

Freiheit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland vor und nach dem 11. September 2001

Edwin Czerwick

1. Freiheit und Sicherheit in der aktuellen Diskussion in Deutschland¹

Die Terroranschläge am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten haben zu einem dramatischen Anstieg der Unsicherheit und Bedrohung geführt. Die Politik ist in der Bundesrepublik Deutschland dadurch unter öffentlichen Druck geraten, zu handeln und Sicherheit zu gewährleisten. Gleichzeitig wurden die Terroranschläge zum Gegenstand des zwischenparteilichen Wettbewerbs. Dabei überboten sich die Parteien bei der Formulierung von Vorschlägen für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung. Aber statt rationaler Analyse der Bedrohung bestand eine Tendenz zum blinden Aktionismus. Und es entstand der Eindruck, dass die bürgerlichen Freiheitsrechte politischen Zweckmäßigkeitserwägungen des Augenblicks geopfert werden.

Von zentraler Bedeutung war dabei, dass der Abbau bürgerlicher Freiheitsrechte nicht gegen den Widerstand, sondern mit ausdrücklicher Unterstützung breiter Kreise in der Bevölkerung von den Parteien durchgesetzt worden ist. Es bestand ein weitgehender Konsens darüber, dass für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung Freiheitsrechte eingeschränkt werden müssen und dass die Befugnisse der Sicherheitsbehörden² erweitert werden müssen. Die Prämisse des Handelns beruhte auf der Annahme, dass Einschränkungen der Freiheit die Sicherheit erhöhen würde.

Allerdings bestand die Bereitschaft, Sicherheit gegen Freiheit einzutauschen, schon vor dem 11. September. Und schon vor dem 11. September sind die Freiheitsrechte massiv eingeschränkt worden. Nur war damals der Anlass für freiheitsbeschränkende Maßnahmen nicht der internationale Terrorismus, sondern die sogen. „Organisierte Kriminalität“. Deshalb ist die Begründung vieler Politiker, wegen der Terroranschläge die Freiheit einschränken zu müssen, nicht zutreffend. Tatsächlich sind die entscheidenden freiheitsbeschränkenden Maß-

nahmen und Gesetze schon vor dem 11. September durchgesetzt worden.

Bevor ich darauf näher eingehen werden, möchte ich zunächst zeigen, was wir aufgeben, wenn wir es zulassen, dass Freiheitsrechte zugunsten eines vagen Versprechens nach mehr Sicherheit aufgegeben werden. Daran anschließend werde ich die ursprüngliche Verwirklichung des Freiheitsgedankens im Grundgesetz behandeln, um deutlich zu machen, wie weit wir uns heute davon entfernt haben.

2. Freiheit: ihre Bedeutungen und ihre Dimensionen

Alle wissen, oder glauben zumindest zu wissen, was Freiheit ist und was sie bedeutet. Je mehr man sich mit ihr aber auseinandersetzt, desto mehr wird ersichtlich, dass Freiheit so vieles bedeuten und beinhalten kann, dass eine eindeutige Definition dessen, was Freiheit ist, eine kaum zu lösende Aufgabe darstellt. Ich will hier deshalb ganz bewusst darauf verzichten, den Begriff Freiheit zu definieren. Nicht verzichten möchte ich allerdings auf eine kurze Darstellung der unterschiedlichsten Bedeutungen von Freiheit.

Freiheit ist zunächst einmal ein natürliches und unveräußerliches Recht eines jeden Menschen, das er „besitzt“ und das ihm von niemanden vorenthalten oder weggenommen werden kann. Im einzelnen kann sie sich beziehen auf

- die Selbstbestimmung des Menschen
- die Selbstverwirklichung der Person
- die Unabhängigkeit des Menschen gegenüber seiner Umwelt
- den Widerstand gegenüber nicht gerechtfertigten Zwängen
- die Offenheit der Situation im Sinne von Alternativenvielfalt und Raum für Spontaneität
- die Unbestimmtheit von Zukunft.

Auch wenn häufig darauf hingewiesen wird, dass Freiheit meistens nur einen Idealzustand angibt, der niemals erreicht werden kann (es sei denn im Reich Gottes), dass sie ein Experiment darstellt und dass mit der Zulassung von Freiheit viele Risiken und Mißbrauchsmöglichkeiten verbunden sind, die sich auf die Freiheit anderer Menschen nachteilig auswirken können, so bleibt sie doch ein unveräußerliches Menschenrecht, für dessen Durchsetzung viele Menschen freiwillig in den Tod gegangen sind.

Um die Bedeutung von Freiheit weiter zu präzisieren, möchte ich sie in zwei Einzeldimensionen gliedern, die in der Realität natürlich eng miteinander verknüpft sind und aufeinander verweisen. Freiheit kann unterschieden werden in die bürgerliche Freiheit und in die politische Freiheit.³

Bei der **bürgerlichen Freiheit** steht die Selbstbestimmung der Person im Mittelpunkt. Ihr Grundsatz könnte zunächst lauten: „Jeder kann tun und lassen was er will“. Da der Mensch aber nicht für sich allein lebt, sondern ein soziales Wesen ist, muss er, auch im eigenen Interesse, Einschränkungen seiner Freiheit hinnehmen. Der auf dieser Einsicht basierende Grundsatz orientiert sich am Artikel 4 der französischen Menschenrechtserklärung von 1789. Dort heißt es: „Die Freiheit besteht darin, alles tun zu können, was einem anderen nicht schadet“.

Gemäß einem solchen bürgerlichen Verständnis von Freiheit ist zum einen derjenige frei, der sich nicht vor staatlicher Willkürherrschaft fürchten muss. Der Freiheit ist dann am besten gedient, je weniger durch staatliche Entscheidungen in die gesellschaftlichen Abläufe eingegriffen wird. Zum anderen ist aber auch derjenige frei, „dem Räume freier, selbstbestimmter Entfaltung offenstehen, die der Staat nicht nur respektiert, sondern schützt und befestigt“.⁴ Das Verhältnis von Freiheit und Staat ist damit widersprüchlich ausgebildet: Freiheit richtet sich einerseits gegen den Staat, ist andererseits aber auch auf den Staat angewiesen.

Im Gegensatz zur bürgerlichen Freiheit stehen bei der **politischen Freiheit** solche Rechte des Individuums im Vordergrund, die seine Mitwirkung an der gesellschaftlichen und politischen Willensbildung gewährleisten. Hierbei geht es um die Überführung der individuellen Selbstbestimmung in kollektive Selbstbestimmung und um die kollektive Rechtfertigung (Legitimation) der Einschränkungen, die das Individuum als soziales Wesen hinnehmen muss. Ihr Grundsatz könnte demnach lauten: „Die Grenzen individueller Freiheit dürfen nur von den Individuen selbst in verbindlicher Form (zum Beispiel durch ein Gesetz) festgelegt werden.“ Frei ist

von daher nur derjenige, der an der Ausübung von Herrschaft mitbeteiligt ist.

Freiheit ist aber nicht nur ein Recht, das dem Mensch in natürlicher Weise zusteht, sondern sie ist gleichermaßen beeinflussbar und gestaltbar. Freiheit ist, wie die Geschichte der Menschheit in manchmal bedrückender Weise zeigt, das Ergebnis von politischen Auseinandersetzungen und sozialer Organisation und damit ein Ergebnis sozialer und politischer Praxis. Dies gilt auch und in besonderer Weise für die Verwirklichung des Freiheitsgedankens im Grundgesetz.

3. Der Freiheitsgedanke im Grundgesetz

In der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes finden wir eine außerordentlich starke Betonung der Freiheitsrechte („Grundrechte“). Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit Deutschlands und der politischen Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone nach 1945 zu sehen. Dementsprechend heißt es im Artikel 2.1 GG: „Jeder hat das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt.“ Und Artikel 2.2 Satz 2 und Satz 3 GG lautet: „Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden.“

Im Mittelpunkt des Grundgesetzes steht also der Mensch als Person. Der Begriff „Person“ kann in einer zweifachen Bedeutung aufgefasst werden: der Mensch als Individuum und als soziales Wesen. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dafür lassen sich Artikel 1.1 Satz 1 GG entnehmen. Dort heißt es: „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ Dass Menschen eine Würde besitzen, beruht sowohl auf natürlichen Rechten, die den Menschen zugeschrieben werden, als auch auf einem christlichen Menschenbild, das im Menschen ein Ebenbild Gottes sieht.

Die Würde des Menschen bezieht sich zum einen auf die Intimsphäre. Mit ihr ist das Recht eines jeden Individuums angesprochen, sich in einen von keinem anderen Menschen einsehbaren Raum zurückzuziehen, also: frei von jeder Beobachtung sein zu können. Zu ihr gehören deshalb auch alle menschlichen Verhaltensweisen, die nicht öffentlich zugänglich gemacht werden dürfen, wie zum Beispiel die Veröffentlichung privater Aufzeichnungen, Bilder, Worte oder von Ergebnissen medizinischer Untersuchungen, sofern die Betroffenen nicht freiwillig zugestimmt haben.

Die Würde ist zum anderen aber auch eine personale Eigenschaft des Menschen, die in Auseinandersetzung mit der Gesellschaft erworben wird. In diesem Sinne ist sie das Ergebnis ständiger sozialer Kooperation. Wird sie verletzt, stehen damit nicht nur die individuellen, sondern auch die sozialen Eigenschaften des Menschen zur Disposition. Aus einer Vielzahl empirischer Untersuchungen ist bekannt, dass Menschen, die sich in ihrer Würde verletzt oder bedroht fühlen, sich aus der Öffentlichkeit zurückziehen mit der Folge, dass sie viele Freiheitsrechte nicht mehr wahrnehmen.

Aus einer anderen Perspektive hat Hannah Arendt ebenfalls die enge Verbindung von Freiheit und Würde unterstrichen, in dem sie darauf hingewiesen hat, dass erst die Wahrnehmung von Freiheitsrechten menschliche Würde und menschliches Glück konstituiert.⁵ Und noch radikaler formuliert könnte man sagen, dass es zur Würde des Menschen gehört, Freiheitsrechte einzufordern und in Anspruch zu nehmen.

Niklas Luhmann sagt deshalb zu Recht, dass die Würde des Menschen „eines der empfindlichsten menschlichen Güter (ist), weil sie so stark generalisiert ist, dass alle Einzelheiten den ganzen Menschen betreffen. Ein einzige Entgleisung, eine einzige Indiskretion kann sie radikal zerstören.“⁶ Wegen ihrer herausragenden Bedeutung strahlt sie auch auf alle anderen Freiheitsrechte im Grundgesetz aus.

Auch im Grundgesetz findet sich die Zweiteilung der Freiheit in bürgerliche und politische Freiheitsrechte. Zur bürgerlichen Freiheit gehören:

- die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit (Art. 4.1 GG)
- die Freiheit der ungestörten Religionsausübung (Art. 4.2 GG)
- das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10.1 GG)
- die Freizügigkeit (Art. 11.1 GG)
- die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13.1 GG)
- die Freiheit der Berufswahl und der Arbeitsplatzwahl (Art. 12.1 GG)
- die Freiheit, Eigentum zu bilden (Eigentumsgarantie, Art. 14.1 GG).

Die bürgerlichen Freiheitsrechte wirken auf die politische Freiheit ein, beeinflussen und ermöglichen sie. Ebenso wirken aber auch die politischen Freiheitsrechte auf die bürgerliche Freiheit ein und lassen sie zur Geltung kommen. Die politische Freiheit setzt sich aus den folgenden Freiheitsrechten zusammen:

- die Meinungsfreiheit (Art. 5.1 GG)
- die Informationsfreiheit (Art. 5.1 GG)

die Pressefreiheit (Art. 5.1 GG)

die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5.3 GG)

die Versammlungsfreiheit (Art. 8.1 GG)

die Vereinigungsfreiheit (Koalitionsfreiheit) (Art. 9.1 GG)

die Partizipationsfreiheit („Wahlen“ und „Abstimmungen“, Art. 20.2 GG).

Betrachtet man die verschiedenen Formen von Freiheit und die sie konstituierenden Freiheitsrechte in ihrer ursprünglichen Fassung im Grundgesetz als eine Einheit, so kommt dabei der Willen zu einem Gemeinwesen zum Ausdruck, in dessen Zentrum die Freiheit des einzelnen Menschen steht. Doch soll diese Freiheit über den einzelnen Menschen hinaus auf die gesamte Gesellschaft ausstrahlen und diese als freiheitliches Gemeinwesen ausformen, wobei dieses freiheitliche Gemeinwesen wiederum zur Voraussetzung für die freiheitliche Entfaltung des Menschen wird.

Trotz oder gerade wegen dieser außerordentlich starken Hervorhebung der Freiheit waren die Verfassungsmütter und die Verfassungsväter doch keineswegs so naiv, die Mißbrauchsmöglichkeiten der Freiheit zu ignorieren. Deshalb haben sie auch eine Reihe von Einschränkungen gegenüber den grundgesetzlich garantierten Freiheiten gemacht. Diese sollten wirksam werden bei Verstößen

gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung (Artikel 2.1 GG und Artikel 10.2 GG)

gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9.2 GG)

gegen den Bestand oder die Sicherung des Bundes oder eines Landes (Artikel 10.2 GG, Artikel 11.2 GG und Artikel 13.2 GG) sowie

zur Vorbeugung strafbarer Handlungen (Artikel 11.2 GG).

Gleichzeitig wurden aber auch enge Grenzen für die Einschränkung von grundgesetzlich geschützten Freiheiten gezogen. Damit sollte sichergestellt werden, dass die im Grundgesetz fixierte freiheitlich Ordnung nicht auf scheinbar rein legalem Wege ausgehebelt werden konnte. Die Grenzen für Grundrechtsänderungen werden markiert

durch Artikel 79.3 GG, der ein Änderungsverbot für das bundesstaatliche Prinzip, die Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung und die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze (Würde des Menschen, Menschenrechte, Demokratie, Sozialstaatlichkeit und Widerstandsrecht) ausspricht

durch Artikel 19.2 GG, der besagt, dass in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf

durch das sogen. „Verhältnismäßigkeitsprinzip“, von dem der ehemalige Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm

meint, dass es „mittlerweile die Hauptlast der Freiheits-sicherung“⁷ trägt. Gemäß diesem Prinzip sind Eingriffe in die Grundrechte, wenn überhaupt, nur dann zulässig, wenn der Einsatz anderer, milderer Mittel der Einschränkung nicht ausreichen (Grundsatz der Erforderlichkeit; Ultima-Ratio-Prinzip) oder wenn die hinzunehmenden Belastungen und Einschränkungen in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung der Sache stehen (Kriterium der Zumutbarkeit). Eine Verletzung der Grundrechte liegt demzufolge immer dann vor, wenn Grundrechtsbeschränkungen von der Sache her weiter reichen als sie notwendig sind.

Trotz dieser Einschränkungen, die gegen Grundgesetzänderungen festgelegt worden sind, hat dies den Gesetzgeber nicht daran gehindert, massiv in die Freiheitsrechte der Menschen einzugreifen. Somit hat sich bestätigt, was immer wieder befürchtet worden ist, dass es keinen objektiven Schutz der Freiheitsrechte gibt, sondern dieser Schutz vor allem vom Willen des Gesetzgebers abhängt, die grundgesetzlichen Freiheitsrechte nicht nur der Form nach, sondern auch der Substanz nach zu respektieren und zu garantieren. Dass es hieran aber mangelt, wird die politische Praxis der Freiheitssicherung in der Bundesrepublik Deutschland vor und nach den Terroranschlägen in den USA erweisen.

4. Zur politischen Praxis der Freiheits-sicherung in der Bundesrepublik Deutschland⁸

4.1. Freiheit und Sicherheit vor dem 11. September 2001

Da viele der bürgerlichen Freiheitsrechte schon vor, und nicht erst nach den Terroranschlägen in den USA eingeschränkt worden sind, möchte ich erst kurz die Situation vor dem 11. September 2001 behandeln. Dabei werde ich die politische Praxis der Freiheitsbeschränkung exemplarisch am Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 sowie am sogen. „Großen Lauschangriff“ aus dem Jahre 1998 veranschaulichen.

4.1.1 Das Verbrechensbekämpfungsgesetz

Das Verbrechensbekämpfungsgesetz, genauer: Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze, besteht aus einer Vielzahl gesetzlicher Änderungen. Versteckt im Artikel 13 (!) dieses Gesetzes finden sich auch Änderungen zu Artikel 10 des GG (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis). Mit ihm werden die Sicherheitsbehörden unter anderem ermächtigt, bei tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht dro-

hender Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes „den Fernmeldeverkehr zu überwachen und aufzuzeichnen“ und „die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen zu öffnen und einzusehen“. Weiterhin werden in dem Gesetz die Übermittlung und Speicherung der gewonnenen personenbezogenen Daten geregelt sowie die Voraussetzungen für eine spätere Mitteilung der von der Überwachung betroffenen Personen getroffen.

Das Bundesverfassungsgericht hat Teile dieser Regelungen als verfassungswidrig eingestuft.⁹ Es hat unter anderem darauf hingewiesen, dass dem BND keine Befugnisse eingeräumt werden dürfen, die auf die Verhinderung oder Verfolgung von Straftaten gerichtet sind. Außerdem hat es betont, dass der Datenaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden begrenzt und die Zweckbindung der gewonnenen Daten gewahrt werden muss.

Diesen Einwänden des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Neuregelung von Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vom 26. Juni 2001¹⁰ Rechnung getragen. Er hat aber keineswegs die im Verbrechensbekämpfungsgesetz bereits vorgenommenen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen beim Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zurückgenommen, sondern diese vielmehr noch präzisiert und ausgeweitet. Die Anbieter von Postdienstleistungen werden jetzt dazu verpflichtet, auf Anordnung den berechtigten Stellen Auskunft „über die näheren Umstände des Postverkehrs zu erteilen und Sendungen, die ihm zum Einsammeln, Weiterleiten oder Ausliefern anvertraut sind, auszuhandigen“. Gleiches gilt für die Aufzeichnung der Gespräche von Telekommunikationsdienstleistern. Die Zweckbindung, die Übermittlung der Daten sowie die Löschungspflichten sind reichlich vage gehalten und mit vielerlei Einschränkungen versehen.¹¹

Um Mißbräuche zu verhindern, ist eine parlamentarische Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium vorgesehen. In seinem Rechenschaftsbericht gegenüber dem Deutschen Bundestag, der den Zeitraum 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2001 abdeckt¹², kommt das Parlamentarische Kontrollgremium zu dem zweifelhaften Ergebnis, „dass die Sicherheitsbehörden ihre Tätigkeit auch im Berichtszeitraum gewissenhaft ausgeübt und die Beschränkungen der Bürgerinnen und Bürger in diesem Bereich so gering wie möglich gehalten haben.“¹³

4.1.2 Der „Große Lauschangriff“

Auch der sogen. „Große Lauschangriff“ hat bereits vor den Terroranschlägen in den USA zu erheblichen Einschränkungen der Freiheitsrechte geführt. Diese beziehen sich auf den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG). Der Große Lauschangriff sieht vor, dass bei begründeten Verdacht, dass jemand eine besonders schwere Straftat begangen hat oder dass zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit aufgrund richterlicher Anordnung technische Mittel zur akustischen Überwachung von Wohnungen¹⁴ eingesetzt werden dürfen, in denen sich der Beschuldigte vermutlich aufhält. Mit dieser, ein zentrales grundgesetzlich garantiertes Freiheitsrecht beschneidenden Maßnahme

wird gezielt in die Intimsphäre des Menschen eingegriffen und damit eindeutig gegen die Würde des Menschen verstoßen

werden unbeteiligte Dritte, die unfreiwillig Kontaktpersonen des Beschuldigten sind, in die Abhörmaßnahmen einbezogen.

Betrachtet man den Großen Lauschangriff von seinen Ergebnissen her, zeigt sich zudem eine klare Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das die Freiheitsrechte gegenüber Mißbrauch schützen soll. Fast 60 Prozent der durchgeführten Lauschangriffe haben ihrem intendierten Zweck nicht entsprochen. Der Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu den Wirkungen der Wohnungsüberwachung durch Einsatz technischer Mittel (Artikel 13 Abs. 3-5 GG, § 100c bis 100 f StPO¹⁵) kommt deshalb auch zu dem dürftigen Ergebnis, dass „die Bedeutung der Maßnahme für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von den Landesjustizverwaltungen nahezu einhellig ausdrücklich anerkannt (wird), ohne dass dies freilich durch Einzelbeispiele hinreichend belegt werden kann“.¹⁶ Trotzdem wird darüber nachgedacht, Dritte, wie zum Beispiel Telekommunikationsdienstleister, Schlüsseldienste, Schornsteinfeger oder Stromableser zur Ermöglichung von Wohnraumüberwachungsmaßnahmen zu verpflichten.¹⁷

4.1.3 Zwischenfazit

Massive Einschränkungen der bürgerliche Freiheit sind also schon vor den Terroranschlägen in den USA durchgesetzt worden. Damit sind zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen worden, um weitere Einschnitte in die Freiheitsrechte vornehmen zu können bzw. die bislang noch aufgebauten Hürden und Kontrollen weiter durchlöchern zu können. Entsprechende Gesetzentwürfe sind in einer Reihe

von Bundesländern mittlerweile auf den parlamentarischen Weg gebracht (wie zum Beispiel beim Großen Lauschangriff in Hessen).

4.2 Freiheit und Sicherheit nach den Terroranschlägen in den Vereinigten Staaten

Waren bis zum 11. September 2001 schon elementare bürgerliche Freiheitsrechte eingeschränkt worden, so führten die Terroranschläge zu einem Klima, in dem freiheitsbeschränkende Maßnahmen durchsetzbar wurden, für die bis dahin keine oder nur geringe öffentliche Unterstützung bestanden hat. Die schnelle Reaktion aus dem Bundesinnenministerium auf die Terroranschläge machte überdies deutlich, dass viele freiheitsbeschränkende Regelungen bereits in den Schubladen der Ministerialbürokratie vorbereitet worden waren. Aus einer solchen Perspektive stellt die schnelle Vorlage freiheitsbeschränkender Maßnahmen keine Reaktion auf den 11. September dar, sondern vielmehr eine Gelegenheit, die dafür genutzt wurde, um ohnehin geplante weitere Einschränkungen grundgesetzlich garantierter Freiheitsrechte mit öffentlicher Zustimmung durchsetzen zu können.

Welche Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet worden sind und welche Konsequenzen sich daraus für die Freiheit ergeben, werde ich an der sogen. „Rasterfahndung“ und den beiden Terrorismusbekämpfungsgesetzen darstellen.

4.2.1 Die bundesweite Rasterfahndung

Die Rasterfahndung ist eine Maßnahme“ der Länder, die datentechnisch vom Bundeskriminalamt unterstützt wird. Mit ihr wird das Ziel verfolgt, sogen. „Schläfer“ zu identifizieren, um terroristische Anschläge zu verhindern. Technisch basiert die Rasterfahndung auf dem Abgleich von Millionen von Datensätzen öffentlicher und privater Stellen (Universitäten, Einwohnermeldeämter, Ausländerbehörden, Stromversorger usw.) nach Suchkriterien, die auf einem Profil der Täter beruhen, die die Anschläge in den USA durchgeführt haben. Am Ende des Datenabgleichs („Rasterns“) steht eine Anzahl von Personen, die alle Suchkriterien auf sich vereinigen und die deshalb einer genaueren (polizeilichen) Überprüfung unterzogen werden. Soweit bekannt wurde, sah das den Suchkriterien zugrunde gelegte Täterprofil wie folgt aus:

Männlich
Zwischen 18 und 40 Jahren
Islamische Religionszugehörigkeit

Die Methode der Rasterfahndung ist vom Bundeskriminalamt bereits in den siebziger Jahren weitgehend erfolglos zur Bekämpfung des RAF-Terrorismus eingesetzt worden. Auch jetzt fallen die Ergebnisse sehr bescheiden aus, so dass sich erneut die Frage nach der Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme stellt. Ihre Wirksamkeit ist schon deshalb in Frage gestellt, weil die identifizierte Zahl der Personen erst nach und nach polizeilich untersucht werden kann. In Hamburg wurden durch die Rasterfahndung 900 Personen gefunden, von denen Mitte Juni erst 300 überprüft worden sind. Eventuelle „Schläfer“ hätten sich also rechtzeitig ins Ausland absetzen können. Gleichzeitig wird aber durch diese Maßnahme Personal gebunden, das wesentlich sinnvoller einsetzbar wäre. Aber auch auf andere Weise lässt sich ernsthafte Kritik an der Rasterfahndung formulieren. Sie

diskriminiert Ausländer, die es in Deutschland angesichts fremdenfeindlicher Einstellungen ohnehin schwer haben

verkehrt das Rechtsstaatsprinzip der Unschuldvermutung in sein Gegenteil

verletzt das datenschutzrechtliche Prinzip der Zweckbindung der erhobenen Daten.

Die rechtliche Zulässigkeit der Rasterfahndung ist in den einzelnen Bundesländern umstritten. Strittig ist dabei vor allem die Einschätzung der aktuellen Bedrohungslage. Die Begründung, weshalb sie von einigen Gerichten bisher als rechtlich unzulässig eingestuft worden ist, beruht auf dem Umstand, dass die Gerichte keine unmittelbare Gefahr für den Bestand der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person auszumachen vermochten, womit sie den Anlass zur Durchführung der Rasterfahndung als nicht gegeben ansahen. Im Gegensatz dazu wiesen die Gerichte, die die Rasterfahndung für zulässig erklärten, darauf hin, dass nicht die konkrete Gefahrensituation entscheidend sei, sondern dass es überhaupt eine terroristische Gefahr gebe. Würde man sich einer solchen Logik beugen, müsste von heute auf morgen der gesamte Autoverkehr untersagt und alle Kernkraftwerke sofort abgeschaltet werden.

In den Ländern, in denen Gerichte die Rasterfahndung untersagt haben, haben die Gesetzgeber erhebliche Aktivitäten entfaltet, um die rechtlichen Beschränkungen der Rasterfahndung abzubauen. Ihr Vorgehen richtet sich insbesondere darauf, die Tatbestandsvoraussetzungen zu senken, um sie so zu einem jederzeit einsetzbaren Instrument der

Strafverfolgungsbehörden zu machen. Neben der Rasterfahndung als polizeiliches Fahndungsmittel wurden im Anschluss an die Terroranschläge aber auch eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die insbesondere auf die Mitwirkung der Sicherheitsdienste an der Terrorismusbekämpfung gerichtet waren.

4.2.2 Die Terrorismusbekämpfungsgesetze

Das 1. Terrorismusbekämpfungsgesetz war eine Art Sofortprogramm gegen terroristischen Bestrebungen. Es regelt unter anderem, dass im Bund zusätzlich 1,5 Mrd. Euro für die Terrorismusbekämpfung zur Verfügung gestellt werden, das Religionsprivileg aus dem Vereinsrecht gestrichen wird, um zu verhindern, dass unter dem Deckmantel der Religion extremistische Ziele verfolgt werden und dass die Unterstützung einer internationalen terroristischen Vereinigung von Deutschland aus unter Strafe gestellt wird. Das 1. Terrorismusbekämpfungsgesetz war aber nur ein Vorspiel gegenüber den sehr viel weiter reichenden Maßnahmen, die mit dem 2. Terrorismusbekämpfungsgesetz¹⁸ durchgesetzt worden sind.

Charakteristisch für das zweite Terrorismusbekämpfungsgesetz ist der Gedanke der Prävention, nicht die Abwehr einer konkreten und unmittelbaren Gefahr. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfes: „Aufgabe der Politik ist es, mögliche Gefahren für die innere Sicherheit und Ordnung gegen Angriffe von innen wie von außen frühzeitig zu erkennen und alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um das Risiko ihres Eintritts zu minimieren.“¹⁹

Eine Vielzahl der ursprünglich geplanten Bestimmungen musste allerdings im Lauf der Zeit wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zurückgenommen werden. Insbesondere aus dem Bundesjustizministerium kamen in einem 32seitigen Papier über 60 Einwände gegen einzelne Bestimmungen des Gesetzesvorhabens.

Unter anderem beinhaltet das 2. Terrorismusbekämpfungsgesetz

eine erhebliche Ausweitung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden wie die Sammlung von Informationen bei Kreditinstituten, Post- und Telekommunikationsdienstleistern usw.

den weiteren Ausbau des Datenaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden sowie zwischen diesen und anderen öffentlichen Stellen

die Erweiterung des Personenkreises, der wegen Ausübung einer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen werden soll (z. B. Energieunternehmen, Krankenhäuser, Rundfunkanstalten usw.)

die Aufnahme biometrischer Merkmale (Fingerabdrücke, Gesichtspartien,) in den Pass und den Personalausweis.

Mit allen diesen Maßnahmen sind einschneidende Eingriffe in die grundgesetzlich garantierten Freiheitsrechte verbunden. Das 2. Terrorismusbekämpfungsgesetz führt

zu einer weiteren Aufweichung des Grundsatzes der informationellen Selbstbestimmung, weil es den Grundsatz der Zweckbindung der erhobenen Daten einmal mehr verletzt und weil keine Möglichkeit besteht, fehlerhaft erhobene Daten richtig zu stellen

zu einem weiteren Abbau des Grundsatzes der informationellen Gewaltenteilung, weil es den nahezu schrankenlosen Austausch der Datenbestände zwischen den Sicherheitsbehörden und anderen Behörden ermöglicht

zu einer weiteren Aushöhlung des verfassungsrechtlichen Trennungsgebots zwischen Sicherheitsbehörden und Polizeibehörden

zu weiteren Einschränkungen beim Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis

zu einer massiven Verkürzung des Rechtsschutzes und der Rechtsmittel.

4.3 Schlussfolgerung: die schrittweise Einschränkung, Aushöhlung und Entwertung vormals grundgesetzlich garantierter Freiheitsrechte

Betrachtet man die Änderungen des Grundgesetzes beginnend mit dem Verbrechensbekämpfungsgesetz, dem Großen Lauschangriff, der Rasterfahndung und schließlich den beiden Terrorismusbekämpfungsgesetzen, dann wird eine schrittweiser Einschränkung, Aushöhlung und Entwertung von vormals grundgesetzlich garantierter Freiheitsrechten erkennbar. Dieser Abbau bürgerlicher Freiheitsrechte ist zudem kombiniert mit einer enormen Kompetenzerweiterung der Sicherheitsbehörden sowie der Auflösung des lange Jahrzehnte unumstößlich geltenden Trennungsgebots zwischen Sicherheitsbehörden und Strafverfolgungsbehörden.

Viele der durchgesetzten Maßnahmen widersprechen sowohl der Wesengehaltsgarantie von Artikel 19.2 GG sowie dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Schon bei vagen Verdachtsmomenten erhalten die Sicherheitsdienste kaum kontrollierbare Befugnisse, die eine Verletzung vormals grundgesetzlich garantierter Freiheiten beinhalten. Und dies alles für das kaum einlösbare Versprechen, mehr Sicherheit zu gewährleisten. Zumindest ist bis jetzt noch nicht der Beweis erbracht worden, dass die Einschränkung der Freiheitsrechte in nennenswerten Umfang die Sicherheit erhöht hat. Fest steht nur,

dass unveräußerliche Freiheitsrechte zur Disposition gestellt worden sind.

5. Die Überwachung der Freiheit im autoritären Sicherheitsstaat

Ein Ende freiheitsverkürzender Maßnahmen ist nicht in Sicht. Vielmehr sind wir Zeuge der Entwicklung zu einem repressiven Sicherheitsstaat, der in den bürgerlichen Freiheitsrechten vor allem ein Sicherheitsrisiko sieht und der alles tun wird, um die Sicherheit zu sichern. Dies zeigen nicht zuletzt Pläne und Vorschläge wie zum Beispiel über

den flächendeckenden Einsatz von Videokameras auf öffentlichen Plätzen

die optische Wohnraumüberwachung

den Einsatz der Bundeswehr zur Erhaltung der inneren Sicherheit

die Speicherung der Personaldokumente in einer Zentralkartei als Voraussetzung für die Einführung des Personenkennzeichens

die Überwachung und Zensur des Internets.

Vom Bundesrat bzw. vom Bundestag sind soeben (Juni 2002) verabschiedet worden:

die Verpflichtung von Internet- und Telekommunikationsanbietern, Nutzerdaten auf Vorrat zu speichern, um sie auf Anfrage den Sicherheitsbehörden zur Verfügung stellen zu können

der Einsatz sogen. „Imsi-Catcher“, die es der Polizei erlauben, Handynutzer zu orten, wobei neben den verdächtigen Personen zugleich eine Vielzahl völlig unbeteiligter Personen unbemerkt identifiziert werden.

Zu verweisen ist aber auch auf die Möglichkeiten der weiteren Beschränkung von Freiheitsrechten, die sich durch eine weitgehend parlamentarisch und richterlich unkontrollierte Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden innerhalb der Europäischen Union ergeben.

Erschwerend kommt zu alledem hinzu, dass der Rechtfertigung für die Durchsetzung solcher Maßnahmen **keine** reale Bedrohung zugrunde liegt, als vielmehr ein irrationales Gefühl von Unsicherheit. Zum Beispiel geht der bayerische Innenminister Günter Beckstein in Deutschland von einer, wie er sagt „deutlich erhöhten abstrakten Gefahr“²⁰ aus, die es zu bekämpfen gelte. Gegenstand der Sicherheit ist damit nicht mehr die Realität, sondern die Phantasie derjenigen, die sich Bedrohungsszenarien ausdenken, wobei diese Szenarien wiederum vom Eintreten des schlimmstmöglichen Falles ausgehen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das als Schranke für die Durchsetzung freiheitsbegrenzender Maßnahmen gedacht war, verliert damit seine Bindung

an die Wirklichkeit und dadurch weiter an Wirksamkeit.

Der Staat, der auf einer solchen (psychologischen) Logik der Sicherheitsproduktion aufbaut, ist der Sicherheitsstaat. Er nimmt die Zukunft vorweg, er denkt das Udenkbare, um darauf mit repressiven Maßnahmen präventiv zu reagieren. Da er in jedem Bürger ein potentiell Sicherheitsrisiko sieht, kann ihn der einzelne Bürger auch nicht durch ein legales Verhalten auf Distanz halten. Damit wird die Unschuldsvermutung, auf der jede rechtsstaatliche Ordnung basiert, in ihr Gegenteil verkehrt und die repressive Staatstätigkeit sowohl räumlich als auch zeitlich entgrenzt.

Mit dem Sicherheitsstaat tritt an die Stelle der Sicherung der Freiheit die Sicherung der Sicherheit auf Kosten der Freiheit. Das bemerkenswerte an der Entwicklung zum repressiven Sicherheitsstaat ist, dass er nicht gegen den Widerstand der Bürger durchgesetzt werden muss, sondern auf die Unterstützung der Bürger zählen kann. Vielleicht liegt darin auch ein Grund, weshalb die politischen Freiheitsrechte im Gegensatz zu den bürgerlichen Freiheitsrechten bisher noch nicht eingeschränkt worden sind, obwohl auch hier Erosionserscheinungen, wie zum Beispiel beim Versammlungsrecht und beim Demonstrationsrecht, unübersehbar sind.

Bemerkungen

- 1 Der vorliegende Text diente als Grundlage für meinen Vortrag, den ich auf einer Tagung der Evangelischen Akademie der ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig am 15. Juni 2002 in Goslar gehalten habe. Die im Vortrag gemachten Erläuterungen und Ergänzungen sind in den Text nicht eingearbeitet worden. Auch auf Literaturverweise habe ich weitgehend verzichtet.
- 2 Zu den Sicherheitsbehörden zähle ich die Ämter für Verfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst (BND) und den Militärischen Abschirmdienst (MAD). Davon zu unterscheiden sind die Strafverfolgungsbehörden (Polizei), die im Gegensatz zu den Sicherheitsbehörden einer staatsanwaltschaftlichen und richterlichen Kontrolle unterliegen, während die Sicherheitsbehörden nur, wenn überhaupt, von den Parlamenten kontrolliert werden.
- 3 Vgl. hierzu Peter Graf Kielmansegg, *Das Experiment der Freiheit*, Stuttgart 1988, S. 78.
- 4 Ebenda.
- 5 Hannah Arendt, *Freiheit und Politik*, in: *Neue Rundschau*, 69. Jg., 1958, S. 670-694.
- 6 Niklas Luhmann, *Grundrechte als Institution*, Berlin 1986 (3. Auflage), S. 79.
- 7 Dieter Grimm, *Die Verfassung und die Politik*, München 2001, S. 98.
- 8 Als aktuelle Lektüre sei hierzu empfohlen der jährlich im Rowohlt Taschenbuch Verlag erscheinende *Grundrechte-Report*, zuletzt *Grundrechte-Report 2002*, sowie die *Tätigkeitsberichte der Datenschützer des Bundes und der Länder*, die kostenlos angefordert oder über das Internet auf den eigenen Computer heruntergeladen werden können.
- 9 BVerfGE 100, 313.
- 10 Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 30/2001, S. 1254 ff.
- 11 So ist eine Übermittlung personenbezogener Daten immer dann zulässig, wenn „bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen...“.
- 12 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8312.
- 13 Ebenda, S. 6.

- 14 Dazu zählen private Wohnräume, Arbeitsräume, Betriebsräume und Geschäftsräume.
- 15 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8155.
- 16 Ebenda, S. 10.
- 17 Ebenda.
- 18 „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 9. Januar 2002, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2002, Teil I, Nr. 3, S. 361ff.
- 19 Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7386 (neu), S. 35.
- 20 Frankfurter Rundschau Nr. 92 vom 20. April 2002, S. 3.