiteren Vorgehen: Österreich sieht in den Fragen einen „klaren Trend“ zur Vorverlagerung des Strafrechts in „Bereiche, wo schutzwürdige Interessen der Individuen gefährdet“ würden und befürchtet u.a. eine Vermischung von Strafverfolgung und geheimdienstlicher Tätigkeit. Griechenland vermisst den Hinweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention und ist besorgt über Todesstrafen in den USA und Datenschutzfragen. Die Slowakei und Tschechien fordern, dass auch die USA die Fragen beantwortet, die sie gestellt hat. Belgien, Irland und Österreich fänden es „sehr nützlich“ wenn jene EU-Mitgliedstaaten, die auch der G8 angehören, die Antworten offen legen, die sie dort gegeben haben. Dies hat nur die deutsche Delegation getan, ihre Antwort auf den EU-Fragebogen ist mit ihrer G8-Antwort identisch. Belgien fordert ferner, Fragen gemeinsam zu erarbeiten.

⁹ Ratsdok. 12041/04 v. 7.9.2004

Die britische Reaktion ist dagegen sehr bezeichnend. Großbritannien legt seine Antwort an die G8 nicht offen. Der Fragebogen sei den US-amerikanischen Belangen „angemessen“. Der Aufwand für das Ausfüllen sei jedoch „erheblich“, und es stelle sich daher die Frage, ob dieses Vorgehen effizient sei. Wünschenswerter sei, dass die G8 eine Reihe von Vorschlägen auf den Tisch lege und die EU-Mitgliedstaaten auffordere, Stellung zu nehmen, ob deren Umsetzung rechtliche oder andere Hindernisse entgegen stünden. Im Klartext: Die G8 soll die Initiativrolle übernehmen, die EU-Staaten sollen ihren Forderungen entsprechen oder begründen, welche Probleme sie damit haben. Deutlicher könnte man das britische Verständnis der „Atlantischen Allianz“ nicht formulieren.

Die Strafrechtsarbeitsgruppe des Rates diskutierte den Fragebogen Anfang September. „Einige Delegationen“ sahen Klärungsbedarf hinsichtlich des Zwecks der Umfrage. Die Angelegenheit wurde an den Artikel 36-Ausschuss, die Steuerungsgruppe der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit der EU, verwiesen. Diese beauftragte die niederländische Präsidentschaft, mit den US-Behörden in Kontakt zu treten, um das weitere Vorgehen festzulegen. Die USA und die europäischen G8-Mitglieder wurden zur Offenlegung ihrer Antworten im Rahmen der G8 aufgefordert.¹⁰ Diese Reaktion scheint ein eher laues Interesse der EU an den US/G8-Forderungen zu dokumentieren. Allerdings sollte der Einfluss von hochrangigen Vertretern des Rates und der Kommission nicht unterschätzt werden, die sich regelmäßig mit ihren US-Partnern treffen und an G8-Arbeitsgruppen beteiligt sind.

Vorschläge der Anti-Terror-Koordinators

Die Verwertung geheimdienstlicher Informationen als Beweismittel im Strafverfahren stand bereits auf der Tagesordnung des Rates, als dieser Anfang 2004 hinter verschlossenen Türen seine Arbeit in Sachen Terrorismusbekämpfung bilanzierte. Diese Frage sei „eines der Hauptprobleme, die anzugehen sind“, heißt es in einem Bericht des Generalsekretariats des Rats an die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Coreper).¹¹ In einem „Evaluationsbericht“ von Ende Mai warf der zwei Monate zuvor nach den Anschlägen in Madrid eingesetzte Anti-Terroroordi-

¹⁰ Ratsdok. 13091 v. 6.10.2004 und 13744 v. 9.11.2004

¹¹ Fussnote erfragen bei Tony

nator des Rates, Gijs de Vries, die Frage erneut auf.¹² Er wünschte sich eine „ganzheitliche Herangehensweise“ an das Problem, wie die verschiedensten staatlichen Institutionen Informationen gemeinsam nutzen könnten. In diesem Zusammenhang sei auch zu prüfen, „ob Sicherheitsdienste nicht auch einen permanenten Zugang zu Datenbanken der Polizei oder anderer Verwaltungen wie der Grenzbehörden haben sollten.“ De Vries hält ferner fest, dass einige Geheimdienste der EU Befugnisse zur „Überwachung der Telekommunikation und für Lauschangriffe haben, während es in anderen Mitgliedstaaten keinen spezifischen rechtlichen Rahmen für besondere Ermittlungstechniken gibt.“

Eine Aufgabe des Anti-Terror-Koordinators ist es, nationale Regelungen der Terrorismusbekämpfung zu evaluieren und „Empfehlungen zur Ergänzung oder Anpassung bestehender rechtlicher oder organisatorischer Arrangements“ zu erarbeiten. In seinem „Zwischenbericht“ vom November 2004 lässt sich de Vries auch über die „Sicherheitsdienste“ und die „Teilung“ von Informationen aus: „Entscheidend für das Aufdecken und Identifizieren von Terroristen, terroristischen Netzwerken und Individuen sowie für die Erstellung von Profilen ist der Zugang zu Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden und anderer relevanter Verwaltungs- und Regierungseinrichtungen (z.B. Polizei und Grenzschutz, Sozialbehörden und Arbeitsämter).“¹³ Insbesondere in der Phase der Vorermittlungen empfiehlt de Vries ein „data-mining“ in den verschiedensten Quellen. Die Mitgliedstaaten sollten per Gesetz oder Verordnung den Zugang der Geheimdienste zu den entsprechenden Datenbanken ermöglichen. Die Dienste sollten nur die Daten erhalten, die für sie erforderlich sind. Der Datenschutz sei zu respektieren. Wie das gehen soll, verrät de Vries nicht. Praktisch haben nur jene, die später tatsächlich vor Gericht gestellt werden, eine Chance zu erfahren, dass sie im Netz der Überwachung hängen geblieben sind.

Eine weitere Empfehlung erklärt die Zulassung geheimdienstlicher Informationen als Beweismittel vor Gericht zur „Notwendigkeit“. Der Anti-Terror-Koordinator erkennt an, dass dadurch möglicherweise Grundrechte eingeschränkt würden, zieht daraus aber keine Konsequenzen. „Sicherheitsdienste“ stünden der Verwendung ihrer Erkenntnisse vor Gericht eher zurückhaltend gegenüber, weil sie die „Identifikation

¹² Ratsdok. 9876/04 v. 26.5.2004

¹³ Ratsdok. 14306/3/04 v. 23.11.2004

ihrer Quellen“ und die Offenlegung bestimmter „besonderer Techniken“ befürchteten. Die Schlüsselfrage sei die Offenlegung der Informationen gegenüber dem Richter und der Verteidigung. „Mitarbeiter der Sicherheitsdienste werden persönlich als privilegierte Zeugen in einer öffentlichen oder nicht-öffentlichen Verhandlung aussagen müssen etc.“, heißt es schlicht in dem Bericht. Ob diese Aussage in öffentlicher oder nicht-öffentlicher Sitzung erfolgt, ob der Informant selbst oder nur der V-Mann-Führer aussagt, ob die Verteidigung und der Beschuldigte das Recht haben, diese „Quelle“ ins Kreuzverhör zu nehmen, ob Gericht und Verteidigung das gesamte Ergebnis einer Überwachung oder nur geheimdienstlich ausgewählte Bruchstücke erhalten – das macht für die Grundrechte der Betroffenen einen erheblichen Unterschied.

Für de Vries sind diese Fragen offenbar nicht von Bedeutung. Entscheidend ist für ihn vielmehr, dass Geheimdienstinformationen die „Kapazitäten der Ermittlung und der Strafverfolgung steigern.“ Es brauche ein „kohärentes Set von Gesetzen und Verfahren für das Zusammenspiel von geheimdienstlichen Informationen und Justizsystem unter Berücksichtigung von fundamentalen Menschenrechten.“ Dafür sollten die Mitgliedstaaten „alle notwendigen Schritte unternehmen“. Bei der Suche nach „best practices“ könnten sie auf die „laufenden Arbeiten in einigen Mitgliedstaaten sowie in anderen Foren (z.B. der G8)“ aufbauen.

De Vries' Empfehlungen sind bisher noch nicht in den EU-Anti-Terror-Aktionsplan eingegangen. Dennoch bleiben sie weiter auf der Agenda der EU-Gremien. Auf einem informellen Treffen im Januar 2005 in Luxemburg einigten sich EU- und US-Repräsentanten darauf, den ominösen Fragebogen möglichst rasch zu beantworten. Eurojust-Mitglieder und „policy-makers“ aus den EU-Mitgliedstaaten sollen sich auf einem „workshop“ mit der Verwertung von Geheimdienst-Informationen im Strafverfahren auseinandersetzen.¹⁴ Die Frage sei für die USA „vital für die Glaubwürdigkeit des Anti-Terrorismus“. Das neue britische Anti-Terror-Gesetz, das „Kontroll-Anordnungen“ gegen Verdächtige aufgrund nicht hinterfragbarer Geheimdienst-„Erkenntnisse“ zulässt, zeigt, wohin solche Vitalität führen kann.

Tony Bunyan ist Herausgeber von Statewatch in London.

¹⁴ Ratsdok. 5437/05 v. 17.1.2005

Folter absolut relativ

Das Fragwürdige am Daschner-Urteil

von Wolf-Dieter Narr

Nicht die milde Strafe macht das Daschner-Urteil des Frankfurter Landgerichts problematisch, sondern die Behandlung der Folter als individuelles Fehlverhalten.

„Wo hört das auf?“, fragt David Simpson in der „London Review of Books“. Anlass der Frage sind die Folterbilder, die auch britische Soldaten aus dem Irak mit nach Hause gebracht haben. „Die Ereignisse im Gefängnis Abu Ghraib ... scheinen sich überall in der hilflosen Politik der ‚Koalition der Willigen‘ zu wiederholen: selbst die Dänen haben nun offenkundig ihren Skandal. Die Photographien britischer Untaten, die publik wurden, als ein glückloser britischer Soldat seinen Film einem Laden der örtlichen Hauptstrasse zu entwickeln gegeben hatte, präsentieren das Lager Bread Basket wahrscheinlich als ein anderes schändliches Beispiel. Die Photographien sind schwer zu erkennen. Sind die aufeinander gepressten Fäuste und die schweren Stiefel, mitten in der Luft eingefangen, dazu ausersehen, Knochen von wehrlosen Gefangenen zu brechen und sie zu verletzen oder wurden sie nur vor der Kamera vorgespielt, um zu prahlen? Stellen sie nachgemachte Gewalttaten dar oder machen sie sichtbar, was da kommen wird? Vor den Prozessen werden wir nichts Genaueres wissen. Und selbst dann werden wir nicht alles wissen.“¹

Wie tief stecken Missbrauchsmöglichkeiten im Wasser der gewöhnlichen militärischen und polizeilichen Aktivitäten? Wie sehr sind sie Bestandteil der alltäglichen Funktionen der staatlichen Gewaltapparate, ihrer immer schon beträchtlichen Kompetenzen und Techniken, die seit dem 11.9. enorm expandierten? Wann und wo kam und kommt es zu

1 Simpson, D.: Are we there yet?, in: London Review of Books v. 17.2.2005, pp. 21-24

sogenannten Übergriffen? Werden sie zu solchen erst, wenn sie – ausnahmsweise? – öffentlich werden? Handelt es sich ‚nur‘ um militärische und polizeiliche Auswüchse, zurückzuführen auf ungewöhnlich brutale Mitglieder dieser Apparate? Sind die Probleme militärisch-polizeilichen Aus- und Abrutschens dann geklärt und behoben, wenn man wenige „schwarze Schafe“ umgesetzt oder aussortiert hat? Anders gefragt: Ist hinter den Folterfällen ein System zu erkennen, das die Art der Installation und Funktionalisierung staatlicher Gewaltapparate betrifft?

Ist irgendetwas damit getan, dass man Folter tabuisiert und ein „absolutes“ Folterverbot normiert? Was können bei irdischen Gewaltapparaten und Verbrechen, auf die sie legal und legitim programmiert sind, *absolute* Normen bewirken? Mehr als fromme Täuschungen?

Der „Fall Daschner“

Szenenwechsel: Am 27. September 2002 entführt der Jurastudent Magnus Gaefgen den elfjährigen Bankierssohn Jakob von Metzler. Die Eltern will er erpressen. Da er den Jungen und der Junge ihn kennt, gibt er diesem und seinen Eltern keine Chance. Er tötet ihn und versenkt ihn in einem See, noch bevor der Mechanismus seiner Erpressung in Gang kommt. Die Eltern informieren die Polizei über den erpresserbrieflich genannten Ort und die nächtliche Stunde der Geldübergabe: 30. September, 1.10 Uhr. Letztere erfolgt polizeiüberwacht. Seitdem befindet sich Magnus Gaefgen unter ständiger Beobachtung.

„Da inzwischen drei Tage seit der Entführung vergangen waren und sich aus dem Verhalten G.s keine Rückschlüsse auf den Wohnort des Kindes oder weitere Tatbeteiligte ergaben, erfolgte gegen 16.20 Uhr dessen Festnahme.“

So heißt es im Urteil der 27. Strafkammer des Landgerichts Frankfurt am Main vom 20. Dezember 2004.² Bis zur Festnahme Gaefgens handelte es sich um den schlimmen Fall einer Kindesentführung oder eines Mords. Außer Gaefgen weiß noch niemand, dass er die menschliche ‚Gegengabe‘ für das erpresste Geld schon getötet hat. Zu einem Polizeifall wird der weitere Umgang mit dem in Untersuchungshaft genommenen Gaefgen dadurch, dass ein Teil der zuständigen Polizeibeamten

2 www.lg-frankfurt.justiz.hessen.de/internet/lg-frankfurt.nsf/vwContentByKey/W269PMLU645JUSZDE

außergewöhnliche Maßnahmen einsetzen, um aus dem Entführer den Aufenthaltsort des entführten Jungen herauszuholen.

Seit seiner Festnahme wurde Gaefgen immer erneut eingehend befragt. Der Verbleib des entführten Jungen stand im Zentrum. Nach Auskünften, die nicht zum Erfolg führten, im Gewühl hektischer Aktionen und um sich greifender Ängste, man komme polizeilich zu spät, übernahm der Kriminalbeamte Ortwin Ennigkeit das Verhör. Was dabei passierte, schildert die 27. Strafkammer so:

„E. sagte G. auf den Kopf zu, dass an seiner maßgeblichen Tatbeteiligung keine vernünftigen Zweifel bestünden. Die Polizei gehe davon aus, dass Jakob in höchster Lebensgefahr sei. Und es sei für ihn von Vorteil, wenn er sage, wo das Kind sei. Wenn er weiter schweige oder falsche Angaben mache, habe die Behördenleitung angeordnet und vorbereitet, ihn unter Zufügung von Schmerzen, jedoch ohne Verletzungen, im Beisein eines Arztes dazu zu bringen, Einzelheiten zu nennen, um das Leben des Kindes zu retten. Es werde auch überlegt, ihm ein Wahrheitsserum zu verabreichen. Er sprach sehr intensiv und eindringlich auf G. ein. Um ihn zu beeindrucken, benutzte er die Formulierung, dass ein besonderer Beamter mit Hubschrauber unterwegs sei, der ihm Schmerzen zufügen könne, die er nicht vergessen werde. Hierzu machte er mit den Händen kreisende Bewegungen. Im Zusammenhang mit dem Appell an das Gewissen erhoffte sich E., dass G. umgestimmt und wahrheitsgemäße Aussagen machen würde. ... G. ließ sich durch die Androhung beeindrucken.“ Er sagte aus.

Den Hintergrund der Folterdrohung des Kriminalbeamten Ennigkeit bilden die Entscheidung und der Auftrag des seinerzeitigen Vizepräsidenten der Frankfurter Polizei, Wolfgang Daschner, die er selbst in einer Aktennotiz am 1.10.2002 festgehalten hat.

„Zur Rettung des Lebens des entführten Kindes habe ich angeordnet, das G. nach vorheriger Androhung, unter ärztlicher Aufsicht, durch Zufügung von Schmerzen (keine Verletzungen) erneut zu befragen ist. Die Feststellung des Aufenthaltsortes des entführten Kindes duldet keinen Aufschub; insoweit besteht für die Polizei die Pflicht, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit alle Maßnahmen zu ergreifen, um das Leben des Kindes zu retten.“

Wegen des Folterbeschlusses und der ausgeführten Folterdrohung wurden die beiden Polizeibeamten vergleichsweise spät angeklagt. Die 27. Strafkammer des Frankfurter Landgerichts verurteilte sie in einem höchst ambivalenten Urteil. Fragwürdig ist dieses Urteil weniger wegen des geringfügigen Strafmaßes. Eine Geldstrafe von wenigen Tausend Euro, die das Gericht zur Bewährung aussetzt. Tiefer kann es nicht gehen. Dennoch: wer nicht der These anhängt, dass Strafen der Generalprävention dienen sollen, den wird dieses Strafmaß nicht aufregen.

Fragwürdig ist dieses Urteil auch dort nicht, wo das Gericht den Verstoß der beiden Beamten gegen Grund- und Menschenrechte, gegen die Verfassung, klar markiert. An Art. 104 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) gibt es nichts zu deuteln. Kein Ermessensspielraum macht staatsbeamtliches Verhalten schwierig: „Festgehaltene Personen dürfen weder seelisch noch körperlich misshandelt werden.“ Wie mögen ein stellvertretender Polizeipräsident und sein ihm untergebener Kriminalkommissar für ihr wahrhaft schwieriges, gerade darum aber solide Urteilskraft voraussetzendes Amt ausgebildet worden sein? Daschner kann noch vom Begriff der „Verhältnismäßigkeit“ raunen. „Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden“, so lautet es erneut unmissverständlich in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Fragwürdig ist das Urteil, weil bereits die Staatsanwaltschaft ihre Anklage auf den Vorwurf der Nötigung abstellte. Indem sie sich auf den 1953 unzureichend entbräunten Nötigungsparagrafen 240 des Strafgesetzbuchs (StGB) beziehen (müssen), versäumen es die RichterInnen die Frage des „rechtfertigenden Notstands“ (§§ 34 und 35 StGB) gründlicher zu erörtern und in Sachen Polizei als Institution systematisch zu verneinen. (Der § 240 StGB diente übrigens lange als strafrechtliche Mehrzwecknormwaffe gegen die gewaltfreien Blockaden friedenspolitisch engagierter BürgerInnen, der Bundesgerichtshof hat den Missbrauch gestützt. Das Bundesverfassungsgericht hat schließlich dagegen entschieden, den nazigescheiterten Paragraphen aber erhalten.)

Indem das Strafgericht das Problem in Richtung möglicher Nötigung durch zwei beamtete Individuen individualisiert, verniedlicht es den Sachverhalt. Dieser betrifft die Behörde staatlicher Gewaltausübung selbst. Diese Gewaltausübung ereignet sich – im juristischen Deutsch gesprochen – „der Natur der Sache“ nach immer auf der abschüssigen Bahn, die zum Missbrauch führt. Es geht daher nicht um die individuellen Motive zweier Beamte. Diese waren mutmaßlich honorig.

Vielmehr geht es darum, dass staatliche Gewalt, demokratisch und menschenrechtlich verfasst, strikt gezäumt werden muss, wie immer private Institutionen und BürgerInnen im Einzelnen votieren mögen. Solche Zäumung kann, gerade das zeigt der Fall Daschner/Ennigkeit, nicht allein normativ geschehen. Alle Normen sind flexibel, sie erlauben – engere oder weitere – Interpretationen. Normative Restriktionen wer-

den erst dann wirksam, wenn sie durch organisatorische und verfahrensförmige Vorkehrungen gestützt sind.

Wenn massive Menschenrechtsverletzung aufgrund irgendeines wie immer empfundenen Notstands verhindert werden sollen, braucht es mehrere funktionierende innerpolizeiliche und staatsanwaltliche Kontrollstationen. Die Bedenken, die etliche PolizeibeamtInnen im Falle der Daschner-Zumutungen äußerten, stellen deshalb eines der wenigen positiven Zeichen des von den Medien und medientümmelnden PolitikerInnen umstellten Verfahrens dar. Fast alle noch so ehrbaren Motive, die das Gericht für die Angeklagten individuell ins Feld führt, um den kostengünstigen Urteilspreis zu rechtfertigen, hätten darum institutionell folgenreich erörtert werden müssen. Dieses Postulat gilt dem innerpolizeilichen Verfahren, in dem wirkliche Kontrollen fehlen, ebenso wie dem Un-Argument, die Herren seien müde und überfordert gewesen. Es kann und muss dafür Sorge getragen werden, dass nicht müde Nerven schlafbedürftige Polizeivertreter Gewalt ausüben lassen, weil der Beamte als Person statt zu entscheiden, ins Bett muss.

Die Urteilsbegründung des Gerichts überzeugt normativ auch dort nicht, wo es primär auf die „Menschenwürde“ in ihrer „Absolutheit“ (Art. 1 Satz 1 GG) rekurriert und den Bezug auf Art. 2 GG (Unversehrtheit des Menschen) hintan stellt. Die Metaphorik der „Würde“ ist ungleich leichter zu dehnen als das Integritätsgebot mit seiner vergleichsweise eindeutigen körperlichen und seelischen Dimension. Tabuisierte kategoriale Allgemeinheiten, hier die Würde-Forderung im juristischen Ist-Stil – „Die Würde des Menschen ist unabtastbar“ –, haben es so an sich, dass sich darunter die kasuistischen Verdrehungen und Verletzungen nur so tummeln können. Der ärgste und am meisten institutionell verfahrenspraktisch verräterische Satz, den Herr Daschner formuliert hat, ist sein Klammervorbehalt: „durch Zufügung von Schmerzen (keine Verletzungen).“ Was kümmern alle möglichen fortdauernd staatsgewalttätig erzeugten Traumata? „Und Maceath, der hat ein Messer, doch das Messer sieht man nicht.“

Folter oder Nicht-Folter

Der Fall Daschner/Ennigkeit lehrt mehr, als sein individualisierendes Abhaken und Unter-den-Teppich-Kehren vermuten lassen. Zum einen, dass man zentrale Normen nicht dadurch intakt halten kann, dass man sie absolut setzt und tabuisiert. Gerade hier gilt, dass Normen nur so gut

sind wie ihre organisierten Formen und wirksamen Kontrollen. Die „absoluten“ Normen müssen institutionell verfeinert werden. Die Gegenüberstellung – „entweder wird gefoltert oder es wird nicht gefoltert“ – ist nur auf dem Papier absolut klar. Sie verdeckt das breite Kontinuum zwischen eindeutiger Folter und eindeutiger Nichtfolter. In diesem Kontinuum wird man eine Reihe alltäglicher folterartiger oder sich dem Foltern gefährlich nähernder Erscheinungen bemerken. Man sehe sich nur die Haftbedingungen, die Zwangspsychiatrie, die Situation in den „Asyl“-Lagern und den Abschiebeknästen an. Zum zweiten lehrt der Fall, dass staatliche Gewalt in Zeiten ihrer globalen und national/regionalen Enthemmung durch den Antiterrorismus unvermeidlich auf einer Gleitfläche zum Missbrauch steht, weil in diesem „Krieg gegen den Terror“ mehr denn je alle möglichen Sicherheitsnotstände veralltäglicht werden. Darum nutzt auch die Verurteilung einiger unsympathischer TypInnen nichts. Im Gegenteil. Sie legitimiert den institutionell und „rechtstaatlich“ gewordenen Missbrauch. Dieser Missbrauch geht so weit – und äußerte sich auch rundum das Daschnerverfahren –, dass argumentiert wird, (westlich gebügelte) Menschenrechte müssten nur denjenigen gegenüber strikt eingehalten werden, die auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des westlichen Weltkapitalismus stehen.

Frankfurt ist nicht Guantánamo. Aufweichungen und Ausverlagerungen sind jedoch nicht nur in der US-Politik zu beobachten. „Outsourcing Torture“³ schließt notwendig mit ein, dass die Ergebnisse der Tortur re-importiert werden.

Ist das Folterverbot also absolut relativ? Nur eine institutionell und prozedural durchsichtig übersetzte, differenzierte Norm wird dem menschenrechtlich zwingendem Folterverbot gerecht. Darum gilt es nach Daschner auch in der BRD umso mehr öffentlich zu kämpfen. Sich auf der absoluten Norm auszuruhen und sich in ihrem Tabu quasi-religiös zu sonnen, dient nur der Legitimation herrschender Dauermissbräuche.

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

3 Mayer, J.: Outsourcing Torture. The secret history of America's 'extraordinary rendition' program, in: The New Yorker, February 14-21, 2005, pp. 106-123

Bis zum Ausscheiden der Beweismittel

Nach dem Bremer Brechmitteltod: Weiter mit Stuhlhaft?

von Helmut Pollähne

Nach dem Tod des 35-jährigen Laye-Alama Condé aus Sierra Leone will Bremen vorerst auf zwangsweise Brechmitteleinsätze verzichten: Wer nicht „freiwillig“ ein Brechmittel nimmt, soll „bis zum Ausscheiden der Beweismittel“ in Haft genommen werden.

Dass die zwangsweise Verabreichung des Brechmittels ‚Ipecacuanha‘ an Personen, die mutmaßlich sog. ‚Drogen-Bubbles‘ verschluckt haben, zu ernsthaften gesundheitlichen Komplikationen und in Einzelfällen auch zum Tode führen kann, ist bekannt. Ebenso wenig überrascht, dass das erste Todesopfer eines zwangsweisen polizeilichen Brechmitteleinsatzes ein Schwarzafrikaner war: der 19-jährige Archidi John aus Kamerun, der Ende 2001 in Hamburg starb. Wer nach dieser Eskalation auf ein Ende dieser Praxis hoffte, sah sich getäuscht: Hamburger Polizisten beglückwünschten sich kürzlich zu zwei Jahren Brechmitteleinsatz, Berlin hat im Frühjahr 2004 die umstrittene Praxis wieder eingeführt.¹ Und in Bremen, das bereits auf eine lange ‚Tradition‘ zurückblicken kann, hieß es auch weiterhin: „Kotzen für den Staatsanwalt!“²

Behaupte niemand, es sei nicht vorhersehbar gewesen, dass es auch in Bremen einen Schwarzafrikaner ‚erwischen‘ würde. Wen sonst sollte es treffen, wenn sich die polizeiliche Suche nach Kleindealern systematisch und traditionell auf schwarze Männer konzentriert?³ Und schließ-

1 Bachmann, D.; Püschel, K.; Sonnen, B.-R.: Zwei Jahre Brechmitteleinsätze in Hamburg, Kriminalistik 2004, H. 11, S. 678-683; Abgeordnetenhaus Berlin, Prot. des Innenausschusses 15/53 v. 17.1.2005

2 Schauer, H.: Kotzen für den Staatsanwalt, in: Forum Recht 2002, H. 1, S. 31

3 Antirassismusbüro: Polizisten, die zum Brechen reizen, Bremen 1995 (www.antirassismusbuero.de/polizeipraxis/brechmittel)

lich blieb in Bremen wie zuvor in Hamburg das bewährte ‚blaming the (police-)victim‘ nicht aus: Dazu gehört, dass der politisch verantwortliche Innensenator Thomas Röwekamp den bereits im Sterben Liegenden auf dem „Wege der Besserung“ währte und die Version verbreitete, jener sei letztlich selbst schuld, denn er habe ja nicht nur die Kokain-Kügelchen verschluckt, sondern sie nach dem Erbrechen auch noch zer-bissen und erneut herunter geschluckt (und sich also wohl selbst vergif-tet). Dazu gehört weiter das Fehlen irgendeiner Form des Bedauerns: „Und ich bleibe dabei, bei Schwerstkriminellen, die solche schweren Straftaten begehen, die müssen mit körperlichen Nachteilen rechnen.“⁴

Der öffentliche Druck war aber letztlich zu groß, als dass man erneut nach dem Motto „Weiter so!“ verfahren und ein drittes Todesopfer in Kauf nehmen konnte. Nach einem vom Innen- und Justizressort gemein-sam unterzeichneten Erlass vom 1.3.2005 gilt deshalb nun:

„Nach Belehrung durch die Polizei und erfolgter medizinischer Untersu-chung wird dem Tatverdächtigen (TV) im Polizeigewahrsam das Brechmit-tel Ipecacuanha zur freiwilligen Einnahme unter ärztlicher Aufsicht ange-boten. Die Beschleunigung der Exkorporation mit Hilfe eines freiwillig ein-genommenen Abführmittels findet statt, wenn anzunehmen ist, dass sich die Gegenstände bereits im Darm befinden, was etwa zwei Stunden nach dem Verschlucken der Fall ist. Lehnt der TV die freiwillige Einnahme des Brechmittel-Sirup Ipecacuanha bzw. des Abführmittels ab, führt die Staats-anwaltschaft eine richterliche Entscheidung über die Inhaftierung des TV bis zum Ausscheiden der Beweismittel herbei. Als Rechtsgrundlage kommt entweder die Anordnung des Festhaltens zum Zwecke einer körperlichen Untersuchung (§ 81a StPO) oder ein Haftbefehl wegen Verdunkelungsge-fahr (§ 112 Abs. 2 StPO) in Betracht. Der TV wird in einer eigens für diese Zwecke hergerichteten Zelle in der Abteilung für erkrankte Gefangene der JVA Bremen festgehalten. Dort wurde eine spezielle Toilette ohne Wasser-spülung installiert, damit die TV keinen Zugriff auf die ausgeschiedenen Beweismittel nehmen können. Die ausgeschiedenen Drogen werden beim LKA untersucht. Während des gesamten Aufenthalts in der JVA wird der TV durch einen Rettungsassistenten medizinisch überwacht. Das ist erfor-derlich, weil sich die verschluckten Drogenpäckchen im Darm auflösen könnten – mit möglicherweise fatalen Folgen.“⁵

Zugegeben: Was die zwangsweise Verabreichung von Brech- und Ab-führmitteln betrifft, ist der Erlass eindeutig. Sie „hat zu unterbleiben“,

4 vgl. m.w.N. Pollähne, H.: Lex Vomica?, erscheint demnächst im Grundrechte-Report 2005 (Langfassung in Vorbereitung)

5 zitiert n. Pressemitteilung des Bremer Senats v. 16.3.2005; am 9.3.2005 folgte eine Verfügung der Leiter der Justizvollzugsanstalten über den „besonders gesicherten Haft-raum“ und am 29.3.2005 eine Dienstanweisung der Polizei

wenn auch zunächst nur für eine halbjährige Übergangsphase, während der man Erfahrungen mit der Stuhlhaft sammeln will. Was bleibt sind zum einen Zweifel, ob in Anbetracht der Drohung mit Inhaftierung von einer „Freiwilligkeit“ einer Ipecacuanha-Einnahme die Rede sein kann, und zum andern die Fragwürdigkeit der Legalität, Legitimität und Verhältnismäßigkeit des ganzen Procederes. Dass die Exkorporation „via naturalis“ gegenüber dem Erbrechen per se das ‚mildere Mittel‘ ist, wie in der berechtigten Kritik an den Brechmitteleinsätzen häufig betont wird,⁶ lässt sich auch mit guten Gründen bestreiten.⁷ Es bleibt die Wahl zwischen zwei Übeln, und es bleiben die Vorwürfe rassistischer Selektivität, drogenpolitischer Rücksichtslosigkeit und abschreckender Körperstrafen im polizeilichen Sofortvollzug.⁸

Freiheitsentziehung – mit welchem Recht?

Als Rechtsgrundlage für eine Freiheitsentziehung zum Zwecke des kontrollierten Stuhlgangs bietet der gemeinsame Erlass zunächst den § 81a Strafprozessordnung (StPO) an, der die „körperliche Untersuchung“ regelt und auf den man bereits den zwangsweisen Brechmitteleinsatz stützte. Diese Variante ist jedoch etwas sehr weit hergeholt, denn statt eine „körperliche Untersuchung“ vorzunehmen, lässt man den Dingen ihren Lauf und wartet – gegebenenfalls bis zu fünf Tagen.⁹ Da die Voraussetzungen des § 81a StPO also nicht gegeben sind, kann die Frage, ob dieser Paragraph einen mehrtägigen Freiheitsentzug überhaupt deckt, offen bleiben.¹⁰ Was im Übrigen bereits für die Brechmittel galt, muss auch hier Beachtung finden: Eine Inhaftierung zum Schutz des Betroffe-

6 Vgl. u.a. Binder, D.; Seemann, R.: Die zwangsweise Verabreichung von Brechmitteln zur Beweissicherung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ) 2002, H. 5, S. 234-238 (237), Dettmeyer, R. u.a.: Die zwangsweise Verabreichung von Vomitivmitteln, in: Medizinrecht 2000, H. 7, S. 316-321 sowie Dallmeyer, J.: Die Integrität des Beschuldigten im reformierten Strafprozess, Kritische Vierteljahresschrift 2000, H. 2, S. 252-266 (254)

7 vgl. Bachmann u.a. a.a.O. (Fn. 1), S. 680 sowie die Oberlandesgerichte (OLG) Bremen, in: NStZ-Rechtsprechungsreport 2000, H. 9, S. 270, und Karlsruhe, in: Justiz 2004, H. 11, S. 493-495 (495)

8 dazu Pollähne a.a.O. (Fn. 4), vgl. auch C. Rath in der taz v. 11.1.2005

9 Weißlau, E.: Anmerkung zu OLG Frankfurt, in: Strafverteidiger 1997, H. 7, S. 341 f., vgl. Binder; Seemann a.a.O. (Fn. 6), S. 236, Fn. 48

10 exemplarisch Hahn, V.-U.: Die Unzulässigkeit der stationären Unterbringung nach § 81a StPO, Goldammer's Archiv für Strafrecht 1977, S. 65-69. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) lässt die Frage offen, Neue Juristische Wochenschrift 2004, H. 51, S. 3697 f.

nen vor den vermeintlichen Gefahren, die von den verschluckten ‚Bubbles‘ ausgehen, findet weder im Polizei- oder Strafrecht, noch im Grundgesetz eine Grundlage (und erst recht nicht in der Europäischen Menschenrechtskonvention)!¹¹

Die reguläre Freiheitsentziehung zu strafprozessualen Untersuchungszwecken nennt die StPO Untersuchungshaft, und da auch der o.g. Bremer Stuhlhaft-Erlass explizit auf § 112 Abs. 2 StPO Bezug nimmt, sei diese Vorschrift daraufhin untersucht, ob sie eine taugliche Rechtsgrundlage abgibt.

Dringender Schluckverdacht?

Zunächst einmal bedürfte es des dringenden Tatverdachts (§ 112 Abs. 1 S. 1 StPO), hier eines Vergehens gegen das Betäubungsmittelgesetz (BtMG). Dass die polizeiliche Beobachtung ‚einschlägiger‘ Schluckbewegungen aus Anlass einer Straßenkontrolle dafür bereits ausreichen soll, ist jedoch zweifelhaft – und das nicht nur, weil Erfahrungsberichten zufolge in mindestens einem Drittel aller Brechmittelfälle gar keine ‚Bubbles‘ zutage gefördert wurden.¹²

Zudem besteht die Gefahr des Zirkelschlusses, denn ob der dringende Tatverdacht eines BtM-Delikts begründet ist, soll durch die Sicherstellung vermeintlich verschluckter Drogenkügelchen ja überhaupt erst geklärt werden. Der dringende Tatverdacht des Haftrechts fordert die „große Wahrscheinlichkeit“ der Täterschaft oder Tatbeteiligung, wobei diese Wahrscheinlichkeit auf bestimmten Tatsachen beruhen muss und nicht auf bloßen Vermutungen.¹³ Ein korrekter Haftrichter sollte sich mit der Angabe, der Festgenommene habe an einem „verdächtigen Ort“ mehrfach „verdächtig geschluckt“, nicht zufrieden geben.¹⁴

Abgesehen davon bedürfte es eines Haftgrundes, naheliegend der der sog. „Verdunkelungsgefahr“, auf den auch der Erlass Bezug nimmt. Naheliegend freilich nicht deshalb, weil die ‚Bubbles‘, wenn sie denn tatsächlich verschluckt wurden, fürwahr im Dunkeln lägen. (Sie sind

11 Weßlau, E. zit. in: Antirassismusbüro a.a.O. (Fn. 3); diff. OLG Karlsruhe a.a.O. (Fn. 7)

12 vgl. die Zahlen bei Bachmann u.a. a.a.O. (Fn. 1), S. 682 und Weßlau a.a.O. (Fn. 9); ausf. Vetter, D.: Problemschwerpunkte des § 81a StPO, Diss. Bremen 2000, S. 18 m.w.N.

13 Exempl. Meyer-Goßner, L.: StPO-Kommentar, 46. Aufl. München 2004, § 112 Rn. 5 ff.

14 Dettmeyer u.a. a.a.O (Fn. 6), S. 317 fordern den Bubble-Nachweis durch Röntgen oder Ultraschall, die aber ein Richter anordnen muss, s. OLG Karlsruhe a.a.O. (Fn. 7)

schon verdunkelt, sie drohen nicht erst verdunkelt zu werden.¹⁵⁾ Ausschlaggebend ist allenfalls, dass das Verhalten des Beschuldigten „den dringenden Verdacht begründet“, er werde Beweismittel (eben jene Bubbles) „vernichten ..., beiseite schaffen oder unterdrücken“ (§ 112 Abs. 2 Nr. 3 StPO).

Gefahr der Verdunkelung?

Dieser Verdacht ließe sich wohl kaum von der Hand weisen: Wer Drogen schluckt, um sie vor der Polizei zu verbergen bzw. der Sicherstellung zu entziehen, wird nach deren natürlicher Ausscheidung nicht mit dem Abspülen zuwarten, bis die Ermittlungspersonen einen erneuten Sicherstellungsversuch unternehmen.¹⁶⁾

Bleibe zu klären, ob die Stuhlhaft zur Ausscheidungskontrolle erforderlich ist, ob also andernfalls „die Gefahr droht, dass die Ermittlung der Wahrheit erschwert“ würde (§ 112 Abs. 2 StPO a.E.) und ob „weniger einschneidende Maßnahmen“ nicht zur Verfügung stehen, die die Verdunkelungsgefahr „erheblich vermindern“ könnten (§ 116 Abs. 2 StPO). Spätestens hier wird deutlich, dass der repressive drogenpolitische Ansatz mitsamt seiner vorherrschenden betäubungsmittelrechtlichen Binnenlogik in ein Dilemma führt: Zur „Ermittlung der Wahrheit“ gehört nicht nur, die Existenz der illegalisierten Ware, mit der gehandelt worden sein soll, nachzuweisen, sondern dies auch noch auf Gramm und Reinheitsgehalt genau! O-Ton Stuhlhaft-Erlass: „Die verschluckten Gegenstände sind Beweismittel und müssen wieder zu Tage gefördert werden.“ Ob die Strafverfolgungsbehörden hierauf allerdings auch dann in allerletzter Konsequenz bestehen würden, wenn der Verdacht dahin ginge, die Kügelchen seien nicht verschluckt, sondern stattdessen direkt in die Kanalisation geworfen worden ...?

Obwohl also dringender Tatverdacht und Haftgrund durchaus vorliegen könnten, bleibt doch äußerst fraglich, ob eine solchermaßen begründete Untersuchungshaft nicht „zu der Bedeutung der Sache und der zu erwartenden Strafe ... außer Verhältnis“ stünde (§ 112 Abs. 1 S. 2 StPO). Und damit ergeben sich letztlich dieselben Verhältnismäßig-

15 Darauf wird zu Recht hingewiesen von Benfer, J.: Rechtseingriffe von Polizei und Staatsanwaltschaft, 3. Aufl. München 2005 Rn. 958.

16 So wohl auch Binder; Seemann a.a.O. (Fn. 6), S. 236 f. und Dettmeyer u.a. a.a.O. (Fn. 6), S. 317 – insoweit hat Benfer (s.o.) nicht konsequent zu Ende gedacht.

keitsprobleme wie bei den auf § 81a StPO gestützten Brechmitteleinsätzen.¹⁷

Stuhlgangüberwachung, Menschenwürde und Folter

Ungeachtet der Verhältnismäßigkeitsbedenken steht allerdings – wie bereits beim Brechmitteleinsatz¹⁸ – die Antastbarkeit der Menschenwürde in Frage: Vergegenwärtigt man sich, dass der Zeitraum zwischen Verschlucken und Ausscheiden, die sog. Magen-Darm-Passage durchaus drei bis fünf Tage betragen kann und der Betroffene während der gesamten Zeit und insbesondere jeder Toilettenbenutzung „bei geöffneter Hafraumtür, jedoch geschlossener Gittertür“ unter unmittelbarer Überwachung steht¹⁹, ist die Vereinbarkeit einer derartigen ‚Behandlung‘ mit Art. 1 Abs. 1 GG nur schwer vorstellbar.²⁰ Es wird den Beteiligten schwer fallen, in jedem Fall das Misshandlungsverbot aus Art. 104 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz und das Verbot von Folter und erniedrigender Behandlung aus Art. 3 EMRK einzuhalten²¹ Sie nicht dem (möglicherweise sogar berechtigten) Folter-Vorwurf auszusetzen, obliegt den politisch Verantwortlichen. Die Polizei hat aber auch insoweit wieder mal an alles gedacht – der letzte Punkt ihrer Dienstanweisung lautet:

„Wegen der Komplikationen bei der bisher zwangsweise durchgeführten Brechmittelvergabe und der danach einsetzenden politischen Diskussion in Bremen um beweissichernde polizeiliche Maßnahmen gegen Straßendealer sind Reaktionen interessierter Kreise (Menschenrechtsverein u.a.) aus jeweils aktuellem Anlass möglich. Alle für eine Lagebeurteilung bedeutsamen Erkenntnisse sind daher unverzüglich dem LZ (Lagezentrum) zu übermitteln“.

Helmut Pollähne ist wissenschaftlicher Assistent am Bremer Institut für Kriminalpolitik (BRIK) des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Bremen.

17 vgl. BVerfG a.a.O. (Fn. 10) und Pollähne a.a.O. (Fn. 4) m.w.N.

18 dazu u.a. OLG Frankfurt, in: StV 1996, H. 12, S. 651-655 und die Anm. Weßlau a.a.O. (Fn. 9), S. 343, Dettmeyer u.a. a.a.O. (Fn. 6), S. 320 f. sowie Dallmeyer a.a.O. (Fn. 6) S. 254 f.

19 Ziff. 5 der gem. Vfg. 4061/1 v. 9.3.2005 (Leiter der JVA)

20 vgl. auch Benfer a.a.O. (Fn. 15)

21 dazu auch Pollähne a.a.O. (Fn. 4) sowie Dallmeyer a.a.O. (Fn. 6), S. 252 ff., vgl. taz v. 11.1.2005

Tausendfacher Verdacht

Datenbilanz des schweizerischen Bundesamtes für Polizei

von Heiner Busch

Reichlich verschlafen hat die Rechtskommission der großen Parlamentskammer, des Nationalrats, auf eine Übersicht der Polizeidateien des Bundes reagiert. Dabei hatte sie hochbrisante Zahlen vor sich.

„Schnüffelstaat! Schon wieder 50 000 registriert“, titelte der „Sonntags-Blick“ am 31. Oktober 2004 und druckte bestürzte Erklärungen von Mitgliedern der nationalrätlichen Rechtskommission (RK). Die „neue Zahl“ der in der Staatsschutz-Datenbank ISIS gespeicherten Personen sei „ein Schock“, liess sich Kommissionspräsident Luzi Stamm von der rechtsbürgerlichen SVP zitieren. Was das Boulevard-Blatt nicht wusste, aber Stamm hätten wissen müssen: die neue Zahl war längst die alte.

Anfang April 2004 hatte die Kommission nämlich eine „Liste der wichtigsten personenbezogenen Datensammlungen des Bundesamtes für Polizei (Stand: 18.2.2004)“ samt Angaben über die Zahl der darin gespeicherten Personen erhalten. Zu dem Amt, das sich neuerdings „fedpol“ abkürzt, gehört auch der „Dienst für Analyse und Prävention“ (DAP), die eidgenössische Staatsschutzzentrale, die für ISIS verantwortlich ist. Am 13. Februar 2004, so steht es in der fedpol-Dokumentation, waren in ISIS 60.477 Personen verzeichnet.

Die Kommission nahm das Papier offensichtlich nicht zur Kenntnis – nicht einmal, als sie auf ihrer Oktober-Sitzung den „Extremismusbericht“ debattierte, den die Landesregierung kurz zuvor veröffentlicht hatte.¹ „Das war eine lange Sitzung“, erinnert sich Kommissionspräsident Stamm bei unserer telefonischen Nachfrage. Die ParlamentarierInnen hätten nicht verstehen können, wieso der Bericht gerade einmal

¹ www.fedpol.ch/d/aktuell/berichte/041201_5011_d_Korr.pdf

2.400 linke und rund 1.000 rechte ExtremistInnen verortete, aber bereits seit 2001 eine Zahl von rund 50.000 in ISIS registrierten Personen kursierte. Mehr Informationen waren gefragt. Am 19. November schickte das fedpol seine Übersicht also ein zweites Mal. In der Dezember-Sitzung der RK sei dann alles geklärt worden, sagt Luzi Stamm. Wie genau, kann sich der RK-Präsident nicht mehr erinnern. „Datenschutz ist auch nicht so mein Thema.“ Die Verwaltung habe aber unter anderem dargelegt, „dass das größtenteils Ausländer sind, mögliche extremistische Tätigkeit von Ausländern. Die Kommission sah dann keinen weiteren Handlungsbedarf mehr. Ausserdem kann ja jeder Parlamentarier einzeln Vorstösse und Anfragen einreichen.“

Alles klar, Herr Kommissar

Das Papier verschwand also wieder in der Schublade – zu unrecht. Denn die Zahlen haben es in sich. Sie vermitteln nämlich einen Eindruck über die Zunahme der Personen, die der Staatsschutz „präventiv“, also ohne Straftatverdacht, als „gewalttätige ExtremistInnen“, potenzielle TerroristInnen, Spione oder Händler von ABC-Gütern erfasste. Bereits 1997 enthielt ISIS Daten von rund 40.000 Personen. Im September 2001 bezifferte die Landesregierung in der Antwort auf eine Anfrage des damaligen SP-Nationalrats Nils de Dardel die Zahl der Registrierten mit 50.000.² Drei Jahre später waren es 10.000 mehr.

Diese Zahlen repräsentieren aber nur den Datenbestand an einem Stichtag. Bei den alle drei Jahre stattfindenden Gesamtüberprüfungen werden – so hieß es in der Antwort auf de Dardels Anfrage – „etwa zwei Drittel der Datensätze ganz oder teilweise gelöscht.“ Das hieße, dass über die letzten Jahre hinweg ca. 150.000 Personen zu irgendeinem Zeitpunkt in ISIS erfasst waren, rund 90.000 aber wieder gelöscht wurden, weil bis zur Gesamtüberprüfung nichts mehr hinzukam, es sich also um puren Datenschrott handelte.

Bei Stamm & Co. hat sich der „Schock“ gelegt, nachdem sie erfuhren, dass unter den 60.000 ISIS-Registrierten nur 2.257 SchweizerInnen sind. Das massive Übergewicht der Daten von AusländerInnen – darunter vielen, die nicht (mehr) in der Schweiz leben – ist aber nichts Neues. Es zeigt zum einen, dass der schweizerische Inlandsgeheimdienst viele

2 www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d_gesch_20011068.htm

Daten von ausländischen Partnerdiensten erhält. Zum anderen belegt es, dass die Kontrolle von (möglichen) MigrantInnen und Asylsuchenden ein zentrales Arbeitsfeld des Staatsschutzes ist. Im Auftrag der Bundesämter für Flüchtlinge und Ausländerfragen und unter anderem mithilfe von ISIS-Daten überprüfte der DAP beispielsweise im Jahr 2000 1.700 Asyl-, 1.900 Visums- und 27.400 Einbürgerungsgesuche.³

Noch mehr Daten ...

Hohe Bestandszahlen vermeldet die fedpol-Dokumentation nicht nur im Staatsschutzbereich. 142.625 Personen waren in RIPOL zur Fahndung oder zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben. Die Anteile sind nicht aufgeschlüsselt. Die ausländerrechtlichen Daten dürften aber etwa die Hälfte ausmachen. Im Informationssystem der „Meldestelle Geldwäscherei“ (GEWA) sind laut der fedpol-Übersicht „Daten über Personen und Organisationen erfasst, bei denen ein begründeter Verdacht im Bereich Geldwäscherei besteht.“ Im Februar 2004 soll dies bei 4.170 Firmen und 10.884 natürlichen Personen (rund 3.000 mit Wohnsitz in der Schweiz, 4.300 im Ausland) der Fall gewesen sein.

Die Bundeskriminalpolizei (BKP), die wie der DAP eine Hauptabteilung des fedpol ist, führt das Informationssystem JANUS. Es enthält einerseits Daten aus den eigenen gerichtspolizeilichen Verfahren und Vorermittlungen der BKP. Andererseits dient das System der Kooperation mit und zwischen den kriminalpolizeilichen Spezialdiensten der Kantonspolizeien. Ende März 2004 enthielt JANUS 86.100 „Stämme“, wovon sich 2.000 auf Firmen, 400 auf Organisationen und 83.700 auf Personen bezogen. Von letzteren hatten 29.100 ihren Wohnort in der Schweiz und 19.000 im Ausland, beim Rest fehlten „Domizilinfo“.

In der Antwort auf de Dardels Anfrage aus dem Jahre 2001 wurde die Zahl der Personenstämme noch mit 62.500 beziffert, wovon die meisten aus der früheren Drogenhandelsdatenbank DOSIS stammten, die den Grundstock für JANUS bildete. An diese Stammdaten waren damals 116.500 „Angaben über Drittpersonen“ angehängt: „13.500 Kontaktpersonen zu mutmasslichen Tätern, 13.000 Angaben über Telefonabonnenten (Name, Vorname, Adresse) und 90.000 Telefonnummern ohne oder nur mit fragmentarischen Angaben zu Personen.“ Wie viele Daten über

³ www.fedpol.ch/d/archiv/berichte/d_SB_2000.pdf

Drittpersonen heute in JANUS gespeichert sind, lässt sich aus der neuen Aufstellung des fedpol nicht entnehmen.

IPAS ist das Personen- und Aktennachweissystem der BKP, ein Akten- und Datenfundstellenregister. 641.446 Personen waren Anfang 2004 dort registriert, rund 470.000 Datensätze enthielten Hinweise auf erkennungsdienstliche Daten (Fingerabdrücke und ggf. zusätzlich DNA-Profil). Die Fingerabdruck-Daten selbst sind in AFIS erfasst. Zu denen aus dem Polizeibereich mit einer Prozesskontrollnummer in IPAS kommen 195.000 Datensätze von Asylsuchenden mit Querverweis auf das Datensystem des Bundesamtes für Migration (AUPER). Am Stichtag 31.12.2003 waren 45.313 DNA-Profile in der seit Sommer 2000 aufgebauten DNA-Datenbank erfasst. Ein Jahr später waren es schon 60.000.⁴

... und noch mehr Datenbanken

Am 5. Juni 2005 stimmen die SchweizerInnen über den Schengen-Beitritt des Landes ab. Der Anschluss ans Schengener Informationssystem (SIS) erfolgt aber erst, wenn die EU das SIS der zweiten Generation in Betrieb nimmt.⁵ Das wird voraussichtlich 2007 sein. Im Sommer 2008 werden die Schweiz und Österreich die Fußball-Europameisterschaft ausrichten. Bis dahin soll beim DAP eine Hooligan-Datenbank bereitstehen. Einen ersten Gesetzesentwurf vom Februar 2003 hat das Justizministerium (EJPD) im März 2005 erweitert.⁶

Ebenfalls im März 2005 präsentierte das EJPD einen Vorentwurf für ein „Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes“.⁷ Neben rechtlichen Retouches, die sich vor allem aus den diversen Reorganisationen des fedpol seit 1999 ergeben, sieht der Entwurf den Aufbau eines „Nationalen Polizeiindexes“ vor. Dieser soll einerseits Hinweise auf Daten in IPAS und in JANUS, andererseits auf Ermittlungen der Kantonspolizeien enthalten. Eine Beschränkung auf überregional relevante oder schwere Straftaten wie beim deutschen Kriminalaktennachweis ist nicht vorgesehen. Genfer PolizistInnen wüssten dann endlich, dass ihre Zürcher KollegInnen denselben Ladendieb verfolgen – ein echter Informationsgewinn.

4 Tagesanzeiger v. 4.12.2004

5 Wochenzeitung (WOZ) v. 21.4.2005, Beilage

6 www.fedpol.ch/d/aktuell/medien/GesetzesE_Massn_d.pdf

7 www.fedpol.ch/d/aktuell/medien/050304_BPI_Vorentwurf_d.pdf

Inland aktuell

Post- und TK-Überwachung des Zolls

Am 24.1.2005 gab das Bundesfinanzministerium Auskunft über die Überwachung der Telekommunikation sowie der Postsendungen durch das Zollkriminalamt (ZKA). Seit dem Inkrafttreten der entsprechenden Befugnisse im Außenwirtschaftsgesetz am 28.2.1992 bis zum 11.3.2004 – das Bundesverfassungsgericht hatte am 3.3.2004 die Regelungen für verfassungswidrig erklärt – hatte das ZKA insgesamt 41 Überwachungsmaßnahmen beantragt. 21 dieser Maßnahmen waren vorzeitig beendet worden: dreizehn wegen mangelnden Nachweises des Verdachts und fünf wegen der Unverhältnismäßigkeit des Einsatzes.

Die Überwachungsmaßnahmen wurden insgesamt gegen 193 natürliche oder juristische Personen angeordnet. 41 Mal wurden die auf drei Monate befristeten Anordnungen verlängert, so dass die Überwachungen im Durchschnitt 5,22 Monate dauerten. Kontrolliert wurden exakt 28.031 Post-, Brief- oder Paketsendungen. Aufgrund dieser Überwachungen wurden in 20 Fällen Ermittlungsverfahren eingeleitet. Die Hälfte dieser Verfahren wurden eingestellt. Ein Verfahren dauert noch an. In den restlichen neun Verfahren wurden 16 Personen verurteilt und eine Person freigesprochen.

Das Finanzministerium kann keine Angaben über die Überwachungskosten machen, da diese nicht gesondert erfasst würden. Auch die Zahl der von den Überwachungen insgesamt betroffenen Personen kann das Ministerium keine Angaben machen, da die mitbetroffenen Dritten nicht notiert und die Unterlagen in der Zwischenzeit vernichtet worden seien. Angaben über die überwachten Telefonanschlüsse fehlen.

G 10-Maßnahmen

Am 17.2.2005 legte das Parlamentarische Kontrollgremium dem Bundestag seinen jährlichen Bericht über die Eingriffe der deutschen Ge-

heimdienste in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis vor.¹ Nach dem G 10-Gesetz ist zwischen der Kontrolle einzelner Anschlüsse – durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), den Militärischen Abschirmdienst (MAD) oder den Bundesnachrichtendienst (BND) –, der strategischen Fernmeldeüberwachung dem Ausland und der Überwachung der internationalen Telekommunikation zum Schutz einer im Ausland befindlichen Person zu unterscheiden., zu der allein der BND befugt ist. Im Berichtszeitraum vom 1.7.2003 bis 30.6.2004 kontrollierte der BND keine Einzelanschlüsse. Die Zahl der Verfahren, in denen BfV und MAD die von Art. 10 GG geschützte Kommunikation überwachten lag zwischen 47 und 52. Betroffen von diesen Maßnahmen waren zwischen 304 und 358 Personen sowie zwischen 217 und 265 Kontaktpersonen. (Die Schwankungen ergeben sich aus den Verlängerungen der jeweils auf drei Monate befristeten Anordnungen.)

Im Berichtszeitraum wurden über die Benachrichtigung von 401 betroffenen Personen/Institutionen in 78 Verfahren entschieden. Nur 22 Personen bzw. Institutionen wurden von der Überwachung nachträglich in Kenntnis gesetzt. Mit Zustimmung der G 10-Kommission entschied das Bundesinnenministerium, dass 143 Personen/Institutionen endgültig nicht informiert werden. Bei 236 Personen/Institutionen wurde die Entscheidung über die Information (erneut) zurückgestellt.

Die strategische Überwachung in drei der sechs durch das G 10-Gesetz erlaubten Bereiche statt. Umfang und unmittelbarer Ertrag der Maßnahmen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Bereich	Internationaler Terrorismus	Proliferation und konventionelle Rüstung	Illegaler Betäubungsmittelimport
Kontrollierte Nachrichten	18.624	40.286	1.388
davon nachrichtendienstlich relevant	27	511	27
davon an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet	5	0	0
nachträgliche Mitteilung an die Überwachten	0	1	0

Der BND überwachte im Berichtszeitraum keine Telefonanschlüsse zum Schutz für Leib oder Leben einer Person im Ausland.

¹ BT-Drs. 15/4897 v. 17.2.2005

Telekommunikationsüberwachung

Am 6. April 2005 legte die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ihre Jahresstatistik über die Telekommunikationsüberwachung für das Jahr 2004 vor.² Danach hat das Ausmaß der polizeilichen Überwachung des Telefonverkehrs einen neuen Höchststand erreicht. Die Zahl der Überwachungsanordnungen stieg von 29.438 im Vorjahr auf 34.374. Von diesen Anordnungen waren 40.973 „Kennungen“, d.h. Anschlüsse betroffen. Mit Ausnahme der Kategorie „e-Mail“, deren Umfang von 144 auf 78 Anschlüsse fast halbiert wurde, stiegen die Überwachungen in allen Kategorien an. Der überwiegende Teil der Überwachungen entfiel auf die 34.540 Mobilfunkanschlüsse (2003: 28.314). 4.173 analoge Telefonanschlüsse (gegenüber 3.979) 2.090 ISDN-Anschlüsse und 92 DSL-Anschlüsse wurden überwacht. Der Übersicht der Regulierungsbehörde sind weder Angaben zur Zahl der Ermittlungsverfahren, der deliktischen Zuordnung der Überwachungen oder dem überwachten Personenkreis zu entnehmen.

Bundesverfassungsgericht billigt den Einsatz des GPS

Im Strafverfahren ist nicht nur die heimliche Anfertigung von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen möglich, sondern auch der Einsatz von „sonstigen besonderen für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsorts des Täters“ (vgl. § 100 c Abs. 1 Nr. 1 b StPO). Das Bundesverfassungsgericht hat mit einem Urteil vom 12. April 2005³ nicht nur dieser – unter Bestimmtheitsgesichtspunkten keineswegs unbedenklichen – Vorschrift seinen verfassungsrechtlichen Segen erteilt, sondern auch den Einsatz des „Global-Positioning-System“ (GPS) auf seiner Grundlage für unbedenklich gehalten. Im zugrunde liegenden Fall hatte die Polizei das Auto eines Verdächtigen heimlich mit einem GPS-Empfänger ausgestattet und diesen auf diese Weise beschattet. Die Karlsruher Richter schlossen sich mit ihrer Entscheidung der sehr weiten Auslegung der zitierten Ermächtigungsgrundlage an und brachten damit zum wiederholten Male zum Ausdruck, dass sich die Strafpro-

2 www.regtp.de/schriften/start/fs_08.html (nur Inhaltsverzeichnis)

3 www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050412_2bvr058101.html

zessordnung für Fortentwicklungen und Neuerungen im Bereich der Kriminalistik „offen“ zeigt. Dass der Gesetzgeber bei Einführung des § 100 c Abs. 1 Nr. 1b StPO im Jahr 1992 an den Einsatz von meteregenauer, satellitengestützter Ortung von Verdächtigen gewiss keinen Gedanken verschwendete, war für das Gericht also kein Grund für durchgreifende Zweifel an der fehlenden Reichweite der Norm. Bedeutungslos ist demnach auch der Umstand, dass die fortgeschrittene GPS-Technik inzwischen auch das unbemerkte Ausstatten von Kleidungsstücken mit entsprechenden Empfängern ermöglicht. Die einzige „Restriktion“, die Karlsruhe dem Gesetzgeber mit auf den Weg gab, ist die Verpflichtung zur Beobachtung zukünftiger (technischer) Entwicklungen, um die bestehenden verfahrensrechtlichen Vorkehrungen daraufhin zu überprüfen, ob sie den Grundrechtsschutz effektiv sichern. Offenkundig besteht dazu Anlass: Das Bundesjustizministerium bemerkte in einer Presseerklärung zur verfassungsgerichtlichen Entscheidung, dass das unbemerkte Implantieren von GPS-Empfängern in den Körper von Verdächtigen schon aus technischen Gründen ausgeschlossen sei. Noch.
(Fredrik Roggan)

BfV-Aussteigerprogramm stagniert

Über das Mitte April 2001 vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) initiierte „Aussteiger-Kontakttelefon“ für Rechtsextremisten haben sich bis Ende letzten Jahres 930 Anrufer gemeldet. 300 waren es allein schon in der ersten Woche; nach elf Monaten zählte das BfV insgesamt 750 Anrufer.⁴ Das Interesse ebbt offenbar stark ab. Von den 930 Anrufern seien nur etwa 220 Personen als „potentiell ausstiegswillig“ einzustufen gewesen. Der überwiegende Teil der Anrufer setzte sich aus Informationssuchenden, Journalisten, Provozierenden, Angehörigen und Hinweisgebern zusammen oder Personen, die ihre Meinung über das Aussteigerprogramm mitteilen wollten. Lediglich 100 ernsthaft Ausstiegswillige wurden „zum Teil intensiv“ von Verfassungsschutz-Mitarbeitern „betreut“. Bei über 30 Personen sei die „Betreuung“ jedoch wieder abgebrochen worden, teilweise durch die Betroffenen selbst. In der Warteschleife bleiben die Rechten jedenfalls nicht hängen.
(Martina Kant)

⁴ BT-Drs. 14/8725 v. 4.4.2002; 15/4957 v. 24.2.2005; Süddeutsche Zeitung v. 26.4.2001

Meldungen aus Europa

EU-Gremien für polizeiliche Zusammenarbeit

Im Vorgriff auf die Veränderungen, die sich aus der geplanten EU-Verfassung ergeben, bereitet die EU derzeit eine Reform ihrer operativen polizeilichen Zusammenarbeit vor. Das sog. Haager Programm zur Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, das die Staats- und Regierungschefs der EU am 5. November 2004 verabschiedet haben, bildet hierfür die planerische Grundlage.¹ Danach soll die EU-Kommission bis Ende 2005 Vorschläge präsentieren, um den polizeilichen Informationsaustausch nach dem „Grundsatz der Verfügbarkeit“ zu organisieren. Konkret sollen die Polizeien der Mitgliedstaaten sich gegenseitig und zusätzlich Europol online-Zugriff auf alle ihre Datenbanken gewähren. Europol soll (im Zusammenwirken mit EUROJUST) zur Zentralstelle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden (organisierten) Schwermriminalität und des Terrorismus aufgebaut werden. Die bereits beschlossenen Rechtsakte zur Weiterentwicklung des EU-Polizeiamtes wollte man bereits Ende 2004 umgesetzt haben. Bis Anfang 2008 soll nun das in Art. III-276 des Verfassungsentwurfes angekündigte Europol-Gesetz erlassen sein. Zukünftige Erweiterungen der Europol-Kompetenzen sollen damit unkompliziert vonstatten gehen.

Schon jetzt beginnen will man auch mit den Vorbereitungen für den Aufbau des in Art. III-261 des Verfassungsvertrages vorgesehenen Ausschusses für Innere Sicherheit (COSI). Gemäss einem Papier des derzeitigen luxemburgischen Ratsvorsitzes² soll dem Ausschuss ein multidisziplinäres Verständnis von Innerer Sicherheit zugrunde gelegt werden. COSI solle der Bekämpfung und Verhütung von Straftaten ebenso dienen, wie dem Schutz vor terroristischen Anschlägen, dem Austausch sog. intelligence-Informationen, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Verhinderung von irregulärer Migration und Menschenhandel. Darüber hinaus sollen auch Fragen der Außengrenzsiche-

1 Ratsdok. 16054/04 v. 16.12.2004

2 Ratsdok. 6626/05 v. 21.2.2005

rung und der Bewältigung grenzüberschreitender Krisen- und Katastropheneinsätze mitbearbeitet werden.

COSI wäre danach für die Durchführung operativer Einsätze selbst nicht unmittelbar verantwortlich, sondern soll das gemeinsame operative Handeln der Mitgliedstaaten „sicherstellen“ und die operative Arbeit von Europol, Eurojust, der Europäischen Grenzschutzagentur, der antiterroristischen Koordinierungsstelle der EU (SitCen), der Task Force der Europäischen Polizeichefs (PCTF) sowie der EU-Anti-Korruptionsbehörde (OLAF) koordinieren. COSI erhielte damit die Funktion einer operativen Zentralstelle, die sich grundlegend von der bisher im sog. Art. 36-Gremium geleisteten Arbeit unterscheidet. Auf EU-Ebene ist man sich einig, dass sich damit das Gefüge polizeilicher und nachrichtendienstlicher Kooperationsstrukturen nachhaltig verändern würde.

Koordinationsfunktionen beanspruchen aber auch andere Gremien: Erst im vergangenen Jahr hatte z.B. die bislang eher nutzlose Task Force der Polizeichefs (PCTF) beschlossen, künftig nicht nur allgemeine strategische Debatten zu führen, sondern auch „zur Planung und Koordinierung operativer Maßnahmen beizutragen“.³ Hierfür will sie eine eigene operativen Struktur entwickeln und sich organisatorisch eng an Europol anbinden. Allerdings ist die PCTF auch für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und hat damit – ähnlich wie COSI – einen weitergehenden Aufgabenbereich als EUROPOL.

Bei ihrem ersten „operativen“ Treffen im Februar 2005 berieten die Polizeichefs über das von der niederländischen Präsidentschaft im letzten Jahr vorlegten „Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police (COSPOL)“, dessen Themen von Geldfälschung, über Cybercrime/Kinderpornografie und Organisierte Kriminalität in Osteuropa und Ex-Jugoslawien bis zum Terrorismus reichen.⁴ Die PCTF-Debatte verlief aber derart abgehoben, dass die deutsche Delegation vor Zeit- und Geldverschwendung warnte.⁵

Abgrenzungsprobleme wird COSI nicht nur hinsichtlich der PCTF und Europols haben, sondern auch in Bezug auf die Anti-Terror-Koordinierungsstelle der EU (Situation Centre - SitCen), einem Gremium der zweiten Säule der EU, das bislang der militärischen Zusammen-

3 Ratsbeschluss v. 19.11.2004 (Ratsdok.14615/04)

4 Ratsdok. 7470/05 v. 23.3.2005

5 Ratsdok. 7856/05 v. 5.4.2005

arbeit der EU diene. Seit dem 1. Januar 2005 soll SitCen auf Grundlage von Informationen sowohl der Polizei als auch der Auslands- und Inlandsgeheimdienste der Mitgliedstaaten strategische Analysen zur Terrorismusbekämpfung erstellen.⁶

Die Aufgabe von SitCen und sein Verhältnis zur PCTF, zu EUROPOL, zu den Ratsarbeitsgruppen „Terrorismus“ der zweiten und der dritten Säule, aber letztlich auch zu COSI ist noch nicht geklärt. Immerhin hatten sich der Rat für Inneres und Justiz im „Haager Programm“ die „Federführung“ für die „kohärente Nutzung der auf EU-Ebene zur Terrorismusbekämpfung zur Verfügung stehenden Instrumente“ von den Außenministern der EU zurück erobert. Vor diesem Hintergrund will die Terrorismus-AG der dritten Säule auf ihrer Mai-Sitzung das Verhältnis zu SitCen intensiv debattieren.⁷

Verbindungsdaten

Die Innen- und Justizminister der EU konnten auf ihrer Sitzung am 2. Dezember 2004 noch keine Einigung über den geplanten Rahmenbeschluss zur Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten erzielen. Am eigentlichen Anliegen aber, nämlich der längerfristigen Speicherung sämtlicher Teilnehmer-, Verkehrs- und Standortdaten von Telekommunikationsnutzern hält der Rat aber weiter fest.

Mit dem Rahmenbeschluss sollen alle Informationen erfasst werden, die zur Rückverfolgung und Identifizierung einer Kommunikationsquelle erforderlich sind: Einzelheiten zur Person, Kontaktinformationen zur Identifizierung der abonnierten Dienste, Daten über den Zeitpunkt und die Dauer eines Gespräches, über dessen Leitweg und Bestimmungsziel, über das Endgerät sowie über dessen räumlichen Standort zu Beginn und während eines Telekommunikationsvorgangs.

Bislang soll der Zugriff auf diese Daten nur der justiziellen Zusammenarbeit dienen.⁸ Unter anderem Schweden wünscht jedoch die Einbeziehung auch der bloß polizeilichen Zusammenarbeit. Die zuständige Ratsarbeitsgruppe will nun einen Kompromiss, der eine Verwendung der Daten für polizeiliche Zwecke zumindest nicht ausschließt. Deutsch-

6 Deutschland hat drei Mitarbeiter in das SitCen entsandt (BT-Drs. 15/3577, S. 8 f.).

7 Ratsdok. 7257/05 v. 14.3.2005

8 Ratsdok. 6566/05 v. 24.2.2005

land optierte dabei für eine Beschränkung auf schwere Straftaten, die Mehrheit der Mitgliedstaaten will dagegen eine Verwendung für sämtliche Straftaten zulassen. Und schließlich debattiert die Arbeitsgruppe darüber, wie lange die Provider die Daten zu speichern haben. Die Vorschläge reichen von mindestens sechs bis zu 48 Monaten. Bislang war eine Höchstspeicherungsdauer von 36 Monaten vorgesehen.

Ukraine

Der Machtwechsel und die Reformprozesse in der Ukraine haben zumindest bislang keine neuen Impulse für die polizeiliche Kooperation zwischen Brüssel und Kiew gebracht. Wieso auch? Auch ohne „orange Revolution“ waren die Bemühungen intensiv und – aus EU-Sicht – erfolgreich: Seit die EU und die Ukraine am 10. Dezember 2001 einen Aktionsplan für den Bereich Justiz und Inneres vereinbarten, hat Kiew eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen vorgenommen⁹: Mit der Ratifikation der Genfer Flüchtlingskonvention und dem Entwurf eines Asylgesetzes qualifizierte sich die Ukraine als Aspirantin für Gelder aus dem Aeneas-Programm der EU, mit dem sowohl die Möglichkeiten von Drittstaaten zur Flüchtlingsaufnahme als auch deren Fähigkeiten zur Abwehr von Flüchtlings- und Migrationsbewegungen erweitert werden sollen. „Fortschritte“ wurden u.a. bei den Verhandlungen über ein Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Ukraine erzielt. Kiew erhielt auch Gelder aus dem Tacis-Programm der EU-Kommission. Finanziert werden daraus eine neue Infrastruktur für den seit 2003 entmilitarisierten Grenzschutz sowie der nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel. Zufrieden zeigt sich die EU hier über die Arbeit ihrer grenzpolizeilichen Verbindungsbeamten in der Ukraine.

Am 21. Februar 2005 haben EU und Ukraine auch einen Aktionsplan im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik (für Drittstaaten am Rande der EU) beschlossen. Prioritäten der innen- und justizpolitischen Kooperation sollen erstens die Terrorismusbekämpfung, zweitens die Herausbildung rechtstaatlicher Strukturen in der Ukraine und drittens die Entwicklung einer gemeinsamen Visa- und Abschiebepolitik sein. (sämtlich: Mark Holzberger)

⁹ Ratsdok. 6736/05 v. 24.2.2005

Chronologie

zusammengestellt von Norbert Pütter

Dezember 2004

01.12.: „**Skinheads Sächsische Schweiz**“: Die Staatsanwaltschaft Dresden und das sächsische Landeskriminalamt durchsuchen Wohnungen von Mitgliedern der verbotenen Neonazi-Gruppe. 25 Beschuldigten wird vorgeworfen, die 2001 verbotene Organisation aufrechtzuerhalten.

03.12.: „**Al Aqsa**“-**Verbot bestätigt**: Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) billigt das Vereinsverbot, das der Bundesinnenminister im Sommer 2002 mit der Begründung verhängt hatte, Al Aqsa sammle Gelder für die palästinensische Hamas. Laut BVerwG ist es unerheblich, dass die Spenden für soziale Projekte von Hamas verwendet werden sollten. Wer für eine terroristische Organisation wie die Hamas Geld beschaffe, verstoße gegen den Gedanken der Völkerverständigung.

Durchsuchungen wegen Anschlagplänen: Während des Besuches des irakischen Ministerpräsidenten Ijad Alawi in Berlin durchsucht die Polizei neun Wohnungen in Stuttgart, Augsburg und Berlin und nimmt drei Iraker unter dem Verdacht fest, ein Attentat geplant zu haben. Waffen oder Sprengstoff werden nicht gefunden. Am 4.12. ergeht gegen die drei Männer Haftbefehl wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung (Ansar al-Islam).

Misshandlungsvorwürfe von Soldaten: Bundesverteidigungsminister Peter Struck teilt mit, dass 23 Ausbilder der Bundeswehr wegen entsprechender Beschuldigungen vom Dienst suspendiert und vier entlassen wurden.

07.12.: **Metin Kaplan**: Das BVerwG bestätigt die Rechtmäßigkeit der Abschiebung in die Türkei. Der Führer der 2001 verbotenen Organisation „Kalifatsstaat“ war im Oktober 2004 abgeschoben worden. Laut BVerwG bietet das Rechtssystem der Türkei Möglichkeiten, sich gegen die von Kaplan befürchtete Folter oder gegen unmenschliche Behandlung in der Haft zu wehren. Insofern habe kein Abschiebehindernis be-

standen. Am 20.12. beginnt in Istanbul die Gerichtsverhandlung gegen Kaplan, dem ein geplanter Anschlag auf die türkische Regierung und ein Umsturzversuch der türkischen Verfassungsordnung vorgeworfen wird.

08.12.: Installation von Abhörgeräten: Das Amtsgericht Bremen spricht die beiden Geschäftsführer einer Sicherheitsfirma von dem Vorwurf frei, den Einbau von Wanzen in den Büros zweier führender CDU-Politiker veranlasst zu haben. Der Hauptbelastungszeuge hatte vor Gericht die Aussage verweigert.

09.12.: Abschiebungsverfahren gegen Imam: Die Berliner Ausländerbehörde eröffnet das Verfahren gegen den Geistlichen einer Kreuzberger Moschee, dem Hetzreden vorgeworfen werden.

11.12.: PDS von „Extremistenliste“ gestrichen: Ein Sprecher des Bundesinnenministeriums teilt mit, dass die Partei von der Liste des Bundesamtes für Verfassungsschutz gestrichen wurde. Die Liste wird Antragstellern im Einbürgerungsverfahren vorgelegt. Sie sollen sich von den verzeichneten Organisationen distanzieren.

Razzia gegen die rechtsextremistische Szene: Wegen des Verdachts auf nicht genehmigten Getränkeausschank durchsucht die Berliner Polizei ein Lokal im Stadtteil Treptow. 130 PolizistInnen sind im Einsatz. Gegen 62 Gäste werden Platzverweise ausgesprochen, 13 Ermittlungsverfahren werden eingeleitet, vor allem wegen Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen. Eine CD und zahlreiche Papiere werden beschlagnahmt.

14.12.: „Lage- und Analysezentrum“: Bundesinnenminister Schily stellt der Öffentlichkeit das Zentrum zur Terrorismus-Abwehr in Berlin vor. Durch die engere Zusammenarbeit von Dienststellen des Verfassungsschutzes und des Bundeskriminalamtes sollen die Ressourcen zur Terrorbekämpfung gebündelt werden. Das Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten werde gewahrt. (S. auch S. xxxx.)

Karl Wienand verurteilt: Wegen seiner Beteiligung an den Schmiergeldzahlungen beim Bau der Kölner Müllverbrennungsanlage verurteilt das Landgericht (LG) Köln den früheren SPD-Politiker zu einer Bewährungsstrafe von zwei Jahren und einer Geldstrafe von 25.000 Euro.

Neues hessisches Polizeirecht: Der hessische Landtag beschließt eine Novellierung des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes, die neue bzw. erweiterte Befugnisnormen u.a. für die Videoüberwachung, den IMSI-

Catcher, die präventive Telefonüberwachung, den polizeilichen Todeschuss, die automatische Kfz-Kennzeichenerfassung, Identitätsfeststellungen, Observationen und technische Überwachungen vorsieht.

Entwurf eines neuen Hamburger Polizeigesetzes: Der Senat der Hansestadt beschließt eine Novellierung des Polizeirechts, die u.a. langfristige Aufenthaltsverbote, verdachtsunabhängige Personenkontrollen, die Videoüberwachung und den „finalen Rettungsschuss“ legalisieren soll.

15.12.: **Lauschangriff-Novelle:** Die Bundesregierung bringt ihren Gesetzentwurf zur Neufassung der akustischen Wohnraumüberwachung in den Bundestag ein. Im März 2004 hatte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die bestehenden Regelungen in der Strafprozessordnung für verfassungswidrig erklärt.

16.12.: **Sondereinsatzkommando stürmt falsche Wohnung:** Nach einem Hinweis, ein Dresdner Bordell-Betreiber verstecke Rauschgift und Waffen zu Hause, dringt die Spezialeinheit nachts in die Wohnung eines Nachbarn ein. Bevor der Irrtum entdeckt wird, werden der Nachbar und seine Lebensgefährtin – ein Polizist und eine Angestellte des Innenministeriums – auf dem Boden liegend gefesselt. Ihre beiden Hunde werden erschossen. Am 23.2.2005 teilt die Staatsanwaltschaft Dresden mit, dass der Einsatz rechtswidrig war.

17.12.: **Sperrung ausländischer Webseiten:** Nach einem Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Arnsberg war die durch die Bezirksregierung Düsseldorf verfügte Sperrung rechtmäßig. Die Klage von Internet-Providern gegen die Behörde blieb erfolglos. Die Anordnung hatte sich auf volksverhetzende und kriegsverherrlichende Homepages von Anbietern aus den USA bezogen. (Az.: 13 K 3173/02)

20.12.: **Urteil im Daschner-Verfahren:** Nach den Folterdrohungen gegen den Entführer Jakob von Metzlers verurteilt das LG Frankfurt den ehemaligen Frankfurter Polizeivizepräsidenten Wolfgang Daschner wegen Verleitung zur Nötigung im Amt zur niedrigst denkbaren Strafe. Es setzt eine Geldstrafe von 10.800 Euro zur Bewährung aus. Ein mitangeklagter Hauptkommissar wird wegen Nötigung im Amt zu einer Geldstrafe von 3.600 Euro auf Bewährung verurteilt (vgl. S. 69 ff.). Am 21.12. weist das BVerfG eine Verfassungsbeschwerde des Entführers ab, in der er unter Hinweis auf die gegen ihn eingesetzten verbotenen Vernehmungsmethoden ein Verfahrenshindernis geltend machte.

Anklage gegen Peter Michael Diestel: Die Potsdamer Staatsanwaltschaft teilt mit, dass sie Anklage gegen den letzten Innenminister der DDR erhoben hat. Diestel soll drei Mitbeschuldigte dazu verleitet haben, in einem Zivilrechtsstreit mit dem Liedermacher Wolf Biermann die Unwahrheit zu sagen.

28.12.: Überwachung durch das Zollkriminalamt: Die Neuregelung der Befugnis des Amtes zur Post- und Telekommunikationsüberwachung tritt in Kraft (s. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 79 (3/2004), S. 83).

Januar 2005

01.01.: Stasi-Unterlagenbehörde: Das Bundesinnenministerium gibt die Zuständigkeit für die „Birthler-Behörde“ an die Kulturstaatsministerin Christina Weiss ab, die dem Bundeskanzleramt untersteht.

03.01.: Berliner Demo-Statistik: Nach Angaben der Polizei ist die Zahl der Demonstrationen in der Hauptstadt erstmals seit der Wiedervereinigung gesunken. Im Jahr 2004 zählte die Polizei 2.400 Demonstrationen, im Jahr 2003 waren es noch 3.022.

Statistik der Drogentoten: Im Jahr 2004 starben nach Angaben der Drogenbeauftragten der Bundesregierung 1.344 Personen an den Folgen des Konsums illegaler Drogen – 143 weniger als im Vorjahr. Die Zahl der Drogentoten ist damit auf dem niedrigsten Stand seit 1989.

07.01.: Tod im Polizeigewahrsam: Ein Asylbewerber aus Guinea-Bissau stirbt bei einem Brand im Dessauer Polizeigewahrsam. Nach Darstellung der Polizei soll der Mann, der an Händen und Füßen gefesselt war, das Feuer selbst entzündet haben. Die Staatsanwaltschaft leitet ein Ermittlungsverfahren gegen drei Polizisten wegen Körperverletzung im Amt bzw. fahrlässiger Tötung ein.

Tod nach Brechmitteleinsatz: Ein 35-jähriger Mann aus Sierra Leone stirbt, 11 Tage nachdem ihm die Bremer Polizei Brechmittel verabreicht hatte. Während des Brechmitteleinsatzes war der vermeintliche Dealer ins Koma gefallen (s. S. 75 ff.). Am 25.1. erstatten 33 Bürger Anzeige gegen Innensenator Thomas Röwekamp wegen fahrlässiger Tötung, Körperverletzung und „Freiheitsberaubung in 1.000 Fällen“. In der Bürgerschaft wird ein Misstrauensantrag gegen den Senator abgewiesen.

12.01.: Razzia gegen ein islamistisches Netzwerk: Die bundesweite Aktion richtet sich gegen 22 Personen, die beschuldigt werden, Mitglied

in einer kriminellen Vereinigung zu sein, die u.a. mit gefälschten Pässen handeln und Ausländer illegal nach Deutschland schleusen soll. Zudem sollen die Beschuldigten extremistisches Gedankengut in volksverhetzender Art und Weise verbreitet haben.

Horst Mahler verurteilt: Das LG Berlin verurteilt den Rechtsanwalt wegen Volksverhetzung zu einer Haftstrafe von neun Monaten. Mahler hatte im September 2002 ein antijüdisches Pamphlet an Journalisten verteilt.

Luftsicherheitsgesetz: Bundespräsident Horst Köhler unterschreibt das Gesetz, wegen Zweifeln an dessen Verfassungsmäßigkeit empfiehlt er eine Klage vor dem BVerfG. Am 28.1. wird eine erste Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz eingelegt.

13.01.: **Rudolf Moshhammer tot:** In München wird der Modemacher ermordet. Zwei Tage später nimmt die Polizei den Täter in seiner Wohnung fest. Da die schnelle Identifizierung des Täters mit einem DNA-Abgleich gelang, setzt eine öffentliche Diskussion über die Ausweitung von DNA-Speicherungen ein.

14.01.: **Einbürgerungen:** Es wird bekannt, dass einige Bundesländer nach den Anschlägen vom 11.9.2001 Einbürgerungen wegen Sicherheitsbedenken zurückgenommen haben. Seit Anfang 2002 wird bei Einbürgerungen bei den Verfassungsschutzämtern nachgefragt.

19.01.: **Personal der Justizvollzugsanstalt Brandenburg/Havel:** Nachdem ehemalige Häftlinge im Fernsehen erneut schwere Anschuldigungen erhoben haben, weitet die Potsdamer Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen aus. Dreizehn JVA-Bediensteten war bereits 1999 vorgeworfen worden, Gewalt gegen Gefangene angewendet zu haben.

Zugang zu sicherheitsempfindlichen Bereichen: Das VG Frankfurt/Main weist die Klage eines Mannes ab, dem das Land Hessen den Zutritt zum Transitbereich des Frankfurter Flughafens verweigert hatte. Der deutsche Geschäftsmann vermittelt Pilgerreisen und wollte seine Kunden begleiten. Der im Libanon geborene Mann ist Mitglied der „Muslimbruderschaft“. Da nach Ansicht des Gerichts deren Ziele nicht mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen seien, sei die Zugangsverweigerung zu sicherheitsempfindlichen Breichen rechtmäßig.

Durchsuchung der Taqwa-Moschee: Die Staatsanwaltschaft Frankfurt/Main gibt bekannt, dass bei der Aktion im Juli 2004 kein belastendes Material gefunden wurde und die Ermittlungen eingestellt sind.

Rund 100 Polizisten hatten die Moschee durchsucht und Unterlagen beschlagnahmt, nachdem eine neunjährige Schülerin ausgesagt hatte, in den Räumen der Moschee würden Gewaltvideos gezeigt.

21.01.: Asylanträge auf den niedrigsten Stand seit 20 Jahren: Nach Angaben des Bundesinnenministeriums sank die Zahl der in Deutschland gestellten Asylanträge im vergangenen Jahr auf 35.607; 2003 waren noch 50.563 Anträge gezählt worden. Nur 960 Menschen wurden im vergangenen Jahr als Asylberechtigte anerkannt.

23.01. Wohnungen in Mainz und Bonn durchsucht: Bei einer Razzia wird umfangreiches Material sichergestellt. In Mainz werden ein Iraker und ein Palästinenser festgenommen. Ihnen wird vorgeworfen, Mitglied in der Terrororganisation Al Qaida zu sein. Am 24.1. erlässt der Bundesgerichtshof Haftbefehle wegen Mitgliedschaft bzw. Unterstützung einer ausländischen terroristischen Vereinigung.

25.01.: Brandenburg streicht 900 Stellen: Laut Mitteilung von Innenminister Jörg Schönbohm werden bei der Polizei des Landes bis 2009 900 Stellen wegfallen. Dies entspricht einem Abbau von rund 10%.

27.01.: Zollfahndung beschlagnahmt 150 Kg Kokain: Die bei Kontrollen im Rostocker Hafen entdeckten Drogen waren in einem aus Venezuela kommenden Kohlefrachter versteckt.

Februar 2005

02.02.: Bundesweite Razzia: Rund 200 Angehörige von Polizeien und Staatsanwaltschaften durchsuchen 33 Wohnungen und vier Geschäfte in sieben Bundesländern. Die Aktion richtet sich gegen 24 mutmaßliche Islamisten, gegen die wegen Verdachts auf Bildung einer kriminellen Vereinigung ermittelt wird. Umfangreiche Unterlagen werden sichergestellt.
Fußball-Wettskandal: 150 PolizistInnen durchsuchen in zehn Bundesländern Wohnungen und Büros. Gegen 25 Beschuldigte wird wegen banden- und gewerbsmäßigen Betrugs ermittelt.

03.02.: Mann von einem Polizisten erschossen: Der Mann war im bayerischen Karlskron vor einer Verkehrskontrolle geflüchtet. Der tödliche Schuss fällt bei dem Versuch, ihn festzunehmen.

04.02.: Beschlagnahme von Mobiltelefonen: Nach einem Beschluss des BVerfG darf die Polizei Handys nicht ohne richterliche oder staats-

anwaltschaftliche Anordnung beschlagnahmen und die im Gerät gespeicherten Daten auswerten. (Az.: 2 BvR 308/04)

08.02.: **551 rechtsextremistische Angriffe:** Nach Angaben der Beratungsstellen für Opfer rechter Gewalt wurden im Jahr 2004 in den fünf neuen Bundesländern und Berlin 805 Personen von Rechtsextremisten angegriffen. Dies entspricht dem Niveau des Vorjahres. Am 28.2. teilt das Bundesinnenministerium mit, dass die Polizeibehörden im Januar 745 rechtsextreme Straftaten (davon 39 Gewalttaten und 586 Propagandadelikte) registrierten.

10.02.: **Keine Ermittlungen gegen Donald Rumsfeld:** Generalbundesanwalt Kay Nehm lehnt Ermittlungen gegen den US-Verteidigungsminister wegen der Folter von Gefangenen im Irak ab. Für die Ermittlungen seien die Justizbehörden der USA zuständig.

12.02.: **Demonstration gegen die Sicherheitskonferenz:** In München kommt es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Demonstranten. 18 Demonstranten und zwei Polizisten werden verletzt. Von den 53 vorläufig festgenommenen Demonstranten werden vier „zur Verhütung weiterer Straftaten“ in Gewahrsam genommen.

18.02.: **Tod im Polizeigewahrsam:** In Magdeburg stirbt ein 51-jähriger Obdachloser, der in hilflosem Zustand von einem Rettungsdienst zur Polizei gebracht und in eine Gewahrsamszelle gesperrt worden war. Nach Stunden wurde er bei einer Routinekontrolle tot aufgefunden.

22.02.: **Keine Geldbuße für Atomtransport-Blockierer:** Nach einem Urteil des VG Schleswig müssen DemonstrantInnen die ihnen vom Bundesgrenzschutz für ihre Räumung in Rechnung gestellten 7.000 Euro nicht bezahlen. Bei ihrer Gleisblockade im März 2001 habe es sich um eine vom Grundgesetz geschützte Versammlung gehandelt. Die Einsatzkosten hätte die Polizei ggf. nur dann in Rechnung stellen können, wenn sie die Versammlung förmlich aufgelöst hätte. Dies war bei der Blockade unterblieben.

März 2005

01.03.: **„Bundesdeutsche Flüchtlingspolitik und ihre tödlichen Folgen“:** Die Antirassistische Initiative stellt die 12. Auflage ihrer Dokumentation vor. Demnach starben seit 1993 161 Flüchtlinge auf dem Weg nach Deutschland, 125 töteten sich angesichts drohender Abschiebung

selbst, 48 starben in der Abschiebehaft und fünf kamen während ihrer Abschiebung ums Leben.

04.03.: Länge der Untersuchungshaft: Das BVerfG unterstreicht den Anspruch auf ein angemessen schnelles Untersuchungsverfahren. Das Gericht gibt der Beschwerde eines Mannes statt, der seit zweieinhalb Jahren in U-Haft sitzt. (Az.: 2 BvR 109/05)

Prozess gegen Thomas Wüppesahl: Vor dem Hamburger Schwurgericht beginnt der Prozess gegen den ehemaligen Sprecher der Arbeitsgemeinschaft kritischer Polizistinnen und Polizisten. Ihm wird vorgeworfen, einen Überfall auf einen Geldtransporter und die Ermordung des Geldboten geplant zu haben.

07.03.: „Freikorps“ als terroristische Vereinigung: Das Oberlandesgericht Potsdam verurteilt zwölf junge Männer wegen Gründung bzw. Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung und schwerer Brandstiftung. 2003 hatten die damals zwischen 14- und 18-Jährigen die Organisation mit dem Ziel gegründet, die im Havelland lebenden Ausländer zu vertreiben. Eine Angeklagte wurde zu einer Jugendstrafe von viereinhalb Jahren Haft verurteilt; gegen die anderen Angeklagten wurden Bewährungsstrafen verhängt.

08.03.: „Kameradschaft Süd“: Im Münchener Prozess gegen vier Neonazis legen zwei Angeklagte umfassende Geständnisse ab, in denen sie sowohl von Schießübungen als auch von Anschlagsplänen berichten.

09.03.: Abschiebungen in 2004: Nach Angaben der Bundesregierung wurden im vergangenen Jahr 21.970 Personen auf dem Luftweg aus Deutschland abgeschoben. Die meisten Abschiebungen betrafen jugoslawische (4.421) und türkische (3.666) Staatsangehörige.

Neonazi-Gruppierungen verboten: Der Berliner Innensenator Ehrhart Körting verbietet die „Kameradschaft Tor“ und die „Berliner Alternative Süd-Ost“. Beide Organisationen zählen je 15 Mitglieder.

10.03.: Behördlicher Datenaustausch: Das BVerwG entscheidet, dass die Behörden eines Landes personenbezogene Daten nicht automatisch untereinander austauschen dürfen, da es sich dabei um einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung handelt. Die Weitergabe von Informationen über eine Mitgliedschaft bei Scientology durch das Bayerische Innenministerium an die Stadt München war damit rechtswidrig. (Az.: BVerwG 6 C 3.04)

„Landser“ als kriminelle Vereinigung: Der Bundesgerichtshof (BGH) bestätigt das Urteil gegen den Texter der Nazi-Band, Michael Regener. Bei der Band handele es sich um eine kriminelle Vereinigung. Regener war vom Kammergericht Berlin im Dezember 2003 zu dreieinhalb Jahren Haft verurteilt worden. (Az.: 3 StR 233/04)

18.3.: **Verschärfung des Versammlungs- und Strafrechts:** Der Bundesrat billigt die Novelle, die am 1.4. in Kraft tritt. Das Versammlungsrecht wird um Bestimmungen erweitert, nach denen Aufmärsche und Versammlungen an bestimmten Orten verboten werden können. Neben dem Berliner Holocaust-Mahnmal sollen die Länder jene Orte bestimmen. Zukünftig wird die öffentliche Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der Nazi-Herrschaft unter Strafe gestellt.

Einführung des digitalen Polizeifunks: Der Bundesinnenminister einigt sich mit den Landesinnenministern auf die Einführung der neuen Technik bis spätestens Ende 2010. Nach Schätzungen werden die Kosten des Netzaufbaus zwischen drei und vier Milliarden Euro betragen. Bereits zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006 soll der Digitalfunk in einigen WM-Austragungsorten zur Verfügung stehen.

23.03.: **Konto-Screening:** Das BVerfG lehnt eine einstweilige Anordnung gegen die neue Befugnis ab. Damit erhalten die Finanz- und Sozialbehörden ab dem 1.4.05 Zugang zu den Konto- und Depotstammdaten von Bankkunden. Über die Verfassungsbeschwerde wird das Gericht zu einem späteren Zeitpunkt entscheiden.

24.03.: **Stasi-Unterlagen über Helmut Kohl:** Nach jahrelangem Rechtsstreit wird ein kleiner Teil der Unterlagen über den Alt-Kanzler der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Nach Durchsicht der Papiere hatte Kohl seine Bedenken gegen eine Veröffentlichung zurückgezogen.

29.03.: **Bildung einer kriminellen Vereinigung:** Vor dem LG Flensburg beginnt der Prozess gegen fünf Rechtsextremisten aus Norddeutschland. Die Anklage wirft den 23- bis 30-jährigen Männern Herstellung und Handel mit volksverhetzendem und gewaltverherrlichendem Propagandamaterial vor.

Literatur

Zum Schwerpunkt

Terrorismus und Anti-Terrorismus sind verständlicherweise (wieder) zu einem publizistischen Megathema geworden. Im Folgenden beschränken wir uns auf eine kleine chronologische Auswahl aus der deutschen polizeilichen Fachpresse. Dabei vernachlässigen wir Hinweise auf die verschiedenen Schilderungen der drohenden terroristischen Gefahren und konzentrieren uns auf die polizeilichen Perspektiven und Elemente des „Kampfes gegen den Terrorismus“. Im Kern besteht die polizeiliche Bekämpfungsstrategie aus zwei Elementen: Erstens werden durch gezielte „Vorfeldarbeit“ die Möglichkeiten des Polizeirechts zur Datenerhebung, zur Infiltration und zur Einschüchterung und Verunsicherung potentieller terroristischer Milieus extensiv genutzt. Und zweitens werden Defizite im Hinblick auf Überwachungsmöglichkeiten und Sanktionspotentiale durch die unmittelbare Zusammenarbeit mit anderen Behörden auszugleichen gesucht.

Peilert, Andreas: *Islamistischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft*, in: *Die Polizei* 2002, H. 3, S. 61-70

Im November 2001 war der islamistische Terrorismus Thema der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes. In dem Beitrag werden Vorträge und Diskussionen, die stark unter dem Einfluss des 11.9.2001 standen, zusammengefasst. Bundesinnenminister Otto Schily präsentierte sein damals noch nicht verabschiedete Terrorismusbekämpfungsgesetz; der BKA-Präsident Ulrich Kersten forderte die – später nicht realisierte – eigenständige Vorfeldbefugnis für sein Amt. Die Vertreter von Politik, Polizei und Nachrichtendiensten plädierten für eine „intensivere Zusammenarbeit“ der Sicherheitsbehörden. Übereinstimmend wurde in der Schlussdiskussion – an der bezeichnenderweise auch ein Vertreter der Bundeswehr teilnahm – die Notwendigkeit einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ verneint: der Polizeiföderalismus müsse beigehalten werden, das Trennungsgebot stehe der direkten Zusammenarbeit von Polizei und Diensten nicht entgegen.

Klink, Manfred: *Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Zusammenhang mit den Anschlägen am 11.09.2001 in den USA – aus der Sicht des Bundes*, in: *Die Kriminalpolizei 2002*, H. 3, S. 84-89

Schneider, Dieter: *Bekämpfung des internationalen islamistischen Terrorismus nach dem 11. September – eine Daueraufgabe aus Sicht eines Landes*, in: *Die Kriminalpolizei 2002*, H. 3, S. 89-93

Neben den bekannten bundesgesetzlichen Novellierungen (Sicherheitspakete), der Gründung der „Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus“ und der Führung islamistisch-terroristischer Ermittlungsverfahren durch das BKA, weist Klink auf die Einrichtung des „Technischen Service-Zentrums“ (TeSiT) im BKA hin, das die Polizeibehörden mit Rat und Gerät bei der Überwachung und Auswertung elektronischer Kommunikation unterstützt. Schneider stellt die Reaktionen der baden-württembergischen Polizei vor. Der strategische Bekämpfungsansatz besteht in der zentralen Informationsbearbeitung, die auf der „dauerhaft angelegten dezentralen Erkenntnisgewinnung“ fußt und das Ziel verfolgt, „personen- und organisationsbezogene Zusammenhänge und Brennpunkte zu erkennen, Auswerteprojekte zu initiieren, Strukturermittlungen einzuleiten, Verdachtslagen zu konkretisieren und auf die Einleitung von Ermittlungsverfahren hinzuwirken“. Zur Erkenntnisgewinnung wird das gesamte Repertoire verdeckter Polizeimethoden eingesetzt. Bei „Verdachtsgewinnung“ und Bekämpfung sind möglichst viele Behörden einzubinden – von der Steuerfahndung bis zu den Hochschulen.

Ziercke, Jörg: *Neue Sicherheitsarchitektur für Deutschland*, in: *Kriminalistik 2002*, H. 6, S. 346-351

Der damalige Vorsitzende des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz – und heutige BKA-Präsident – gibt in diesem Beitrag einen Überblick über die Konzeptionen von IMK/AK II im Kampf gegen den Terror. Abgelehnt wird eine „Militarisierung der Inneren Sicherheit“ oder die Zentralisierung der polizeilichen Ermittlungsarbeit auf nationaler oder europäischer Ebene; das Trennungsgebot müsse gewahrt, gleichzeitig aber „ein intensiver und ständiger Informationsaustausch“ gewährleistet werden. Als „besondere kriminalstrategische Maßnahmen“ werden vorgestellt: ein tägliches Bundeslagebild mit den Erkenntnissen der deutschen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden „und sonstiger weltweiter Quellen“, die Rasterfahndung („zur Detektierung von sogenannten Schläfern ohne Alternative“), „Gefährderansprachen“ (offenkundig poli-

zeitaktisch umstritten), Maßnahmen gegen die „Schleusungskriminalität“ und gegen terroristische Gewalttäter, die als Flüchtlinge getarnt nach Deutschland einreisen.

Risch, Hedwig; Kemmesies, Uwe: *Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, in: Kriminalistik 2005, H. 1, S. 4-9*

Die BKA-Herbsttagung des vergangenen Jahres war wieder dem Thema Terrorismus – Anti-Terrorismus gewidmet. Der Verlauf der Tagung ist in diesem Aufsatz zusammengefasst. Bemerkenswert scheint der Vortrag von BKA-Präsident Jörg Ziercke gewesen zu sein. Nach seiner Ansicht dürfe man „bei der Betrachtung des Terrorismusphänomens nicht bei den Tätern verharren“. Es seien die zugrunde liegenden Ideologien, die Gruppierungen und personalen Beziehungen sowie das gesellschaftliche und kulturelle Umfeld zu betrachten. Das interaktive Geschehen von Täterpersönlichkeit, Ideologie und Umfeld sowie das „Wechselwirkungsgeschehen zwischen terroristischer Aktion und staatlicher Reaktion bestimme wiederum die Entwicklungsdynamik des terroristischen Geschehens“. Der nachfolgende Hinweis, auf eine im BKA gegenwärtig laufende Biographieanalyse, auf deren Basis Präventionsmöglichkeiten initiiert werden sollen, schränkt die praktische Bedeutung einer sozialwissenschaftlich aufgeklärten Perspektive wieder ein. Wird der Ansatz auf polizeiliches Maß kleingearbeitet, dann landet auch Ziercke bei den technokratischen Projekten der „Implementierung eines phänomenspezifischen Prognoseinstrumentariums“ und der „proaktiven Abwehr globaler terroristischer Gefahren“.

Würz, Wolfgang: *Die Zusammenarbeit der (Bundes-)Sicherheitsbehörden im Phänomenbereich islamistischer Terrorismus, in: Kriminalistik 2005, H. 1, S. 10-13*

In diesem Beitrag des Leitenden Kriminaldirektors aus dem Bundeskriminalamt wird die Arbeit des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums in Berlin-Treptow vorgestellt. Das Zentrum besteht aus zwei selbstständigen Teilen: dem „Polizeilichen Informations- und Lagezentrum (PIAZ)“ und dem „Nachrichtendienstlichen Informations- und Lagezentrum (NIAZ)“. Das Zentrum soll den Austausch, die Verdichtung und Bewertung vorliegender Informationen verbessern, es soll eine Arbeitsteilung in der „Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und Extremismus“ gewährleisten, und es soll die „Abstimmung und Koordi-

nation operativer Maßnahmen – auch im Vorfeld der Strafverfolgung“ leisten. Neben BKA und Bundesamt für Verfassungsschutz sind die Länderpolizeien (über Verbindungsbeamte) sowie der Bundesnachrichtendienst, das Zollkriminalamt, der Militärische Abschirmdienst, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und – anlassbezogen – weitere Behörden in die Arbeit des Zentrums eingebunden. Im Lagezentrum wird auch das „Informationsboard“ zum internationalen Terrorismus fortgeführt, dass seit 2001 existiert. Während diese „Plattform eines vertrauensvollen und konstruktiven Informationsaustausches“ von der polizeilichen Seite moderiert wird, finden unter der Geschäftsführung des Bundesamtes für Verfassungsschutz „Strukturanalysen“ (genannt wird ein Projekt „Ausbildungslager“) und Auswertungen zu einzelnen Fällen, zum islamistisch-terroristischen Personenpotenzial und zu dessen Ressourcen statt. Der polizeiliche Teil des Lagezentrums gehört zur Gruppe 3 (Staatsschutz) des Bundeskriminalamtes. Im PIAZ sind ca. 100 BKA-Beschäftigte tätig. „Es stellt damit“, so der Autor, „europaweit eine der größten Analyseeinheiten im Bereich der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus dar.“

Kruse, Robert: *Bekämpfung des islamistischen Terrorismus in Niedersachsen*, in: *Polizei-heute* 2005, H. 2, S. 38-43

In dieser Darstellung des Leiters des niedersächsischen Staatsschutzes wird exemplarisch deutlich, wie die Länderpolizeien sich auf den islamistischen Terrorismus eingestellt haben. Das niedersächsische Konzept, in Einklang mit den – nicht veröffentlichten – Empfehlungen aus der Innenministerkonferenz vom November 2003, besteht aus den Elementen: Anschlagplanungen unterbinden, Verdachtsgewinnung intensivieren, den Informationsstand über potentielle Täter und Anschlagziele optimieren, den Kontrolldruck erhöhen und die Bevölkerung sensibilisieren. Umgesetzt wurde dieses Konzept z.B. durch die gezielte Nutzung von ereignis- und verdachtsunabhängigen Kontrollen, durch die die „Islamistenszene“ verunsichert worden sei. Im LKA wurde eine operative Auswertungseinheit eingerichtet, in der die Erkenntnisse aus den polizeilichen Basisdienststellen mit außerpolizeilichen Daten und solchen aus „bestimmten OK-Deliktspfeln“ zusammengeführt werden sollen. Nachdem man sich seit 2003 mit dem regelmäßigen Informationsaustausch zwischen der Polizei und den drei Geheimdiensten im Rahmen von Arbeitsbesprechungen beschränkte, nahm Anfang 2005 ein

„Gemeinsames Informations- und Analysezentrum“ seine Arbeit auf, das „paritätisch“ mit MitarbeiterInnen des niedersächsischen Landesamtes für Verfassungsschutz und des Landeskriminalamtes besetzt ist. Das Zentrum ist räumlich im LKA untergebracht. Dem Trennungsgebot werde dadurch Rechnung getragen, dass die Fach- und Dienstaufsicht getrennt bleibe und dass die MitarbeiterInnen unmittelbaren Zugriff nur auf die Informationsbestände ihrer eigenen Behörde hätten.
(sämtlich: Norbert Pütter)

Peters, Butz: *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF, Berlin (Argon) 2004, 863 S., EUR 24,90*

Das dickleibige, reich mit Bildchen illustrierte Werk des Juristen, Journalisten und Buchautors Butz Peters geht darauf aus, die Geschichte der RAF vom Anfang bis zum Ende zu erzählen – vom Kaufhausbrand in Frankfurt, den Andreas Bader, Gudrun Ensslin u.a. am 2.4.1968 inszenierten, bis zur sog. Auflösungserklärung der RAF vom März 1998. Auf eine solche Geschichte der RAF, eines Gutteils ihrer aktiven Personen, ihrer Aktionen, ihrer Verlautbarungen, ihrer polizeilichen Verfolgung und ihrer Prozesse ist das zitatenreiche, zuweilen geschwätziges Buch beschränkt. Der Kontext der alten und neuen Bundesrepublik, in dem die RAF entstehen und wirken konnte, fehlt bei Peters vollständig. In diesem Sinne verspricht der Autor fälschlich „die Rekonstruktion dessen, was die RAF in Deutschland anrichtete.“ Peters präsentiert die RAF, die er ohne weitere Erörterung in drei Generationen teilt und doch wie eine Einheit behandelt, nahezu als reinen Akteur in der BRD und doch (fast) ohne die BRD.

Der Autor hat keine neuen Dokumente ausgegraben bietet Interpretationen allenfalls wie ein gerichtsbraver Reporter. Sein Buch enthält für Zeitgenossen keine neuen Aspekte. Es ist geradezu faszinierend bar aller eigensinnigen Fragen und folgerichtig auch bar aller nur hauchzarten analytischen Splitter. Am Ende seines Buches, nach 69 Kapiteln, traktiert der Autor schließlich dreizehn „Rätsel“ von der Art: „Wer gehörte zur dritten ‚Generation‘?“, „Wer waren die RAF-Mörder der dritten ‚Generation‘?“, „Wie fidel war Stammheim?“ ... Einzig die Frage, „warum die RAF niemals ein Wort des Mitleids für ihre Opfer gefunden hat – auch am Ende nicht“, hätte spannend beantwortet werden können, wenn denn nicht alle Spannung vom Anfang an ausgeschaltet worden wäre. An diesem rundum witzlosen Wälzer stört zusätzlich, dass selbst

sein einziger Vorzug, sein Zitatentum, verplumpt wird. Die Zitate werden nicht nachgewiesen. Auch darum gilt für dieses Buch nur ein Lesehinweis: in keiner Hinsicht empfehlenswert!
(Wolf-Dieter Narr)

Sonstige Neuerscheinungen

Kinzig, Jörg: *Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität*, Berlin (Duncker & Humblot) 2004, 849 S., EUR 98,-

Ein sperriger Titel, über 750 Seiten Text, ein Preis, der das Buch in Bibliotheken verbannt – trotzdem ist Kinzigs Habilitationsschrift eine weite Verbreitung zu wünschen. Wer sich zukünftig über „organisierte Kriminalität“ (OK) äußern will, tut gut daran einen Blick in diese Arbeit zu werfen. Dabei liegt der Vorzug der Untersuchung allerdings nicht darin, Neues über OK in Deutschland herausgefunden zu haben. Vielmehr zeichnet Kinzig zum einen Beginn, Verlauf, strategische, institutionelle und rechtliche Folgen der OK-Debatte nach. Zum anderen bestätigt er durch seine eigene Erhebung eine Reihe bekannter Vermutungen und Befunde.

Die Darstellung ist in 22 Kapitel gegliedert. In den ersten acht Kapiteln werden als „Rahmenbedingungen“ die Definitionen, Gefahrenprognosen, polizeistrategischen und rechtlichen Entwicklungen mit Bezug auf OK vorgestellt. Die Kapitel 9-11 (Forschungsstand, Statistiken, Lagebilder) dienen der engeren Vorbereitung der nachfolgend dargestellten Erhebung Kinzigs.

Ab S. 333 stellt der Autor seine eigene Untersuchung vor. Ihn interessiert, „wie organisierte Kriminalität und Strafjustiz miteinander verknüpft“ sind. In einem „breitflächigen Untersuchungsansatz“ will er „den gesamten Prozess der Verarbeitung dieser Kriminalitätsform“ in den Blick nehmen (S. 333). Er verspricht, einen Überblick über die strafrechtliche Verarbeitung und den „justiziellen Ertrag“ von OK-Verfahren zu liefern (S. 334). Derart soll auch geprüft werden, ob OK „eine sinnvolle juristische Kategorie“ darstellt (S. 336). Exemplarisch an den OK-Fällen in Baden-Württemberg sucht Kinzig diese Fragen zu beantworten. Methodisch stützt er sich auf die Aktenanalyse von 52 OK-Verfahren, auf die Teilnahme an Besprechungen über Lagebilderstellungen und Interviews mit zehn Personen, die in OK-Verfahren verurteilt worden waren.

Die detaillierte Analyse der Justizakten erlaubt, sowohl ein genaues Bild polizeilicher OK-Ermittlungen zu zeichnen (etwa zum Umfang verdeckter Methoden) als auch Einblicke in die „Kriminalitätswirklichkeit“ von OK zu gewinnen. Kinzig verfolgt in den 52 Komplexen den Verlauf vom Ermittlungsverfahren bis zum Urteil. Die Interviews mit den – vom Landeskriminalamt vermittelten – verurteilten OK-Tätern sollen diese Befunde mit der Insider-Perspektive konfrontieren.

Gemessen an den seit Jahrzehnten propagierten Bedrohungsszenarien fallen Kinzigs Befunde bescheiden aus. In keinem einzigen Verfahren wurden mehr als 20 Hauptbeschuldigte angeklagt; in 40 % der Fälle wurden noch nicht einmal die von der Definition mindestens geforderten drei Personen angeklagt. Sofern überhaupt eine feste Binnenstruktur bestand, war diese auf verwandtschaftliche bzw. ethnische Gemeinsamkeiten zurückzuführen; in der Regel habe gerade der illegale Status der OK-Aktionen „der Entstehung stabiler Strukturen entgegen“ gestanden (S. 771 ff.). Nach Kinzig besteht OK in Deutschland nicht aus festgefügt, strukturierten Personengeflechten. Die Regel seien am ökonomischen Vorteil orientierte Zweckbündnisse, die durch die Illegalität nicht stabiler, sondern fragiler als legale Strukturen seien. OK sei deshalb nur insofern ein sinnvoller Begriff, weil er für „schwer ermittelbare Kriminalität“ stehe (S. 779), für die sich „ein neues Ermittlungs- und Strafverfahren“ entwickelt habe (S. 788). Dessen zentrale Elemente – polizeiliche Generierung des Verfahrens, Dominanz verdeckter Methoden etc. – werden durch Kinzigs Studie erneut bestätigt.

Zu den Schwächen der Arbeit zählt der Umstand, dass die ersten 300 Seiten im Wesentlichen Bekanntes wiederholen. Bei seiner eigenen Erhebung schwankt der Autor zwischen der Analyse der „rechtlichen Bewältigungsformen“ und einer kriminologischen Bestandsaufnahme von OK. In beiden Ausrichtungen bleibt seine Analyse letztlich unbefriedigend. Kriminologisch reicht es wohl kaum, justizielle Aktenwahrheit mit der Selbststilisierung von Betroffenen zu kontrastieren. Und in der institutionellen Analyse scheut Kinzig vor klaren Bewertungen zurück. Denn wenn die besondere OK-Bedrohung offenkundig nicht vorhanden ist, dann entfällt die Legitimation für die in den 90er Jahren betriebene Entwertung rechtsstaatlicher Grundsätze und institutioneller Kontrollen.

(Norbert Pütter)

Herrmann, Horst: *Die Folter. Eine Enzyklopädie des Grauens, Frankfurt/M (Eichborn Verlag) 2004, 384 S., EUR 24,90*

Die Anwendung von Folter wird in Westeuropa allenfalls noch als schreckliches Schicksal von Flüchtlingen aus entlegenen Weltgegenden oder als Auswuchs bei Kriegshandlungen wie im Irak wahrgenommen. Hierzulande tut der aufgeklärte Mensch gern so, als sei sie heute nur noch ein Relikt aus den dunkelsten Zeiten des europäischen Mittelalters. Dass dies nicht so ist, bezeugen die Folterandrohung des Frankfurter Polizeivizepräsidenten Daschner gegen den Entführer Markus Gäfgen im Jahre 2002; die bekannt gewordenen Quälereien von Bundeswehrrekruten im Ausbildungslager Coesfeld 2004 sowie diverse Debatten im Kielwasser von islamistisch-terroristischen Anschlägen nach dem 11. September 2001, in denen die (Androhung von) Folter durchaus als geeignete Reaktion zur Erlangung von Informationen erachtet wird.

Insoweit ist Herrmanns Enzyklopädie ein durchaus aktuelles wenn auch wenig erquickliches Buch. In alphabetischer Reihenfolge von A wie Abhacken bis Z wie Zwangsjacke und quer durch die Jahrhunderte und Kulturen schildert der Autor die verschiedensten Foltermethoden. Schnell wird dabei deutlich, dass sich heutige Folterer gern an historischen Vorlagen bedienen und diese lediglich technisch weiterentwickeln. Klar wird auch, dass sexuelle Demütigungen wie im Gefängnis Abu Ghraib eine lange Tradition haben. Keinen Gefallen tut sich der Autor hingegen da, wo er ähnliche Foltermethoden mehrfach unter ihren diversen Bezeichnungen auflistet, statt sie unter einem Obergriff zusammen zu fassen und deren verschiedene Ausprägungen dabei entsprechend kenntlich zu machen. Weniger wäre hier mehr gewesen.

Auch Herrmanns Folterbegriff ist wenig hilfreich. Schwierig scheint es, die Selbstpeinigung von religiösen Fanatikern als Folter zu bezeichnen. Ein polizeilicher Schlagstockeinsatz ist sicherlich alles andere als erfreulich, von der systematischen Prügel- oder Schlagfolter aber dennoch um einiges entfernt. Wirklich problematisch wird das Buch allerdings dann, wenn der Autor mit der von ihm so bezeichneten „Datenfolter“ eigene „Folter“ einführt und damit Videoüberwachungen im öffentlichen Raum oder so genannte „babyphone“ in Kinderzimmern meint. Spätestens hier wird der klassische Folterbegriff endgültig verlassen.

(Otto Diederichs)

Summaries

Old and new terrorism – an introduction

by Norbert Pütter

The terrorist discourse has resurrected a well tried legitimation for the extension of the security apparatus. Strategies of proactive and infiltrating police methods are on the rise. Police, security services and military are being conflated. Liberal democratic standards are being suspended. The consensus of powerful states in the fight against terrorism is accompanied by the creation of an 'enemy within'.

Dragnet control after 11.9.2001

by Martina Kant

After 11.9.2001, the nation-wide dragnet control in Germany led to the collection and classification of personal data from around 8,3 million people. Several „sleepers“ (terror suspects) were not detected by this method and the flops and mishaps that accompanied the action are now revealed in a secret report by the Federal Crime Police Authority.

Anti-terrorism and immigration law

by Marei Pelzer

Anti-terror laws introduced after 11.9.2001 curtailed the rights of migrants and refugees. The new immigration law is a continuation of this actionist jurisprudence. Its centrepiece is the deportation of terror suspects without prior conviction.

The fight against terrorism as politics of power

by Norbert Pütter

Since the attacks of 11.9.2001, German law makers have given security services a series of new powers. They range from anti-money laundering measures to the right for the military to shoot down civilian airplanes. This article presents the proposed laws, the reaction by the opposition and the expected outcome.

Terror alarms in Germany and what's left of them

by Anja Lederer

Since 11.9.2001, also German politicians, police and security services have started talking about an increased threat of terrorist attacks. They remain abstract warnings intended to prepare the public sphere for new security measures.

Spanish anti-terrorist legislation

by Peio M. Aierbe

After 11.9.2001, the fight against ETA and the criminalisation of the Basque left movement remained high on the agenda of Spanish anti-terrorist politics. After the Madrid bombings of 11.3.2004, the new government has empowered the security service CNI to lead the fight against Islamic terrorism as well as massively extending the police force.

Thirty years anti-terrorist legislation in the UK

by Ben Hayes

The anti-terrorist laws passed since 1974 in the UK are characterised by extensive special powers for police. When the House of Lords declared detention without trial (introduced in 2001) to be illegal, parliament passed a new anti-terror law in March this year, introducing powers to restrict freedom of movement (amongst others by house arrest) without regular procedures and on the basis of secret „evidence“.

The “war on terrorism” in the U.S.

by Albrecht Funk

The U.S. “war on terrorism” has led to far-reaching changes: the National Intelligence Reform abolished the separation of external and internal security, the Patriot Act introduced new powers for the executive to infringe on U.S. citizens’ right to be free from arbitrary arrest and detention. Non-U.S. citizens, who have been declared “enemy combatants”, have been placed entirely outside the legal order.

Secret trials against terrorists? G8 models for the EU

by Tony Bunyan

In the “war against terrorism”, the G8 is trying to enforce new global standards: particularly the U.S. favours “special investigations techniques” and the use of “secret intelligence” as evidence in court whilst not disclosing its sources. In some European circles these demands are welcomed.

Switzerland: data collection by the Federal Police Office

by Heiner Busch

The reaction of the law commission of the Lower House of Parliament (*Nationalrat*) to the publication of an overview of the federal police’s data pool has been rather lethargic. The vast number of persons whose data is being stored in the Federal Police Office were barely taken notice of.

Instead of emetics – prison until the “excretion of evidence”

by Helmut Pollähne

After the death of the 35 year old Laye-Alama Condé from Sierra Leone, the city of Bremen intends to refrain from force feeding emetics to those suspected of drugs dealing: in future, if suspects do not take emetics voluntarily, the authorities will imprison them until the “evidence is excreted”.

Torture debate: sentence in the Daschner case

by Wolf-Dieter Narr

On 20.12.2004, the regional court in Frankfurt decided on a suspended sentence for the former deputy president of the Frankfurt police: to pay a fine, which is the lowest possible sentence in this case. In October 2002, Wolfgang Daschner had ordered his officers to threaten the kidnapper of an 11 year old boy with torture to force him to disclose the whereabouts of the child. The debate around this case portrays how relative the “absolute” torture ban really is.