

Terrorismusbekämpfung in Deutschland – Sicherheit und/oder Freiheit?

„Ich orientiere mich an dem Grundrecht auf Sicherheit. [...] Wer durch Terror und Kriminalität bedroht wird, lebt nicht frei. Das Grundrecht auf Sicherheit steht auch, zwar nicht direkt, aber sehr wohl indirekt, im Grundgesetz.“

Bundinnenminister Otto Schily (SPD)¹

„Wer grundlegende Freiheiten aufgibt, um vorübergehend ein wenig Sicherheit zu gewinnen, verdient weder Freiheit noch Sicherheit.“

Benjamin Franklin²

1. Einleitung

Auch rund vier Jahre nach den Anschlägen des 11. September 2001 in New York hat wohl kaum ein Mensch die schrecklichen Bilder vergessen: Zwei von Terroristen gekaperte Linienflüge bringen die Zwillingstürme des World Trade Centers zum Fall. 3500 Menschen sterben. Dahinter steckt eine bizarre Strategie: „Der Angriff auf symbolische Ziele setzt auf einen Verdoppelungseffekt. Nicht nur die Zahl der Opfer eines solchen Anschlags garantiert eine breite, internationale Berichterstattung, sondern auch der sichtbare Schaden an Gebäuden, die Macht symbolisieren.“³

Auf der ganzen Welt tun sich Fragen auf, die in einen (teils blinden) Aktionismus münden: Wie hätte die Tragödie verhindert werden können? Die Spur führt nach Hamburg. Dort hat sich die Terrorzelle um Mohammed Atta im Umfeld der Technischen Universität auf ihren Angriff vorbereitet. Wie in den meisten westlichen Staaten werden auch in Deutschland in Windeseile neue Gesetze verabschiedet und Verordnung erlassen. Sie gehen als Schily I und Schily II in die Zeitgeschichte ein. Oliver Lepsius dazu: „Die suggestive Macht der Eindrücke des 11. September kanalisierte die politische Willensbildung und ersetzte sie durch einen Aktionismus, in welchem dem Zeitfaktor große Bedeutung zukam.“⁴

Die Mehrheit der deutschen Bevölkerung hält Sicherheit in diesen Tagen für wichtiger als Freiheit.⁵ Dennoch ist kritisch zu beurteilen, dass wahlweise der Kampf bzw. Krieg gegen den Terrorismus die Grundrechte einschränkt. Und sobald wieder ein Anschlag passiert oder ein Kleinflugzeug abstürzt, werden die Schreie nach schärferen Gesetzen laut.

¹ zitiert nach: Süddeutsche Zeitung (2001): Otto Schily ist Otto Schily – das ist gar nicht so schlecht. Interview mit Otto Schily, Ausgabe vom 29. Oktober 2001, S. 10

² zitiert nach: Rahe, Michael: Freiheit, Gleichheit, Sicherheit?, siehe http://www.boell-rfp.de/Thema/Freiheit_Gleichheit_SicherheitRahe0406.pdf, abgerufen am 18. August 2005

³ Glaebner, Gert-Joachim (2003): Sicherheit und Freiheit, Opladen, S. 232

⁴ Lepsius, Oliver (2004): Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland, in Leviathan, Jg. 32, Heft 2, S. 65

⁵ Vgl. Hahn, Andreas (2001): Ist Ihnen als Bürger die Sicherheit wichtiger als die Freiheit?, siehe <http://www.ailyacum.de/Dt/Wahlen-Deutschland/2001/Sicherheit11.html>, abgerufen am 1. August 2005

Diese Hausarbeit beschäftigt sich mit den Strategien der deutschen Terrorismusbekämpfung. Ausgehend von den ersten Gesetzesänderungen in den 1970er Jahren im Zuge der Aktivitäten von Roter Armee Fraktion (RAF) und anderer linksterroristischer Bündnisse gibt sie einen Überblick bis ins Jahr 2005. Schlaglichter in der Entwicklung sind das Kontaktsperregesetz, Raster- und Schleierfahndung, die Debatte um ein Grundrecht auf Sicherheit, Lauschangriffe sowie die rund 100 Gesetzesänderungen in Folge des 11. September 2001. Als aktuelle Beispiele werden zudem die Reaktionen auf die Londoner Selbstmordattentate sowie der Selbstmord eines Hobbypiloten vor dem Berliner Reichstag im Juli 2005 herangezogen. Auch wird das aktuelle Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum niedersächsischen Polizeigesetz betrachtet: Das BVerfG erklärte das darin verankerte Abhören ohne konkreten Tatverdacht für verfassungswidrig.

2. 1970er: Maßnahmen gegen die RAF

Terrorismus als Klassenkampf – mit dem Brandanschlag auf das Frankfurter Kaufhaus Schneider begann im April 1968 in Deutschland eine Phase der Gewalt, die 1977 im „Deutschen Herbst“ seinen düsteren Höhepunkt finden sollte. Mit „revolutionärer Gewalt“ wollte die bald gegründete Rote Armee Fraktion (RAF) gegen die „reaktionäre Gewalt des Kapitalismus“ und den „amerikanischen Imperialismus“ vorgehen und eine Systemänderung herbeiführen. Ihre eigene Taktik bezeichnete die RAF als „Stadtguerilla“, die die Kräfte des Feindes im Sinne eines moralischen Verschleißes auszehren wollte.⁶

Bei der RAF handelte es sich hauptsächlich um eine individuelle Gefahr: Die Mitglieder waren zumindest teilweise namentlich bekannt und verkehrten in einschlägigen Kreisen – im Gegensatz zum „neuen Terrorismus“ der Al Qaida, der als „entindividualisiertes Phänomen“ gilt und bei dem einzelne Personen als austauschbare Erfüllungsgehilfen anderer Mächte gelten, die im Hintergrund die Fäden ziehen.⁷ Auch andersherum war die RAF eher eine individuelle Gefahr: Die meisten Aktionen der Roten Armee Fraktion waren nämlich Liquidationen von Führungspersonen des Systems, bei denen allerdings der Tod von Fahrern und Sicherheitskräften einkalkuliert wurde.⁸

Wie die Al Qaida im 21. Jahrhundert, galt auch die RAF in den 1970er Jahren als neues Phänomen. Die Bundesrepublik hatte in den ersten 20 Jahren ihrer Geschichte den Terrorismus nicht gekannt. Somit mussten „Grundentscheidungen zur Sicherheitsfrage“ getroffen werden; der Staat erließ alsbald „viele Freiheit beschränkende

⁶ Vgl. Glaeßner (2003): S. 239-241

⁷ Vgl. Lepsius (2002): S. 66

⁸ Vgl. Glaeßner (2003): S. 241

Gesetze, die eine intensive Debatte über das zulässige Maß an Freiheitsbeschränkungen zugunsten der Sicherheit zur Folge hatten.“⁹

So führte der neue Chef des Bundeskriminalamt (BKA), Horst Herold, kurz nach seinem Amtsantritt 1971 die Rasterfahndung ein, die er bereits in seiner vorherigen Zeit als Polizeipräsident in Nürnberg erprobt hatte.¹⁰ Mit ihrer Hilfe konnten bald einige RAF-Mitglieder identifiziert werden. Dafür musste zunächst ein Täterprofil erstellt werden; danach wurde mit Hilfe von Computern verschiedene Datenbanken abgeglichen. Ein Beispiel: Ausgehend von der Annahme, dass die RAF in Deutschland konspirative Wohnungen unterhalte und dabei falsche Namen verwende, wurden aus den Kundendateien der Stromanbieter die Barzahler herausgefiltert und dann mit Hilfe von Melderegistern etc. verglichen, um Falschnamensträger aufzuspüren.¹¹

Am 28. Januar 1972 kommt es unter dem offiziellen Namen „Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst“ zum sogenannten „Radikalerlass“ bzw. „Extremistenbeschluss“, der eine Maßnahme nicht speziell nur gegen Terrorismus, sondern gegen jegliche Form von extremistischen Einstellungen ist: Danach werden Personen im öffentlichen Dienst beziehungsweise Bewerber auf diese Stellen auf ihre Verfassungstreue überprüft. In der Folge wurden 3,5 Millionen Anfragen an die Verfassungsschutzämter durchgeführt. In 10.000 Fällen kam zu Nichteinstellungen von Bewerbern und in 130 Fällen fanden Entlassungen statt. Der Radikalerlass stand von Anfang an unter heftiger Kritik: So scheiterten daran schon Personen, die zwar nicht selbst radikal waren, aber Mitglied in Organisationen waren, in denen Kommunisten aktiv waren.¹²

Noch direkter auf die RAF fokussiert waren wiederum andere Neuregelungen: Der Verteidigerausschluss, die Verhandlung in Abwesenheit des Angeklagten, die Erweiterung der Haftgründe, vereinfachte Durchsuchungen von Wohnungen und die Kronzeugenregelungen entstanden alle im Zuge der RAF.¹³

1976 kam es zu einem der wichtigsten neuen Gesetze: Ins Strafgesetzbuch wurde der Paragraph § 129a aufgenommen, der die Bildung einer terroristischen Vereinigung unter Strafe stellte. Dabei hatten Bundesanwaltschaft, Gerichte und Bundesregierung zuvor stets betont, es handele sich um normale Kriminelle – doch durch diese und andere Maßnahmen wurde laut Gert-Joachim Glaeßner deutlich, dass es um mehr ging, nämlich die Abwehr eines politisch motivierten, gewaltsamen, organisierten Angriffs auf die freiheitlich demokratische Grundordnung.¹⁴ In diesem Zusammen-

⁹ Lepsius (2004): S. 64

¹⁰ Vgl. Harms, Wolfgang (2003): Horst Herold – Der Terroristenjäger. In: Stern Online vom 17. Oktober 2003, siehe <http://www.stern.de/politik/historie/Horst-Herold-Der-Terroristenj%EA4ger/514509.html>, abgerufen am 10. August 2005

¹¹ Vgl. Warntjen, Maximilian und Kissler, Dominik (2002): Die Schlechten von den Guten trennen. In Forum Recht 2/2002, siehe http://www.forum-recht-online.de/2002/202/202warntjen_kissler.htm, abgerufen am 10. August 2005

¹² Vgl. Nowak, Peter (2002): Der Radikalerlass hatte 30tes Jubiläum. In: Telepolis, siehe <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/11/11696/1.html>, abgerufen am 10. August 2005

¹³ Vgl. Glaeßner (2003): S. 244

¹⁴ Vgl. ebd.: S. 242

hang ist auch das am 30. September 1977 verabschiedete „Kontaktsperregesetz“ zu sehen, dass es möglich machte, auf Anordnung den Kontakt von Häftlingen, die aufgrund des Paragraphen § 129a inhaftiert waren, untereinander und mit der Außenwelt 30 Tage lang zu unterbinden. Selbst die Anwälte wurden nicht mehr zu ihren Mandanten gelassen. Die Kontaktsperre wurde im Rahmen der Schleyer-Entführung erlassen, mit der die RAF-Häftlinge freigesetzt werden sollten, und zwar zunächst ohne gesetzliche Grundlage: „Die Regierung rechtfertigte die Maßnahme zunächst mit einer ‚gegenwärtigen Lebensgefahr‘ zu deren Abwehr die Kontaktsperre nach dem ‚Rechtsgedanken des rechtfertigenden Notstandes erlaubt‘ sei. Die Rechtsgrundlage wurde [...] nachträglich geschaffen. Innerhalb einer Woche lag ein neues Sondergesetz vor, nach dem eine Kontaktsperre verhängt werden dürfe“.¹⁵ Schleyers Entführung endete letztlich in seiner Ermordung am 18. Oktober 1977 – an diesem Tag war das Kontaktsperregesetz schon über zwei Wochen in Kraft.

Danach blieb es einige Jahre lang ruhig um die RAF, sie trat erst 1985 durch die Erschießung des Chefs des MTU-Rüstungskonzerns, Ernst Zimmermann, wieder in Erscheinung. Somit wurde das Kontaktsperregesetz die letzte direkt gegen die RAF-Terroristen gerichtete Maßnahme der 1970er Jahre. Nichtsdestotrotz blieben sämtliche Gesetze bis heute in Kraft und stehen dadurch weiterhin in der Kritik: Zwar seien derartige Ereignisse für die Zukunft nie auszuschließen, doch seien die meisten Gesetzesänderungen „mit der heißen Nadel gestrickt“ und sollten daher möglichst evaluiert und ggf. revidiert werden, meint Glaeßner.¹⁶

3. 1980er/1990er

Galten noch bis in die 1970er Jahre Freiheit und Sicherheit als antagonistische Begriffe (also widersprüchliche Begriffe), fand nun ein Paradigmenwechsel statt. Fortan rangierten Freiheit und Sicherheit gleichrangig. Sicherheit wurde durch Josef Isensee erstmals als Grundrecht titulierte.¹⁷ Daran orientiert sich die Politik bis heute (vgl. das Eingangszitat von Otto Schily). Abgeleitet wurde dies u.a. von einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975, das sich mit dem Thema Schwangerschaftsabbruch beschäftigt hatte. Daraus wurde gefolgert, dass eine Schutzpflicht menschlichen Lebens besteht und die individuelle Freiheit nachrangig ist.¹⁸ Die Politik leitete hieraus aber auch ab, dass die Sicherheit über alles gehe, wurde aber 1983 in die Schranken gewiesen: Das „Volkszählungsurteil“ des Verfassungsgerichtes definierte erstmals das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, was auch Folgen für Rasterfahndung etc. hatte: „Einschränkungen dieses Rechts auf ‚informationelle

¹⁵ Gohr, Andreas (2004): Der deutsche Herbst, siehe <http://www.rafinfo.de/hist/kap10.php>, abgerufen am 12. August 2005

¹⁶ Vgl. Glaeßner (2003): S. 245

¹⁷ Vgl. Lepsius (2004): S. 65

¹⁸ Vgl. ebd.: S. 84

Selbstbestimmung' sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. Sie bedürfen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen muß. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.¹⁹

Festzuhalten ist, dass es in den 1980er Jahren keine speziellen gesetzlichen Maßnahmen gegen den Terrorismus gab. Neue Maßnahmen gab es allerdings im nächsten Jahrzehnt. Und zwar gravierende: Spätestens durch das Gesetz gegen Rauschgifthandel und Organisierte Kriminalität aus dem Jahr 1992, was indirekt auch für den Kampf gegen terroristische Vereinigungen Bedeutung hatte, gab es laut Denninger einen Akzent-Wechsel vom Rechtsstaat zum *Präventionsstaat*.²⁰ In diesen Kontext gehört auch das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994, das u.a. die verdachtlose Telefonüberwachung im internationalen nichtleitungsgebundenen Fernmeldeverkehr legitimiert. Mit einem „elektronischen Staubsauger“ werden dabei Verbindungen herausgefiltert, bei denen ein bestimmter Begriff erwähnt wird oder eine bestimmte Vorwahlnummer angewählt wird.²¹ Hierbei steht explizit auch der Terrorismus im Fokus der Dienste: „Sie sind nur zulässig zur Sammlung von Nachrichten über Sachverhalte, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr [...] 2. der Begehung internationaler terroristischer Anschläge in der Bundesrepublik Deutschland, [...] rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.“²²

Interessant dabei ist wiederum der präventive Charakter dieses Gesetzes, dessen Verdachtlosigkeit „jeden Bürger ohne individuelles Zutun in seiner Freiheitsentfaltung betreffen“:²³ 1999 kam dann das Bundesverfassungsgericht zu einem Urteil, an dem Lepsius festmacht, dass Sicherheit mittlerweile ein „selbstevidenter öffentlicher Belang“ geworden ist: Dem Urteil mangelt es an der bis dahin üblichen Begründung eines rechtfertigenden Zwecks. Denn bislang waren Grundrechtseingriffe immer über verfassungsrechtlich höherrangige Güter wie etwa Grundrechte oder Schutzpflichten begründet worden: „Der Abwägungsaspekt ‚Sicherheit‘ hat sich ins Tatsächliche verselbstständigt, von einer ‚Abwägung‘ zweier Rechtsgüter kann nicht mehr gesprochen werden.“²⁴

In der Debatte Freiheit vs. Sicherheit geht dabei ein ebenfalls wichtiges Faktum unter: Die oben zitierte Passage des Verbrechensbekämpfungsgesetzes dürfte die erste gesetzliche Maßnahme in Deutschland gegen *Internationalen Terrorismus* sein. Denn bisher zielten die Gesetze und Verordnungen ja ausschließlich gegen deutsche

¹⁹ BverfGE 65,1 (1983): siehe <http://www.datenschutz-berlin.de/gesetze/sonstige/volksz.htm>, abgerufen am 16. August 2005

²⁰ Vgl. Denninger, Erhard (2002): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 10-11, S. 22

²¹ Vgl. DPA (1999): Elektronischer Staubsauger, siehe <http://rhein-zeitung.de/on/99/07/14/topnews/bndhin.html>, abgerufen am 18. August 2005

²² Bundesgesetzblatt (1994) Teil I S. 3194, siehe <http://www.jura.uni-sb.de/BGBl/TEIL1/1994/19943194.1.HTML#GL13>, abgerufen am 16. August 2005

²³ Lepsius (2004): S. 79

²⁴ ebd., S. 86

Terroristen, der Straftatbestand der Mitgliedschaft bzw. Bildung einer terroristischen Vereinigung im Ausland wurde erst nach den Anschlägen des 11. September 2001 eingeführt (siehe unten).

Eine weitere Maßnahme, die Denningers These vom Präventionsstaat unterstützt, ist die Einführung der Schleierfahndung. Damit bezeichnet man verdachtsunabhängige Personenkontrollen. Zuvor durfte die Polizei nämlich Bürger nur im Falle eines konkreten Verdachts kontrollieren, was durch derartige Regelungen aufgehoben wurde: Als erstes wurde eine derartige Identitätsfeststellung im Bayrischen Polizeigesetz eingeführt, später folgten andere Bundesländer und der Bundesgrenzschutz. Lepsius hält diese neuen Polizeibefugnisse für ein „Freiheitsproblem“, denn dabei würden Individuen kontrolliert, ohne durch eigenes Verhalten einen Anlass gegeben zu haben. Denn die bloße Anwesenheit an einem Ort wie etwa einem Bahnhof könne nicht per se als gefährlich angesehen werden. So bekämpfe man eine diffuse kriminelle Umwelt: „Nicht als Individuum ist der Einzelne hier auffällig und pflichtig, sondern als Teil der Gesellschaft.“²⁵

4. Post-9/11

Nach den Attentaten vom 11. September war schnell von einer „qualitativ neuen Bedrohung“²⁶ die Rede: In Deutschland hatte man unter Terrorismus bislang eine individuelle Gefahr verstanden, die üblicherweise nur innerhalb eines Staates stattfand und dort konkrete Ziele verfolgte: im Falle der RAF ein Kampf gegen das herrschende kapitalistische System mit dem Ziel einer linksrevolutionären Systemänderung. Die Terroristen waren größtenteils bekannt, der Staat kannte seine Feinde. Bestes Beispiel für diese Beobachtung: Die RAF wurde oft auch „Baader-Meinhof-Bande“ genannt, was auf ihre beiden Hauptprotagonisten Andreas Baader und Ulrike Meinhof zielte: „Gewöhnliche Terrorgruppen wie die deutsche RAF [...] waren hierarchisch geordnete Banden mit Anführern und einem Mitgliederstamm, ein wenig wie bei Schillers ‚Räubern‘, nicht frei von quasi-romantischer Aura, leider auch nicht durchweg unbeliebt bei der Jugend. War eine solche Bande mal ausgehoben, war sie erledigt. In ihrer wechselvollen Geschichte gehörten der deutschen RAF nie mehr als 40 Mitglieder gleichzeitig an.“²⁷

Der neue Gegner Al-Qaida nun trat anders auf: Offenkundig brave Mitbürger entpuppten sich von einem Tag auf den anderen als „Schläfer“, die vor nichts zurückschrecken und irgendwo auf der Welt Selbstmordattentate begehen. Dieser neue Terrorismus zeichnet sich demnach vor allem durch zwei Punkte aus: „Zum einen die Auflösung eines örtlichen Zusammenhangs und zum anderen die Auflösung der individu-

²⁵ ebd., S. 79

²⁶ Lepsius (2004): S. 64

²⁷ Leyendecker, Hans (2004): Der Preis ist heiß. In: Süddeutsche Zeitung vom 17. April 2004, Seite W1

ellen Zurechenbarkeit.“²⁸ Und das mit einem hohen Potential: „Amerikanische Nachrichtendienste gehen von 6 bis 7 Millionen radikalen Muslimen aus, die mit Al-Qaida sympathisieren. 120 000 seien willens, Gewalt anzuwenden.“²⁹

4.1 Sicherheitspakete

Was geschah nach den Anschlägen auf der Policy-Ebene? Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) sah einen akuten Handlungsbedarf: Bereits acht Tage nach den Anschlägen in New York und Washington ließ er im Bundeskabinett ein erstes „Sicherheitspaket“, später auch „Schily I“ genannt, verabschieden. War das erste Paket noch mehr ein Päckchen, folgte wenige Monate später ein zweites Paket, das seinem Namen alle Ehre machte: Nahezu 100 Vorschriften in 17 Gesetzen und 5 Rechtsverordnungen waren betroffen.³⁰ Als Grundtenor der Maßnahmen sehen zumindest einige Autoren eine Gewichtsverschiebung vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat.³¹

4.1.1 Erstes Sicherheitspaket

Nun zu den Paketen im Einzelnen, beginnend mit „Schily I“: Hierbei ist ein wenig unklar, ob die Maßnahmen tatsächlich den Taten der Al-Qaida zuzuordnen sind: Zunächst wäre da ein neuer Paragraph im Strafgesetzbuch, der die Bildung einer terroristischen Vereinigung im Ausland unter Strafe stellt. Denn bislang galt dies nur für inländische Organisationen. Ein Blick in die Gesetzesbegründung durch die Bundesregierung zeigt aber, dass diese Maßnahme eigentlich sowieso schon längst hätte umgesetzt werden müssen: „Die Gemeinsame Maßnahme der EU vom 21. Dezember 1998 [...] verpflichtet die Mitgliedstaaten allerdings dafür zu sorgen, dass die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in ihrem Hoheitsgebiet strafrechtlich geahndet werden kann, und zwar ,unabhängig von dem Ort im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, an dem die Vereinigung ihre Operationsbasis hat oder ihre strafbaren Tätigkeiten ausübt‘.“³² Und weiter heißt es: „Die jüngsten terroristischen Anschläge in den Vereinigten Staaten lassen eine Erstreckung der genannten Vorschriften über die EU hinaus generell auf im Ausland tätige kriminelle oder terroristische Vereinigungen erforderlich erscheinen, um den internationalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen.“³³ Hier liegt also die Schlussfolgerung nahe, dass die Bundesregierung

²⁸ Lepsius (2004): S. 67

²⁹ Bittner, Jochen (2005): Das weltweite Al-Qaida-Netz. In: Die Zeit Nr. 29, Onlineversion unter http://www.zeit.de/2005/29/terrorismus_bittner, abgerufen am 3. August 2005

³⁰ Vgl. Lepsius (2004): S. 69

³¹ Vgl. Denninger (2002): S. 26

³² Bundestag-Drucksache 14/7025 S. 1, siehe <http://dip.bundestag.de/btd/14/070/1407025.pdf>

³³ ebd.

durch die Anschläge wachgerüttelt wurde, die bereits seit drei Jahren existierende EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Als weitere des eigentlich gar nicht in gebündelter Form vorliegenden „ersten Sicherheitspakets“ Maßnahme gilt die Streichung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht. Denn bislang war es unmöglich, religiöse Gruppierungen zu verbieten: Innenminister Schily war es „ein Dorn im Auge, dass ‚unter dem Deckmantel religiöser Betätigung verfassungsfeindliche und extremistische Propaganda und Agitation‘ betrieben werde.“³⁴ Im Gesetzesentwurf wird der 11. September allerdings nicht erwähnt, denn die Streichung des Religionsprivilegs war bereits seit Mai 2001 beabsichtigt worden und Anfang September noch vor den Anschlägen erläutert worden. Sie zielte vor allem auf das Verbot der Organisation „Kalifatstaat“ in Köln, denn bislang war es nur möglich gewesen, gegen die Mitglieder derartiger Organisationen einzeln vorzugehen, nicht aber als Gruppe. Ihr Führer Metin Kaplan war bereits wegen einem Mordaufruf zu vier Jahren Haft verurteilt worden.³⁵ Die Gesetzesbegründung macht diese Absicht auch klar deutlich: Das bisherige Religionsprivileg hält demnach die Sicherheitsbehörden in Bezug auf „Fundamentalistisch-islamistische Vereinigungen, die zur Durchsetzung ihrer Glaubensüberzeugungen Gewalt gegen Andersdenkende nicht ablehnen“, „von Gefahrerforschungsmaßnahmen und/oder Maßnahmen zur Gefahrenabwehr bis hin zu einem Vereinsverbot ab“.³⁶

Außerdem wurde im Rahmen dieses erstes Pakets angekündigt, alle Flughafenmitarbeiter in Deutschland künftig Sicherheitsprüfungen zu unterziehen. Dies wurde mit dem ersten Paket allerdings noch nicht umgesetzt.

Oliver Lepsius liegt somit vor allem bei § 129b StGB und der Streichung des Religionsprivilegs richtig, wenn er schreibt, dass diese Maßnahmen „nur in einem zeitlichem und politischen, nicht aber sachlichen Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September“³⁷ stehen. Was aber konstatiert werden kann: Durch die Anschläge war das Problembewusstsein bei den Politikern deutlich erhöht worden, was vor allem an dem Recht kurzen Gesetzgebungsverfahren bei der Streichung des Religionsprivilegs zu erkennen ist: Die Streichung des Religionsprivilegs brauchte vom Entwurf bis zum Inkrafttreten am 8. Dezember 2001 nicht einmal drei Monate. Durchschnittlich braucht es aber allein vom Gesetzesentwurf bis zum endgültigen Beschluss bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat 159 Tage.³⁸ Diese Beobachtung hinkt aber schon bei der Änderung des Strafgesetzbuches, denn dort dauerte es bis zum Beschluss am 22. August 2002 fast ein Jahr.

³⁴ WDR.de (2001): Fundamentalistische Vereine im Visier, siehe http://online.wdr.de/online/news2/katastrophe_worldtradecenter/religionsprivileg.phtml, abgerufen am 6. August 2005

³⁵ Vgl. ebd.

³⁶ Bundestag-Drucksache 14/7026 S. 6, siehe <http://dip.bundestag.de/btd/14/070/1407026.pdf>

³⁷ Lepsius (2002): S. 69

³⁸ Vgl. Manow, Philip und Burkhart, Simone (2004): Kooperation und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik, S. 24, siehe <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/poleok/Dok/Kooperation%20und%20Konflikt%20very%20last%20dp%20version.pdf>, abgerufen am 6. August 2005

Von der obengenannten Gewichtsverlagerung hin zum Präventionsstaat kann man beim ersten Paket allerdings noch nicht so sprechen. Zwar ist die Ankündigung der Sicherheitsüberprüfung von Flughafenmitarbeitern ein erster Hinweis darauf. Doch sind die beiden wirklich verabschiedeten Maßnahmen, also die Änderung des Strafrechts sowie die Streichung des Religionsprivilegs, klassisch *repressive* Maßnahmen.³⁹

4.1.2 Zweites Sicherheitspaket

Beim zweiten Sicherheitspaket hingegen kann man tatsächlich von einer Gewichtsverlagerung hin zur *Prävention* sprechen. Auch ist der Begriff Paket hier viel eher angebracht als noch bei Schily I. Denn: Das Terrorismusbekämpfungsgesetz vom 9. Januar 2002⁴⁰ gliedert sich in 22 Artikel auf, wovon 18 Artikel jeweils Änderungen bestimmter Gesetze sind und 2 Artikel Änderungen von Verordnungen sind – die restlichen beiden Artikel behandeln Formalitäten. Gerade bei diesem Gesetz ist erstaunlich, wie schnell es verabschiedet wurde – der Entwurf wurde knapp zwei Monate nach den Anschlägen schließlich am 8. November 2001 vorgelegt, endgültig beschlossen wurde das komplexe Gesetz dann am 20. Dezember 2001 – also deutlich unter der oben erwähnten durchschnittlichen Gesetzgebungsdauer. Ein Novum war allerdings die zeitlich befristete Gültigkeit der Gesetzesänderungen: Zumindest ein Teil gilt zunächst fünf Jahre lang und muss evaluiert werden. Eine Verlängerung dieser Gesetzesänderungen ist nur durch erneuten Beschluss möglich.

Bereits die ersten Worte des Rot-Grünen Entwurfes machten den deutlichen Bezug zu den vorangegangenen Anschlägen deutlich: „Mit den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika vom 11. September 2001 hat die terroristische Bedrohung weltweit eine neue Dimension erreicht. [...] Niemand kann ausschließen, dass nicht auch Deutschland das Ziel solcher terroristischer Attacken wird. [...] Die gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Kräfte muss es sein, dieser Bedrohung mit geeigneten Schutzmaßnahmen entgegen zu treten.“⁴¹

Durch die Fülle der Gesetzesänderungen, die sich über 35 A4-Seiten erstrecken, können diese an dieser Stelle nicht komplett wiedergegeben werden. Zunächst erneut ein Zitat aus der Begründung der Regierungsfraktion, wie Deutschland vor Anschlägen geschützt werden könnte: „Hierzu bedarf es der Anpassung zahlreicher Sicherheitsgesetze, wie des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Bundesgrenzschutzgesetzes, des Bundeskriminalamtgesetzes, aber auch des Ausländergesetzes und anderer ausländerrechtlicher Vorschrif-

³⁹ Vgl. Lepsius (2002): S. 69

⁴⁰ Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002, siehe <http://217.160.60.235/BGBL/bgb11f/bgb1102003s0361.pdf>

⁴¹ Bundestags-Drucksache Nr. 14/7386, S. 35, siehe <http://dip.bundestag.de/btd/14/073/1407386.pdf>

ten.“⁴² Und diese Veränderungen wurden auch alle mit dem zweiten Sicherheitspaket vorgenommen:

Das Bundesamt für Verfassungsschutz ist seitdem damit betraut, Bestrebungen zu beobachten, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder gegen das friedliche Zusammenleben der Völker richten. Diese „allgemein gehaltenen und weit auslegbaren Formulierungen“⁴³ sind eine einschneidende Veränderung: Denn bislang galt für den Verfassungsschutz ein klarer „Inlandsbezug“⁴⁴, während allein der Bundesnachrichtendienst fürs Ausland zuständig war (siehe unten die Kritik an dieser Neuregelung). Zur Erfüllung dieser Aufgaben erhielt der Verfassungsschutz weitere Handlungsmöglichkeiten: So darf er fortan im Einzelfall bei Banken Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und Geldflüssen einholen. Auch hat der Verfassungsschutz nun einen Auskunftsanspruch gegenüber Luftfahrtunternehmen, Postdienstleistern, Telekommunikationsunternehmen und Teledienstleistern. Zudem darf er nun „technische Mittel zur Ermittlung des Standorts eines aktiv eingeschalteten Mobilfunkendgerätes und zur Ermittlung der Geräte- und Kartenummern einsetzen“.⁴⁵

Auch der Militärische Abschirmdienst (MAD) ist durch die neue Gesetzgebung zuständig, völkerverständigungswidrige Bestrebungen zu beobachten. Auch bekam der MAD neue Auskunftsrechte, allerdings nicht so weitestgehend wie der Verfassungsschutz: nämlich lediglich gegenüber Telekommunikationsdienstleistern. Zudem wurden auch dem MAD der Einsatz von sogenannten IMSI-Catchern⁴⁶ zur Lokalisierung von Handys erlaubt. Der Bundesnachrichtendienst (BND) bekam ebenfalls diese Befugnisse und zudem das Auskunftsrecht gegenüber Banken, nicht aber gegenüber Postdienstleistern oder Luftfahrtunternehmen. Im Gegensatz zu Verfassungsschutz und MAD bekam der BND auch keinerlei neuen Zuständigkeiten.

Das Bundeskriminalamt (BKA) bekam bei der Datennetzkriminalität mehr Ermittlungskompetenzen und kann in diesem Bereich nun ohne Ersuch oder Auftrag Strafverfolgungsbefugnisse wahrnehmen. Auch wurde die Zentralstellenkompetenz des BKA aufgewertet und bürokratische Hemmnisse bei der Informationsbeschaffung abgebaut.⁴⁷

Auch der Bundesgrenzschutz erhielt mehr Kompetenzen, so etwa das Recht der Ausweiskontrolle im Bereich ihrer räumlichen und sachlichen Zuständigkeit. Eine echte Neuerung war auch die Einführung von sogenannten „Sky Marshalls“, also Sicherheitskräften an Bord von Flugzeugen. Zudem wurde die Ankündigung von Schily

⁴² ebd.

⁴³ Glaeßner (2003): S. 265

⁴⁴ Vgl. Lepsius (2002): S. 77

⁴⁵ Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002): S. 2

⁴⁶ Bundesinnenministerium (2005): Fakten zur Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, Präsentation vom 11. Mai 2005, siehe http://www.bmi.bund.de/cln_012/Internet/Content/Common/Anlagen/Nachrichten/Pressemitteilungen/2005/05/Handout_Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Handout_Evaluierung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf

⁴⁷ Vgl. Glaeßner (2004): S. 266

I wahr gemacht, künftig bei allen Flughafenmitarbeiter sowie Mitarbeitern in anderen sensiblen Bereichen Sicherheitsprüfungen vorzunehmen. Auch wurden im großen Stil Veränderungen im Ausländer- und Asylrecht vorgenommen, um Gegnern der freiheitlich demokratischen Grundordnung bzw. Terrorismusunterstützern den Aufenthalt bzw. Asyl in Deutschland zu verbieten. Künftig werden auch von allen Asylbewerbern die Fingerabdrücke genommen und zehn Jahre gespeichert. Das Pass- und Personalausweisrecht wurde soweit angepasst, dass künftig mehr biometrische Daten die Fälschungssicherheit erhöhen sollen. Auch können bei der Rasterfahndung künftig mehr Sozialdaten verwendet werden.⁴⁸ All dies soll und kann an dieser Stelle allerdings nicht näher ausgeführt werden.

4.1.3 Evaluation

Wie durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz gefordert, wurden die darin teilweise bis zum 11. Januar 2007 befristeten Gesetzesänderungen evaluiert. Die Ergebnisse dieser Erhebung wurden erstmals im Mai 2005 auf 53 Seiten veröffentlicht.

Die Evaluierung beschäftigt sich mit sechs Komplexen: Zunächst mit dem neuen Auftrag vom Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und MAD, völkerverständigungswidrige Bestrebungen zu beobachten. Dadurch sind sechs islamistische Organisationen ins Visier geraten; zudem konnte auf Grund dieser Regelung die Hizb ut-Tahrir verboten werden. Weiterhin wurden die erweiterten Auskunftsrechte der Dienste ausgewertet; gerade die Bankauskünfte haben zur Aufklärung der Finanzstrukturen der Hamas beigetragen und zudem wichtige Erkenntnisse für das Verbotsverfahren gegen den Al Aqsa e.V. geliefert. Auch führten die Auskunftsrechte zu Erkenntnissen über Reisebewegungen und Gesprächskontakten von islamistischen Terroristen. Insgesamt gab es 136 Betroffene. Mithilfe von IMSI-Catchern konnten bislang unbekannte Telefonnummern ermittelt werden, um Abhöraktionen gemäß G10-Gesetz einzuleiten. Hiervon waren 21 Personen betroffen. Durch den Auftrag an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, im erweiterten Umfang Informationen an das BfV zu übermitteln, hat sich das Informationsaufkommen verdoppelt. Die neuen Sicherheitsüberprüfungen werden ebenfalls als sinnvoll bewertet, sind aber als Verschlussache eingestuft und daher dem Bericht nicht konkret zu entnehmen. Auch die erweiterten Kompetenzen des BKA, nun ohne Absprache mit anderen Polizeistellen selbstständig Auskünfte von nicht-polizeilichen Stellen einholen zu dürfen, wird positiv bewertet; sie habe dazu geführt, dass in beachtlichem Umfang Informationen schneller und mit weniger Aufwand hätten eingeholt werden können.

Fazit der Evaluation: „Der Bericht zeigt, dass die neuen Regelungen insgesamt erfolgreich und angemessen sind. Eine weitere „Probezeit“ ist aus Sicht des Bundesministeriums des Innern daher nicht nötig. Die Regelungen könnten entfristet werden.

⁴⁸ Vgl. Terrorismusbekämpfungsgesetz (2002) sowie Glaeßner (2004), S. 266-267

Jedenfalls sollten sie weiter gelten.“⁴⁹ Eingeschränkt wird dies lediglich bei den Postauskünften: Dieses Recht wurden nie vom BfV genutzt und wird wohl auch in Zukunft nie genutzt werden. Dafür wird im Bericht die Forderung nach einer weiteren Gesetzesänderung laut: Das Innenministerium möchte gerne den Diensten das Recht auf eine zentrale Kontostammdatenauskunft bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gewähren, denn bislang müssen die Dienste bereits wissen, ob und bei welcher Bank eine Zielperson Konten führt.⁵⁰

4.1.4 Kritik an den Sicherheitspaketen

Während und nach der Beratung der Sicherheitspakete wurde viel Kritik laut – es gäbe dadurch etwa Eingriffe in die Grund- und Freiheitsrechte⁵¹, zudem würden die Prinzipien Rechtsschutz und Gewaltenteilung dadurch verletzt. Und überhaupt: Viele der Regelungen hätten gar nichts mit dem 11. September zu tun, sondern seien nur Wünsche rechter Politiker gewesen, die nun leicht durchgedrückt werden konnten: Die Pläne der Regierung seien ein Versuch, einen Ausnahmezustand zu etablieren, klagte bereits im Oktober 2001 der Datenschutzbeauftragte.⁵² Glaeßner hält diese Kritik zwar für übertrieben, hält aber selbst fest, viele der Bestimmungen der Sicherheitspakete seien „nicht, wie die Regierung behauptete, als notwendige Antworten auf eine unmittelbar drohende neue Gefahr zu erkennen, sondern hatten allenfalls einen indirekten Bezug zum Terrorismus.“⁵³ Und Heribert Prantl schreibt: „Man muss sich das geplante Gesetz so vorstellen: An eine starke Lokomotive mit der Aufschrift ‚New York /11. September‘ werden viele, viele Güterwaggons angehängt, voll beladen mit allen möglichen neuen Paragrafen, die mit Terrorismusbekämpfung oft wenig oder gar nichts zu tun haben.“⁵⁴ Das Terrorismusbekämpfungsgesetz sei ein Gesetz gegen die Gewalt und das Risiko im Allgemeinen: Gegen sie solle künftig weit abseits von justizieller Kontrolle vorgegangen werden. FDP-Mann Burkhard Hirsch spricht sogar von einem „totalitären Geist“ der neuen Überwachungsmechanismen, die die Legitimität des Staates beschädigen.⁵⁵

Zu der Kritik im Detail: Zunächst ist dabei der bereits erwähnte Aktionismus nach dem 11. September zu erwähnen, mit dessen Hilfe die Sicherheitspakete in Rekordzeit durchgepeitscht werden konnten. Dabei wäre wohl eine vorherige Bestandsaufnahme, mit welchen Maßnahmen die Anschläge hätten verhindert werden können bzw. welche gesetzlichen Änderungen notwendig wären, sinnvoll gewesen. Doch

⁴⁹ Bundesinnenministerium (2005): S. 6

⁵⁰ ebd.

⁵¹ Vgl. Lepsius (2002): S. 64

⁵² Vgl. Glaeßner (2004): S. 267

⁵³ ebd.

⁵⁴ Prantl, Heribert (2001): Sonderzug ins Abseits. In: Süddeutsche Zeitung vom 1. Dezember 2001, S. 4

⁵⁵ Vgl. Hirsch, Burkhard (2001): Abschied vom Grundgesetz. In: Süddeutsche Zeitung vom 2. November 2001, S. 17

dies wurde schon aus Zeitgründen nicht getan.⁵⁶ Stattdessen wurde immerhin die Evaluation einiger dieser recht willkürlichen Maßnahmen festgelegt – wie die Bundesregierung später gestand, als „Übereilungsschutz“ (vgl. 4.1.3). Dabei hatte Bundesinnenminister Otto Schily im Oktober 2001 der Süddeutschen Zeitung gesagt: „Ich bin frei von Gesetzesaktionismus, der mir von einigen, auch von Ihnen, unterstellt wird. Wir prüfen sehr genau, wo das Problem liegt: Fehlen Gesetze, liegt ein mangelhafter Gesetzesvollzug vor oder liegt es an einer unzureichenden Ausstattung mit Personal und Sachmitteln?“⁵⁷ Gerade angesichts dieses Zitats unterstützt das Geständnis der Regierung die Kritik, denn so wird das „Trial-and-Error“-Prinzip des zweiten Sicherheitspakets deutlich: Einfach mal ein paar neue Maßnahmen ausprobieren und im Nachhinein überprüfen, ob man diese überhaupt braucht, statt es sich von vorneherein genau zu überlegen.

Gerade dies ist angesichts des Charakters der Gesetzesänderungen höchst bedenklich und führt zum nächsten Kritikpunkt: Der Bürger gerät dadurch immer mehr unter Generalverdacht – er wird „nicht mehr als Individuum, sondern als austauschbares Element einer gefährlichen Umwelt“ angesehen und somit auch „nicht mehr als rechtstreuer Bürger wahrgenommen, sondern umgekehrt als potentielle Gefahr.“⁵⁸ Dies kann, überspitzt gesagt, auch als Abkehr von einer der Grundideen des deutschen Rechtsstaats angesehen werden: Der Unschuldsvermutung. Dies ist das erste Beispiel dafür, dass die rot-grüne Regierung bei der „sehr raschen“ Ausformulierung „keinerlei Rücksicht auf die Grundrechte genommen hat“, wie Andreas Anter von unserem Institut sagt.⁵⁹ Oder in Lepsius' Worten: Die Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit sei einseitig geworden: „Sicherheitsbelange pflegen gegenüber Freiheitsrechten privilegiert zu werden.“⁶⁰ Und weiter: „Sicherheit hat sich vom Rechtsgut zum Staatszweck und damit zum Ermächtigungsvehikel unbestimmter Größenordnung entwickelt.“⁶¹

Weiterer Stein des Anstoßes sind die erweiterten Auskunftsrechte der Geheimdienste: Wie bereits erwähnt, dürfen sie nun bei Banken, Post-, Telekommunikations- und Luftfahrtunternehmen Daten abfragen. Kritisch dabei ist, dass die Kunden davon nicht unterrichtet werden. Zudem können die Daten trotz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von den Diensten gespeichert werden. So wird neben dem Grundrechtseingriff an sich auch der Rechtsschutz beeinträchtigt: Allenfalls die G10-Kommission bekommt etwas davon mit, die Kontrolle bleibt somit im Verborgenen, und nach außen wird nur eine anonymisierte Zusammenfassung gegeben.⁶² Der

⁵⁶ Vgl. Lepsius (2002): S. 65-66

⁵⁷ Süddeutsche (2001): S. 10

⁵⁸ ebd.: S. 82

⁵⁹ Vgl. Schottner, Dominik (2005): Joghurt gegen den Terror, siehe <http://www.e-politik.de/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=581>, abgerufen am 3. August 2005

⁶⁰ Lepsius (2002): S. 87

⁶¹ ebd.

⁶² Vgl. ebd. : S. 75-76

nichtinformierte Betroffene hat somit keinerlei Möglichkeit, selbstständig den regulären Rechtsschutz zu erlangen, sondern muss sich auf ein „Sonderkontrollregime“ verlassen, das sich mit dem „von der Öffentlichkeit abgenabelten Bereich von Grundrechtseingriffen“⁶³ beschäftigt.

Auch die neue Aufgabe des BfV, Bestrebungen gegen die Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben der Völker zu beobachten, wird bemängelt: Dies sei „höchst unbestimmt und nahezu uferlos“ und könnte theoretisch sogar auf Treffen der Sudetendeutschen zielen, bei dem das Unrecht der Vertreibung geltend gemacht werde, schreibt Denninger. Zudem werde im Gegensatz zur bereits vorher bestehenden Aufgabe Ausländerextremismus nicht erwähnt, dass Gewaltvorbereitung oder Gewaltanwendung notwendig seien, um beobachtet zu werden.⁶⁴ Glaeßner erwähnt allerdings, dass bereits zuvor einige Landesämter für Verfassungsschutz die Aufgabe hatten, sich mit Bestrebungen gegen Völkerverständigung und dem friedlichen Zusammenleben der Völker zu beschäftigen.⁶⁵

Die erweiterten Kompetenzen des BfV führen aber noch zu einem weiter maßgeblichen Kritikpunkt: Sie führen zu Problemen bei der Gewaltenteilung, die Lepsius ebenfalls für „Freiheitsbeeinträchtigungen“ hält. Denn der Inlandsbezug fällt dadurch weg. Zudem entwickelt sich der Bundesverfassungsschutz zu einer eigenständigen Ermittlungsbehörde.⁶⁶ Dabei war es seit der Staatsgründung der Bundesrepublik Deutschland eines der obersten Prinzipien, mit der Aufteilung der Gewalt zwischen Bund und Ländern sowie der Trennung zwischen Nachrichtendiensten ohne polizeiliche Befugnisse und Strafverfolgungsbehörden andererseits, mittelbar die individuelle Freiheit zu sichern:⁶⁷ „Die Trennung von Geheimdienst und Polizei wurde den Vätern des Grundgesetzes vom Alliierten Kontrollrat nicht umsonst mit auf den Weg gegeben,“ sagt der Grünen-Politiker Volker Beck und spricht sich gleichzeitig gegen eine gemeinsame Straftäter-Datei von Geheimdiensten und Polizei aus.⁶⁸

Auch die geplante Speicherung von zusätzlichen biometrischen Daten in Ausweisen und Pässen ist kritisch: Bislang war etwa der Fingerabdruck eine rein erkennungsdienstliche Maßnahme. Wenn sich nun „jeder Deutsche erfassen lassen muss, kommt dies einem Generalverdacht nahe.“⁶⁹ Denn: Die Speicherung gerade von Fingerabdrücken könnte die Behörden verlocken, die Daten kriminalistisch weiterzuverwenden, deutet der Grünen-Abgeordnete Volker Beck an.⁷⁰ Und dies alles unter dem Deckmantel, bloß fälschungssichere Ausweise herstellen zu wollen: „Der Einzelne wird wie schon bei den verdachtlosen Polizeikontrollen nicht als Individuum in An-

⁶³ ebd.: S. 77

⁶⁴ Vgl. Denninger (2002): S. 24

⁶⁵ Vgl. Glaeßner (2003): S. 265

⁶⁶ Vgl. Lepsius (2002): S. 77

⁶⁷ Vgl. Lepsius (2002): S. 73/74

⁶⁸ Vgl. Schottner (2005)

⁶⁹ Lepsius (2002): S. 80

⁷⁰ Vgl. Schottner (2005)

spruch genommen, sondern als Teil einer schon abstrakt gefährlichen Gesellschaft.⁷¹ Diese Kritik gilt genauso auch für die Ausweitung der Rasterfahndung, bei der schon die bloße Zugehörigkeit zur Gruppe der Sozialversicherten genügt, ins Visier der Polizeicomputer zu geraten. Noch ärger sieht es laut Lepsius für Ausländer aus – durch die Änderungen des Ausländer- und Asylrechts stünden Einreisewillige „unter dem Verdacht, gefährlich zu sein. Der Verdacht kann dann durch eine Sicherheitsüberprüfung für den Einzelfall ausgeschlossen werden.“⁷² Auch mangle es dem Gesetz an stichfesten Definitionen sowohl des Begriffs Terrorismus als auch dessen Unterstützung: „Angehörige der zweiten Ausländergeneration, also faktische Inländer, würden bei der nicht näher definierten ‚Unterstützung‘ des Landes verwiesen,“ sagte der Ausländerrechtsspezialist Reinhard Marx damals.⁷³

Während hier bislang nur Kritik zitiert worden ist, liefert Denninger eine recht interessante Erklärung, warum diese Akzentverschiebung vom Rechtsstaat hin zum Präventionsstaat und zum Generalverdacht stattgefunden hat:

„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, des „schonendsten Mittels“, greift nicht gegenüber dem, der weder sich noch andere schonen will, dem Selbstmord-Attentäter. Die Auswahl des „geeigneten Mittels“ wird unmöglich, wo die Mittel-Zweck-Relation in jeder Hinsicht unbestimmt ist, weil die Gefahr zwar existent, hinsichtlich ihrer Modalitäten aber völlig unbekannt ist.“⁷⁴

Demnach können die angepassten „Schläfer“, die jahrelang ihr Gefährlichkeit verbergen, nur durch rabiateren Methoden aufgespürt werden. Und das von Otto Schily hochgehaltene, aber in der Verfassung nicht vorhandene „Grundrecht auf Sicherheit“ fürs Kollektiv ist dem Staat wegen der neuen Gefahr heute wichtiger als die grundgesetzlich verbürgte individuelle Freiheit: „Das Menschenbild der Sicherheitsgesetze ist jedenfalls nicht mehr identisch mit dem Menschenbild der Verfassung. Herr Mustermann wird zu einer Rolle rückwärts genötigt: vom Citoyen zum Untertan.“⁷⁵ Und der wird sozusagen zu seinem eigenen Schutz ständig verdächtigt und deshalb überwacht.

4.2 Weitere Maßnahmen

Neben den oben ausführlich betrachteten Sicherheitspaketen gab es in Folge des 11. September sowie anderer Ereignisse der jüngsten Zeitgeschichte noch weitere gesetzliche Maßnahmen.

⁷¹ Lepsius (2002): S. 80

⁷² ebd.: S. 82

⁷³ Prantl, Heribert (2001b): Gutachter kritisieren Sicherheitspaket II. In Süddeutsche Zeitung vom 30. November 2001, S. 6

⁷⁴ Denninger (2002): S. 22

⁷⁵ Lamprecht, Rolf (2002): Die Freiheit stirbt an ihrer Verteidigung. In: Süddeutsche Zeitung vom 19. Januar 2002, Seite W3

Eine zunächst bundesweit wenig beachtete Gesetzesänderung gab es Ende 2003 in Niedersachsen: Das landeseigene Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (auch Polizeigesetz genannt) wurde am 11. Dezember dahingehend geändert, dass eine präventive Telefonüberwachung legitimiert wurde: Innenminister Uwe Schünemann (CDU) begründete dies so: „Für mich ist es daher schlichtweg nicht nachvollziehbar, dass nicht auch die Polizei alle technischen Möglichkeiten wie die Telekommunikationsüberwachung [...] nutzen soll, um gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität, der Bandenkriminalität oder auch im Bereich terroristischer Bedrohungslagen erkannte Gefahrensituationen bereits im Vorfeld konkreter Strafvermittlungsverfahren effizient bekämpfen zu können.“⁷⁶ Es gibt hier also einen konkreten Terrorbezug. Im Gesetz heißt es: „Die Polizei kann personenbezogene Daten durch die Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation erheben [...] über Personen, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden, wenn die Vorsorge für die Verfolgung oder die Verhütung dieser Straftaten auf andere Weise nicht möglich erscheint.“⁷⁷ Allerdings erklärte das Bundesverfassungsgericht am 27. Juli 2005 die Regelung für nichtig: Es schütze unbescholtene Personen nicht ausreichend davor, abgehört zu werden. „Die angegriffenen Normen genügen auch nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit. Die Überwachung der Telekommunikation auf der Grundlage des § 33a Abs. 1 Nr. 2 und 3 Nds.SOG ermöglicht einen schwerwiegenden Eingriff in das Fernmeldegeheimnis. Durch die Datenerhebung lassen sich Einblicke insbesondere in das Kommunikationsverhalten, das soziale Umfeld sowie persönliche Gewohnheiten der überwachten Person gewinnen. Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit dürfen nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Zwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient.“⁷⁸ Zudem sei das Tatbestandsmerkmal der „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ zu offen formuliert.

Die taz nennt das Beispiel eines Göttinger Studenten, um die Definitionslücke deutlich zu machen: Er war abgehört worden, weil die Polizei erwartete, er könne beim Protest gegen einen Castor-Transport die Bahngleise blockieren: Eine erhebliche Straftat? Da das niedersächsische Gesetz auch vorsah, Kontaktpersonen in die Überwachung mit einzubeziehen, hätte fast die gesamte Wendland-Bevölkerung abgehört werden können, wenn sie mit ihm solidarisiert hätte.⁷⁹ Das Polizeigesetz war also eine Art Persilschein zur Überwachung, was vielen Kommentatoren übel aufgestoßen war: „Der Generalverdacht gegenüber der Gesamtbevölkerung und gegen-

⁷⁶ Schünemann, Uwe (2003): Rede Ministers für Inneres und Sport am 10. Dezember 2003, siehe http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C2647047_L20.pdf

⁷⁷ zitiert nach: R-Archiv (2005): BVerfG präventives Lauschen, siehe <http://www.r-archiv.de/modules.php?name=News&file=article&sid=1967>, abgerufen am 23. August 2003

⁷⁸ Bundesverfassungsgericht (2005): Regelungen des Niedersächsischen Polizeigesetzes zur vorbeugenden Telefonüberwachung sind nichtig. Pressemitteilung 68/2005, siehe http://www.bundesverfassungsgericht.de/bverfg_cgi/pressemitteilungen/frames/bvg05-068, abgerufen am 25. August 2005

⁷⁹ Diedrichs, Otto (2005): Urteil gegen Regelungswut. Kommentar der taz vom 28. Juli 2005, S. 1

über jedem Einzelnen ist nicht nur die *conditio sine qua non* dieser Form der präventiven Verbrechensbekämpfung, vor allem ist er ein Erkennungsmerkmal des totalitären Staats,⁸⁰ so die Berliner Zeitung. Allerdings muss hier betont werden, dass der Kommentar in seiner Bewertung zur Übertreibung neigt – denn die Bundesrepublik ist und bleibt ein demokratischer Staat und ist keine Diktatur, die ihre Bürger vollständig unterwerfen will. Die Analyse „Generalverdacht“ ist da schon berechtigter.

Einen noch direkteren Bezug zum Terrorismus hat das im Januar 2005 erlassene Luftsicherheitsgesetz: Neben vielen Vorschriften wie Sicherheitsüberprüfungen auch von allen Privatpiloten legitimiert das Gesetz auch dazu, im Falle einer terroristischen Bedrohung als *ultima ratio* ein entführtes Flugzeug abzuschießen, sollte damit gedroht werden, es als menschliche Waffe einzusetzen: „Zur Verhinderung des Eintritts eines besonders schweren Unglücksfalles dürfen die Streitkräfte im Luftraum Luftfahrzeuge abdrängen, zur Landung zwingen, den Einsatz von Waffengewalt androhen oder Warnschüsse abgeben.“⁸¹ Das Gesetz ist sehr umstritten, es sind mehrere Verfassungsklagen anhängig: Schließlich verstoße es gegen die Grundlagen der Verfassung, „wenn der Staat sich das Recht nehmen will, mit den Tätern einer Straftat auch deren Opfer zu töten“, so einer der Kläger, der frühere NRW-Innenminister Burkhard Hirsch (FDP).⁸² Auch Bundespräsident Horst Köhler hatte bei der Unterzeichnung des Gesetzes Bedenken geäußert: „Damit wird Leben zugunsten anderen Lebens geopfert. Nach bisher übereinstimmender Auffassung [...] ist eine Abwägung Leben gegen Leben im Rahmen des Art. 2 Abs. 2 GG (Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit) in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG (Achtung der Menschenwürde) unzulässig.“⁸³

Eine Maßnahme gab es zudem kurz nach dem selbstmörderischen Absturz eines Kleinfliegers vor dem Bundestag am 22. Juli 2005: Innerhalb weniger Tage wurde eine Flugverbotszone innerhalb des S-Bahn-Rings erlassen, um terroristische Bedrohungen frühzeitig zu erkennen: Das Verbot trat bereits am 1. August 2005 in Kraft. Dabei gab es zunächst keinerlei Ausnahmen, auch touristische Rundflüge und selbst der Start des stationären Sat.1-Ballons waren dadurch nicht mehr möglich. Nach zwei Wochen besann sich dann das Bundesverkehrsministerium und erlaubte gewerbliche Rundflüge wieder, während private Flüge weiterhin verboten bleiben.⁸⁴

4.3 Darüber hinausgehende Forderungen

⁸⁰ Bommarius, Christian (2005): Schweigen verboten. Leitartikel der Berliner Zeitung vom 28. Juli 2005, S. 4

⁸¹ Luftsicherheitsgesetz (2005), § 14, siehe <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/luftsig/gesamt.pdf>

⁸² Vgl. DPA (2005): Klage gegen Abschuss-Gesetz. In: taz vom 29. Januar 2005, S. 2

⁸³ zitiert nach: Jelpke, Ulla (2005): Der Präsident eiert. In: Junge Welt vom 14. Januar 2005, siehe <http://www.jungewelt.de/2005/01-14/011.php>, abgerufen am 27. August 2005

⁸⁴ Vgl. Schnedelbach, Lutz und Paul, Ulrich (2005): Start frei für Rundflüge. In: Berliner Zeitung vom 13. August 2005, siehe <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/berlin/473841.html>, abgerufen am 27. August 2005

Die aufgezeigten Maßnahmen gingen und gehen einigen Innenpolitikern und Sicherheitsexperten aber noch nicht genug. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit kommen daher immer neue Forderungen ans Tageslicht, v.a. nach neuen terroristischen Anschlägen:

Bundesinnenminister Otto Schily stellte kurz nach Bekanntgabe der Evaluierungsergebnisse fest, dass die Sicherheitspakete I und II den heutigen Anforderungen an die Innere Sicherheit noch nicht genügten: „Die präventiven Maßnahmen zur Verhinderung von Anschlägen müssen noch deutlich verbessert werden. Das heißt für mich vor allem, dass das Bundeskriminalamt Präventivbefugnisse im Bereich der Terrorismusbekämpfung erhalten muss. Es kann nicht angehen, dass dem BKA verwehrt bleibt, was Landesbehörden erlaubt ist. Das BKA sollte nicht erst dann handeln dürfen, wenn ein Anschlag begangen worden ist. Es sollte bereits zu seiner Verhinderung aktiv werden können.“⁸⁵ In einem möglichen Sicherheitspaket III würde Schily zudem den Geheimdiensten das Recht auf eine zentrale Kontostammdatenauskunft bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gewähren wollen. (Vgl. 4.1.3) Auch möchte er den Diensten online Einblick in das Zentrale Fahrzeugregister verschaffen. Zudem soll das Bundesamt für Verfassungsschutz die Federführung und zentrale Auswertung im Bereich des sogenannten islamistischen Terrorismus erhalten. Auch sollten künftig Anwälte, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer alle verdächtigen Geldtransfers melden, die zur Finanzierung von Terrorismus dienen könnten.⁸⁶

CDU/CSU fordern ebenfalls ein Sicherheitspaket III: „Hierzu zählt u.a. der Bundeswehreinsatz im Innern, die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Bundes bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, eine Kronzeugenregelung, verbesserte Regelungen bei der Erhebung und Speicherung von Telekommunikationsdaten, eine Anti-Terror- ebenso wie eine Warndatei.“⁸⁷ Nach dem Absturz des Kleinfliegers vorm Reichstag machte sich Günter Beckstein (CSU) für den Einsatz von Luftabwehrraketen und Kampfhubschraubern zur Verteidigung des Berliner Luftraums stark.⁸⁸

Otto Schily fordert derweil analog zum Luftsicherheitsgesetz ein Seesicherheitsgesetz.⁸⁹ Und seine jüngste Forderung ist – im Konzert mit Günther Beckstein – die Schutzhaft von Terrorverdächtigen ohne Vorliegen einer Straftat: „Es geht [...] um vorübergehende Freiheitsbeschränkung, wenn eine tödliche Gefahr für die Gesellschaft nicht auf andere Weise abgewendet werden kann. Wenn wir von einer Person wissen, dass sie sich erklärtermaßen auf die terroristische Bekämpfung unserer Ge-

⁸⁵ Schily, Otto (2005): Bevölkerungsschutz und neue Sicherheitsarchitektur in Deutschland und Europa. Rede von Bundesinnenminister Otto Schily beim 1. Europäischen Katastrophenschutzkongress am 17. Mai 2005 in Bonn, siehe http://www.bmi.bund.de/nm_122054/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2005/05/BM_Europaeischer_Sicherheitskongress.html, abgerufen am 23. August 2005

⁸⁶ Vgl. Jelpke, Ulla (2005b): Schily wird immer dreister. In: Junge Welt vom 23. Mai 2005, siehe <http://www.jungewelt.de/2005/05-23/014.php>, abgerufen am 23. August 2005

⁸⁷ CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2005): Koschyk/Strobl: Regierungsprogramm der Union gibt klare Antworten zur Terrorbekämpfung. Pressemitteilung vom 26. Juli 2005, siehe <http://www.presseportal.de/story.htx?nr=705951>, abgerufen am 23. August 2005

⁸⁸ Vgl. Geisler, Astrid (2005): Absturz sorgt für Flugverbot. In: taz vom 25. Juli 2005, S. 11

⁸⁹ Vgl. Schily (2005)

sellschaft eingeschworen hat und sich dafür ausbilden ließ, sollen wir erst dann eingreifen können, wenn die Person mit den konkreten Vorbereitungen eines Sprengstoffanschlages beginnt? Die Terroristen verstehen ihren Terror als Krieg.“⁹⁰

5. Fazit

Wie diese Hausarbeit gezeigt hat, ist die Terrorismusbekämpfung ein sehr kompliziertes und komplexes Feld der Politik. So machte der 11. September 2001 zunächst einmal deutlich, dass es in Deutschland wie überall auf der Welt jahrelang Versäumnisse im Kampf gegen den Terrorismus gegeben hatte. Die Attentäter um Mohammed Atta konnten in Hamburg seelenruhig die Anschläge vorbereiten, ohne großartig von den Ermittlern behelligt zu werden. Im Gegenteil wurde speziell nach der Auflösungserklärung der Roten Armee Fraktion im April 1998 der Terrorismus eher stiefmütterlich behandelt: Das wird schon daran deutlich, dass das im Dezember 1998 (also acht Monate später) verabschiedete EU-Maßnahmenpaket gegen Terrorismus (vgl. 4.1.1) bis zu den Anschlägen des 11. September nicht in nationales Recht umgesetzt wurde.

Nach den Anschlägen auf die Twin Towers und das World Trade Center kam es dann zu einem Paradigmenwechsel der deutschen Sicherheitspolitik: Plötzlich war der Terrorismus wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gekommen und es wurde rasch gehandelt. In Zuge dessen kam es zu einem Aktionismus, der in den Teilen sogar das Etikett „blind“ verdient: Es wurde offenbar in vielen Bereichen erst gar nicht analysiert, mit welchen Maßnahmen die Anschläge hätten verhindert werden können. Stattdessen artete gerade das Sicherheitspaket II zu einem Wunschkatalog von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) aus, der unter dem Deckmantel der Terrorismusgefahr auch gleich das Ausländer- und Asylrecht massiv verschärfte. So gerate nun jeder Einreisewillige unter Generalverdacht, kritisiert auch der Grünen-Sicherheitsexperte Volker Beck. Immerhin setzten die Grünen durch, dass das Gesetz zunächst befristet wurde und evaluiert werden musste. Und der Bericht der Evaluierungsbericht der Bundesregierung spricht dann auch Bände: „Im Terrorismusbekämpfungsgesetz waren solche Vorkehrungen als Korrektiv zum sehr beschleunigten Gesetzgebungsverfahren, gleichsam als Übereilungsschutz, aufgenommen worden.“⁹¹ Hier räumt der Staat also einen Aktionismus nach dem Trial-and-Error-Prinzip ein.

⁹⁰ Süddeutsche Zeitung (2005): Einsperren zur Vorbeugung – wenn tödliche Gefahr droht. Interview mit Otto Schily vom 3. August 2005, siehe http://www.otto-schily.de/interview/inter_cx.htm, abgerufen am 23. August 2005

⁹¹ Bundesregierung (2005): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen [...], siehe http://www.bmi.bund.de/cln_012/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Terrorismus/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf

Doch auch daraus lernte die Politik nicht – man denke nur an die Installation einer Flugverbotszone über Berlin, die binnen 10 Tagen nach dem Absturz eines Kleinfliegers vor dem Reichstag von der Idee in die Tat umgesetzt wurde: Sie scheint sinnlos, denn vom Rand der Verbotszone erreicht laut Klaus Berchtold-Nicholls, Bundesvorsitzender des Verbands deutsche Flugleiter, „selbst die langsamste Propellermaschine das Regierungsviertel binnen vier Minuten.“ Angesichts der kurzen Reaktionszeit für Sicherheitskräfte kann die Restriktion eine Maschine „nicht wirklich hindern, das Zentrum zu erreichen.“⁹² Dies ist ein weiterer Beleg für den blinden Aktionismus der Terrorismusbekämpfung, die nicht nur wie in diesem Fall ineffizient ist, sondern zugleich die Freiheit der Bürger beschneidet: So mussten kommerzielle Unternehmen ihre Rundflüge über Berlin einstellen. Zwar gibt es mittlerweile eine Ausnahmeregelung für Rundflüge. Doch zumindest die Freiheit von Privatpiloten, die seit Einführung des Luftsicherheitsgesetzes im Januar 2005 sicherheitsüberprüft werden, und daher eigentlich also ungefährlich gelten sollten, ist damit beschnitten. Und dies ist noch längst keine so weitgehende Freiheitsbeschränkung wie die Erweiterung der Geheimdienstbefugnisse in den Bereich Telekommunikation, Konteneinsicht etc. (vgl. 4.1.1). Der Bürger bekommt, wenn überhaupt, erst nach mehreren Jahren überhaupt von den Maßnahmen Mitteilung. Und somit bleibt das Grundrecht auf ein juristisches Vorgehen gegen solche Freiheitseingriffe nur ein Gedankenspiel. Der Bürger muss sich daher auf die wenige Stunden jährlich tagende G10-Kommission verlassen können.

Angesichts solcher Einschnitte in die Freiheit des Einzelnen mutet Otto Schilys philosophische Untermauerung der Sicherheitspakete geradezu zynisch an: „Ohne Sicherheit vermag der Mensch, weder seine Kräfte auszubilden noch die Frucht derselben zu genießen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit,“ zitiert er gerne Wilhelm von Humboldt.⁹³ Doch bei der aktuellen Entwicklung der „Terrorismusbekämpfung“ muss die Frage erlaubt sein: Vermag der Mensch ohne Freiheit überhaupt noch seine Kräfte auszubilden?

⁹² zitiert nach Steffen, Tilmann (2005): Fachleute zweifeln an Hauptstadt-Flugverbot. In: Netzeitung vom 31. Juli 2005, siehe <http://www.netzeitung.de/spezial/kampfgegenterror/350940.html>, abgerufen am 27. August 2005

⁹³ zitiert nach Schily, Otto (2004): Vorwort. In: Nach dem 11. September 2001 – Maßnahmen gegen den Terror