

# **Schilys Terrorismusbekämpfungsgesetz:**

## **Der falsche Weg**

### **Stellungnahme von Bürgerrechtsorganisationen**

**zur Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2001  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus  
(Terrorismusbekämpfungsgesetz)  
– Drucksache 14/7386 –**

**Diese Stellungnahme wird von folgenden Organisationen unterstützt:**

- **Humanistische Union (HU)**, Vorsitzender: Dr. Till Müller-Heidelberg (info@humanistische-union.de)
- **Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV)**, Vorsitzender: Wolfgang Kaleck (wka@diefirma.net)
- **Internationale Liga für Menschenrechte**, Wahied Wahdat-Hagh, Laurent Faasch-Ibrahim (rechtsausschuss@ilmr.org)
- **Strafverteidigervereinigungen, Organisationsbüro**, Margarete v. Galen (m.v.galen@t-online.de), Jasper v. Schlieffen
- **Vereinigung Berliner Strafverteidiger**, Rüdiger Portius
- **Bürgerrechte & Polizei / CILIP**, Dr. Norbert Pütter, Martina Kant (info@cilip.de)
- **Deutsche Vereinigung für Datenschutz (DVD)**, Sönke Hilbrans (hilbrans@diefirma.net)
- **Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ)**, Vorsitzende: Irene Seifert, Prof. Dr. Martin Kutscha (Bundessekretaer@vdj.de)
- **Komitee für Grundrechte und Demokratie**, Sprecher: Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr (grundrechtekomitee@t-online.de)
- **Chaos Computer Club**, Sprecher: Andy Müller-Maguhn (andy@ccc.de)
- **JungdemokratInnen / Junge Linke, Bundesverband**, stellv. Bundesvorsitzende: Annett Mängel (AnnettMaengel@jdjl.org)
- **JungdemokratInnen/Junge Linke, Landesverband Berlin**, Vorsitzende: Katja Grote
- **Kampagne gegen Wehrpflicht, Zwangsdienste und Militär**, Ralf Siemens
- **Gustav Heinemann-Initiative**, Sprecher: Ulrich Finckh
- **Redaktion „ak analyse & kritik“**, Martin Beck
- **Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung e.V.** (fiff@fiff.de)
- **Flüchtlingsrat Berlin**, Jens-Uwe Thomas (buero@fluechtlingsrat-berlin.de)
- **„bis gleich...“ Initiative für die Freilassung und gegen den Paragraphen 129a**, Sprecher: Dominique John
- **Netzwerk Neue Medien**, Jan Schallaböck, Ralf Bendrath, Markus Beckedahl
- **Redaktion „Ossietzky“**, Eckart Spoo (espoo@t-online.de)
- **AG gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung (agisra)**, Christiane Howe
- **Bundesverband NEUES FORUM**, Sprecher: Dr. Sebastian Pflugbeil (Pflugbeil.KvT@t-online.de)

<b>Vorbemerkung</b>	<b>4</b>
<b>1. Zum Kontext des Sicherheitspaketes</b>	<b>5</b>
1.1 Das Sicherheitspaket in gesetzgeberischer Kontinuität	5
1.2 Fehlende Geeignetheit und fehlende Verhältnismäßigkeit	6
<b>2. Ausländer- und Asylrecht</b>	<b>8</b>
2.1 Einreiseverweigerung und Ausweisungserleichterungen	9
2.2 Einschränkung des Flüchtlingsschutzes	11
2.3 Erweiterung der zu erfassenden und zu speichernden Daten; Ausweitung der Befugnisse für die Informationsübermittlung zwischen BKA/BND/BfV u.a.	12
<b>3. Zur Neuregelung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes</b>	<b>14</b>
3.1 Die bisherige rechtliche Situation	14
3.2 Gesetzeslage nach der beabsichtigten Änderung	15
3.3 Wertung	18
<b>4. Datenschutz im Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetzes</b>	<b>20</b>
<b>5. Stellungnahme zu den Teilbereichen Telekommunikation und Datenschutz</b>	<b>24</b>
5.1 Verfassungsschutz: „All your data belong to us.“	25
5.2 Militärischer Abschirmdienst (MAD): alle männlichen Jugendliche	27
5.3 Bundesnachrichtendienst (BND): Finanzdaten, Telekommunikation	28
5.4 Abschließende Bemerkung	28
<b>6. Ausbau von BKA, BGS und Nachrichtendiensten durch das „Anti-Terror-Paket“</b>	<b>28</b>
6.1 Das BKA-Gesetz	28
6.2 Neue Kompetenzen für den Bundesgrenzschutz	31
6.3 Ausbau der Nachrichtendienste	32
<b>7. Maßnahmen im Straf- und Strafprozessrecht</b>	<b>34</b>
7.1 Zur geplanten Einführung einer Kronzeugenregelung	34
7.2 Zum Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes § 129 b StGB (Bundestagsdrucksache 14/7025)	37
7.3. Auswirkungen der Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf das Strafverfahren	39
<b>8. Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene</b>	<b>40</b>
8.1 Darstellung der geplanten Maßnahmen	40
8.2. Vorläufige Analyse	41
<b>9. Gesetze, die vor dem Terrorismus schützen sollen, jedoch nur Schaden bewirken: eine kleine grundrechtlich begründete rechtsstaatliche Summe</b>	<b>44</b>

## Vorbemerkung

Der durch den Entwurf des „Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ eingeschlagene Weg führt in die falsche Richtung. Statt einer angemessenen Antwort auf terroristische Gewalttaten und Gefährdungen, setzt er die innen- und justizpolitische Tendenz der letzten Jahrzehnt fort, indem sich symbolische Gesetzgebungspolitik mit den Wünschen der Sicherheitsapparate verbindet. Im Ergebnis werden nicht nur ineffektive und überflüssige Ermächtigungen geschaffen, sondern rechtsstaatlichen Errungenschaften und der politischen Kultur wird nachhaltig erneuter Schaden zugeführt.

Im Folgenden werden wir zunächst diesen allgemeinen Kontext des „Terrorismusbekämpfungsgesetzes“ würdigen (1.). Daran anschließend untersuchen wir ausgewählte Regelungsbereiche. Im 2. Kapitel werden die Vorschläge für das Ausländer- und Asylrecht kritisch kommentiert. Werden die Vorschläge umgesetzt, so wird die informationelle Sonderbehandlung von Ausländern und deren Überwachung erheblich ausgeweitet. Diese Regelungen werden dazu beitragen, dass gesellschaftliche Klima gegenüber Nichtdeutschen weiter zu verschärfen. Im 3. wird das Sicherheitsüberprüfungsgesetz untersucht. Dessen Novellierung wird zu dazu führen, dass weitere Personenkreise in den Visier des Verfassungsschutzes gelangen werden. Die datenschutzrechtlichen Aufweichungen, die der Entwurf vorsieht, werden im 4. Kapitel dargelegt. Wie im 5. Kapitel, in dem die erweiterten Möglichkeiten zur Telekommunikationsüberwachung vorgestellt werden, wird das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ den vermeintlichen Notwendigkeiten des Anti-Terrorismus geopfert. Im 6. Kapitel werden die neuen Kompetenzen für die Bundespolizeien und die Geheimdienste des Bundes kommentiert. Der Entwurf führt zu einer weiteren Verschiebung zugunsten des Bundes auf Kosten der Länder, und er verwischt weiter die Grenze zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten. Im 7. Kapitel werden die Konsequenzen der Vorschläge für das Straf- und Strafprozessrecht analysiert: Der Entwurf sowie die in seinem Umfeld diskutierten Vorschläge tragen zur weiteren Verpolizeilichung des Ermittlungs- und Strafverfahrens bei. Die auf europäischer Ebene vorgeschlagenen operationellen und legislativen Maßnahmen werden im 8. Kapitel vorgestellt und gewürdigt. Sie sind zwar nicht Bestandteil des Gesetzes, gehören aber sowohl aufgrund des zeitlichen Zusammenhanges der zu treffenden Entscheidungen – der EU-Gipfel wird am 13.-15. Dezember in Laeken/Belgien stattfinden – und um der inhaltlichen Vollständigkeit willen in eine umfassende Kritik der vorgesehenen Maßnahmen. Abschließend werden in der Schlussbemerkung (Kapitel 9) die fatalen Konsequenzen dieser Maßnahmen für die Grundrechte von Millionen Bürgern/Bürgerinnen und für die Gesellschaft insgesamt dargestellt.

Die Stellungnahme wird im Namen der aufgeführten Bürgerrechtsorganisationen abgegeben, die sich schon im Rahmen einer Pressekonferenz am 24.10.2001 die Gesetzesvorhaben unter dem Titel „Die falsche Antwort auf den 11. September : Der Überwachungsstaat“ kritisiert hat. Die einzelnen Kapiteln sind von den namentlich benannten Autorinnen und Autoren verfasst worden, geben aber in ihrer Gesamtaussage die Meinung aller aufgeführten Organisationen wieder.

## 1. Zum Kontext des Sicherheitspaketes

### 1.1 Das Sicherheitspaket in gesetzgeberischer Kontinuität

In der Öffentlichkeit werden vor allem die totale staatliche Überwachung oder das Bild des „Big Brother“ verwendet, um die Veränderungen der Architektur der inneren Sicherheit durch Innenminister Schily zu kennzeichnen. Diese Begriffe sind nicht zutreffend, da sie unterstellen, es gäbe bei den derzeit politisch und polizeilich Verantwortlichen einen Willen zur Überwachung der gesamten Bevölkerung, der in dieser Pauschalität derzeit nicht erkennbar ist. Vielmehr drücken sich in dem aktuellen Sicherheitspaket Tendenzen der Innen- und Rechtspolitik aus, die die gesamten 90er Jahre prägten.

Diese Tendenzen führen zu schwerwiegenden Eingriffen in rechtsstaatliche Grundsätze. Der demokratische Rechtsstaat ist gekennzeichnet

- durch ein Schuldstrafrecht und klar ausgewiesene Strafzwecke,
- durch enge strafprozessuale Eingriffsvoraussetzungen,
- durch klare polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlagen, insbesondere der Gefahr als Anknüpfungspunkt polizeilicher Maßnahmen, und
- eine der Rechtsweggarantie des Grundgesetzes gerecht werdende gerichtliche Kontrolle.

Stattdessen setzten sich in den letzten Jahren Konzepte zu einem Sicherheits- oder Krisenbekämpfungsstaat durch. Beispielhaft lässt sich dies an den verdachtsunabhängigen Abhör- und Datenübermittlungskompetenzen des Bundesnachrichtendienstes nachvollziehen. Die durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz 1994 eingeführte Befugnis wurde nach dem entsprechendem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.07.1999 durch die rot-grüne Regierung Anfang 2001 teilweise neu gefasst wurde. Zu dieser Neufassung hatten DVD und RAV in einer gemeinsamen Presseerklärung ausgeführt, dass sich das Artikel-10-Gesetz „verschlimmbessert“ hätte. Bündnis 90/Die Grünen hätten den Kampf gegen die Vergeheimdienstlichung der inneren Sicherheit aufgegeben im Tausch gegen einige datenschutzrechtliche Verbesserungen (vgl. die Homepage [www.rav.de](http://www.rav.de)). Im Übrigen ist gegen das Artikel-10-Gesetz eine Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strasbourg anhängig.

Das G10-Gesetz weist dieselbe Richtung auf wie das aktuelle Schily-Sicherheitspaket: geheimdienstliche und polizeiliche Strukturen werden geschaffen und auf den jeweiligen Bestand moderner Technologien gebracht, nicht unbedingt um aktuell bei inneren und äußeren Konflikten zu intervenieren, sondern um „auf Vorrat“ Verfahren und Ermächtigungen bereitzuhalten, die nach Gutdünken der Apparate der Inneren Sicherheit eingesetzt werden können.

Damit korrespondiert eine mittlerweile fast 15-jährige Tradition von Gesetzesaktivismus und symbolischer Politik im Bereich des Strafrechts und des Polizeirechts. Nach dem Wegfall der Blockkonfrontation und dem Ende des Kalten Krieges wurde jede sich bietende Gelegenheit genutzt, um innere und äußere Bedrohungen wie organisierte Kriminalität, Einheitskriminalität, Betäubungsmittelkriminalität, Rechtsradikalismus, Hooligans oder Sexualstraftaten zum

Anlass zu nehmen, um Gesetzesänderungen mit teilweise weitreichenden Folgen durchzusetzen. Nur zwei Beispiele: Das DNA-Feststellungsgesetz wurde unter dem Eindruck von schwersten Sexualstraftaten geschaffen, mittlerweile muss sich jeder Strafverteidiger fast alltäglich mit Anordnungen von DNA-Feststellungen wegen Körperverletzungen oder politischer Delikte wie Landfriedensbruch auseinandersetzen. Die drastischen Maßnahmen, die gegen Hooligans im Passgesetz beschlossen wurden, nämlich Passbeschränkungen und Meldeauflagen, wurden im Sommer 2001 erstmals im größeren Umfang gegen Globalisierungskritiker im Vorfeld der Treffen in Salzburg und Genua eingesetzt. Fast alle Gesetzesprojekte zeichnen sich dadurch aus, dass sie ohne Evaluierung und ohne Befristung nicht nur für die Fälle geschaffen werden, für die sie ursprünglich vorgesehen waren, sondern sie auf eine wesentlich größere Anzahl von Fällen anwendbar sind. Selbst wenn bei Einführung bestimmter gesetzlicher Maßnahmen eine breite Anwendung der Gesetze nicht durchsetzbar ist, sind die technischen und organisatorischen Strukturen zunächst geschaffen und können dann entweder in der Verwaltungspraxis oder durch weitere Gesetzesänderungen auf eine Vielzahl von ursprünglich nicht erfassten Fällen ausgeweitet werden.

Dies alles ist seit Jahren bekannt und wird von Berufsverbänden sowie kritischen Kommentatoren immer wieder beanstandet. Übertroffen wird diese Entwicklung durch die nun auf dem Tisch liegenden Schily-Sicherheitspakete vom Herbst 2001. Unter dem Titel Terrorismusbekämpfung sollen zahlreiche Gesetze geändert werden, die mit Terrorismusbekämpfung von vornherein nichts zu tun haben und die vor allem in ihrer Anwendung von vornherein nicht auf „Terrorismusbekämpfung“ beschränkt sind.

## **1.2 Fehlende Geeignetheit und fehlende Verhältnismäßigkeit**

Absurderweise hat sich in der Öffentlichkeit die Diskussion nach dem 11.9. 2001 teilweise so entwickelt, dass nicht der Staat und die Befürworter eines repressiven Vorgehens die geplanten Maßnahmen akribisch begründen und dann gemessen an dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Geeignetheit der Maßnahme zur Terrorismusbekämpfung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Grundrechte) rechtfertigen müssen. Vielmehr werden die Kritiker solcher Gesetzgebungsvorhaben immer wieder dazu aufgefordert, doch eigene Vorschläge zu machen, denn, so lautet das Totschlagargument, „man müsse doch schließlich angesichts dieser Bedrohung etwas tun“.

Dieser Einwand geht grundlegend an der Sache vorbei. Denn im Verhältnis Staat – Bürger ist der Staat stets nachweis- und begründungspflichtig für Grundrechtseingriffe und dieser Nachweis- und Begründungspflicht ist das Bundesinnenministerium bis jetzt nicht ausreichend nachgekommen, wie nachfolgend darzulegen sein wird.

Die Öffentlichkeit insgesamt, aber auch Bürgerrechts- und Anwaltsorganisationen sind aufgrund der Eile und Hektik des Gesetzgebungsverfahrens und der fehlenden Informationen nicht in der Lage, die Tatsachengrundlagen für die Gesetzesvorhaben nachzuprüfen. Die Geschwindigkeit, mit der das Gesetzgebungsverfahren betrieben wird – nach dem Willen des Bundesinnenministeri-

ums soll es vor Weihnachten abgeschlossen sein –, ist in der Sache nicht begründet. Dies gilt vor allem für die Teile der Sicherheitspakete, die von vornherein erst mittel- und langfristig praktischen Nutzen entfalten können. Es ist unerträglich, dass das Bundesjustizministerium in einer ersten Stellungnahme zu dem Vorentwurf zum Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 17. Oktober 2001 deutliche und scharfe rechtliche Kritik an zahlreichen vorgesehenen Regelungen äußert und ausdrücklich feststellt, dass es sich nur um erste Prüfung handelt und weitere Stellungnahmen vorbehalten bleiben, dass aber anschließend nur ein Teil der Kritik des BMJ umgesetzt wird und vor allem eine umfassende inhaltliche Erörterung des gesamten Projektes aufgrund der Hektik des Verfahrens nicht stattfinden kann. Unter anderen hat keine Diskussion darüber stattgefunden, den Gesetzentwurf auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zu beschränken – was im Übrigen auch das BMJ angeregt hat.

Derzeit gelangen ohnehin nur durch Polizei und Geheimdienstapparate gefilterte, sich teilweise widersprechende Informationen an die Öffentlichkeit. Diese ist derzeit schlicht und einfach nicht in der Lage nachzuprüfen, in welcher Weise die Attentäter von New York und Washington organisiert waren, wie sie die Attentate vorbereitet und durchgeführt haben und inwieweit weitere Anschläge zu erwarten sind. Damit fehlt die Grundlage für den zweiten sehr wichtigen Schritt, nämlich eine Einschätzung darüber, inwieweit herkömmliche polizeiliche und strafprozessuale Kompetenzen ausreichen, um einerseits die notwendigen Ermittlungen gegen die Attentäter durchzuführen und zum anderen vor weiteren Anschlägen zu schützen. Dabei wird derzeit oft der fatale Fehler begangen, dass mit einem Kenntnisstand über die Attentäter argumentiert wird, wie er sich **nach** Ermittlungen durch Tausende von Ermittlern aus Dutzenden von Ländern nach dem 11. September darstellt. Es müssten aber alle Maßnahmen akribisch darauf hin untersucht werden, ob sie bei einem Kenntnisstand **vor** dem 11.09.2001 überhaupt geeignet gewesen wären, über die Organisation und die Personen der Attentäter Informationen zu beschaffen und ihre Handlungen zu verhindern.

Zu fordern ist also von der Bundesregierung die umfassende Information der Öffentlichkeit über die Erkenntnisse zu den Attentätern und über zukünftige aus ihrem Kreise drohende Gefahren.

Die an der Ausarbeitung dieser Stellungnahme beteiligten Bürgerrechtsorganisationen kommen zu dem Schluss, dass – was im Einzelnen nachzuweisen ist – ein wesentlicher Teil der im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen

- ungeeignet ist, den vorgegebenen Zweck der Terrorismusbekämpfung zu erfüllen (besonders evident ist dieser Schluss u.a. bei den tausendfachen Sicherheitsüberprüfungen bei sogenannten sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten, bei den millionenteuren biometrischen Merkmalen in Personalausweisen und Pässen und bei der Kronzeugenregelung) und
- nicht erforderlich ist, also die herkömmlichen polizeilichen und strafprozessualen Mitteln bei vielen vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen würden und insofern kein Handlungsbedarf des Gesetzgebers besteht.

Die Prüfung der Geeignetheit und der Erforderlichkeit der Maßnahmen sind die ersten beiden Stufen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der bei allen

Grundrechtseingriffen anzuwenden ist. Schon auf dieser Ebene scheitern fast alle der vorgeschlagenen Regelungen. Dazu kommt – und dies macht das Terrorismusbekämpfungsgesetz so gefährlich –, dass viele der Maßnahmen auch im engeren Sinne unverhältnismäßig sind, also der Ertrag den angerichteten Schaden für die Grundrechte vieler tausender Menschen und den sozialen demokratischen Rechtsstaat als Ganzen nicht aufwiegen kann.

(Wolfgang Kaleck, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein)

## **2. Ausländer- und Asylrecht**

Das Antiterrorpaket II enthält einen weiten Maßnahmenkatalog, der eine umfassende Überwachung von Ausländern und ihren Kontaktpersonen ermöglicht. Da der Katalog sich weder an dem erklärten Ziel „Terrorismus/Extremismusbekämpfung“ orientiert noch darauf beschränkt, ist er in seiner Gesamtheit abzulehnen.

Der Maßnahmenkatalog offenbart, dass es allein die Ausländereigenschaft ist, die Ansatz und auslösendes Moment für eine lückenlose und unbeschränkte Überwachung durch sämtliche deutsche Behörden – von Sozialbehörden bis zum Verfassungsschutz und Militärischem Abschirmdienst – darstellt.

Durch einen verbesserten Informationsfluss zwischen Ausländer- und Asylbehörden sowie Sicherheitsbehörden soll es angeblich gelingen, den Aufenthalt ausländischer Bürger mit möglichem extremistischem Hintergrund deutlicher zu erkennen und zu kontrollieren. Diese Annahme ist falsch.

Was fehlt ist eine Analyse der Versäumnisse. Damit würde eine rigorose Überwachung sämtlicher ausländischer BürgerInnen und deren (auch deutschen) Kontaktpersonen entbehrlich. Die bisherigen Möglichkeiten der Datenerhebung, Datenspeicherung und Ausländerüberwachung sind sehr wohl ausreichend, um eine Wiederholung von Anschlägen – wie die vom 11.09.2001 – zu verhindern. Dies ergibt sich insbesondere aus den durch die Bundesanwaltschaft und das BKA mitgeteilten Erkenntnissen, die aufgrund der alten Rechtslage erhoben wurden. Dass es nicht bereits vorher zu einer konkreteren Aufklärung und Überwachung des betroffenen Personenkreises gekommen ist, basierte offensichtlich auf einer Fehleinschätzung der Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden – und nicht aus einem Mangel an Information.

Offenkundig ist, dass mit Mitteln des Polizeistaats, auch bei 100 %iger Überwachung, erneute Anschläge, die sich nicht an alten Mustern orientieren, nicht zu verhindern sind. Ist eine solche Sicherheit nicht zu erlangen, aber die bestehende Gesetzlage ausreichend, um eine Wiederholung zu verhindern, dann stellt sich einmal mehr die Frage nach dem tatsächlichen Sinn und der Rechtfertigung für die vorgesehenen Maßnahmen.

Was im Ergebnis nach Umsetzung der angeblichen Antiterrormaßnahmen im Ausländer- und Asylbereich bleiben wird, ist eine Totalüberwachung von Ausländern und Flüchtlingen unter Hinnahme der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 GG), der Verletzung des informationellen Selbstbestimmungsrechtes (Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs.1 GG) sowie eine weitere Aushöhlung

des Asylgrundrechts ( Art. 16a GG). Sämtliche Maßnahmen des Anti-Terrorpakets, soweit sie das Ausländer- und Asylrecht betreffen, sind in den Zuwanderungsgesetz-Entwurf übernommen und eingearbeitet worden. Sie werden damit ein grundsätzlicher Bestandteil des neuen Ausländer-/Asylrechts und verändern damit nochmals den Charakter des neuen Regelwerks.

## **2.1 Einreiseverweigerung und Ausweisungserleichterungen**

### **a. Erweiterung der zwingenden Versagungsgründe § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG**

Neu: Ein Ausländer, der

- die freiheitlich demokratische Grundordnung oder die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland gefährdet oder
- sich bei der Verfolgung politischer Ziele an Gewalttätigkeiten beteiligt oder,
- öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft oder
- mit Gewaltanwendung droht oder
- einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt oder,
- eine derartige Vereinigung unterstützt

darf künftig

- kein Visum,
- keine Aufenthaltsgenehmigung erhalten und
- seine Aufenthaltsgenehmigung darf nicht verlängert werden.

Die Erweiterung der zwingenden Versagungsgründe war und ist nicht erforderlich, wenn erklärtes Ziel im Rahmen der Terrorismusbekämpfung die Verhinderung der Einreise und des Aufenthaltes sein soll. Bereits bei jetziger Rechtslage (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AuslG) kann die Aufenthaltsgenehmigung in der Regel versagt werden, wenn der Aufenthalt des Ausländers aus einem sonstigen Grunde Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt oder gefährdet. Dazu dürfte unstreitig der konkrete Terrorismus-/Extremismusverdacht gehören.

Der jetzt gefasste neue Tatbestand des § 8 AuslG ermöglicht unter anderem die Abschiebung und Einreiseverweigerung von sogenannten „Positivstaatlern“, wozu insbesondere auch EU-Staatsangehörige gehören. Nach der Neuregelung können unproblematisch Globalisierungsgegner aus dem europäischen Ausland abgeschoben (bzw. die Einreise verweigert werden), unabhängig davon, ob sie tatsächlich an gewalttätigen Auseinandersetzungen beteiligt sind oder waren. Schon die Parole: „Nieder mit ...“ („öffentlich zur Gewaltanwendung aufruft“) oder eine geballte Faust auf einer Demonstration oder Kundgebung („mit Gewaltanwendung droht“) lässt sich unter den neuen Tatbestand subsumieren. Auch jeder Demonstrationsteilnehmer, der sich gegen ein Terrorregime wendet und mit Befreiungsorganisationen nur im Ansatz solidarisiert, fällt unter die Erweiterung des § 8 AuslG.

Bei dieser viel zu weiten und vor allem überflüssigen Regelung sind jetzt schon Kollisionen mit EU-Recht absehbar, da die Freizügigkeit gerade auch von EU-Bürgern in rechtswidriger Weise eingeschränkt wird.

Bereits die Tatsache, dass der Gesetzentwurf dem Bundesinnenminister oder einer von ihm bestimmte Stelle erlauben will, „in begründeten Fällen Ausnahmen“ hiervon zulassen, zeigt, dass sich diese Regelung gegen eine ganz andere Personengruppe als angebliche Terroristen/Extremisten richtet.

### **b. Erweiterung der Regelausweisungsgründe § 47 Abs. 2 AuslG**

Neu: Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 5 AuslG (siehe oben) soll nun eine bereits erteilte gültige Aufenthaltsgenehmigung in der Regel widerrufen und der Ausländer ausgewiesen und abgeschoben werden. Eine Ausweisung bedeutet immer eine ausländerrechtliche Sanktion mit der Folge, dass der Betroffene einem unbefristeten Einreiseverbot – und zwar nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in sämtliche Schengen-Staaten – unterliegt und ausgeschrieben wird.

Diese Regelung dürfte ebenfalls mit EU-Recht kollidieren. Dies gilt um so mehr, als die Regelausweisung der Ausländerbehörde in ihren Entscheidungen kaum mehr Ermessen eröffnet.

Neu ist die Vorschrift, dass in der Regel Widerrufs-, Ausweisungs- und Abschiebungsgründe derjenige Ausländer setzt, der gegenüber der Ausländerbehörde oder der deutschen Auslandsvertretung

- frühere Aufenthalte in der Bundesrepublik Deutschland verheimlicht hat (oder),
- frühere Aufenthalte in anderen Staaten verheimlicht hat (oder),
- in wesentlichen Punkte falsche oder unvollständige Angaben zu Verbindung zu Personen oder Organisationen macht, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig sind (§ 47 Abs. 2 Nr. 5 AuslG Neu).

(Nur, wenn der betroffene Ausländer bereits im Besitz einer Aufenthaltsberechtigung oder unbefristete Aufenthaltserlaubnis, wird diese Regelausweisung zu einer Ermessensausweisung.)

Diese Maßnahmen verschärfen zwar das Ausländerrecht, sie sind aber eindeutig hinsichtlich der ersten zwei Punkte nicht der Terrorismusbekämpfung geschuldet.

Eine Ausweisung wegen falscher Angaben gegenüber deutschen Behörden kann bereits nach heutiger Rechtslage im Rahmen einer Ermessensausweisung erfolgen (§ 45 AuslG). Dabei sind jedoch die Umstände des Einzelfalles, wie Familie, binationale Ehen oder Partnerschaften, zu berücksichtigen. Dies muss um so mehr gelten, wenn unrichtige oder unvollständige Angaben zu Auslandsaufenthalten gerade nicht im Zusammenhang mit Extremismus/Terrorismus stehen.

Aber auch der dritte neue Regelausweisungsgrund (falsche oder unvollständige Angaben mit Terrorismusbezug) ist tatsächlich ungeeignet, denn bevor falsche oder unvollständige Angaben zu einer Regelausweisung führen können, müsste zunächst der betroffene Ausländer von den Behörden konkret aufgeklärt werden, welche Personen und Organisationen im Einzelnen gemeint sind. Hierzu müssten die deutschen Behörden und Sicherheitsdienste jedoch Informationen

und Erkenntnisse unter Umständen offen legen, wozu sie nicht ohne weiteres bereit sein werden.

Es bedarf darüber hinaus einer eindeutigen Definition, was unter „internationalem Terrorismus“ zu verstehen ist. Ein Palästinenser wird kaum seine Kontakte zu PLO und Arafat als einen solchen erkennen. Für die deutschen Sicherheitsbehörden mag da der Maßstab ein ganz anderer sein.

### **c. Sofortvollzug der Ausweisung bei Regelausweisung § 72 Abs. 1 AuslG**

Neu: Widerspruch und Klage gegen eine Regel- und zwingende Ausweisung haben keine aufschiebende Wirkung mehr. Dies bedeutet, dass nach Erlass des Ausweisungsbescheides durch die zuständige Ausländerbehörde die Ausweisung und Abschiebung nach Ablauf der gesetzten Ausreisefrist sofort vollziehbar ist. Gegen die Ausweisung ist effektiver Rechtsschutz nur noch möglich, indem ein Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz (Eilverfahren) beim Verwaltungsgericht gestellt wird.

Die Erschwerung des effektiven Rechtsschutzes bei Klagen und Widersprüchen gegen die Ausweisungsbescheide ist verfassungsrechtlich äußerst bedenklich. Die aufschiebende Wirkung der Rechtsbehelfe im Verwaltungsrecht ist Teil des verfassungsrechtlich garantierten effektiven Rechtsschutzes. Dieser in Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verbürgte umfassende und wirksame Rechtsschutz wäre illusorisch, wenn die Verwaltungsbehörden irreparable Maßnahmen durchführten, bevor die Gerichte deren Rechtmäßigkeit geprüft haben.

Nach derzeitiger Rechtslage besteht sehr wohl die Möglichkeit, in Einzelfällen die sofortige Vollziehung der Abschiebungsandrohung anzuordnen. Dann müssen jedoch überwiegend öffentliche Belagen, die über jene hinausgehen, die den Verwaltungsakt selbst begründen, vorliegen, die es ausnahmsweise rechtfertigen, den Rechtsschutzanspruch des **Grundrechtsträgers** einstweilen zurückzustellen. Dies bedeutet, dass die Verwaltungsbehörde prüf- und nachvollziehbar begründen muss, warum hier ausnahmsweise das öffentliche Interesse im konkreten Fall den bestehenden Grundrechtseingriff rechtfertigt.

Die Gesetzesänderung soll aber alle Ausländer gleichermaßen treffen, so dass bereits aus diesem Grund die pauschale Begründung mit der Terrorismusbekämpfung nicht genügen kann, um generell einen Eingriff in den Rechtsschutzanspruch des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zu rechtfertigen.

## **2.2 Einschränkung des Flüchtlingsschutzes**

Die Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG um die Personengruppe des Art. 1 F Genfer Flüchtlingskonvention ist rechtssystematisch unsinnig. Der in § 51 AuslG gewährte Abschiebungsschutz besteht nur zugunsten Asylberechtigter und anerkannter Flüchtlinge nach der GFK. § 51 Abs. 3 hebt das Abschiebungsverbot daher nur für diese beiden Personengruppen wieder auf. Die neu in § 51 Abs. 3 AuslG aufgenommene Personengruppe steht gar nicht unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie fällt damit auch nicht unter den Anwendungsbereich des § 51 AuslG. Der besondere Abschiebungsschutz gilt

für sie nicht. Sie müssen daher auch nicht in die Rückausnahme aufgenommen werden.

Allerdings begründet die vorgesehene Ergänzung des § 51 Abs. 3 AuslG die Gefahr, dass der für Personen im Sinne des Art. 1 F GFK vorgesehene niedrigere Gefährlichkeitsmaßstab - „aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er ... ein Verbrechen begangen hat“ statt „aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr ... anzusehen ist, weil er wegen eines Verbrechens ... rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist“ - die Auslegung des Satzes 1 negativ beeinflusst.

Nicht ganz auszuschließen sind bei dieser Lösung auch Schwierigkeiten in Bezug auf Art. 16a GG, wenn der betreffende Ausländer Asylbewerber oder Asylberechtigter ist. Wenn überhaupt, wäre rechtssystematisch die Aufnahme des Art. 1 F GFK in § 3 AsylVfG aufzunehmen.

### **2.3 Erweiterung der zu erfassenden und zu speichernden Daten; Ausweitung der Befugnisse für die Informationsübermittlung zwischen BKA/BND/BfV u.a.**

Beabsichtigt ist die Erhebung weiterer Daten ( §5 AuslG n.F.). Sind nach jetziger Rechtslage bei Ausländern und Flüchtlingen bisher nur das Bild sowie die Angaben zur Person zu speichern, sollen nach neuer Rechtslage neben Fingerabdrücken die biometrischen Merkmale Hand und Gesichtsform gespeichert werden. Die erhobenen Daten sollen maschinenlesbar und codiert auf den vorgesehenen Visa- und Aufenthaltsplaketten sowie in Ausweisersatzpapieren aufgenommen werden. Sie können damit von jeder öffentlichen und privaten Stelle automatisch abgelesen werden.

Auch ist bei dem oben genannten Personenkreis die Aufnahme und Speicherung von Sprachaufzeichnungen mit einer Speicherzeit von 10 Jahren vorgesehen. Den Sicherheitsbehörden (LKA, BKA, Verfassungsschutz, Zollkriminalamt, MAD) und den Sozialbehörden soll neben den Ausländerbehörden ein automatisierter Zugriff – online – auf die entsprechenden Dateien ermöglicht werden. Sämtlich erhobene Daten sollen auch für die gesamte Speicherzeit für polizeiliche Zwecke benutzt werden.

Auch hier fehlt erkennbar jede Terrorismusbekämpfungsrelevanz.

Schon jetzt werden ausführlich Daten im Ausländerzentralregister (AZRG) und in der Ausländerdatenübermittlungsverordnung (AuslDÜV) gesammelt und sowohl von den Auslandsvertretung, den Ausländer- und Asylbehörden, BKA, Bundesamt für Verfassungsschutz oder dem BND und anderen verwertet. Zudem gibt es die Möglichkeit im Rahmen eines Konsultationsverfahrens nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ), die Erkenntnisse mit weiteren Daten der Mitgliedsstaaten abzugleichen. Diese Erkenntnisse können schon heute den deutschen Auslandsvertretungen übermittelt werden.

Diese Regelungen begegnen bereits verfassungsrechtlichen Bedenken, da sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in das auch Ausländern zustehende Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) darstellen.

Der Verstoß gegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erfolgt regelmäßig dadurch, dass Daten auf Vorrat von Ausländer/innen gespeichert und dadurch insbesondere auch für Sicherheitszwecke genutzt werden (ohne dass es einen Hinweis darauf gibt, dass von den konkret Betroffenen eine Gefahr ausgeht oder dass sie einer Straftat verdächtig wären). Gab es bzw. gibt es nach der derzeitigen Rechtslage noch die Möglichkeit der Überprüfung und damit der Kontrolle derjenigen Dienste und Behörden, die auf die entsprechenden Datenbanken zurückgreifen, wird es eine solche Kontrolle nach der beabsichtigten neuen Rechtslage nicht mehr geben.

Beabsichtigt ist, durch Verordnungsermächtigung eine grundsätzliche Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden zu installieren. Es wird ein regelmäßiger Datenabgleich mit Erkenntnissen des BKA/BfV und BND sowie die Weiterleitung dieser Informationen erfolgen. Im Ergebnis werden die zu speichernden Daten und der Kreis der Zugriffsberechtigten auf diese Daten erweitert; Kontrollmöglichkeiten werden abgeschafft. Damit ist jeder Nichtdeutsche schutzlos. Dies betrifft nicht nur den Ausländer, sondern auch seine in Deutschland lebenden Familienangehörigen sowie andere Kontaktpersonen.

Die ausländerrechtliche Überwachung und Speicherung seiner Daten für die nächsten 10 Jahre setzt für die Betroffenen bereits bei der Visumsbeantragung im Ausland ein, unabhängig davon, ob er nach Deutschland einreist oder nicht. Die Einladenden und der angegebene Aufenthaltszweck sowie die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bezugspersonen sollen von der Ausländerbehörde überprüft werden. Dies gilt nicht nur bei privaten, sondern auch bei Geschäftsreisen. Bei Fällen ohne Bezugspersonen (z.B. Reisen über das Reisebüro) sind Erkundigungen bei den Veranstaltern vorgesehen, soweit das Visum nicht schon mangels Prüfungsmöglichkeiten versagt werden „muss“ oder besser „kann“.

Damit werden im Rahmen von Geschäftsreisen sowohl die ausländischen Geschäftspartner als auch die im Inland sitzenden Firmen in ihren Geschäftsbeziehungen belastet. Ebenso sind Reiseveranstalter und die Veranstalter von Studienreisen betroffen. Gründe für die Versagung des Visums müssen dem Betroffenen nicht mitgeteilt werden. Gegen die Versagung eines Touristenvisums soll es im neuen Zuwanderungsgesetz sogar keinerlei Rechtsmittel geben.

Zukünftig sollen nunmehr alle durch das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz erhobenen Daten auch für polizeiliche Zwecke genutzt werden. D.h. ausdrücklich

- Aufnahme der Fingerabdrücke in die AFIS (Automatisiertes Fingerabdrucksidentifizierungssystem) und die Ermöglichung eines generellen automatisierten Abgleichs der Fingerabdrücke von Asylbewerbern mit dem polizeilichen Tatortspurenbestand,
- Polizeibehörden sollen auch zur Abwehr abstrakter Gefahren online auf alle im AZR gespeicherten Angaben zum Aufenthaltsstatus und zum Asylverfahren zugreifen dürfen,

- Erweiterung der Gruppenauskünfte auch auf Personen mit verfestigtem Status an Polizei und Sicherheitsdienste.

Damit sind Nichtdeutsche jederzeit, ohne konkreten Anlass, Gegenstand von behördlichen, polizeilichen und geheimdienstlichen Ermittlungen und Erhebungen. Da die Erkenntnisse zwischen den Diensten jederzeit abgeglichen und ausgetauscht werden, entsteht ein Datenpool, insbesondere auch mit Erkenntnissen, die wegen ihrer dubiosen Herkunft nicht gerichtsverwertbar sind. Dieser Datenpool soll dann Entscheidungsgrundlage behördlicher Maßnahmen sein. Einen Auskunftsanspruch, anders als bei deutschen Staatsangehörigen, darüber was gespeichert wurde und ob das rechtmäßig ist, ist nicht vorgesehen.

Gerade für Flüchtlinge hat die Datenübermittlung des Bundesamtes für Flüchtlinge und der Ausländerbehörde an die Verfassungsschutzbehörden existenzielle Bedeutung. Es ist noch nicht einmal ein Verbot einer Weitergabe an die Sicherheits- und Geheimdienstorgane des Verfolgerstaates geregelt. Der in Art. 16 GG garantierte Schutz vor politischer Verfolgung wird damit torpediert. Aufgrund der verursachten Gefährdung der Betroffenen ist hier von einer Verletzung des Art. 16 a GG, (Asylgeheimnis GK Asylverfahrensgesetz § 7 Rn.12 ff.) auszugehen.

(Andrea Würdinger, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein)

### **3. Zur Neuregelung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes**

Im Rahmen des sog. „Anti-Terror Pakets II“ der rot-grünen Bundesregierung soll auch ein bislang eher weniger bekanntes Gesetz, das „Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen (Sicherheitsüberprüfungsgesetz – SÜG)“ geändert werden. Dieses Gesetz soll in seinem Anwendungsbereich ausgedehnt werden und zukünftig eine Vielzahl von Beschäftigten bei nicht öffentlichen Einrichtungen und Versorgungsunternehmen sowie deren Angehörige in die Sicherheitsüberprüfung mit einbeziehen.

#### **3.1 Die bisherige rechtliche Situation**

Das bisherige Gesetz dient nach der Begründung des seinerzeitigen Gesetzesentwurfs alleine dem Geheimnisschutz. Schützenswerte Geheimnisse sollten vor der Offenbarung geschützt werden. Demnach war nach der bisherigen Gesetzeslage die Sicherheitsüberprüfung nach § 1 SÜG konsequenterweise grundsätzlich beschränkt auf Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Zugang zu sicherheitsrelevanten Daten hatten. Nach § 24 SÜG unterlagen weiter Beschäftigte, die bei nicht-öffentlichen Einrichtungen tätig wurden, nur dann der Sicherheitsüberprüfung, soweit sie dort zu sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten durch die zuständige Stelle ermächtigt waren.

Damit bleibt festzuhalten, dass nach bisherigem Recht nur ein sehr eingegrenzter Teil von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden konnte.

### 3.2 Gesetzeslage nach der beabsichtigten Änderung

Die Bundesregierung beabsichtigt, mit den vorliegenden Änderungsentwürfen den Personenkreis, der sicherheitsüberprüft werden kann, über den bisherigen Bereich hinaus zu öffnen und auf Beschäftigte bei Privatunternehmen zu erstrecken. Dies soll durch einen neuen § 1 Abs. 4 SÜG erfolgen:

*„(4) Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit übt auch aus, wer an einer sicherheitsempfindlichen Stelle innerhalb von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen, bei deren Ausfall oder Zerstörung eine erhebliche Gefährdung für die Gesundheit oder das Leben von großen Teilen der Bevölkerung zu befürchten oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar ist, beschäftigt ist oder werden soll (vorbeugender personeller Sabotageschutz).“*

Welche Wirtschaftsbereiche unter § 1 Abs. 4 SÜG fallen, wird nach § 34 SÜG durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung festgelegt. Nach der Begründung des Änderungsgesetzes sollen darunter Einrichtungen verstanden werden, die für

*„die Versorgung der Bevölkerung (z.B. Energie, Wasser, pharmazeutische Firmen, Krankenhäuser, Banken) dienen oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens (z.B. Telekommunikation, Bahn, Post, Rundfunk- und Fernsehanstalten) notwendig sind“.*

Entscheidend für die Sicherheitsempfindlichkeit einer Stelle ist lediglich, dass im hypothetischen Sabotagefall Ausfälle mit Folgen für die nach dem Gesetz geschützten Güter drohen. „Unverzichtbar“ sind in diesem Zusammenhang Einrichtungen, deren Ausfall in Krisenzeiten erhebliche Unruhe in großen Teilen der Bevölkerung und somit eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung entstehen lassen würden.

Das Gesetz verschleiert damit in seinem Wortlaut, wie niedrig die Schwelle zur Sicherheitsrelevanz gelegt werden kann. Der Personenkreis, der sich zukünftig möglicherweise einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen muss, wird ausgeweitet auf z.B. Journalisten bei Funk und Fernsehen, Krankenschwestern, Chemiker bei Bayer oder Schering, den Monteur bei der Telekom, den Arbeiter bei der Post bis womöglich auf die Arbeiter bei Kleinfirmen, die im Auftrag von Elektrizitätsfirmen oder Wasserbetrieben tätig sind. Zuständig für diese Sicherheitsüberprüfung gem. § 25 Abs. 2 SÜG (neu) soll dasjenige Bundesministerium sein, dessen Zuständigkeit durch die Bundesregierung bestimmt wird.

Für den hier in Frage stehenden Personenkreis soll es bei der „Einfachen Sicherheitsüberprüfung“ nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 SÜG bleiben. Für eine solche Sicherheitsüberprüfung hat der Beschäftigte dann zunächst eine „Sicherheitserklärung nach § 13 SÜG abzugeben. In dieser Sicherheitserklärung hat er eine Vielzahl von persönlichen Angaben zu machen:

1. Namen, auch frühere, Vornamen,
2. Geburtsdatum, -ort,
3. Staatsangehörigkeit, auch frühere und doppelte Staatsangehörigkeiten,
4. Familienstand,
5. Wohnsitze und Aufenthalte von längerer Dauer als zwei Monate, und zwar im h-

- land in den vergangenen fünf Jahren, im Ausland ab dem 18. Lebensjahr,
6. ausgeübter Beruf,
  7. Arbeitgeber und dessen Anschrift,
  8. Anzahl der Kinder,
  9. im Haushalt lebende Personen über 18 Jahre (Namen, auch frühere, Vornamen, Geburtsdatum und Geburtsort und Verhältnis zu dieser Person),
  10. Eltern, Stief- oder Pflegeeltern (Namen, auch frühere, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Staatsangehörigkeit und Wohnsitz),
  11. Ausbildungs- und Beschäftigungszeiten, Wehr- oder Zivildienstzeiten mit Angabe der Ausbildungsstätten, Beschäftigungsstellen sowie derer Anschriften,
  12. Nummer des Personalausweises oder Reisepasses,
  13. Angaben über in den vergangenen fünf Jahren durchgeführte Zwangsvollstreckungsmaßnahmen, und ob zur Zeit die finanziellen Verpflichtungen erfüllt werden können,
  14. Kontakte zu ausländischen Nachrichtendiensten oder zu Nachrichtendiensten der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, die auf einen Anbahnungs- und Werbungsversuch hindeuten können,
  15. Beziehungen zu verfassungsfeindlichen Organisationen,
  16. anhängige Straf- und Disziplinarverfahren,
  17. Angaben zu Wohnsitzen, Aufhalten, Reisen, nahen Angehörigen und sonstigen Beziehungen in und zu Staaten, in denen nach Feststellung des Bundesministeriums des Innern als Nationale Sicherheitsbehörde besondere Sicherheitsrisiken für die mit sicherheitsempfindlicher Tätigkeit befassten Personen zu besorgen sind,
  18. zwei Auskunftspersonen zur Identitätsprüfung des Betroffenen nur bei der Sicherheitsüberprüfung nach den §§ 9 und 10 (Namen, Vornamen, Anschrift und Verhältnis zur Person),
  19. drei Referenzpersonen (Namen, Vornamen, Beruf, berufliche und private Anschrift und Rufnummern sowie zeitlicher Beginn der Bekanntschaft) nur bei einer Sicherheitsüberprüfung nach § 10,
  20. Angaben zu früheren Sicherheitsüberprüfungen.

Die Angaben nach Nr. 1-4, 14 und 15 zu Lebenspartnern sind mit deren Einverständnis zu machen. Diese werden danach überprüft. Ergeben sich aus der Sicherheitserklärung oder auf Grund der Abfrage aus einer der in § 6 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genannten Verbunddateien sicherheitserhebliche Erkenntnisse über den Ehegatten, Lebenspartner oder Lebensgefährten des Betroffenen, sind weitere Überprüfungsmaßnahmen nur zulässig, wenn der Ehegatte oder Lebenspartner mit seiner Zustimmung in die erweiterte Sicherheitsüberprüfung einbezogen wird (§ 13 Abs. 2 SÜG).

Nach § 13 Abs. 6 ist diese Sicherheitserklärung vom Betroffenen der zuständigen Stelle zuzuleiten. Diese prüft die Angaben des Betroffenen auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit. Zu diesem Zweck können die Personalakten eingesehen werden. Die zuständige Stelle leitet die Sicherheitserklärung an die mitwirkende Behörde weiter und beauftragt diese, eine Sicherheitsüberprüfung durchzuführen, es sei denn, die zuständige Stelle hat bereits bei der Prüfung der Sicherheitserklärung festgestellt, dass ein Sicherheitsrisiko vorliegt, das

einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit entgegensteht. Die mitwirkende Behörde kann mit Zustimmung der zuständigen Stelle und des Betroffenen in die Personalakte Einsicht nehmen, wenn dies zur Klärung oder Beurteilung sicherheitserheblicher Erkenntnisse unerlässlich ist.

Diese im Gesetzestext als „mitwirkende Behörde“ bezeichnete Einrichtung ist das Bundesamt für Verfassungsschutz (§ 3 Abs. 2 SÜG). Liegt die Sicherheitserklärung vor, führt die zuständige Stelle nach § 12 Abs. 1 SÜG eine „sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung“ durch. Hierzu bedient sie sich eben dieser mitwirkenden Behörde. Das bedeutet, dass neben der zuständigen Behörde nunmehr auch das Bundesamt für Verfassungsschutz den Mitarbeiter überprüft – bis hin zum Einblick in dessen Personalakte.

Weitere Maßnahmen im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung nach § 12 SÜG hinsichtlich des Mitarbeiters, aber auch der „einbezogenen Personen“, also Ehegatten oder Partner, sind

- Abfragen bei den Verfassungsschutzbehörden der Länder,
- die Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister,
- Anfragen an das Bundeskriminalamt, die Grenzschutzdirektion und die Nachrichtendienste des Bundes,
- die Anfrage beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, wenn der Betroffene oder die einbezogene Person vor dem 1. Januar 1970 geboren wurde und in dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik wohnhaft war oder Anhaltspunkte für eine Tätigkeit für den Staatssicherheitsdienst der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vorliegen.

Ergibt die Anfrage sicherheitserhebliche Erkenntnisse, übermittelt sie die zuständige Stelle zur Bewertung an die mitwirkende Behörde.

Reicht dies alles nicht aus, können nach § 12 Abs. 5 SÜG auch die nachfolgenden Maßnahmen eingeleitet werden:

- Befragung weiterer geeigneter Auskunftspersonen
- Einholung von Auskünften bei der Staatsanwaltschaft oder Gerichten.

Sofern dann noch immer Zweifel an der Zuverlässigkeit der Person bestehen, können Überprüfungsmaßnahmen gemäß §§ 9, 10 SÜG – also intensivere Überprüfungen – durchgeführt werden. Danach entscheidet die zuständige Stelle, ob ein Sicherheitsrisiko gegeben ist oder nicht. Hierbei hat das Sicherheitsinteresse nach § 14 Abs. 3 SÜG Vorrang vor anderen Belangen, also auch den Belangen des Beschäftigten.

Das Ergebnis der Überprüfung ist dem Betroffenen mitzuteilen. Ihm ist vor einer abschließenden Entscheidung Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Allerdings ist die Anhörung so durchzuführen, dass „der Quellenschutz gewährleistet“ ist. Das bedeutet, dass man sich gegen anonyme Anschuldigungen kaum wehren kann.

Nach § 11 SÜG steht den jeweiligen Behörden das Recht zu, alle erforderlichen Daten zu erheben.

Von Interesse ist hier auch noch die Vorschrift des § 25 Abs. 2 SÜG. Danach sind bei nicht-öffentlichen Stellen die Aufgaben der Sicherheitsüberprüfung nur grundsätzlich, d.h. nicht immer, von einer anderen Stelle als der Personalverwaltung wahrzunehmen. Ausnahmen sind dann möglich, wenn eine Verpflichtung vorliegt, die Erkenntnisse der Sicherheitsüberprüfung nur für solche Zwecke zu gebrauchen, die mit der Sicherheitsüberprüfung verfolgt werden.

### 3.2 Wertung

Diese Gesetzesänderung begegnet grundsätzlichen Bedenken:

a. Die Gesetzesänderung dient nicht mehr – wie bisher – dem Geheimnisschutz. Der Gesetzeszweck wird auf den „vorbeugenden personellen Sabotageschutz“, so der Gesetzestext selbst, erweitert. Damit handelt es sich jedoch um Regelungen hinsichtlich der allgemeinen Gefahrenabwehr. Zu recht weist das Bundesjustizministerium darauf hin, dass die Kompetenzen für diesen Bereich nach der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik nicht dem Bund, sondern den Ländern zustehen. Es stellt fest, dass eine Kompetenz des Bundes für dieses Gesetzesvorhaben nicht ersichtlich sei.

Das bedeutet, der Bund darf, will er sich im Rahmen der Verfassung halten, diese Regelung nicht erlassen, da ihm hierfür die Kompetenz fehlt. Ausschließlich die Länder sind befugt, Regelungen, die der Gefahrenabwehr dienen, zu erlassen. Hält der Bund an diesem Gesetzesvorhaben fest, verstößt er gegen die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung des Grundgesetzes.

b. Die vorliegenden Regelungen sind zu unbestimmt und damit verfassungsrechtlich bedenklich. § 34 SÜG (neu) enthält die Ermächtigung an die Bundesregierung, mittels einer Rechtsverordnung diejenigen Bereiche festzulegen, die unter § 1 Abs. 4 SÜG (neu) fallen sollen. Nach Art. 80 Abs. 1 GG sind in dem Gesetz, das die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung enthält, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung zu bestimmen. Nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts hat das Gesetz, je intensiver in die Grundrechte eingegriffen wird, umso bestimmter zu sein. Diesen Anforderungen wird das Gesetz zur Änderung der Sicherheitsüberprüfung nicht gerecht.

Zu Recht weist das Bundesjustizministerium darauf hin, dass es sich um „tiefe Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht“ handelt. Dies erfordert nunmehr aber eine ebenso tiefgehende Bestimmtheit des Gesetzes. Das Gesetz enthält dagegen keinerlei Kriterien für die Bestimmung derjenigen Bereiche, die nach der Rechtsverordnung unter den sicherheitsrelevanten Bereich fallen sollen. Hier hat die Bundesregierung ohne Begrenzung durch das ermächtigende Gesetz freie Hand. Die Begriffe „lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtungen“, „erhebliche Gefährdung für die Gesundheit oder das Leben von großen Teilen der Bevölkerung“ zu „befürchten“ oder „Funktionieren des Gemeinwesens“ sind sehr unbestimmt. Es sind keine abgrenzenden Kriterien

möglich. Warum sollen nicht auch der öffentliche Nahverkehr einer Großstadt oder nicht auch die Printmedien darunter fallen?

Damit ist die Forderung des BMJ, welches in diesem Zusammenhang eine Präzisierung verlangt, nachdrücklich zu unterstützen.

c. Die Maßnahme steht in keinem Zusammenhang mit den terroristischen Angriffen. Nach den Vorschriften ist die flächendeckende Überprüfung aller Beschäftigten nach den bisher für die Sicherheitsüberprüfung geltenden Vorschriften geplant. Irgendwelche Einschränkungen auf bestimmte Personengruppen sind nicht vorgesehen. Jeder ist verdächtig und soll in den großen Datenspeicher der Sicherheitsbehörden. Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf Sicherheitsüberprüfungsdaten auch zu anderen nachrichtendienstlichen Zwecken verwenden.

d. Angesichts der Menge der geplanten Überprüfungen – in den angesprochenen Einrichtungen und Bereichen ist ein großer Teil der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt, hinzu kommen deren Ehepartner oder Lebensgefährten – entsteht hier eine Datensammlung über einen großen Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik, der über das regelmäßige Wiederholen der Sicherheitsüberprüfungen immer aktuell gehalten wird. Die Betroffenen selbst sind verpflichtet, etwaige Veränderungen mitzuteilen.

e. Nicht zu vergessen ist, dass auch die Arbeitgeber Informationen über ihre Beschäftigten erlangen, die sie unter arbeitsrechtlichen Aspekten nicht erfahren dürften. Hier ist insbesondere auf die Auskunft hinsichtlich jeder Art von Strafverfahren, auf finanzielle Verhältnisse oder Lebensverhältnisse (mit wem wohne ich in welcher rechtlichen Art zusammen) hinzuweisen. Das Trennungsgebot des § 25 Abs. 2 SÜG dürfte gerade dann, wenn vielleicht dieselben Sachbearbeiter oder in Klein- und Mittelbetrieben vielleicht sogar der Inhaber der Firma selbst für die Personalverwaltung und die Sicherheitsüberprüfung gleichermaßen zuständig ist, ins Leere gehen. Von niemandem kann verlangt werden, dass er erlangtes Wissen in konkreten Situation nicht automatisch mit berücksichtigt.

f. Für eine durch das Gesetz nicht begrenzte Anzahl von Arbeitnehmern wird durch diese Gesetzesänderung nunmehr nicht mehr alleine durch den Arbeitgeber und unter anderen Aspekten als bisher über ihre beruflichen Möglichkeiten entschieden. Staatliche Stellen nehmen Einfluss auf die Möglichkeit, in privaten Wirtschaftsbereichen eine Beschäftigung zu finden. Diese Einflussnahme ist aufgrund des normierten Quellenschutzes nicht wirklich überprüfbar und setzt den Beschäftigten einer willkürlichen Behandlung aus. Rechtsschutz gegen die Ergebnisse von Sicherheitsüberprüfungen ist praktisch nicht zu erlangen. Wie will sich ein Beschäftigter im Fall der Kündigung aus „sicherheitspolitischen“ Überlegungen denn wehren, wenn er im Kündigungsschutzverfahren nicht einmal die tatsächlichen Grundlagen der Entscheidung angreifen kann, da sie ihm nicht offengelegt werden müssen?

Die nachrichtendienstliche Zwangsbewirtschaftung von Arbeitsplätzen lässt zudem erwarten, dass Ausländerinnen und Ausländer, die unter Umständen weniger flächendeckend auf ihre sicherheitspolitische Zuverlässigkeit hin überprüft werden können, auch die Sicherheitsüberprüfung nicht bestehen können. Mit

dieser Verdrängung aus bisher zugänglichen Beschäftigungsbereichen setzt sich das Gesetz potentiell auch in Widerspruch zum Europäischen Gemeinschaftsrecht.

Es ist festzuhalten, dass das Gesetz einen tiefen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellt, ohne dass es objektiv in der Lage wäre, den angegebenen Zweck zu erreichen. Es handelt sich bei diesem Gesetz nicht um eine Maßnahme des Geheimnisschutzes, sondern um eine Ausweitung des sog. sicherheitsrelevanten Bereichs auf weite Bereiche der privaten Wirtschaft. Diese Ausweitung ist durch das Gesetz nicht begrenzt, sondern über die Ermächtigungsgrundlage grundsätzlich beliebig erweiterbar. Abhängig ist dies allein vom argumentativen Aufwand des Verordnungsgebers.

Dies alles erfolgt vor dem Hintergrund, dass der Bundesgesetzgeber nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zum Erlass dieses Gesetzes nicht berechtigt ist.

(Dieter Hummel, Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen)

#### **4. Datenschutz im Entwurf des Terrorismusbekämpfungsgesetzes**

Das Terrorismusbekämpfungsgesetz zielt in jedem seiner Teile auch auf eine Erweiterung der Befugnisse zu informationellen Grundrechtseingriffen. Die Tendenzen des Entwurfs – Verflüssigung der Abgrenzung von Polizei und Geheimdiensten, Inanspruchnahme privater und nicht-polizeilicher öffentlicher Stellen für sicherheitsbehördliche Aufgaben, grundsätzliche Behandlung von AusländerInnen als Sicherheitsrisiko – sind schon deswegen aus der Sicht des Datenschutzes nicht neutral.

Unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung so bedeutend und so verletzlich wie nie zuvor. Nie war es leichter, mit vergleichsweise geringem Aufwand effektive und zugleich unsichtbare Kontrolle über die Bevölkerung auszuüben.

Der Entwurf eines Terrorismusbekämpfungsgesetzes setzt die schon mit den Gesetzen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz vorangetriebene Entwicklung zu einer vereinheitlichten sicherheitsbehördlichen Landschaft unter Minimierung rechtsstaatlicher Schranken konsequent entlang der vorgefundenen Entwicklungslinien fort. Das bedeutet auch, dass erneut der Schutz personenbezogener Daten gegenüber dem Ziel möglichst lückenloser öffentlicher Sicherheit und Ordnung nachrangig ist. Ein Ende des Auseinanderdriftens von staatlichen Eingriffsbefugnissen und individuellen Abwehransprüchen ist nicht abzusehen. Ein Höchstmaß dessen, was die Sicherheitsgesetzgebung den Betroffenen zumutet, ist weniger erkennbar denn je.

### **Beispiel 1: Biometrische Merkmale**

Die Regelung biometrischer Merkmale in Personaldokumenten beschränkt sich auf eine Verwendungsvorschrift für das Auslesen bei der Personenkontrolle. Wer diese noch unbestimmten biometrischen Merkmale mit welchen Methoden erhebt, von wem sie gespeichert und zu welchen Zwecken sie durch wen verwendet werden, lässt das Gesetz ausdrücklich offen. Daraus kann immerhin geschlossen werden, dass die Beibehaltung der relativ engen Regeln des Pass- bzw. Personalausweisgesetzes einer Prüfung unterzogen wird. Die angepeilte computergestützte Identifikation von Personen auf Grundlage eines Ausweisdokuments ist auch ohne eine – bisher dem deutschen Recht zu diesem Zweck fremde – zentrale Abrufbarkeit von Ausweisdaten nur dann denkbar, wenn bei jeder Ausweiskontrolle ein technisches Gerät eingesetzt werden kann, das den Vergleich der Biometrie der AusweisinhaberInnen mit dem Datenbestand auf dem Ausweis ermöglicht. Die weiteren Perspektiven der Verwendung biometrischer Merkmale sind unter sicherheitsbehördlichen Gesichtspunkten verlockend, da sie einen die gesamte Bevölkerung umfassenden Bestand an standardisierten Erkennungsmerkmalen darstellen und durch Abgleich mit anderen Datenbeständen – etwa aus Videoüberwachungen oder Spurendokumentationen – bisher unerreichte Überwachungserfolge erzielen können. Während diese und weitere entscheidende Fragen des Datenschutzes zunächst unentschieden bleiben, wird die öffentliche Aufmerksamkeit für diese Fragen in einem Zeitpunkt genutzt, in dem das Verständnis für neue und unkonventionelle Methoden seinen Höhepunkt erreicht.

### **Beispiel 2: Sicherheitsüberprüfungen**

Die Sicherheitsüberprüfung von Personen zum „vorbeugenden Sabotageschutz“ in der Privatwirtschaft führt ein neues, für die Betroffenen unkontrollierbares Qualifikationsmerkmal bei der Besetzung von Arbeitsplätzen ein und setzt eine unbestimmte Zahl von BewerberInnen dem Zwang aus, den Verfassungsschutzbehörden weitreichende Einblicke in ihre Privatsphäre (und die ihrer Angehörigen) und eine Bewertung ihrer politischen Gesinnung zu gestatten. Ein Bedürfnis dafür ist auch nach dem 11. September 2001 nicht zu erkennen, zumal Einrichtungen von Militär, Atomwirtschaft und Luftfahrt auf anderen Rechtsgrundlagen hinreichend geschützt sind. Das praktische Ausmaß der Sicherheitsüberprüfungen ist derzeit nicht abschätzbar, da die betroffenen Bereiche noch durch Rechtsverordnung festgelegt werden. Diese Regelungsvermeidungstechnik ist schon deshalb bedenklich, weil sich der Gesetzgeber der ihm obliegenden Aufgabe enthält, diejenigen Bestimmungen mit der notwendigen Klarheit selbst zu treffen, die für die Wahrnehmung von Grundrechten wesentlich sind. Die Entwurfsbegründung verweist als Anleitung auf eine unter den Innenministerien abgestimmten Kriterienkatalog, der nicht nur das Leben und die Gesundheit weiter Teile der Bevölkerung schützen soll, sondern auch eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung in Krisenzeiten verhindern will. Die Bezugnahme auf die lange überholt geglaubte öffentliche Ordnung als vorrechtlichem Schutzgut und Einfallstor politisch motivierter Diskriminierung lässt befürchten, dass sich der Ordnungsgeber von Zielen leiten lässt, die von der Terroris-

musbekämpfung weit entfernt sind. Es spricht im Übrigen einiges dafür, dass auch das europäische Gemeinschaftsrecht der Ausweitung der Sicherheitsüberprüfung in die Privatwirtschaft ablehnend gegenüberstehen wird.

### **Beispiel 3: BKA**

Der Entwurf wertet die sogenannte Zentralstellenfunktion des BKA weiter auf, indem er das Amt ermächtigt, „zu Zwecken der Auswertung“ nunmehr ohne vorherige Anfrage bei inländischen Sicherheitsbehörden Daten bei beliebigen inländischen Stellen sowie ausländischen und internationalen Sicherheitsbehörden zu erheben. Das BKA entwickelt sich damit weiter von einer Serviceeinrichtung der ermittelnden Dienststellen der Länder hin zu einer sachfernen und autonomen Datensammelzentrale kraft eigenen Rechts. Diese Zentralstellenfunktion des BKA ist schon nach noch geltendem Recht schwerwiegenden Bedenken ausgesetzt, denn das Amt wird zur sogenannten vorbeugenden Verbrechensbekämpfung schon im Vorfeld von Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr tätig. Die Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft soll auch nach der Entwurfsbegründung erst einsetzen, wenn das BKA von sich aus einen Tatverdacht für hinreichend erhärtet hat. Deutlicher ist eine Ermittlungsbefugnis im Vorfeld eines Tatverdachts nicht zu beschreiben.

### **Beispiel 4: Sozialdatengeheimnis**

Bei Gelegenheit der vorgeblichen Terrorismusbekämpfung schränkt der Entwurf auch das Sozialdatengeheimnis für personenbezogene Daten über persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse bei Sozialleistungsträgern weiter ein. Den polizeilichen Sicherheitsbehörden ist im Regelfall nur unter restriktiven Voraussetzungen ein beschränkter Kanon von Sozialdaten zugänglich; im Übrigen bedarf es eines qualifizierten Grundes und einer Einzelfallprüfung. Der Entwurf überlässt es nunmehr allein den Polizeigesetzen und der Strafprozessordnung, inwieweit Sozialdaten für präventiv- und repressivpolizeiliche Rasterfahndungen zugänglich sind. Damit wird der besondere Schutz dieser Daten ausgerechnet zugunsten eines Ermittlungsinstruments aufgehoben, dass sich sowohl in der Vergangenheit durch seine Ineffizienz ausgezeichnet hat als auch schon von seinem Ansatz her darauf angewiesen ist, Daten von Personen zu verwerten, gegen die keinerlei Verdacht besteht. Die Rasterfahndung ist schon aus diesem Grunde eine Methode, bei der sich die Inanspruchnahme besonders geschützter Daten verbietet. Ein praktisches Bedürfnis für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist nicht zu erkennen. Der Entwurf gibt der Begehrlichkeit nach einem über die persönlichen Verhältnisse der Bevölkerung einzigartig aussagefähigen Datenbestand bedenkenlosen Vorrang.

Diese Aufzählung ließe sich fortsetzen mit einer Kritik der geplanten umfangreichen Befugnisenerweiterung für die Nachrichtendienste und der faktischen Aufhebung des Persönlichkeitsschutzes für AusländerInnen (vgl. dazu die Analyse von Thilo Weichert, „Ausländer nicht zu Menschen zweiter Klasse machen“, [www.aktiv.org/dvd/Pressemitteilungen/start.html](http://www.aktiv.org/dvd/Pressemitteilungen/start.html)).

## Korrektive?

Wenn auf breiter Front anerkannte Eingriffshemmnisse überwunden werden, stellt sich die Frage der verfahrensrechtlichen Sicherungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung mit besonderer Dringlichkeit. Einzelnen Korrekturen steht im Wesentlichen der Verzicht oder Abbau dieser Sicherungen gegenüber.

Mit § 8 Abs. 1 S. 2 und 3 BVerfSchG (neue Fassung) schließt der Entwurf nunmehr, was den Umfang der bei einer Übermittlungsanfrage des BfV preiszugebenden Daten angeht, zum Stand der datenschutzrechtlichen Debatte auf. Zugleich wird mit § 19 Abs. 4 S. 5 (neue Fassung) aber auch das Erfordernis der lückenlosen Dokumentation einer Übermittlungsanfrage bei nicht-öffentlichen Stellen aufgehoben und – entsprechend dem Ziel einer weitgehenden Nutzbarmachung privater Daten – das besondere Erfordernis zwingender höchstrangiger Interessen abgeschafft. Verbesserungen gegenüber Anfragen bei öffentlichen Stellen stehen damit Rückschritte bei Anfragen im privaten Sektor gegenüber.

Obwohl die Entwurfsbegründung davon ausgeht, dass sensible Daten bei der Anfrage an nicht- öffentliche Stellen nicht mitgeteilt werden dürfen, findet die verfassungsrechtlich gebotene Privilegierung besonderen Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG („über die rassische und ethnische Herkunft“ sowie Weltanschauungen, Gesundheit, Sexualleben, Gesundheit und Gewerkschaftszugehörigkeit) im Sicherheitsbereich weiterhin keine gesetzliche Berücksichtigung. Im Gegenteil lässt die Zielrichtung des Entwurfs befürchten, dass verfassungsrechtlich besonders schützenswerte Daten zu Religion und Weltanschauung weiterhin gerade im Zentrum des nachrichtendienstlichen Interesses stehen werden, ohne dass das Gesetz an dieser Stelle besondere Grenzen aufzeigt.

Die neuen Befugnisse der Nachrichtendienste unterliegen in abgestufter Form den Kontrollbefugnissen des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Hinsichtlich der Ermittlungen über die Nutzung von Post-, Telekommunikations- und Tele-dienste und des Einsatzes von IMSI- Catchern verweist der Entwurf insoweit im Wesentlichen auf die Vorschriften zur Inhaltskontrolle von Kommunikationsbeziehungen. Die Prüfungskapazitäten der entsprechenden Gremien bedürfen absehbar einer weiteren, schon zur alten Rechtslage dringend angemahnten Aufstockung.

Bezeichnend ist, dass der Entwurf sich gegenüber den Nachrichtendiensten weiterhin konsequent für ein Schutzsystem entscheidet, das die Betroffenen in der Praxis langfristig nicht beteiligt. Dabei bedient er sich einer Abstufung, die entgegen der verfassungsrechtlichen Wertung verläuft: diejenigen Eingriffe, welche das Post- und Telekommunikationsgeheimnis betreffen und auch durch das Gesetz als besonders schwerwiegend verstanden werden, werden, wenn überhaupt, nur unter der praktisch utopischen Bedingung offengelegt, dass die Gefährdung des Zwecks zumindest mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden kann (§ 12 Abs. 1 Artikel-10-Gesetz). Demgegenüber sind Anfragen bei Finanzdienstleistern und Luftfahrtunternehmen bereits im gesetzlichen Normalfall eines Auskunftsanspruchs offenzulegen, nämlich wenn die Gefährdung der Aufgabenerfüllung des Nachrichtendienstes nicht

mehr zu besorgen ist. Abgesehen davon, dass der praktische Nutzen dieser Differenzierung in der Praxis gering sein wird, lässt sich kein sachlicher Grund dafür erkennen, dass gerade die besonders schweren Eingriffe den Betroffenen unter zusätzlich erschwerten Bedingungen mitgeteilt werden sollen. Die verfassungsrechtliche Wertung ist eine entgegengesetzte: je intensiver der Grundrechtseingriff, desto leichter müssen die Betroffenen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wahrzunehmen.

Der Entwurf verlängert die – ohnehin relative – Höchstspeicherungsdauer nachrichtendienstlicher Erkenntnisse mit potentiellm Auslandbezug beim BfV von zehn auf 15 Jahre nach Eingang des letzten aufgabenrelevanten Datums (§ 12 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG). Diese Frist löste schon im bisherigen Recht keine automatische Löschung aus, sondern führte nur zur Vorlage an die Behördenleitung. Die Neufassung erleichtert weiter die Vorratshaltung nachrichtendienstliche Erkenntnisse – die keinesfalls nur Verdächtige betreffen - und zielt damit in die falsche Richtung: angesichts der zunehmenden internationalen Zusammenarbeit der Dienste ist vielmehr zu erwarten, dass in Zukunft kürzere Fristen ausreichen, um das Ziel der Bekämpfung auch des internationalen Terrorismus zu erreichen.

Die fünfjährige Befristung der Änderungen im Recht der Nachrichtendienste und im Sicherheitsüberprüfungsgesetz ist datenschutzrechtlich zu begrüßen, wenn sie auch den absehbaren zwischenzeitlichen Schaden für die informationelle Selbstbestimmung einer nicht absehbaren Zahl von Betroffenen nicht beheben wird. Inwieweit langfristig angelegte Maßnahmen wie Sicherheitsüberprüfungen zeitnah bewertet werden können, bleibt dabei ebenso abzuwarten wie die Bereitschaft der Nachrichtendienste, auf erweiterte technische Möglichkeiten in der Zukunft wieder zu verzichten.

(Sönke Hilbrans, Deutsche Vereinigung für Datenschutz)

## **5. Stellungnahme zu den Teilbereichen Telekommunikation und Datenschutz**

Die im „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ vorgesehenen Maßnahmen zur Ausweitung der Befugnisse des Verfassungsschutzes, des Militärischen Abschirmdienstes, des Bundesnachrichtendienst sowie des Bundeskriminalamtes im Bereich Telekommunikationsüberwachung sowie Zugriffsrechte auf andere Datenbestände lassen zunächst überhaupt keinen Zusammenhang zur Bekämpfung des Terrorismus erkennen. Die bisherigen gesetzlichen Einschränkungen des Grundgesetz Artikel 10 (Brief- und Fernmeldegeheimnis) orientieren sich an einem richterlichen Beschluss bzw. an behördlich genehmigten Eingriffen aufgrund eines vorliegenden Verdachts im Bezug auf bestimmte, schwerwiegende Straftaten – auch wenn im Laufe der Zeit relativ schwammige und juristisch nicht eindeutig definierte Delikte hinzugekommen sind.

Die nun vorgeschlagenen gesetzlichen Maßnahmen hingegen erlauben den Geheimdiensten und Ermittlungsbehörden Zugriffsrechte auf Telekommunikationsströme und andere in elektronischen Datenbanken abgebildeten Vorgänge,

die zwar mit der Begründung der Terrorismusbekämpfung versehen sind, deren tatsächliche Nutzung durch die Geheimdienste aber nicht auf den Zweck der Terrorismusbekämpfung beschränkt sind. Kurz: bei gleichzeitiger Erweiterung des Aufgabengebietes aller Geheimdienste um die „Terrorismusbekämpfung“ werden Ihnen gleichzeitig jede Menge Maßnahmen ermöglicht, die sie auch dann ergreifen können, wenn es nicht um „Terrorismusbekämpfung“ geht.

Dem zugrund liegt die Tatsache, dass die Maßnahmen der „Terrorismusbekämpfung“ derzeit in einer völligen Abwesenheit der Definition von „Terrorismus“ erarbeitet werden, somit unter dem pauschalen Deckmantel der Bekämpfung von terroristischen Anschlägen des 11.09. den Geheimdiensten und Ermittlungsbehörden Maßnahmen ermöglicht, die bisher aufgrund schwerwiegender Bedenken der Verfassungsmäßigkeit – insb. aufgrund der Erfahrungen des Dritten Reiches – zurückgewiesen wurden.

In Anbetracht des derzeitigen Zustands der parlamentarischen Demokratie, der völligen Ignoranz des Innenministeriums gegenüber den datenschutzrechtlichen Bestimmungen zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen scheint es nur eingeschränkt zielführend, zum Schutze der Grundrechte die völlige Streichung der im Gesetzesentwurf benannten Maßnahmen des Zugriffs auf Telekommunikation und andere Datenbestände zu fordern. Maßstab bei den hier geplanten Eingriffen in Grundrechte muss allerdings Bekämpfung von terroristischen Gewalttaten sein. Die geplanten Erweiterungen der Rechte von Geheimdiensten und Ermittlungsbehörden sind auf die Verfolgung dieses Zieles zu beschränken.

### **5.1 Verfassungsschutz: „All your data belong to us.“**

Das Bundesamt für Verfassungsschutz soll durch Ergänzung des Bundesverfassungsschutzgesetzes im Artikel 8 durch

- Absatz 5 der Zugriff auf die Datenbestände von Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen,
- Absatz 6 der Zugriff auf Daten bei Postdienstleistern,
- Absatz 7 der Zugriff auf Daten bei Luftverkehrsunternehmen, und durch
- Absatz 8 der Zugriff auf Daten bei Telekommunikationsunternehmen gestattet werden.

Vor allem die Verwendung juristisch nicht eindeutiger Begriffe und uneindeutiger Formulierungen im Absatz 8 – Daten bei Telekommunikationsunternehmen – soll hier ausführlicher analysiert werden, den der Zugriff auf „Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten“ umfasst ja nicht nur Kennungen von Geräten und Anschlüssen, Daten über Gesprächszeiten und -partner sondern beispielsweise auch „vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung“. Vielleicht handelt es sich nur um eine ungeschickt gewählte Formulierung, wenn im Gesetzentwurf von „vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung“ die Rede ist und nicht etwa „die Art der vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung“. Solange keine Klarstellung vom Gesetzgeber erfolgt, ist jedoch davon auszugehen, dass es sich eher um eine besonders geschickt ge-

wählte Formulierung handelt, die durch die Wortwahl den Sinn – nämlich den vollständigen Zugriff auf die Telekommunikation durch den Verfassungsschutz – verschleiert.

Bei der jetzt gewählten Formulierung ist davon auszugehen, dass tatsächlich nicht nur die Rahmenparameter einer Telekommunikation (wer mit wem wann einen Telekommunikationsvorgang betrieben hat), sondern auch die vollständigen Inhaltsdaten, will sagen: die Inhalte von Gesprächen, E-Mails, Faxen, SMSen etc. – eben „die vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung“ – zugänglich gemacht werden sollen.

### **Störung von Mobilfunknetzen soll legalisiert werden**

Zusätzlich soll der Verfassungsschutz auch noch den sogenannten IMSI-Catcher zur Feststellung der Kennung von Mobilfunkteilnehmern und -geräten einsetzen dürfen. Die im Gesetzesentwurf legalisierte Einsatzmöglichkeit des Gerätes ignoriert allerdings vollständig dessen technische Eigenschaften. Denn ein IMSI-Catcher simuliert beim Einsatz, eine Funkzelle eines Netzanbieters im Mobilfunk zu sein und fordert so alle Mobilfunktelefone im erreichten Sende- bzw. Funkbereich auf, sich wiederum mit ihrer Geräte- und Teilnehmerkennung dem IMSI-Catcher gegenüber einzubuchen. Damit verlassen die Geräte – und das sind unter Umständen nicht nur eine handvoll, sondern ein paar hundert bis tausend Geräte je nach Einsatzort – den bisherigen Funkkontakt mit der Funkzelle des Netzbetreibers.

Der IMSI-Catcher erfasst somit beim Einsatz nicht nur grundsätzlich die Geräte und Kennungen unschuldiger Bürger, die sich zufällig in der Nähe aufhalten, er unterbricht auch deren Funkkontakt mit ihrem Funknetzbetreiber, je nach Konfiguration des IMSI-Catchers ohne dass die Teilnehmer dies überhaupt bemerken. Unter Umständen wird ihnen vom Gerät nach wie vor – sozusagen wahrheitswidrig – angezeigt, sie würden sich immer noch im Funknetz ihres Betreibers befinden und seien erreichbar.

Abgesehen von diesem unter spezifischen Umständen nur kurzfristigen Problem für die Teilnehmer (bei jenen, die sich gerade in einem Fahrzeug o.ä. befinden und den Einsatzort des IMSI-Catchers nur „streifen“), ergibt sich vor allem beim Einsatz des Gerätes in einer Umgebung, wo sich gerade viele Teilnehmer um das Gerät herum befinden (in einem Büro- oder Parlamentsgebäude, bei einer Demonstration, bei einer Versammlung etc.) ein weiteres technisches Problem. In der Praxis soll der IMSI-Catcher ja nur zur Ermittlung der Geräte- oder Teilnehmernummer eines bestimmten Teilnehmers dienen, und wenn diese Maßnahme – die unter Umständen nur wenige Minuten dauert – abgeschlossen ist, kann das Gerät wieder abgeschaltet werden. Werden durch das Gerät allerdings durch die beschriebene Einsatzlage (in der sich viele Teilnehmer um das Gerät befinden) viele Teilnehmer in den IMSI-Catcher „eingebucht“ und das Gerät nach erfolgtem Einsatz wieder abgeschaltet, versuchen sich die Geräte aller Teilnehmer wieder in das eigentlich für sie zuständige Netz- bzw. in die für sie zuständige Netzzelle einzubuchen - und zwar gleichzeitig.

Dieser Vorgang – dass sich einige hundert oder sogar tausend Geräte bzw. Teilnehmer versuch gleichzeitig in eine Zelle einzubuchen – war bei der Spezifikation des derzeitigen Mobilfunkstandards (GSM) nicht vorgesehen. Dies hat zur Folge, dass ein solcher Vorgang erfahrungsgemäß entweder mehrere Stunden in Anspruch nimmt (bis die Teilnehmer wieder ordnungsgemäß erreichbar sind) oder sogar zu Abstürzen von Teilkomponenten des Netzes aufgrund von Überlastung führt (wie z.B. im Zeitraum von Atom-Transporten bereits geschehen). Abgesehen von diesen technischen Extraproblemen des IMSI-Catchers wird hiermit ein Eingriff in das Brief- und Fernmeldegeheimnis erstmals nicht durch den Netzbetreiber (im Auftrag der Ermittlungsbehörden bzw. Geheimdienste), sondern durch die „Bedarfsträger“ selbst durchgeführt. Damit ist eine wie auch immer vorstellbare rechtsstaatliche Kontrolle nicht zu erwarten. Bisher waren die Betreiber von Telekommunikationsdienstleistungen noch dazu verpflichtet, entsprechende Bedürfnisse von Ermittlungsbehörden bzw. Geheimdiensten auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen.

Mit der Erweiterung des Bundesverfassungsschutzgesetzes werden die Zugriffsrechte auf Telekommunikation also pauschal erweitert, ohne dass dies auf die Bekämpfung von terroristischen Straftaten beschränkt wäre. Die in Absatz 9 vorgesehenen Antrags- und Kontrollmechanismen sind im Kern aufgrund der Intransparenz der Maßnahmen von vornherein wirkungslos, da sie sich „aufgrund von Beschwerden“ ergeben müssten. Es ist fraglich, ob die weichen Benachrichtigungspflichten des G 10-Gesetzes jemals zu derartigen Beschwerdemöglichkeiten führen werden.

Vor allem in der Einbettung dieser Zugriffsrechte in den Kontext von Sicherheitsüberprüfungen bei Arbeitsnehmern oder der Prüfung von Aufenthaltsrechten von Ausländern muss man sich dieser Konsequenz bewusst sein: Bei Kündigung des Arbeitsplatzes aufgrund von Sicherheitsbedenken oder der Versagung von Aufenthaltsrechten bei Ausländern hat der Betroffene nicht mehr die Möglichkeit, die tatsächlichen Gründe zu erfahren. Den Beschwerdeweg gegen vermeintlich unzulässige Maßnahmen kann man dann also auch nur noch ohne Begründung einreichen, was die Erfolgsaussichten einer Beschwerde nicht gerade steigert.

## **5.2 Militärischer Abschirmdienst (MAD): alle männlichen Jugendliche**

Bei der Erweiterung der Befugnisse der Militärischen Abschirmdienstes (MAD) werden die selben Maßnahmen in einem völligen anderen Kontext von Aufgaben bzw. Kompetenzen ermächtigt. Denn zu den Aufgaben des militärischen Abschirmdienstes gehört die Sicherheit des Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung und der Personen, die in ihm tätig sind, „oder in ihm tätig sein sollen“ (Gesetzesentwurf zu §1). Damit sind von den Zugriffsrechten auf die Telekommunikationsdaten (entsprechend Absatz 8 nach der geplanten Ergänzung des Verfassungsschutzgesetzes) also potentiell mindestens alle männlichen Jugendlichen betroffen – von der Geburt, bis sie ihren Wehrdienst geleistet haben und nicht mehr „im Geschäftsbereich des Verteidigungsministeriums dienen sollen“.

### **5.3 Bundesnachrichtendienst (BND): Finanzdaten, Telekommunikation**

Auch der Bundesnachrichtendienst (BND) soll nach dem „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ der Zugriff auf die Daten von Finanzdienstleistern und Telekommunikationsdienstleistern gestattet sein. Die Erfassung von Telekommunikation ist wiederum pauschal, offenbar inkl. des Inhalts der Telekommunikation, „die vom Kunden in Anspruch genommene Telekommunikationsdienstleistung“ und Teledienstnutzungsdaten.

### **5.6 Abschließende Bemerkung**

Abschließend stellt sich die Frage, was der Gesetzgeber mit dem „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ eigentlich erwirken möchte. Wenn es um die Bekämpfung des Terrorismus gehen würde, würde man zunächst erwarten, dass man den Begriff Terrorismus definiert und dann Überlegungen und Maßnahmen erarbeitet werden, die diese Gefahr zu entschärfen sollen. Das „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ in der hier vorliegenden Form dokumentiert, dass die Autoren offenbar die menschliche Freiheit als größte Gefahr ansehen.

(Andy Müller-Maguhn, Chaos Computer Club)

## **6. Ausbau von BKA, BGS und Nachrichtendiensten durch das „Anti-Terror-Paket“**

### **6.1 Das BKA-Gesetz**

Das Gesetz über das Bundeskriminalamt soll durch die Novellierung an drei Punkten erweitert werden: Erstens wird die originäre Ermittlungszuständigkeit des Amtes ausgedehnt; zweitens werden Aktivitäten unterhalb des strafprozessualen Anfangsverdachts legalisiert; und drittens wird die Möglichkeit, zum Lauschangriff bei BKA-Einsätzen erweitert. Keine dieser Maßnahmen ist auf terroristische Straftaten beschränkt; sie bewirken vielmehr eine generelle Erweiterung der BKA-Kompetenzen. Die Novelle folgt offenkundig dem Bestreben, auf Bundesebene eine den Länderpolizeien „gleichwertige“ Kriminalpolizei zu schaffen. Im Bundeskriminalamt kommen die Ressourcen, die das Amt als Zentralstelle in Serviceleistungen und im Informationsverkehr einnimmt, mit den erweiterten Ermittlungsbefugnissen zusammen. Damit wird die föderale Struktur des deutschen Polizeisystems weiter beschnitten.

#### **a. Neue originäre Zuständigkeiten**

Im ursprünglichen Gesetzentwurf wollte das Innenministerium die originären Zuständigkeiten des Bundeskriminalamtes, d.h. den Katalog derjenigen Delikte, in denen die Ermittlungsverfahren vom BKA – und nicht von den Länderpolizeien – geführt werden, erheblich ausweiten. Die Erweiterungen umfassen den neuen § 129b sowie die §§ 202a (Ausspähen von Daten), 303a (Datenveränderung) und 303b (Computersabotage). Darüber hinaus sollte die Zuständigkeit des BKA in § 129a-Verfahren erweitert werden, da zukünftig nicht allein solche mit internationalem, sondern auch jene mit „bundesweitem“ Bezug in dessen

Zuständigkeit fallen sollten. Obwohl von diesem Katalog in der vorliegenden Fassung allein der § 303b StGB übrig geblieben ist, zeigt der Entwurf, in welche Richtung die Vorstellungen des Innenministeriums gehen. Man möchte eine Bundespolizeibehörde mit möglichst weitreichenden originären Ermittlungszuständigkeiten. Da das BKA auch gegenwärtig Ermittlungen übernehmen kann, wenn die Landespolizeien oder der Generalbundesanwalt darum ersuchen oder der Bundesinnenminister dies anordnet, ist im Hinblick auf die Effektivität von Ermittlungen nicht ersichtlich, worin die Vorteile einer gesetzlich festgeschriebenen Zuständigkeit des Bundes liegen sollte.

Die nun vorgesehene Ermittlungskompetenz des Bundeskriminalamtes für „Computersabotage“ (§ 303b StGB) soll nur für jene Fälle gegeben sein, in denen „die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder sicherheitsempfindliche Stellen von lebenswichtigen Einrichtungen, bei deren Ausfall oder Zerstörung eine erhebliche Bedrohung für die Gesundheit oder das Leben von Menschen zu befürchten ist oder die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BKAG-E). Entgegen der mutmaßlichen Intention der AutorInnen des Entwurfs wird die BKA-Zuständigkeit durch diese Formulierungen jedoch nicht eingeschränkt werden. Denn Begriffe wie „sicherheitsempfindliche Stelle“, „lebenswichtige Einrichtung“, „erhebliche Bedrohung“ sind unpräzise und geben dem Amt eine erhebliche Definitionsfreiheit. Angesichts der Verbreitung und Bedeutung von Computern ist die Reichweite dieser originären Ermittlungszuständigkeit nicht absehbar. Die vermeintlichen Einschränkungen können auch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Computersabotage unter Strafe gestellt wurde, um die Interessen der Wirtschaft und der Verwaltung an einer reibungslosen Datenverarbeitung zu schützen. Warum zu diesem Schutz zwingend das Bundeskriminalamt ermitteln soll, ist nicht plausibel.

## **b. Zukünftig BKA-Ermittlungen ohne Verdacht**

Die Ermittlungsbefugnisse des Bundeskriminalamtes werden bisher durch die Bestimmungen der Strafprozessordnung begrenzt. Demnach müssen „zureichende tatsächliche Anhaltspunkte“ für eine Straftat vorliegen, damit das BKA mit Ermittlungen beginnen kann. In den Koalitionsverhandlungen wurde der ursprünglich beabsichtigte § 7b gestrichen. Durch diese Vorschrift hätte das BKA sogenannten Initiativermittlungen führen können, also Ermittlungen, die nicht die Überprüfung eines bestehenden Verdachts dienen, sondern durch die ein Verdacht erst ans Licht befördert werden soll. Diese Kompetenz besitzen die Länderpolizeien schon seit geraumer Zeit. Durch die „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ und die „Vorsorge für die Gefahrenabwehr“ wurden die Landespolizeien ermächtigt, „Vorfeldermittlungen“ zu führen, also nicht auf Straftaten oder konkrete Gefahren zu reagieren, sondern nach versteckten Delikten und möglichen Gefahren zu suchen.

Im vorliegenden Gesetzentwurf wurde statt des § 7b ein 2. Absatz in § 7 BKAG eingefügt. Durch ihn wird das Amt ermächtigt, „Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Abfragen bei öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stellen (zu) erheben“.

Obwohl nicht mehr von „Initiativermittlungen“ die Rede ist, bleibt die Ausrichtung der Neuregelung dieselbe: Das BKA kann zukünftig für Auswertungsprojekte Daten von allen möglichen „Stellen“ im In- und Ausland ohne Beteiligung der Länderpolizeien erheben. Bei diesen Auswertungsprojekten handelt es sich nicht um strafprozessuale Ermittlungen, sondern um den Versuch, aus allgemeinen Hinweisen oder kriminalistischen Hypothesen einen Verdacht zu „verdichten“. Damit kann jede und jeder die Aufmerksamkeit bundespolizeilicher Ermittlungen auf sich ziehen, sofern er den Kriterien des „Verdacht auf einen Verdacht“ entspricht. Die Überprüfung solch vager Mutmaßungen soll mittels der aktiven Informationsbeschaffung bei anderen Stellen geschehen. Damit wird das Amt im Vorfeld des strafprozessualen Anfangsverdachts tätig; mithin wird es zu Initiativermittlungen ermächtigt. Dass es sich um eine Ermittlungszuständigkeit im Vorfeld handelt, wird auch durch die Gesetzesbegründung bestätigt, in der es heißt, dass das BKA die Staatsanwaltschaft informiert, „wenn es der Auffassung ist, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat und damit für die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens vorliegen“.

Insgesamt kehrt die neue Regelung das traditionelle Verhältnis von Verdacht und Ermittlungen um: Nicht ein Verdacht löst Ermittlungen aus, sondern der Verdacht steht am (vorläufigen) Ende der Ermittlungen. Damit wird jede und jeder zum potentiellen Ziel von BKA-Ermittlungen. Von der Sache her ist es zudem weder zwingend noch plausibel, warum das Amt mit Vorfeldbefugnissen ausgestattet werden soll, die in umfassenderer Form bereits den Länderpolizeien zur Verfügung stehen. Durch die neue Ermächtigung wird die „Zentralstellenfunktion“ des BKA weiter verändert. Bestand seine ursprüngliche Aufgabe darin, die Länder durch zentralisierte Wissensbestände zu unterstützen, so befreit die neue Vorschrift das Amt, mit den Länderpolizeien zusammenarbeiten zu müssen. Statt föderale Kooperation wird bürokratische Konkurrenz die Folge der Neuregelung sein. Im Ernstfall werden die BürgerInnen doppelt polizeilich überwacht werden.

### **c. Ausweitung von Lausch- und Spähangriffen**

Gegenwärtig dürfen zur Eigensicherung von BKA-Bediensteten inner- und außerhalb von Wohnungen Gespräche abgehört und Personen gefilmt oder fotografiert werden (§ 16 BKAG). Dieser „kleine“ Lausch- und Spähangriff war in das BKA-Gesetz eingefügt worden, um den Einsatz Verdeckter Ermittler abzusichern. Der Entwurf will die Beschränkung auf die Eigensicherung für „Bedienstete“ streichen und auf die Sicherung der „vom Bundeskriminalamt beauftragten Personen“ ausweiten (§ 16 Abs. 1 Satz 1 BKAG-E). Durch diese Entgrenzung können die geheimen Überwachungsmethoden immer dann genutzt werden, wenn irgendeine Person im Auftrag des Bundeskriminalamtes eingesetzt ist oder eingesetzt werden soll. Diese Regelung wird die Überwachungsmöglichkeiten erheblich erhöhen: Sie wird auch beim Einsatz von sogenannten Vertrauens-Personen und Informanten ermöglicht. Dieser Personenkreis ist weder gesetzlich noch durch Verwaltungsvorschriften bestimmt. Mit der neuen Vorschrift kann auch der Einsatz ausländischer Polizisten in deutschen Ermittlungsverfahren mit technischer Überwachung begleitet werden. Der Gesetzent-

wurf erleichtert die Überwachung von Wohnungen und Personen auch dann, wenn Angehörige der Länderpolizeien, der Nachrichtendienste oder anderer öffentlicher Stellen beteiligt sind. (Bislang ist eine formale Abordnung erforderlich.) Diese weitgefassten Bestimmungen erlauben dem Amt, die Bestimmungen der StPO über die Überwachung mit technischen Mitteln zu umgehen. Um etwa eine Wohnung überwachen zu können, muss sich nur eine im Auftrag des BKA handelnde Person in diese Wohnung geschickt werden. Dass die Anordnung der Überwachung bei Gefahr im Verzuge durch einen Abteilungsleiter erfolgen kann – so die Neuregelung (§ 16 Abs. 2 Satz 2 BKAG-E) –, dürfte für die Polizeipraxis nur von geringer Bedeutung sein. Es ist aber ein deutliches Indiz dafür, dass der Gesetzgeber stärker an pragmatischen Verschlinkungen als an effektiven Grundrechtsschutz interessiert ist.

## **6.2 Neue Kompetenzen für den Bundesgrenzschutz**

### **a. Ausdehnung des Grenzgebietes im Küstenbereich auf 50 km**

Bislang darf der Bundesgrenzschutz überall im 30 km tiefen Grenzgebiet verdachtsunabhängig Personen kontrollieren und Sachen durchsuchen. Die Gesetzesänderung sieht zum einen vor, dieses Gebiet im Küstenbereich auf 50 km auszuweiten. Zum anderen soll das Bundesinnenministerium ermächtigt werden, per Rechtsverordnung das Seegrenzgebiet auch weiter – jenseits der 50 km – auszudehnen, sofern der Bundesrat dem zustimmt (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 BGSG-E). Für diese Erweiterungen gibt es keinen sachlichen Grund: Ein Kontrolldefizit an den seewärtigen Grenzen besteht derzeit nicht. Denn für die grenzpolizeiliche Sicherung der 12 Seemeilen- (22,2 km)-Zone des Küstenmeeres ist auch jetzt schon der Bundesgrenzschutz See bzw. die Küstenwache zuständig. Faktisch wird durch die vorgeschlagene Novellierung allein die räumliche Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes massiv ausgeweitet.

Mit der Erweiterung des Grenzgebietes per Rechtsverordnung könnten dann auch Städte wie Lübeck, Kiel, Wilhelmshaven oder Rostock flächendeckend vom BGS kontrolliert werden, ohne dass ein Bezug zu den grenzschützerischen Aufgaben des BGS deutlich würde. Dass das „seewärtige Grenzgebiet“ eine Tiefe von 80 km nicht überschreiten darf, so die „Begrenzung“ im vorliegenden Entwurf gegenüber der früheren Version, stellt lediglich sicher, dass nicht die ganze Bundesrepublik zum seewärtigen Grenzgebiet erklärt wird. Die 80 km-Grenze liefert auf jeden Fall ausreichende Handhabe, den BGS breitflächig in Norddeutschland einsetzen zu können. Es scheint weder von der Sache geboten oder argumentativ plausibel, warum der BGS weit im Hinterland verdachtsunabhängig kontrollieren und durchsuchen soll.

### **b. Verdachtsunabhängige Ausweiskontrollen**

Bislang darf der BGS Personen anhalten und befragen, wenn anzunehmen ist, dass sie zur Erfüllung von BGS-Aufgaben sachdienliche Angaben machen können. Die Gesetzesänderung in § 22 Abs. 1 S. 3 BGS-Gesetz sieht als Erweiterung vor, dass BGS-Beamte auch mitgeführte Ausweispapiere zur Prüfung

verlangen können. Diese Befugnis sei notwendig, so die offizielle Begründung, um bei der Befragung gewonnene Informationen auch später noch verifizieren und stichhaltig verwerten zu können. Denn der Mitwirkung von sog. auskunftspflichtigen Personen, heißt es dort, komme angesichts der aktuellen Sicherheitslage eine erhöhte Bedeutung zu.

Auch nach jetziger Rechtslage sind befragte Personen verpflichtet, ihre Personalien anzugeben, wenn dies zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Es ist daher unter diesem Gesichtspunkt überflüssig, Ausweise zu verlangen; zumal deutsche StaatsbürgerInnen nicht verpflichtet sind, ihre Ausweispapiere bei sich zu tragen.

Dass es hier nicht um die Informationsgewinnung bei möglichen Zeuginnen oder Personen geht, die etwas „Verdächtiges“ gesehen haben, zeigt eine andere Passage der Begründung: Danach soll die neue Befugnis dem Bundesgrenzschutz die Möglichkeit geben, generell Ausweispapiere auf ihre Echtheit zu überprüfen, ohne die lästigen Schranken der bisherigen verdachtsunabhängigen Kontrollen beachten zu müssen.

Wenn der BGS unter dem Vorwand, jemanden befragen zu wollen, Ausweispapiere kontrolliert, ist dies ein verfassungswidriger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Verdachtsunabhängige Kontrollen sind bereits in der jetzigen Praxis durch rassistische Auswahlkriterien bestimmt. Die neue Zielrichtung, Terroristen, ihre Kundschafter und Unterstützer anhand gefälschter Papiere aufzufindig machen zu wollen, erscheint angesichts der bisherigen Erkenntnisse über die Anschläge in den USA verfehlt. Opfer dieser Personenkontrollen werden wie bisher dem äußeren Anschein nach nicht-europäische „Ausländer“ sein, d.h. Flüchtlinge und ArbeitsmigrantInnen.

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind ein weiterer Schritt zur Etablierung des Bundesgrenzschutzes als einer im gesamten Bundesgebiet agierenden Polizei. Die Befugniserweiterungen widersprechen zentralen Verfassungsbestimmungen. Nicht der Terrorismus wird derart bekämpft, sondern der staatliche Rassismus wird weiter befördert.

### **6.3 Ausbau der Nachrichtendienste**

Der Gesetzentwurf bringt erhebliche Ausweitungen für die deutschen Nachrichtendienste. Für das Bundesamt für Verfassungsschutz bedeutet das: Erstens werden die Aufgaben erweitert. Zweitens wird der Zugriff auf Daten Dritter verbessert. Drittens werden moderne Ortungssysteme verrechtlicht. Und viertens werden neue Zulieferungspflichten an das Amt eingeführt.

#### **a. Neue Aufgaben**

Das Bundesamt soll zukünftig auch Bestrebungen beobachten, die sich gegen den „Gedanken der Völkerverständigung“ und „insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker“ richten (§ 3 Abs. 4 BVerfG-E). Beide Bestimmungen sind vage. Es bleibt dem Amt überlassen, seine Beobachtungsobjekte zu bestimmen. Es ist nicht zu erwarten, dass das Amt zukünftig Personen, die

zum weltweiten Krieg des Guten gegen das Böse aufrufen, unter Beobachtung stellen wird, wenn sie Deutschland besuchen. Vielmehr gibt die Formulierung einen weiteren Blankoscheck, alle möglichen Gruppen oder Sozialmilieus auszuspionieren.

### **b. Der Zugriff auf Daten Dritter**

Durch die Novelle erhält das Bundesamt für Verfassungsschutz Zugriff auf Daten, die bei privaten Stellen anfallen. Das betrifft erstens „Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Finanzunternehmen“, bei denen das Amt unentgeltlich Auskünfte über Konten, Kontoinhabern, Geldbewegungen etc. verlangen darf. Zweitens dürfen bei Unternehmen, die Postdienstleistungen erbringen, Namen und Adressen und „sonstige Umstände des Postverkehrs“ vom Bundesamt abgefragt werden. Drittens wird das Amt ermächtigt, sich auch bei Luftfahrtunternehmen zu entsprechenden Auskünften zu besorgen. Und viertens sollen zukünftig auch Telekommunikationsunternehmen dem Dienst Auskunft über vergangene und zukünftige Verbindungsdaten und Nutzungsdaten geben (§ 8 Abs. 5-9 BVerfG-E). Mit diesen Bestimmungen, die zum Teil auch auf den Militärischen Abschirmdienst und den Bundesnachrichtendienst ausgedehnt werden, erhalten die Dienste erhebliche Möglichkeiten, Daten der Privatwirtschaft zu sammeln und auszuwerten. Zwar hat der Entwurf gegenwärtig davon abgesehen, eine Weitergabepflicht für alle Behörden oder Private zu statuieren, aber einerseits dürften sich die genannten Stellen nur in Ausnahmen den Anfragen der Dienste widersetzen, da diese dann mit ihrer eigenen Befugnis argumentieren können, andererseits scheint es nur eine Frage der Zeit, bis die Weitergabeverpflichtungen andernorts geschaffen werden.

Da die Aktivitäten der Geheimdienste nicht von nachprüfbaren Verdachtschwellen abhängig sind, versucht der Gesetzentwurf ein Mindestmaß an Kontrolle – und damit an potentieller Begrenzung geheimdienstlichen Erforschungsinteresses durch Anordnungs- und Berichtsvorschriften auszugleichen. Dabei verlässt der Entwurf an keiner Stelle das bestehende niedrige Niveau an Verfahrensvorschriften. Die Auskünfte von Banken und Luftfahrtunternehmen können durch den Behördenleiter angeordnet werden. Halbjährlich muss das Innenministerium dem geheim tagenden Parlamentarischen Kontrollgremium Bericht erstatten, das jährlich wiederum den Bundestag in der bekannt spärlichen Form informiert. Bei den Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis sind die Schwellen etwas höher gelegt, weil das Ministerium die G 10-Kommission beteiligt muss. Aber auch diese Beratungen finden im Geheimen statt. Sie werden auch nicht nachträglich veröffentlicht. Wie im gesamten Geheimdienstbereich mangelt es auch bei diesen erheblich erweiterten Kompetenzen an einer gerichtlichen und/oder öffentlichen Kontrolle. Mit den Vorschriften werden Private verpflichtet mit den Nachrichtendiensten zusammenzuarbeiten – eine Pflicht, die sonst nur im Rahmen von Strafverfahren gegenüber der Polizei besteht.

### **c. Lokalisierung von Mobiltelefonen**

Durch die Erweiterung von § 9 des Bundesverfassungsschutzgesetzes wird eine Rechtsgrundlage für den Einsatz sogenannter IMSI-Catcher geschaffen. Durch diese können Geräte- und Kartenummer sowie Standort des Gerätes in einem bestimmten Bereich erfasst werden. Obgleich in der Begründung darauf abgestellt wird, dass „Angehörige terroristischer Gruppen“ zunehmend Mobiltelefone benutzen, gilt die Ermächtigung für den IMSI-Catcher-Einsatz generell für alle Aufgabengebiete des Verfassungsschutzes. Worin den spezifische Notwendigkeit nachrichtendienstlicher IMSY-Catcher besteht, ist zudem nicht ersichtlich. In den genannten Beispielen ist eher von einer polizeilichen Zuständigkeit auszugehen. Die Regelung ist ein deutliches Beispiel dafür, dass eine allgemeiner „Modernisierungsrückstand“ in der Sicherheitsgesetzgebung unter dem Segel der „Kampfes gegen den Terror“ aufgeholt werden soll. Im Ergebnis wird die neue Norm dazu beitragen, dass die Überwachung des Telefonverkehrs durch die Verfassungsschutzbehörden erleichtert wird. Ihr Umfang, zu dem es keine verlässlichen Angaben gibt, wird wohl zunehmen.

### **d. Übermittlungspflichten**

Bislang sind durch das Verfassungsschutzgesetz bereits einige Behörden verpflichtet, „von sich aus“ relevante Informationen an das Bundesamt weiterzuleiten. Durch einen neuen Abs. in § 18 wird dies auf das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die Ausländerbehörden der Länder ausgedehnt. Dabei wird es den Behörden freigestellt, ob sie ihre Daten an das Bundesamt oder an das jeweilige Landesamt für Verfassungsschutz weitergeben. Die Ausländerbehörden werden beauftragt, „ihnen bekannt gewordene Informationen einschließlich personenbezogener Daten“ an die Ämter weiterzugeben, sofern sie denn Anhaltspunkte dafür sehen, dass jene Angaben für die Aufgaben der Ämter von Bedeutung sein könnten. Mit dieser Vorschrift werden die Ausländerbehörden zu Zulieferern der Verfassungsschutzämter. Die Beschäftigten in den Ausländerbehörden werden tendenziell zu Spitzeln des Verfassungsschutzes. Die Ausländer selbst werden durch das Gesetz mit einem Generalverdacht belegt. Es spricht gegen die Güte des Gesetzentwurfs und belegt erneut die Gesinnung, von dem sich die AutorInnen des Entwurfs leiten ließen, dass auch hier von keiner Begrenzung auf terroristische Bestrebungen die Rede ist.

(Norbert Pütter und Martina Kant, Bürgerrechte & Polizei/CILIP)

## **7. Maßnahmen im Straf- und Strafprozessrecht**

### **7.1 Zur geplanten Einführung einer Kronzeugenregelung**

Die Kronzeugenregelung ist zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Entwurfs des Terrorismusbekämpfungsgesetzes. Es ist aber davon auszugehen, dass Justizministerium und Innenministerium die Einführung einer solchen Regelung befürworten und mit der Notwendigkeit zur Terrorismusbekämpfung begründen werden.

Die Strafverteidigervereinigungen lehnen die Einführung einer allgemeinen Kronzeugenregelung aus folgenden Gründen ab:

#### **a. Rechtsstaatliche Gründe**

##### **Verstoß gegen das Legalitätsprinzip**

Im deutschen Strafprozess gilt das Legalitätsprinzip als Ausdruck des Willkürverbots. Es gebietet, in der Frage, ob und wie Strafverfolgung stattfindet, gegenüber jedem Verdächtigen gleich zu handeln (Art. 3 Abs. 1 GG). Mit der geplanten Kronzeugenregelung wird der aussagende Täter grundlegend anders behandelt als der schweigende oder bestreitende, ohne dass diese Differenzierung unter Schuldgesichtspunkten zu rechtfertigen wäre.

##### **Unvereinbarkeit mit den anerkannten Strafzwecken**

Die geplante Regelung widerspricht den Grundsätzen der Spezial- und Generalprävention, weil die Tat in einer Weise bestraft wird, die mit der Schwere der Tat und der Schuld des Täters nicht in Zusammenhang steht.

Sie widerspricht dem Gebot des Schuldausgleichs, weil die Strafmilderung zwar – was zulässig wäre – an das Nachverhalten des Täters anknüpft, dies aber nicht unter dem Gesichtspunkt der Feststellung der Schuld des Täters, sondern allein unter dem Gesichtspunkt, ob das Nachtatverhalten des Täters geeignet ist, Aufklärungshilfe im Hinblick auf andere Täter zu leisten. Das objektive Ausmaß der Aufklärungshilfe wird belohnt, eine Anknüpfung an die Schuld des Täters findet nicht mehr statt.

##### **Verstoß gegen das Gebot der Messbarkeit und Verlässlichkeit staatlichen Handelns**

Dieses aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Gebot bedeutet, dass staatliches Handeln anhand der bestehenden Normen nicht nur messbar, sondern auch vorhersehbar sein muss. Mit der geplanten Kronzeugenregelung wird gegen diesen Grundsatz massiv verstoßen: Nur das Gericht, das alleine über das Strafmaß entscheidet, „kann“ die Strafe mildern, wenn der Täter Aussagen im Sinne einer Kronzeugenregelung gemacht hat.

Das Gericht hat in der Regel über den strafmildernden Wert von Aussagen zu befinden, die der Täter im Ermittlungsverfahren macht – zu einem Zeitpunkt also, zu dem Zusagen der Strafmilderung nur durch Polizei und Staatsanwaltschaft, nicht aber durch das später entscheidende Gericht gemacht werden können. Da die von der Kronzeugenregelung bezweckten Aussagen in der Regel auch eine Selbstbelastung des Täters beinhalten, bedeutet dies, dass der Täter sich aufgrund von Zusagen der Polizei und der Staatsanwaltschaft selbst belastet, ohne sich zugleich darauf verlassen zu können, dass die gemachten Zusagen durch das später entscheidende Gericht auch eingehalten werden.

### **Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip**

Würde man davon ausgehen, dass die Gerichte sich verpflichtet fühlen, sich an die im Ermittlungsverfahren gegenüber einem aussagebereiten Straftäter gemachten Zusagen zu halten, hätten wir das Ergebnis, dass das Urteil im Ermittlungsverfahren von Polizei und Staatsanwaltschaft vorentschieden wird. Die Gerichte würden zu „Notaren“ des im Ermittlungsverfahren Vereinbarten – eine Verschiebung der Gewichte, die mit den Säulen unseres Rechtsstaates nicht zu vereinbaren ist.

### **Verstoß gegen das Recht des Beschuldigten auf ein faires Verfahren**

Der Beschuldigte, der von einem Kronzeugen belastet wird, sieht sich einem Zeugen gegenüber, der selbst in Straftaten verstrickt ist. Einem Zeugen, dessen Aussagen auf Vereinbarungen mit Polizei und Staatsanwaltschaft beruhen: Der Beschuldigte kennt die Vereinbarungen nicht und ist an deren Zustandekommen nicht beteiligt. Er sieht sich einem „Vertrag zu Lasten Dritter“ zwischen Staat und Denunziant gegenüber. Der Anreiz zur Lüge für den Kronzeugen liegt auf der Hand, dennoch ist er Beweismittel im Prozess gegen den Beschuldigten. Das Gericht ist nicht gehindert, allein aufgrund der Aussage eines Kronzeugen zu verurteilen. Die Rechtsprechung hat zwar in den vergangenen Jahren die Anforderungen an die Beweiswürdigung im Bereich „Aussage gegen Aussage“ angehoben. Zur Schöpfung einer Beweisregel, dass die Aussage eines Kronzeugen alleine nicht zur Verurteilung ausreicht, hat sie sich jedoch nicht durchringen können. Insofern ist bemerkenswert, dass die in einer Studie des kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen befragten Polizeibeamten in großer Mehrheit eine Regelung befürworteten, die vorsieht, dass nicht alleine aufgrund der Aussage von „Kronzeugen“ verurteilt werden darf. Dies sind die Personen, die am nächsten am Kronzeugen „dran“ sind – sie wissen die Glaubwürdigkeitsproblematik offenbar realistisch einzuschätzen.

### **b. Ethische Erwägungen**

#### **Pakt mit dem Straftäter nicht *obwohl*, sondern *weil* er in erhebliche Straftaten verwickelt ist**

Je höher der Kronzeuge in der Hierarchie einer Gruppe von Straftätern angesiedelt ist, desto eher hat er die Chance, sich durch Verrat der „unter ihm Stehenden“ Vergünstigungen zu verschaffen. Die „unten“ Stehenden, denen soviel Täterwissen wie möglich vorenthalten wird – die aber den gleichen Straftatbestand erfüllen – gehen leer aus.

#### **Der verwickelte Zeuge wird zum Objekt der Fürsorge des Staates**

Der käufliche Zeuge wird zum Programm. Zeugenschutzprogramme sorgen nicht nur für den Schutz des möglicherweise tatsächlich gefährdeten Zeugen, sie manifestieren die Denunziation – unabhängig von ihrem Wahrheitsgehalt.

Der in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommene Kronzeuge genießt damit Vergünstigungen, die seine Lebensgrundlage bilden können. Wohnung und

Arbeit können ihm vermittelt werden. Auch monatliche Geldzahlungen, die erheblich über den Sozialhilfesatz liegen können, gehören zur Praxis von Zeugenschutzprogrammen.

Gerade der Kronzeuge der andere falsch belastet hat, kann einer besonderen Gefährdung ausgesetzt und damit erst recht darauf angewiesen sein, dass die Zeugenschutzdienststelle ihn unterstützt. Er befindet sich in einem massiven Interessenkonflikt zwischen der Wahrheitspflicht als Zeuge und dem Bedürfnis, die eigene Lebensgestaltung, wenn nicht sogar die eigene Unversehrtheit, zu erhalten. Der Kronzeuge darf im Strafverfahren gegen den belasteten Beschuldigten nicht über seine persönlichen Lebensumstände im Zeugenschutzprogramm aussagen. Damit ist die mögliche Interessenkollision für die Verfahrensbeteiligten nicht einmal aufklärbar.

Allein die Möglichkeit, dass bei einem im Zeugenschutzprogramm befindlichen Zeugen, eine derartige Konstellation gegeben sein könnte, sollte es verbieten, Urteile auf Aussagen eines solchen Zeugen zu stützen.

### **c. Keine Erforderlichkeit der Kronzeugenregelungen**

Nach der Rechtsprechung ist das Aussageverhalten eines Kronzeugen, der nach Begehung der Tat sein Wissen den Ermittlungsbehörden gegenüber offenbart, bei der Strafzumessung nach § 46 StGB im Rahmen der Würdigung des Nachtatverhaltens zugunsten des Zeugen zu berücksichtigen. Das Aussageverhalten kann je nach Gewicht des Aufklärungsbeitrages zu ganz erheblichen Strafmilderungen und sogar zur Annahme eines minderschweren Falles führen. Bei Annahme eines minderschweren Falles eröffnen sich zugunsten des Kronzeugen beachtliche Strafrahmensverschiebungen, die ein Unterschreiten der gesetzlichen Mindeststrafe ermöglichen. Mit diesem seit langem von der Rechtsprechung anerkannten Instrumentarium lassen sich bei allen Verbrechenstatbeständen, mit Ausnahme des Tatbestandes des Mordes, die Kronzeugenleistungen eines Beschuldigten ausreichend berücksichtigen.

Ehe man eine Kronzeugenregelung einführt, um auch dem in Morde verwickelten Täter einen Anreiz zur Aussage zu geben, sollte man daran denken, einen minderschweren Fall des Mordes einzuführen: Damit hätte man ein Instrumentarium mit dem der Ungerechtigkeit, die im Einzelfall mit der Absolutheit der lebenslangen Freiheitsstrafe verbunden sein kann, im Strafmaß begegnet werden kann.

## **7.2 Zum Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes § 129 b StGB (Bundestagsdrucksache 14/7025)**

Nach bislang geltendem Recht ist die Beteiligung an kriminellen oder terroristischen Vereinigungen in Deutschland nur dann strafbar, wenn die Vereinigung, der der Beschuldigte angehören soll, zumindest in Form einer Teilorganisation im Bundesgebiet besteht (BGH St 30, 328, 329 ff.). Nach § 129 b StGB-E sollen die Vorschriften der §§ 129 und 129a nunmehr auch auf Vereinigungen im Ausland ausgeweitet werden, also auch solche Vereinigungen erfassen, die nicht im Bundesgebiet organisiert sind. Dieser Gedanke ist nicht neu. Er wurde

bereits in den 70er und 80er Jahren diskutiert. Der ehemalige Generalbundesanwalt Rebmann hat bereits damals darauf hingewiesen, dass eine solche Erstreckung des Anwendungsbereiches des § 129 a StGB auf ausländische Vereinigungen nicht durchführbar ist:

*„Deutsche Gerichte müssten – ohne zureichende Ermittlungsmöglichkeiten vor Ort – tragfähige Feststellungen über die jeweilige Struktur der ausländischen Organisation, deren Zielsetzung und personeller Zusammensetzung treffen.*

*Ferner müsste jeweils eine Entscheidung darüber herbeigeführt werden, ob ein berechtigter Widerstand, namentlich gegen ein ausländisches Unrechtssystem, einer ausländischen Organisation die Qualifikation einer terroristischen Vereinigung nimmt. Diese Prüfung würde zur unlösbaren Aufgabe, wenn eine ausländische Vereinigung durch Gewaltakte gar die Regierungsarbeit übernehmen würde und dadurch ihr früheres Verhalten legalisieren könnte.“* (Rebmann, NStZ 1986, 291).

Diese kurze Bemerkung Rebmanns spricht die beiden neuralgischen Punkte der vorgeschlagenen Neuregelung an:

Zunächst stellt sich das praktische Problem, wie die Strafverfolgungsbehörden, die im Ausland nicht eigenständig, sondern allenfalls aufgrund langwieriger Rechtshilfeersuchen ermitteln können, das erforderliche Beweismaterial zur Feststellung von im Ausland bestehenden Organisationsstrukturen zusammentragen sollen.

Die praktischen Erfahrungen mit den §§ 129, 129a StGB haben gezeigt, dass es den Strafverfolgungsbehörden und den Strafgerichten bereits im Inland außerordentlich schwer fällt, tragfähige Feststellungen zu dem Bestehen einer kriminellen oder gar terroristischen Organisationsstruktur zu treffen. Auf eine kleine Anfrage der PDS im Bundestag im Frühjahr 2000 teilte die Bundesregierung mit, dass von den Ermittlungsverfahren, die während der 90er Jahre nach § 129 a StGB eingeleitet wurden, lediglich drei Prozent mit einem gerichtlichen Urteil endeten (gegenüber 40 Prozent bei anderen Delikten). Die Ermittlung einer Organisationsstruktur ist zudem erschwert, wenn wie beispielsweise bei den Anschlägen vom 11.09.2001 keine Tatbekennung von der Tätergruppe veröffentlicht wird.

In Verfahren nach § 129b StGB werden die Ermittlungsbehörden und die Gerichte eine Organisationsstruktur nur mit Hilfe von Beweismitteln feststellen können, die von ausländischen Strafverfolgungsbehörden oder Geheimdiensten ermittelt wurden. Dies führt zu einer Vielzahl hochproblematischer Fragen, die derartige Strafverfahren erheblich belasten und verlängern werden. Wie soll beispielsweise mit Beweismitteln verfahren werden, die nach ausländischem Recht in zulässiger Form erhoben wurden, nach deutschem Recht aber nicht hätten erhoben werden dürfen? Wenn die Frage der Verwertbarkeit ausländischer Beweismittel geklärt ist, stellt sich weiter die Frage nach ihrer Zuverlässigkeit, also ihrem Beweiswert. Im Bereich organisierter krimineller oder terroristischer Strukturen wird vielfach nur mit heimlichen Ermittlungsmethoden, insbesondere mit geheimdienstlichen Mitteln, mit V-Personen oder mit Undercoverpolizisten ermittelt werden können. Es erscheint wenig aussichtsreich, diese Zeugen vor einem deutschen Gericht vernehmen zu wollen, wenn man be-

denkt, dass bereits die deutschen Strafverfolgungsbehörden ihre Quellen ungerne preisgeben, was zu mittelbaren Beweiserhebungen führt, die eine Überprüfung der Glaubwürdigkeit der Quellen nahezu ausschließt. Die Frage verschärft sich, wenn man die politische Dimension derartiger Verfahren berücksichtigt. Sollen z.B. die Erkenntnisse türkischer Polizei oder Geheimdienste betreffend die PKK ohne grundlegende kritische Überprüfung übernommen werden können? Es besteht die Gefahr, dass derartige Ermittlungsergebnisse voll ideologischer Färbungen sind, die von deutschen Strafverfolgungsbehörden und Gerichten – wenn überhaupt – nur unter allergrößten Mühen und möglicherweise sogar diplomatischen Irritationen aufzuklären sind.

Der letztgenannte Aspekt führt zu dem weiteren von Rebmann angesprochen kritischen Punkt einer strafbaren Unterstützung ausländischer Vereinigungen – dem Legitimitätsproblem. Die Bewertung, ob gegen eine ausländische Regierung von opponierenden Gruppen ausgeübte Gewalt als terroristisch oder aber als legitimer Widerstand gegen ein Unrechtsregime und daher unter Umständen sogar als förderungswürdig anzusehen ist, kann sich auf wenig Vorgaben stützen, die unabhängig von tagespolitischen Entwicklungen oder gar bündnis- und außenpolitischen Interessen als objektive Maßgaben bestünden. Eine Problematik die um so schwerer wiegt, wenn es diesen oppositionellen Gruppen sogar gelingt, die Regierungsgewalt in dem entsprechenden Staat zu erringen oder eine staatsähnliche Herrschaft in Landesteilen auszuüben. Eine Klärung dieser Fragen durch die Bundesanwaltschaft ist vor dem Hintergrund sich ständig ändernder Machtverhältnisse in vielen Ländern weder wünschenswert noch möglich.

Dies zeigt sich am Beispiel der Taliban, die – so heißt es – mit Unterstützung des CIA die fast vollständige Kontrolle über Afghanistan übernahmen. Wären um bei diesem Beispiel zu bleiben aus heutiger Sicht Mitarbeiter der CIA, die seinerzeit die Taliban massiv unterstützten, nach § 129b StGB zu bestrafen?

### **7.3 Auswirkungen der Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auf das Strafverfahren**

Die Regelungen über die Erhebung und Übermittlung von Daten durch und an das Bundesamt für Verfassungsschutz (Art. 1, §§ 8,18 E-TB) und die Kompetenzerweiterung für das Bundeskriminalamt in Art. 10 § 7 Abs.2 E-TBK lassen befürchten, dass die neuen Vorschriften erheblichen Einfluss auf die Durchführung von Strafverfahren haben werden.

Es ist zu erwarten, dass Ermittlungsverfahren eingeleitet und Verdächtige verhaftet werden aufgrund von Erkenntnissen, deren Entstehungsgeschichte und Hintergrund der Beschuldigte nicht nachvollziehen und nicht überprüfen kann. Jeder Beschuldigte hat einen Anspruch auf ein faires Verfahren. Dieses Recht wird aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet und durch Art. 6 Abs. 1 EMRK garantiert.

Kernstück des fairen Verfahrens ist die Gewährleistung von „Waffengleichheit“ zwischen Angeklagten und Staatsanwaltschaft. Die verfahrensrechtliche „Waffengleichheit“ ist gestört, wenn Angeklagte durch ein für sie nicht durchschaubar

bares Zusammenwirken von Verfassungsschutz und Ermittlungsbehörden in ihrem Recht, aktiv auf Gang und Ergebnis des Strafverfahrens Einfluss zu nehmen, behindert oder gar ausgeschlossen werden.

Die Ausdehnung der Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamts öffnet Tor und Tür für ein derartiges undurchschaubares Zusammenwirken von Polizei und Verfassungsschutz. Es besteht die Gefahr, dass Beschuldigte in Zukunft vermehrt mit solchermaßen gewonnenen Erkenntnissen konfrontiert werden. Sie würden zum Objekt des Verfahrens degradiert, wenn sie geheim gewonnene Erkenntnisse nur noch zur Kenntnis nehmen, nicht aber aktiv auf den Gang des Verfahrens Einfluss nehmen könnten.

Ein solchermaßen gestaltetes und beeinflusstes Strafverfahren wäre verfassungswidrig und würde derzeit anerkanntem rechtsstaatlichem Standard widersprechen.

(Margarete v. Galen, Organisationsbüro der Strafverteidigervereinigungen)

## **8. Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene**

### **8.1 Darstellung der geplanten Maßnahmen**

#### ***Die „Anti-Terrorism Road Map“***

Schon wenige Tage nach dem 11. September 2001 wurden auf europäischer Ebene weitreichende Maßnahmen der sogenannten Terrorismusbekämpfung beschlossen. Auf dem hierfür einberufenen Treffen der Justiz- und Innenminister der EU am 20.09.2001 wurde die „Anti-Terrorism Road Map“ (SN 4019/2001) beschlossen, die am 26.09.2001 veröffentlicht wurde und zu späteren Zeitpunkten geringfügig überarbeitet (vgl. diese und andere Materialien auf dem EU-Server: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)). Der Plan unterscheidet zunächst zwischen

- Maßnahmen innerhalb der Europäischen Union
- Maßnahmen zur Verbesserung der Kooperation mit den USA und – hier zu vernachlässigen –
- Maßnahmen der Zusammenarbeit mit den EU-Beitrittskandidaten.

Die Maßnahmen innerhalb der EU sind in operationelle und legislative Maßnahmen zu unterscheiden. Die wichtigsten operationellen Vorhaben sind die Kooperation zwischen militärischen Geheimdiensten, die Zusammenstellung von gemeinsamen Ermittlungsteams von Polizei, Richtern und Pro Euro Just, die Zusammenarbeit zwischen Anti-Terroristen-Richtern, die Zusammenarbeit zwischen Richtern und Polizeibehörden, das Zusammentreffen von Anti-Terror-Polizeispezialisten, die Erstellung von Analysedateien über Terrorismus sowie die Zusammenstellung von Anti-Terror-Spezialisten bei Europol, die Regelung des Zugangs von Anti-Terror-Ermittlern zum Schengener Informationssystem (SIS), die Koordination der Zusammenarbeit zwischen Sicherheits- und Ge-

heimdiensten, ein verbesserter allgemeiner Datenaustausch, erhöhte Sicherheitsvorkehrungen an den EU-Außengrenzen sowie weitere Maßnahmen.

Auf der legislativen Ebene sind folgende Vorhaben zu nennen:

- Euro-Just. Die gerade aufgebaute Informationsbehörde von europäischen Staatsanwälten soll operational werden.
- Der europäische Haftbefehl soll das herkömmliche Auslieferungsverfahren ersetzen.
- Eine europaweite Definition von Terrorismus soll geschaffen werden.
- Ein europaweites Verfahren zum Einfrieren von Bankkonten von Verdächtigen soll gefunden werden.
- Die europäische Auslieferungskonvention soll von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.
- Die europäische Rechtshilfekonvention soll von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.
- Die europäische Ausländer- und Asylgesetzgebung soll im Hinblick auf die Anti-Terror-Gesetzgebung untersucht werden.
- Ausgehend von dem Vorschlag der Kommission zur Cybercrime-Bekämpfung vom Januar 2001 sollen Attacken auf Informationssysteme und die Verfolgung von Computerkriminalität nunmehr im Rahmen der Anti-Terror-Gesetzgebung weiter verfolgt werden. Die sogenannte „Budapester Konvention“ wurde am 23.11.2001 von den Europaratsstaaten und einigen weiteren Staaten verabschiedet. Schließlich soll
- eine Balance zwischen Datenschutz und Polizeieffizienz gefunden werden im Hinblick auf die europäische Datenschutzdirektive. ( Nur am Rande: während bei den vorher aufgezählten Maßnahmen als Deadline/Frist zumeist sofort der 6./7.12.2001, das EU-Gipfeltreffen in Laeken am 13./14.12. 2001 oder ähnlich frühe Zeitpunkte gesetzt werden, ist für den letztgenannten Punkt noch kein fester Zeitpunkt bestimmt).

## 8.2 Vorläufige Analyse

Von den operationellen Maßnahmen sind einige bereits umgesetzt worden. So wurden für das Bundeskriminalamt im Rahmen des Maßnahmenkataloges für den Mehrbedarf Innere Sicherheit am 13.11.2001 DM 3.190.000,00 genehmigt. Zur Begründung dieses Mehrbedarfs wird auf die Bildung der Expertenteams gegen Terrorismus, bestehend aus 30 abgeordneten Beamten der Mitgliedstaaten, und 18 neuen Stellen bei Europol, die Teilnahme an EU-weiten Ermittlungsteams, die Entsendung von Verbindungsbeamten in die USA und zu Interpol sowie weitere Dritte-Säule-Aktivitäten verwiesen. Entscheidend ist, dass im Rahmen der Anti-Terror-Maßnahmen auf europäischer Ebene der Trend fortgesetzt wird, der besonders deutlich bei der Ratifizierung der Europol-Konvention durch die nationalen Parlamente im Jahre 1999 und der Arbeitsaufnahme von Europol zu beobachten war: Ein undurchdringliches Wirrwarr von Gremien der europäischen Exekutive arbeitete eine für Außenstehende schwer durchschaubare Vielfalt von Vorschlägen aus, die in regelmäßigen Abständen zwischen

weiteren Gremien hin- und hergeschoben und verändert wurden; Aufgaben, Rechtsgrundlagen und deren Verhältnis zueinander war (und ist) nur für Vertreter derselben Exekutive zu entziffern ist. Oft beginnen auf europäischer Ebene die Arbeiten ohne rechtliche Grundlage (Beispiel: European Drugs Unit). Die Exekutive arbeitet anschließend Rahmengesetze und Konventionen aus, deren Auswirkungen für bürgerlich demokratische Rechte vom europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten und erst recht der europäischen Öffentlichkeit viel zu spät erkannt werden. Zuletzt wurde bei der Europol-Konvention allen nationalen Parlamenten, die einzelne Bestandteile der Konvention kritisierten, immer wieder entgegen gehalten, dass die Konvention als gesamtes, auf europäischer Ebene verabschiedet worden sei und daher einzelne Veränderungen von nationalen Parlamenten praktisch nicht mehr durchsetzbar seien. Bereits kurze Zeit nach der Arbeitsaufnahme von Europol schlossen sich der grundlegenden Kritik der wenigen Bürgerrechtsorganisationen das europäische Parlament, einige nationale Parlamente sowie das niederländische, als auch Richter und Staatsanwälte auf europäischer Ebene und Landesjustizverwaltungen an. Der Befund war eindeutig, Europol kann auf der jetzt bestehenden Rechtsgrundlage weder parlamentarisch noch justiziell kontrolliert werden. Die Installation der Koordinationsbehörde Euro-Just war der nachträgliche hilflose Versuch, der sich verselbständigten polizeilichen Exekutive durch eine kleine, mit geringen Mitteln ausgestattete und in der Planung befindliche Gruppe von aus den Mitgliedstaaten entsandten Staatsanwälten beobachten zu lassen.

Besonders kritikwürdig scheint, dass Europol bereits operationell tätig ist, ohne offiziell operationell tätig sein zu dürfen. Dies betrifft zum einen die Erstellung von sogenannten Analysedateien; es bedarf keiner näheren Begründung, dass die Datensammlung, Datenübermittlung und Datenanalyse auch auf europäischer Ebene Grundrechtseingriffscharakter hat. Dazu kommt die Arbeit im Drogenbereich bei überwachten Lieferungen von Drogen, die rechtlich ebenfalls in einem vollkommen ungeklärten Raum stattfinden. Welche Maßnahmen derzeit im Rahmen der Anti-Terror-Vorhaben von Europol durchgeführt werden, ist bisher öffentlich noch nicht bekannt.

Von besonderer Tragweite scheint die beschlossene Zusammenarbeit zwischen EU und US-Behörden zu sein. Bereits am 16.10.2001 hat der US-Präsident Bush einen Brief an die EU-Kommission geschickt, die eine Liste von über 40 Forderungen an die europäische Union zur Kooperation von Anti-Terror-Maßnahmen enthielt. Es wird eine informelle Zusammenarbeit auf lokaler Polizei- und Richterebene mit gegebenenfalls nachfolgenden schriftlichen Rechtshilfeersuchen gefordert. Dabei ist festzuhalten, dass die wenigen europäischen Datenschutzbestimmungen, die für EU-polizeiliche Zusammenarbeit bindend sind, von den US-Behörden nicht unterzeichnet wurden. Damit bleibt der Datenschutz bei der Überlieferung und Übermittlung von Daten aus Europa nach USA auf der Strecke. US-Präsident Bush scheut auch nicht davor zurück, von EU-Behörden einen Bruch der europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention und der UN-Konvention gegen Folter zu verlangen. Er fordert ausdrücklich, Alternativen zu entwickeln zum herkömmlichen Auslieferungsverfahren, diese sollen Abschiebung und Deportation sein. Es

gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, wie andere Rechte der Nationalstaaten und auf EU-Ebene durch die US-Behörden beachtet werden, wenn in den USA weitreichend Bürgerrechte außer Kraft gesetzt und sogar die Forderung nach Militärgerichten ohne Opposition durchgesetzt werden.

Von den 11 Maßnahmen auf legislativer Ebene, die uns im Rahmen der Anti-Terror-Bekämpfung präsentiert werden, waren sechs bereits vor dem 11.09.2001 vorgeschlagen worden und vier haben auf der EU-Agenda gestanden. Die einzige terrorismusspezifische Maßnahme ist die Untersuchung der Ausländer- und Asylrechtsgesetzgebung im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung.

Von entscheidender Bedeutung ist das Vorhaben zum **europäischen Haftbefehl**. Dieser soll das herkömmliche Auslieferungsverfahren ersetzen. Eine europäische Auslieferungskonvention wurde bereits verabschiedet, ist jedoch noch nicht von allen Staaten ratifiziert worden. Nun soll der kurze Weg über den europäischen Haftbefehl genommen werden, um die umständliche Ratifizierung der Konvention und die Einhaltung der dortigen Formalitäten zu vermeiden. Unter allen Fachleuten ist unumstritten, dass die herkömmlichen Verfahrensweisen der Auslieferung effizienter gestaltet werden müssen. Zumeist mangelt es an materiellen und personellen Voraussetzungen zur Bearbeitung von Auslieferungersuchen, was dazu führt, dass diese viel zu lange Zeit in Anspruch nehmen. Es ist aber nicht hinnehmbar, dass statt einer ausreichenden Ausstattung der entsprechenden Behörden nunmehr an rechtlichen Garantien gespart werden sollen. Die EU hat sich selbst zum Ziel gesetzt, einen gemeinsamen Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht zu schaffen. Die englische Bürgerrechtsorganisation Fair-Trials-Abroad ([www.fairtrialsabroad.org](http://www.fairtrialsabroad.org)) hat zurecht darauf hingewiesen, dass zur Erreichung dieses Zieles innerhalb der Europäischen Union nicht nur Maßnahmen zur Förderung der Sicherheit geplant werden müssen, sondern auch der Schutz der Verfahrensrechte für Unionsbürger garantiert werden muss. Im Einzelnen müssen der Zugang zur Gerichtsbarkeit (Prozesskostenhilfe), kompetente rechtliche Vertretung, die Kommunikation, d.h. ein kompetenter Übersetzer- und Dolmetscherservice, die Schaffung von Möglichkeiten der vorläufigen Freilassung, um Diskriminierung von Ausländern zu verhindern, die Überprüfung von bestimmten Verfahrenspraktiken, die zu ungerechten Gerichtsentscheidungen führen, eingerichtet werden. Insgesamt müssen Verfahrensweisen gefunden werden, die die zwischenstaatliche Verteidigung regeln sowie die Fairness des Verfahrens auch im zwischenstaatlichen Strafverfahren garantieren. Die Forderungen von Fair-Trials-Abroad sind richtig. Ohne eine Umsetzung dieser rechtsstaatlich unverzichtbaren Forderungen sind weitere polizeiliche, exekutivische und Zwangsmaßnahmen auf europäischer Ebene nicht mehr hinnehmbar.

Der europäische Haftbefehl ist allerdings auch deswegen abzulehnen, weil grundlegende Rechtsgarantien im Auslieferungsverfahren auf der Strecke bleiben. Bevor keine gemeinsame europäische Rechtskultur herrscht, in der die eklatanten Unterschiede wie beispielsweise bei der Verfolgung von Betäubungsmittel-, politischen und kulturell bedingten Straftaten aufhebt, muss auf den Grundsätzen des Auslieferungsverfahrens, wie der Strafbarkeit im ersu-

chenden als auch im ersuchten Staat sowie dem Grundsatz der Spezialität beharrt werden.

Die wohl am heftigsten diskutierte legislative Maßnahme ist die **Rahmengesetzgebung gegen Terrorismus**. Dieses Vorhaben war bereits vor dem 11.09.2001 in Planung. Ziel der Rahmengesetzgebung ist es einerseits, Europol zu ermöglichen, bei der Terrorismusbekämpfung tätig zu werden, und andererseits die Staaten, die bisher keine spezielle Anti-Terror-Gesetzgebung haben, zu einer solchen zu verpflichten.

Bei der Definition der terroristischen Straftat wird ausdrücklich an die gewöhnliche Straftat angeknüpft, die mit einer hinauschießenden terroristischen Absicht begangen wird. Bei dem Straftatenkatalog befinden sich einerseits schwere kriminelle Delikte wie Mord, Entführung, Geiselnahme und Sprengstoffdelikte. Allerdings werden auch Straftaten, wie widerrechtliche Inbesitznahme und Beschädigung von öffentlichen Einrichtungen, Regierungsgebäuden und -anlagen, öffentlichen Verkehrsmitteln und der Infrastruktur genannt. Diese werden dann als terroristische Straftaten angesehen, wenn sie von einer Einzelperson oder einer Vereinigung gegen ein Land oder mehrerer Länder, deren Institutionen oder Bevölkerung mit dem Vorsatz begangen werden, sie einzuschüchtern und die politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Strukturen dieses Landes bzw. dieser Länder ernsthaft zu schädigen oder zu zerstören. So lautete der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission. Der Europäische Rat der Innen- und Justizminister kam am 26.10.2001 zu einer Definition, die nicht nur die Strukturen von Ländern schützen soll, sondern explizit auch die von internationalen Organisationen. Statt einer Zerstörung soll nunmehr eine ernsthafte Beeinflussung der Strukturen genügen.

Dies führte zu zahlreichen Protesten auf europäischer Ebene: Nach der Repressionswelle gegen Globalisierungskritiker in Schweden und Italien im Sommer 2001 wurde zurecht befürchtet, dass die Ausdehnung der Terrorismusdefinition die Bekämpfung von GlobalisierungskritikerInnen, militanten GewerkschafterInnen, AtomkraftgegnerInnen und anderen kritischen Oppositionellen verfolgt. Zwar wird sowohl von EU-Offiziellen als auch zuletzt vom deutschen Justizstaatssekretär Geiger bestritten, dass die Gesetzgebung einem solchen Ziel dient. Es wird aber nicht der Schluss daraus gezogen, eine klare und enge Definition von Terrorismus zu verabschieden. Vielmehr ist der letzte vorliegende Entwurf immer noch so weit formuliert, dass die genannten Aktivitäten unter den dort definierten Begriff von Terrorismus fallen würden.

(Wolfgang Kaleck, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein)

## **9. Gesetze, die vor dem Terrorismus schützen sollen, jedoch nur Schaden bewirken: eine kleine grundrechtlich begründete rechtsstaatliche Summe**

Das vom Bundesministerium des Innern eingebrachte Gesetzespaket ist von uns in seinen verschiedenen zum Teil sehr heterogenen, jedoch alle konzentriert auf die Terrorismusbekämpfung gerichteten bzw. dadurch gerechtfertigten

Teilen rechtlich qualifiziert worden. Dieses Gesetzespaket, das zeigen Analyse und Bewertung der einzelnen Paragraphen und ihrer diversen Kontexte, ist einer Hinsicht erstaunlich geraten. Es verspricht nur negative Effekte. Indes: keinerlei positive. Und dies auch nicht in Sachen Antiterrorismus. Dadurch wird eines deutlich und klar: die in diesem Paket enthaltenen gesetzlichen Gaben sind ersatzlos abzulehnen, versteht sich die Legislative als Grundgesetzhüter recht. Dass das Gesetzespaket so eindeutig nur negativ gekennzeichnet werden muss, liegt mutmaßlich daran, dass sich die vorschlagende Exekutive – von der Eilbedürftigkeit nach dem 11. September angetrieben – nicht ausreichend Zeit gelassen hat, das, was vielleicht an neuen gesetzlichen Ermächtigungen von Polizei und Geheimdiensten nottut, ausreichend auszuloten und zu begründen. Ein schlecht, ja fahrlässig und falsch gezimmertes Gesetz bzw. verschiedene in schon bestehende Gesetze einzumontierende Teile schadet ungleich mehr, als ein ausgegorenes Gesetz, das entsprechend wohlbegründeten zu erweisenden Nöten der Terrorismusbekämpfung entspricht. Heiße Nadeln nähern gesetzlich allemal kontraproduktiv.

Dem anti-terroristischen Gesetzespotpourri mit mehreren durchgehenden Grundtönen fehlt zum einen die zureichende Begründung (1.); ob es darum antiterroristisch irgend nützt ist überaus fraglich (2.); es ist dagegen eindeutig und klar rechtstaatswidrig, wird der Rechtsstaat von seinem Fundament und Hauptbezug: den Grund- und Menschenrechten her – mitsamt den Artikeln 1 und 20 GG – verstanden (3.). Das Gesetzespaket beeinträchtigt die ohnehin prekär schwache parlamentarische Kontrolle, es hebt die so notwendige inneradministrative Kontrolle weiter aus (4.); es schaltet die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland antiterroristisch gleich und degradiert Ausländerinnen und Ausländer zu willkürlich zu traktierenden Sicherheitsobjekten (5.); Polizei und Geheimdienste werden noch näher aneinander gerückt, der Datenschutz wird in Sachen innerer Sicherheit und nicht nur innerer Sicherheit nahezu aufgegeben, entgegen dem verfassungsorganisatorischen föderalistischen Wesenselement und ohne erkenntliche Notwendigkeit wird die Gestalt einer Bundespolizei in Form des BGS nahezu fertig gezimmert (6.). Am schlimmsten jedoch sind die oben genannten „Grundtöne“, die alle geplanten gesetzlichen Änderungen durchdringen und vereinheitlichen. Das Gesetzespaket

- fördert zum ersten die Ausländerfeindlichkeit, die ihrerseits zum erneuten Anlass werden mag, die ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger im Zeichen des „Bündnisses für Toleranz“ zu diskriminieren; die Effekte auf die deutschen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger im ausgedehnten Lauschangriff, in neuen Formen der Residenzpflicht, der Einschränkungen der Freizügigkeit u.a.m. sind heute schon sichtbar;
- zum zweiten stellt das Gesetzespaket in der Fülle seiner diversen, hier jedoch einheitlich wirkenden Regelungen und den damit begründeten potentiellen Maßnahmen zentrale Grund- und Menschenrechte in einer Weise in Frage, dass von einem gesetzeswillkürlich erzeugten Grundrechtenotstand gesprochen werden muss. Zu diesen in zerzausten und durchlöchernten Grund- und Menschenrechte gehören – die prinzipiell gleichermaßen für Ausländerinnen und Ausländer gelten –: das Grundrecht auf Integrität (Art.2

GG), hier besonders das vom Bundesverfassungsgericht 1983 daraus hergeleitete Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“; das Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), das Grundrecht auf Integrität der Wohnung (Art. 13 GG), sogar das 1993 überaus begrenzte Grundrecht auf politisches Asylrecht (Art. 16a GG) und nicht zuletzt das Grundrecht auf menschliche Würde, das allen anderen Grundrechten zugrunde liegt. Art. 1 Satz 1 GG: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Dort, wo Ausländerinnen und Ausländer zu Sicherheitsobjekten werden, wo ihre Person keine Rolle mehr spielt, wird dieses Grundrecht verletzt;

- zum dritten schadet das Gesetzespaket dem Grundgesetz und der durch dasselbe begründeten Bundesrepublik als lebendiger Demokratie. Nicht Schutz und Sicherheit der Demokratie und ihrer Bürger/-innen stehen an erster Stelle, sondern die gesetzlich produzierte Fiktion einer apparativ und auf Kosten der Grund- und Menschenrechte produzierten „perfekten“ Antiterrorismus.

Nur wenige Bemerkungen mögen die oben im einzelnen belegten kritisierten Hauptelemente deutlich machen:

1. Die zusätzlichen Profilierungen einzelner Gesetze vom Antiterrorgesetz bis zu erweiterten Kronzeugenregelung – es handelt sich eben nicht „nur“ um Runderneuerungen –, werden in dreifacher Weise unzureichend begründet: es wird nicht ausreichend gesagt, warum die seitherigen Regelungen nicht zureichen und welche Mängel die neu getroffenen beheben sollen (zum ersten); es wird nicht genauer dargestellt, warum die neuen Regelungen die antiterroristischen Maßnahmen verbessern sollen; und zwar wie mit welchem erwarteten Effekt (zum zweiten); es wird nicht im mindesten, wenn schon nicht über die simpel unterstellten Nutzen, so dann doch über die bürgerrechtlichen Kosten gesprochen. Also mangelt jede angemessene, unabdingbar notwendige Güterabwägung, gleichfalls jede Abschätzung der Verhältnismäßigkeit der geplanten Regelung. Und zwar sowohl singulär, als auch im Kontext der übrigen Regelungen. Dass ein völlig diffuser Begriff des Terrorismus hinzukommt, der alles und jedes erlaubt, entzieht den Gesetzesvorschlägen das nötige Fundament.

2. Ob das Gesetzespaket antiterroristisch nützt, kann angesichts des vagen Sach-, genauer Kriminalverhalts, der da bekämpft werden soll, nicht genau gesagt werden. All das, was wir historisch wissen – unter anderem aus der Zeit des heißen antiterroristischen Kampfes in der Bundesrepublik während der 70er Jahre oder aus vergleichenden Studien –, all das belegt bis in Beweisnähe, dass die gesetzlichen Ermächtigungen, die jetzt verlangt werden, die ihnen zugeschriebene Wirkung nicht zeitigen werden. Zum Teil gilt sogar das glatte Gegenteil.

3. Rechtsstaatswidrig sind die neuen gesetzlichen Versatzstücke, gebraucht man einen grund- und menschenrechtlich notwendig konservativen Begriff des Rechts und dem gemäß des Rechtsstaats. Zu demselben, liberaldemokratisch gegen absolutistische Herrschaft und ihre Willkürherrschaft errungen (die arca-

na imperii), gehört, dass die jeweiligen Gesetze je einzelnen und im Verbund durch möglichst eindeutige Rechtsbegriffe rechtssicher bürgerlich berechenbar sind. Dazu ist es auch erforderlich, dass Gesetze eindeutig und klar der Wenn-Dann-Regel folgen. Wenn eine bestimmte Norm verletzt wird, dann... Der jetzt vorgelegte Regelungsverbund zeichnet sich dem entgegen durch zwei durchgehende Merkmale aus: durch eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe, die bis zu generalklauselartigen Formulierungen reichen zum einen; durch die Ablösung des gesetzlichen „Konditionalprogramms“ (wenn..., dann...) durch das, was ein gesetzliches Zweckprogramm genannt worden ist. Bestimmte pauschale Ziele, hier Innere Sicherheit allgemein und Anti-Terrorismus, werden vorgegeben. Ihnen gemäß kann die jeweils zuständige Exekutive, können also Polizeien und Geheimdienste je nach ihrer Zweckauslegung nur vage, durch unbestimmte Rechtsbegriffe begrenzte Instrumente wählen. Diese Art von exzessiver Rechtsgebung, wie sie im vorliegenden Gesetzespaket betrieben wird, spricht einem für die Bürger berechenbaren, ihrer Sicherheit dienenden, Grund- und Menschenrechte durch die Einzelgesetze umsetzenden Rechtsstaat Hohn. Es reicht also nicht aus, wenn sich der Innenminister und andere als Pathetiker des Rechtsstaats präsentieren. Der Rechtsstaat, den sie meinen, den sie verstärkt schaffen, bedeutet das Ende aller bürgerbezogenen, von Bürgern rechtssicher annehmbaren Rechtsstaatlichkeit. Die Form des herkömmlichen Rechts wird plattgefahren wie ein durchlöcherter Schlauch.

4. Das Parlament hat aus einsichtigen Gründen ohnehin erhebliche Schwierigkeiten, die Polizei und die Geheimdienste zu kontrollieren und also seinem unabdingbaren Auftrag der Kontrolle der Exekutive gerade in den sensiblen Bereichen bürgerlicher Sicherheit zu genügen. Die neuen, exekutives Ermessen vorwärts verlängernden Regelungen machen die Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle vollends zur Farce. Wie soll kontrolliert werden, wenn pauschale Ermächtigungen der Exekutive vorliegen? Wie soll kontrolliert werden, wenn der geheimdienstliche Sektor, wohlgermerkt auch im Rahmen der Polizei, ausgedehnt wird?

Hinzukommt, dass auch die wichtige inneradministrative Kontrolle, insbesondere die Kontrolle durch die Staatsanwaltschaften ausgehebelt wird, weil informationell die Polizei und die Geheimdienste vorrangig sind.

5. Die neu geplanten Regelungen schreiten fort auf dem demokratisch rechtsstaatlich abschüssigen Weg, die prinzipielle Unschuldsvermutung gegenüber den (eigenen) Bürgerinnen und Bürgern aufzugeben. Eine Unschuldsvermutung, die menschenrechtlich für alle Menschen zu gelten hat. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann mehr und mehr nach gesetzlicher Laune – infolge der rechtsstaatskonträren Unbestimmtheit der Gesetze – und nach exekutivischer Gefahreinschätzung á la „vorbeugendem Sabatogeschutz“ als potentielle Täterin verdächtigt und traktiert werden. Es könnte ja etwas gefunden werden. Noch schlimmer verhält es sich mit den Ausländerinnen und Ausländern. Sie sind, folgt man den neuen Regelungen, prinzipiell qua Ausländersein verdächtig. Darum müssen sie ihre Integrität in einer Weise preisgeben, die menschenrechtlich kein Verhältnis mehr kennt. Wenn sie Deutsch lernen, sollten sie das Wort Datenschutz möglichst nicht in ihren Wortschatz aufnehmen, ja Art. 2 GG

und andere Grundrechtsartikel werden für sie bestenfalls je nach sichernder Laune der Exekutive beschränkt.

6. Eine Reihe der neu vorgesehenen Regelungen verwischen die technisch ohnehin allmählich verwischte Grenze zwischen exekutiver Polizei einerseits und informationeller Polizei (also dem, was im angelsächsischen intelligence service heißt) andererseits. Damit werden undramatisch, sachlich jedoch dramatisch Spuren der Gestapo wieder neu gelegt. Hinzukommt, dass die Grenzen zwischen Polizei und Militär, eine der großen Errungenschaften des 19. Jahrhunderts mit all ihren wichtigen bürgerlich rechtstaatlichen Folgen durch einige der Regelungen verwischt werden.

In dem vom vorschlagenden BMI überhaupt nicht bedachten Zusammenhang institutioneller Konsequenzen seiner Vorschläge, Konsequenzen, die nicht selten der Verfassung des Grundgesetzes widersprechen, gehört auch die Art und Weise, wie nicht nur das Bundeskriminalamt (BKA) ohne Not noch mehr zur Superbehörde promoviert wird als schon zuvor gegeben gewesen ist. Vielmehr wird auch der Bundesgrenzschutz (BGS) über das schon aufgrund des 92er Gesetzes gegebene Maß hinaus nahezu vollends, und erneut durch keinen Zwang gerechtfertigt, zur Bundespolizei hoch verrechtlicht.

Nein, dieses vom Innenministerium vorgelegte Gesetespaket darf der Bundestag sehenden Auges nur dann übernehmen – und diese Bemerkung gilt für jeden Paketteil einzeln, sie gilt noch mehr für das Gesamtpaket –, wenn ihm an der inneren Sicherheit der Bundesrepublik als Grundrechts- und Menschenrechtssicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger einschließlich aller in der Bundesrepublik lebenden und in sie kommenden Ausländerinnen und Ausländer nicht gelegen ist. Dieses Gesetespaket gilt nur und wirkt nur im Sinne von sicherheitsstaatlich mobilisier- und je und je befriedbaren Bürgerobjekten.

(Wolf-Dieter Narr, Komitee für Grundrechte und Demokratie)