Schutz vor Terrorismus und Schutz der Grundrechte

Heiner Adamski

I. Freiheit oder Sicherheit?

Terrorismus ist ein altes und komplexes politisches Phänomen. Terroristen versuchen aus unterschiedlichsten Gründen mit terroristischen Aktionen – mit mörderischer Gewalt – politische, religiöse oder ideologische Ziele zu erreichen. Gegen die Zivilbevölkerung, die Infrastruktur und auch gegen die Wirtschaft werden Sprengstoffanschläge, Attentate und Entführungen gerichtet. Schrecken soll verbreitet werden. Furcht und Ängste sollen geschürt werden. Das System der Werte und Normen und damit das politische und Rechtssystem soll angegriffen werden. Unsicherheit und – so verrückt diese Vorstellung auch ist – Sympathie und eine Bereitschaft zur Unterstützung sollen erzeugt werden. Terrorismus ist insofern auch eine Kommunikationsstrategie. Terroristen suchen Anerkennung, aber sie wollen nicht mit militärischen Methoden Räume, sondern Wahrnehmungen und das Denken besetzen und auf diesem Weg Veränderungen erzwingen. Sie sind in zumeist kleinen terroristischen Gruppierungen organisiert und agieren – da sie im Vergleich mit der Stärke von Gesellschaften und Staaten schwach sind – aus dem Hinterhalt. Dabei werden Aktionen mit großer medialer Resonanz bevorzugt. Die bekommen sie auch. Von Fernseh- und Rundfunkanstalten und nicht zuletzt im Internet sowie in Printmedien gibt es Berichte über Berichte zur realen Gewalt. Seit den Angriffen auf das World Trade Center in New York vor mittlerweile schon 15 Jahren und den vielen terroristischen Gewalttaten danach und besonders in jüngster Zeit in Frankreich ist der Begriff Terrorismus mehr und mehr ins Bewusstsein eingedrungen mit der Folge, dass es eine messbare Zunahme von Ängsten gibt und ein Boden für Populismus entstanden ist. Und: In Frankreich – diesem besonders betroffenen Land – gibt es seit Monaten den Ausnahmezustand. In Deutschland gab es auch Terrorismusdrohungen und reale brutale Gewalt. Die Bedro-

Heiner Adamski
Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

hungslage war nicht so hoch wie in Frankreich, aber es ist keineswegs so, dass es in Deutschland keine Gefährdungen gibt.

Das Phänomen Terrorismus ist so komplex, dass es in der Terrorismusforschung trotz vieler Bemühungen noch keine einheitliche (die Staaten übergreifend akzeptierte) Definition gibt. Eins ist aber klar: Bei der Beschäftigung mit Terrorismus ist die Unterscheidung zwischen Terrorismus und Terror wichtig. Beide Begriffe meinen eine systematische Verbreitung von Schrecken, Furcht und auch Ängsten. Aber der Unterschied ist: Terrorismus wird „von unten" ausgeübt. Terror hingegen ist Gewaltanwendung „von oben": Terror ist eine staatliche Schreckensherrschaft gegen eine ganze Bevölkerung oder gegen oppositionelle Gruppen.

Wie immer nun Terrorismus definiert und erklärt werden mag – in einem „ordentlichen Gemeinwesen" und zumal in einem Rechtsstaat muss die Bevölkerung vor Terrorismus geschützt werden. Diese Aufgabe kann nur mit besonderen staatlichen sicherheitspolitischen Möglichkeiten und konkreten Maßnahmen erfüllt werden. Dazu gehört auch die Gesetzgebung für die allgemeine polizeiliche und die spezielle kriminalpolizeiliche Arbeit. In einem Rechtsstaat kann diese Arbeit ja nur auf der Grundlage von Gesetzen – und zwar verfassungskonformen Gesetzen – geleistet werden. Es versteht sich von selbst, dass es hier zu Interessenkollisionen und Gratwanderungen kommen kann. Die „zuständigen Stellen" (hier besonders das Bundeskriminalamt – BKA) wollen aus verständlichen Gründen in ihrer der Sicherheit dienenden Arbeit nicht durch einschränkende gesetzliche Möglichkeiten der Aufklärungen im Milieu potentieller Terroristen, bei der konkreten Gefahrenabwehr und der Fahndungsarbeit nach Anschlägen „behindert" werden. Das aber heißt im Klartext, dass sich die Frage stellt, wie weit Grundrechte als Rechte der Bürger gegen den Staat eingeschränkt und damit polizeiliche Maßnahmen möglichst breit zulässig gemacht werden dürfen. In der Bundesrepublik Deutschland gilt hier eine in Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes verbürgte sog. Wesensgehaltsgarantie. Dabei geht es um ein dem Gesetzgeber auferlegtes Verbot der Antastung eines Grundrechts in seinem Wesensgehalt. Grundrechte können ja aus Gemeinwohlgründen gesetzlich eingeschränkt werden. Das Grundgesetz bestimmt dazu in Art. 19 Abs. 1: „Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Außerdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen." Dazu wird dann aber in Abs. 2 gesagt: „In keinem Falle darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden." Diese Wesensgehaltsgarantie setzt dem Gesetzgeber eine Grenze.

Wo verläuft diese Grenze bei der Gesetzgebung für die polizeiliche Arbeit? Die Frage war strittig angesichts einiger Bestimmungen in dem „Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten" (Bundeskriminalamtgesetz oder BKA-Gesetz – abgekürzt BKAG). Nach diesem Gesetz ist das Bundeskriminalamt für die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zuständig. Dies ist in § 4a BKAG geregelt:

(1) Das Bundeskriminalamt kann die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen wahrnehmen, in denen

1. eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,
2. die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder
3. die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Es kann in diesen Fällen auch Straftaten verhüten, die in § 129a Abs. 1 und 2 des Strafgesetzbuchs bezeichnet und dazu bestimmt sind, die Bevölkerung auf erhebliche

Weise einzuschüchtern, eine Behörde oder eine internationale Organisation rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit Gewalt zu nötigen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Staates oder einer internationalen Organisation zu beseitigen oder erheblich zu beeinträchtigen, und durch die Art ihrer Begehung oder ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation erheblich schädigen können.

(2) Die Befugnisse der Länder und anderer Polizeibehörden des Bundes bleiben unberührt. Die zuständigen obersten Landesbehörden und, soweit zuständig, anderen Polizeibehörden des Bundes sind unverzüglich zu benachrichtigen, wenn das Bundeskriminalamt die Aufgabe nach Absatz 1 wahrnimmt. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt in gegenseitigem Benehmen. Stellt das Bundeskriminalamt bei der Aufgabenwahrnehmung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde fest, so gibt es diese Aufgabe an diese Polizeibehörde ab, wenn nicht ein Fall des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 1 oder 3 vorliegt.

2008 sind dem BKA vom Gesetzgeber mit einer Novellierung des BKAG mit Begrenzung auf die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus neue (weitere) Befugnisse eingeräumt worden. In neuen §§ 20a bis 20x ging es neben der umstrittenen Online-Durchsuchung u.a. um Rasterfahndung, um den Einsatz von verdeckten Ermittlern sowie um die akustische und optische Überwachung von Wohnungen und die Telekommunikationsüberwachung. Dem BKA wurde außerdem das Recht zu präventiven Ermittlungen ohne konkreten Tatverdacht in eigener Regie gegeben. Damit unterliegt das BKA bei Vorfeldermittlungen nicht mehr der Leitung der Staatsanwaltschaft. Bei einem strafprozessualen Anfangsverdachts muss aber die Bundesanwaltschaft informiert werden. Außerdem dürfen Abhörmaßnahmen auch gegen sog. Berufsgeheimnisträger gemäß einer Bestimmung der Strafprozessordnung (§ 53) durchgeführt werden; ausgenommen sind aber nach § 20u BKAG Verteidiger, Abgeordnete und Geistliche einer staatlich anerkannten Religionsgemeinschaft.

Gegen Bestimmungen des BKAG sind beim Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerden eingereicht worden. Unter den Beschwerdeführern waren ein früherer Bundesminister des Innern (Baum) und ein früherer Landesinnenminister von Nordrhein-Westfalen (Hirsch). Bei den Beschwerden geht es im Kern um die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, in der Bundesrepublik Deutschland als Reaktion auf den fatalen Terrorismus Freiheit zu Gunsten der Sicherheit einzuschränken. Die Antwort ist klar: Ein Gegensatz „Freiheit oder Sicherheit“ ist künstlich. Wir brauchen selbstverständlich Sicherheit. Ohne Sicherheit können wir nicht in Freiheit leben. Sicherheit muss aber die Freiheit schützen. Sie – die Freiheit – wird durch ihre Nutzung im Rahmen der grundgesetzlichen Möglichkeiten und der sonstigen (veränderbaren) gesetzlichen Ordnungen vermehrt; sie ist ein „Gut“, das durch Gebrauch nicht kleiner, sondern größer wird. Zu einer Antwort gehört aber auch dies: Die Bundesrepublik Deutschland ist unbeschadet der Differenzen zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit ein im Vergleich mit manchen anderen Staaten luxuriös-liberaler Rechtsstaat mit funktionierenden Institutionen auf allen Ebenen. Aber mit den Mitteln der Digitaltechnik ist die Erfassung, die Weitergabe und die Analyse von Daten einfach geworden. Das Internet, die Mailkorrespondenzen, die Nutzung von Mobiltelefonen, die Überwachungen per Video und elektronische Zahlungsmethoden und Möglichkeiten des Zugriffs auf Computer haben bei staatlichen Stellen „Begehrlichkeiten“ geschaffen. Die „Dienste“ und auch die Polizei wollen technische Möglichkeiten nutzen. In dieser von Technik geprägten Welt sind wir durch Grundrechte vor Übergriffen geschützt – aber wo verlaufen die Schutzgrenzen? Bei einem engen Verständnis vom Kernbereich der

Grundrechte kann die Bevölkerung zu Generalverdächtigen gemacht werden. Der freiheitliche Rechtsstaat kann ein Überwachungsstaat werden.

In den folgenden Abschnitten werden Stellungnahmen des Bundesministeriums des Innern und des Auswärtigen Amtes zur Terrorismusbekämpfung in Auszügen abgedruckt. Danach werden die vom Bundesverfassungsgericht zu prüfenden Fragen zum BKA-Gesetz skizziert sowie das Urteil vorgestellt. Am Ende steht eine kommentierende Betrachtung.

II. Terrorismusbekämpfung

1. Bundesministerium des Innern (Auszug)

Für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und der westlichen Staatengemeinschaft ist und wird auf absehbare Zeit der islamistisch motivierte internationale Terrorismus die virulenteste Bedrohung und eine der größten Herausforderungen für die Sicherheitsbehörden bleiben. Die Bedrohungslage ist allerdings dynamisch und das nicht erst seit dem 11. September 2001. Die Gefährdungen, denen wir uns gegenübersehen, werden in zehn Jahren sicherlich nicht dieselben sein wie heute. Unsere Sicherheitsbehörden stehen daher vor großen Herausforderungen.

Der internationale Terrorismus zielt darauf ab, Angst und Schrecken zu verbreiten. Er bedroht nicht nur die individuelle Freiheit und Sicherheit unserer offenen Gesellschaften, sondern stellt auch bewährte Strukturen der internationalen Ordnung infrage. Das lassen wir nicht zu. Wir lassen uns durch Terrorismus weder in unseren Lebensgewohnheiten noch in unserer freiheitlichen Lebenskultur einschränken.

Diesen Herausforderungen müssen wir begegnen und tun dies auch. Die Bundesregierung hat mit ihrer Anti-Terror-Politik auf die seit den Anschlägen des 11. September 2001 weltweit gravierend veränderte Bedrohungsdimension des internationalen Terrorismus entschlossen reagiert und eine Vielzahl von gesetzgeberischen, organisatorischen und gesellschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ergriffen. Grundlage hierfür bietet die umfassende Strategie der Bundesregierung zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, die den Zielen der EU-Strategie entspricht. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit mit den ausländischen Partnern ein unerlässlicher Baustein der Terrorismusbekämpfung.[1]

2. Auswärtiges Amt (Auszug)

Als globale Herausforderung bedarf der Terrorismus einer weltweit koordinierten Antwort durch die Staatengemeinschaft. Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung wirksamer operativer Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene. Im Rahmen seiner internationalen Verpflichtungen als Mitglied der Anti-IS-Allianz beteiligt Deutschland sich auch mit militärischen Mitteln am Kampf gegen die Terrororganisation IS.

Eine erfolgreiche und nachhaltige Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus erfordert einen umfassenden Ansatz, der auch Maßnahmen zur Beseitigung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ursachen berücksichtigt. Ziel ist dabei auch, rechtsstaatliche Strukturen zu stärken. Ein wichtiges Augenmerk liegt auf der Beachtung der Menschenrechte.

Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an internationalen Foren zur Terrorismusbekämpfung. (Es folgen Erläuterungen der Mitarbeit in: Vereinte Nationen – Europäische Union – NATO – OSZE – Europarat – Anti-IS-Allianz – Global Counterterrorism Forums (GCTF) – G7-Roma-Lyon-Gruppe – Financial Action Task Force (FATF).[2]

III. Die Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden richten sich vornehmlich gegen folgende Regelungen:

§ 20g BKAG ermächtigt das Bundeskriminalamt zu besonderen Mitteln der Überwachung wie längerfristige Observation, Anfertigung von Bildaufnahmen oder dem Abhören von außerhalb von Wohnungen geführten Gesprächen sowie den Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern.

Durch § 20h BKAG wird die optische und akustische Wohnraumüberwachung („Lauschangriff") ermöglicht.

§ 20k BKAG ist die Rechtsgrundlage für den Zugriff auf informationstechnische Systeme wie beispielsweise den Zugriff auf eine Computerfestplatte mittels eines Trojaners.

§ 20l BKAG ermächtigt das Bundeskriminalamt zur Überwachung von Telefongesprächen.

§ 20u BKAG regelt den Schutz bestimmter Berufsgruppen vor Überwachungsmaßnahmen, wobei unterschieden wird zwischen Geistlichen, Verteidigern und Mitgliedern des Bundestages einerseits sowie Rechtsanwälten, Ärzten und Journalisten andererseits.

§ 20v BKAG betrifft die Verwendung und Übermittlung von Informationen, darunter die Übermittlung an andere Behörden im Inland wie Verfassungsschutzbehörden, den militärischen Abschirmdienst oder den Bundesnachrichtendienst. Eine der Verfassungsbeschwerden greift darüber hinaus § 14 BKAG an, der die Übermittlung von Daten durch das Bundeskriminalamt in das Ausland regelt.

§ 20w BKAG enthält Benachrichtigungspflichten nach Abschluss der Maßnahme.

Schließlich werden die Befugnisse des Bundeskriminalamts zur Rasterfahndung (§20j BKAG) und zur Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten (§ 20m BKAG) angegriffen.

Einige Beschwerdeführer (ein ehemaliger Bundesminister, ein ehemaliger Staatsminister, Rechtsanwälte, ein Journalist und ein Arzt) machen unter anderem geltend, die angegriffenen Vorschriften ermöglichten Überwachungsmaßnahmen auch ohne das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Die Befugnisse zur Wohnraumüberwachung und zum Zugriff auf informationstechnische Systeme seien hinsichtlich der erfassten Personen zu weitreichend. Die optische Wohnraumüberwachung betreffe Bürger in besonderem Maße in ihrer Privat- und Intimsphäre. Der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung sei nicht ausreichend; es drohe die Gefahr der Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile. Daten, die die Aufzeichnung von Daten aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung dokumentieren, seien binnen Jahresfrist zu löschen; dadurch werde effektiver Rechtsschutz verhindert. Teilweise werde das Gesetz dem Erfordernis einer richterlichen Zustimmung nicht gerecht.

Der Schutz von Geistlichen, Abgeordneten und Verteidigern als Berufsgeheimnisträger sei unzureichend; gleiches gelte für Journalisten. Es fehle an einer Regelung zum Schutz des Vertrauensverhältnisses von Ärzten, Rechtsanwälten und Psychologen oder Psychotherapeuten zu deren Patienten und Mandanten. Darüber hinaus werde dem Bundeskriminalamt die umfangreiche Weitergabe von Daten an eine Vielzahl von Behörden im In- und Ausland ermöglicht. Einmal erhobene Daten dürften in weitem Umfang für neue Zwecke genutzt werden. Nach § 14 BKAG dürften Daten – insbeson-

dere aus der Wohnraumüberwachung und aus einem Zugriff auf informationstechnische Systeme – an ausländische Behörden unter Voraussetzungen übermittelt werden, die für Ihre Erhebung unzureichend wären. Auch die weitere Nutzung einmal erhobener Daten durch das Bundeskriminalamt selbst und ihre Weiterleitung an sonstige innerstaatliche Behörden sei verfassungswidrig dergestalt ausformuliert, dass Daten zwar zunächst nur unter erhöhten Anforderungen gewonnen, in der Folge aber unter abgesenkten Voraussetzungen genutzt werden dürften. Schließlich entspreche das Gesetz nicht dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Ob der Betroffene von seiner Überwachung zu benachrichtigen sei oder hierauf verzichtet werden könne, werde in die Hände der Ermittlungsbehörde gelegt. Ohne gerichtliche Überprüfung könne bereits nach fünf Jahren von jeder Benachrichtigung abgesehen werden.

Weitere Beschwerdeführer (u.a. ehemalige Bundestagsabgeordnete der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) machen geltend, dem Bund fehle die Befugnis für gesetzliche Regelungen zur Verhütung von Straftaten im Vorfeld konkreter Gefahren. Durch die pauschale Bezugnahme auf den Begriff des „internationalen Terrorismus" bleibe das Gesetz in zahlreichen Regelungen unbestimmt. Selbst Personen, von denen keine Gefahr ausgehe, könnten in unverhältnismäßiger Weise zum Objekt staatlicher Überwachungsmaßnahmen werden. Dem Bundeskriminalamt werde ermöglicht, Persönlichkeitsprofile zu erstellen, wodurch die Privatsphäre nahezu vollständig ausgehöhlt werde. Der Eingriff in Grundrechte wiege dabei besonders schwer, da die gewonnenen Informationen nicht gelöscht, sondern pauschal zur Aufgabenerfüllung des Bundeskriminalamts freigegeben würden.

Die neu eingeführte Befugnis zur optischen Überwachung des Wohnraums ermögliche Eingriffe bis in die Intimsphäre; nach dem Gesetz könne sie sogar für den Schutz von Sachwerten genutzt werden. Der Zugriff auf informationstechnische Systeme – und damit der Einblick in wesentliche Teile der privaten Lebensgestaltung – sei dem Bundeskriminalamt ohne nennenswerte Hürden möglich. Den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung gewährleiste das Gesetz dabei nur unzureichend. Insbesondere werde der Vernichtung von Beweisen für einen Eingriff in die Intimsphäre der Vorrang vor ihrer Speicherung zum Zwecke der Datenschutzkontrolle und des gerichtlichen Rechtsschutzes eingeräumt. Durch die Möglichkeit eines heimlichen Eingriffs in das anwaltliche und in das ärztliche Vertrauensverhältnis zu Mandanten bzw. Patienten werde das Berufsgeheimnis in Frage gestellt.[3]

IV. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts[4]

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die Ermächtigung des Bundeskriminalamts zum Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus im Grundsatz mit den Grundrechten vereinbar ist. Die Ausgestaltung von Befugnissen genügt aber in verschiedener Hinsicht nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Deshalb sind mehrere Regelungen aus dem Gesamtkomplex beanstandet worden. Die Entscheidung betrifft die Voraussetzungen für die Durchführung solcher Maßnahmen und die Frage der Übermittlung der Daten zu anderen Zwecken an dritte Behörden sowie erstmals auch die Anforderungen an eine Weiterleitung von Daten an ausländische Behörden. Im einzelnen wird festgestellt:

1. § 20h Absatz 1 Nummer 1 c des Bundeskriminalamtgesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25.

Dezember 2008 (Bundesgesetzblatt I Seite 3083) und in der Fassung späterer Gesetze verstößt gegen Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes und ist nichtig.

2. § 20v Absatz 6 Satz 5 Bundeskriminalamtgesetz verstößt gegen Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1, Artikel 10 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 1, jeweils in Verbindung mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes, und ist nichtig.

3. § 14 Absatz 1 (ohne Satz 1 Nummer 2), § 20g Absatz 1 bis 3, §§ 20h, 20j, 20k, 20l, § 20m Absatz 1, 3, § 20u Absatz 1, 2 und § 20v Absatz 4 Satz 2, Absatz 5 Satz 1 bis 4 (ohne Satz 3 Nummer 2), Absatz 6 Satz 3 des Bundeskriminalamtgesetzes sind nach Maßgabe der Urteilsgründe mit Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1, Artikel 10 Absatz 1, Artikel 13 Absatz 1 und 3 – auch in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 und Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz – nicht vereinbar.

4. Bis zu einer Neuregelung, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2018 gelten die für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärten Vorschriften mit der Maßgabe fort, dass Maßnahmen gemäß § 20g Absatz 2 Nummern 1, 2 b, 4 und 5 Bundeskriminalamtgesetz nur durch ein Gericht angeordnet werden dürfen; bei Gefahr im Verzug gilt § 20g Absatz 3 Satz 2 bis 4 Bundeskriminalamtgesetz entsprechend.

5. Maßnahmen gemäß § 20g Absatz 1 Satz 1 Nummer 2, § 20l Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 20m Absatz 1 Nummer 2 Bundeskriminalamtgesetz dürfen nur angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen des § 20k Absatz 1 Satz 2 Bundeskriminalamtgesetz in der in den Urteilsgründen dargelegten verfassungskonformen Auslegung vorliegen.

6. Eine weitere Verwendung von Daten gemäß § 20v Absatz 4 Satz 2 Bundeskriminalamtgesetz oder eine Übermittlung von Daten gemäß § 20v Absatz 5 und § 14 Absatz 1 Bundeskriminalamtgesetz betreffend Daten aus Wohnraumüberwachungen (§ 20h Bundeskriminalamtgesetz) ist nur bei Vorliegen einer dringenden Gefahr und betreffend Daten aus Online-Durchsuchungen (§ 20k Bundeskriminalamtgesetz) nur bei Vorliegen einer im Einzelfall drohenden Gefahr für die jeweils maßgeblichen Rechtsgüter zulässig.

V. Kommentar

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts – dessen ganze Lektüre empfohlen sei – hat wieder einmal den Schutz der Bürger vor zu vielen Staatseingriffen gesichert und der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit bei der Terrorismusbekämpfung große Bedeutung beigemessen. Das Urteil kann angesichts der technischen Möglichkeiten der Überwachung und des Eindringens in private Bereiche und der zunehmenden Grundrechtseingriffe als Grundsatzurteil zu Fragen der staatlichen Überwachung verstanden werden. Es hat deswegen Bedeutung über das BKA-Gesetz hinaus. Es macht deutlich, dass die Bundesrepublik Deutschland kein Polizeistaat ist, in dem die Polizei und andere Staatsorgane das tun dürfen, was sie können, sondern ein Rechtsstaat, in dem nur das gemacht werden kann, was auf gesetzlichen Grundlagen gemacht werden darf – und diese Grundlagen müssen nach dem Urteil klarer sein.

Aus dem Urteil ergibt sich, dass es für Grundrechtseingriffe nicht reicht, dass das Bundeskriminalamt einen solchen Eingriff für notwendig hält und dass polizeiliches Handeln mit dehnbaren Begriffen gedeckt wird. Nein – das Bundesverfassungsgericht fordert klare Formulierungen und eine dadurch mögliche Überprüfbarkeit der Maßnahmen. Es macht ferner deutlich, dass die private Lebensführung besser geschützt werden muss. So dürfen die Ergebnisse von Abhör- und Anzapfaktionen nicht ungeprüft dem BKA zur Verfügung stehen. Im Urteil wird zur Wohnraum- und Computerüberwachung gesagt, dass „zunächst alle Daten von einer unabhängigen Stelle gesichtet werden, ob sie höchstpersönliche Informationen enthalten, bevor sie vom Bundeskriminalamt verwertet werden dürfen“. Im Urteil wird auch gesagt, dass Informa-

tionen und Erkenntnisse nicht beliebig an andere inländische Behörden oder gar beliebig an ausländische Sicherheitsbehörden weitergeben werden dürfen. Die bisherigen Regelungen dazu werden als zu unbestimmt und verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügend beurteilt. Nach der Vorgabe des Gerichts muss vor der Datenübermittlung – so wörtlich das Urteil – „die Vergewisserung über einen menschenrechtlich und datenschutzrechtlich vertretbaren Umgang mit diesen Daten im Empfängerland" stehen. Das könnte bedeuten, dass bei amerikanischen Drohnenangriffen keine deutschen Daten verwendet werden könnten.

Das Urteil macht bei all diesen und anderen Einschränkungen nicht den Eindruck, dass islamistischer Terrorismus und gewalttätiger Rechtsextremismus nicht als Bedrohung der Gesellschaft gesehen werden. Es lässt „nur" erkennen, dass das Bundesverfassungsgericht davon überzeugt ist, dass auch auf der von ihm aufgezeigten Grundlage die Terrorismusbekämpfung möglich und die Rechtsstaatlichkeit der polizeilichen Arbeit ein Wert ist, der nicht gefährdet werden darf. Diese Haltung gehört auch zum Kampf gegen den Terrorismus.

Im Blick auf die Praxis stellt sich freilich die Frage nach dem Verhältnis von Rechtsprechung und Wirklichkeit (von „Theorie und Praxis"). Wir erleben seit dem Ende des 20. Jahrhunderts eine Digitale Revolution. Unser Zeitalter ist ein Informationszeitalter. Die Möglichkeiten der Computerisierungen, der Erfassungen von Daten und Ausspähungen sind unvorstellbar. Die Möglichkeiten sind vielleicht so groß, dass die Wirklichkeit mit Gesetzen der herkömmlichen Art kaum rechtlich geordnet werden kann. Von einem bestimmten Punkt an könnten Gesetze so kompliziert werden, dass sie nur noch – wenn überhaupt – von Spezialisten angewendet werden können (und sonst nur eingeschränkte Beachtung finden). Vielleicht ist es sogar so, dass die Gesetzgebungen der Wirklichkeit gar nicht mehr folgen können. Für die Rechtsstaatlichkeit wäre das eine Gefahr.

Ein ganz anderer Punkt: Terrorismus wird oft „Geißel der Moderne" genannt. Es gibt ihn dort, wo Terroristen sind. Und Terroristen gibt es dort, wo auf dem Hintergrund geschichtlicher Entwicklungen und aktueller machtpolitischer, wirtschaftlicher und sozialer Konflikte ein Nährboden für weltanschauliche oder religiöse Wahnvorstellungen von einer Konfliktlösung durch Terrorismus entsteht. Dieser Terrorismus soll bekämpft werden. Viele Regierungen bekunden das – auch die deutsche Regierung hat dies in den hier auszugsweise eingestellten Erklärungen und in vielen anderen Zusammenhängen getan. Angesichts der Internationalisierung des Terrorismus wird zu Recht ein internationales Vorgehen gegen den Terrorismus gefordert. Es ist aber zu fragen, in welchem Maß die internationale Politik und damit auch wir zum Entstehen des Terrorismus beigetragen haben und noch beitragen. Der amerikanische Linguist und politische Intellektuelle Noam Chomsky hat diese Fragen 2010 in Stuttgart in einer Rede „Die üble Geißel des Terrorismus" anlässlich der Verleihung des Erich-Fromm-Preises gestellt und einige Punkte beleuchtet. In dieser Rede – deren Lektüre auch empfohlen wird[5] – werden Dimensionen angesprochen, die in „unseren" Medien nur selten Bedeutung haben: Es wird gefragt, warum es in vielen Teilen der Welt zu den krisenhaften Entwicklungen kommt und mit Kritik an der westlichen Politik im Nahen und nicht ganz so nahen Osten nicht gespart. Zwischen den Zeilen schimmert durch, dass die „Geißel der Moderne" auch anders verstanden werden kann: Wir sind eine Geisel der Moderne in einer Welt, in der es – wie Carl Friedrich von Weizsäcker und Horst Eberhard Richter ausführen – Friedlosigkeit als seelische Krankheit gibt.[6] Diese Sicht auf den Terrorismus ist eine ganz andere Sicht als die verfassungsrechtliche Beurteilung des BKA-Gesetzes. Sie sei zumindest angedeutet.

Anmerkungen

1 Quelle mit weiteren Nachweisen: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/terrorismusbekaempfung_node.html
2 Quelle mit weiteren Nachweisen: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/TerrorismusOK/Uebersicht_node.html
3 Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts Nr. 43/2015 vom 16. Juni 2015
4 Urteil vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09, 1 BvR 1140/09
5 Fromm Forum (deutsche Ausgabe). Tübingen 2011. Nr. 15. S. 55-61. Siehe auch: http://www.fromm-gesellschaft.eu/images/pdf-Dateien/Chomsky_N_2011.pdf
6 Horst-Eberhard Richter: Friedlosigkeit ist eine seelische Krankheit. In: Zur Verantwortung der Wissenschaft – Carl Friedrich von Weizsäcker zu Ehren. Beiträge des 1. Hamburger Carl Friedrich von Weizsäcker-Forums. Weltinnenpolitische Colloquien Bd. 3. Berlin 2008 (Lit-Verlag).

WeltTrends

Das außenpolitische Journal

Globale Entwicklungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Machtverschiebungen in den internationalen Beziehungen, Klimapolitik und Abrüstung: *WeltTrends* analysiert und diskutiert internationale Politik – monatlich und in Farbe.

ISSN 0944-8101 | 4,80 Euro | 72 Seiten

WeltTrends
Potsdamer Wissenschaftsverlag

verlag@welttrends.de
shop.welttrends.de
www.welttrends.de