

Die Anti-Terror-Gesetze: Abschied vom Rechtsstaat?

Heinrich Pehle

Das im Grundgesetz in Artikel 20 verankerte und durch die „Ewigkeitsklausel“ des Artikel 79 geschützte Prinzip des Rechtsstaats beinhaltet nach allgemeiner Auffassung unter anderem die Gewährleistung persönlicher Grundrechte, die das staatliche Handeln begrenzen und dem Bürger einen gesicherten Freiheitsraum garantieren, sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem zu Folge der Staat bei der Verwirklichung öffentlicher Interessen nur solche Maßnahmen gegen den Bürger einsetzen darf, die tatsächlich geeignet sind, den verfolgten Zweck auch wirklich zu erreichen. Damit verbunden ist der Grundsatz des „schonendsten Eingriffs“. Dieses besagt, dass, wenn mehrere Maßnahmen zur Wahl stehen, diejenige gewählt werden muss, welche die Interessen der Bürger am wenigsten beeinträchtigt. Schließlich beinhaltet das Rechtsstaatsprinzip ganz selbstverständlich auch die Rechtswegegarantie, also gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Akten der öffentlichen Gewalt.

In Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom September in den USA haben Bundestag und Bundesrat noch im Monat des Anschlags sowie im Dezember 2001 zwei sogenannte „Anti-Terror-Pakete“ beschlossen. Insbesondere die Verabschiedung des zweiten dieser Pakete, rechtstechnisch „Artikelgesetz“ genannt, mit dem „auf einen Streich“ eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geändert wurden, löste bereits im Vorfeld der regierungsinternen und parlamentarischen Beratungen eine intensive öffentliche Debatte über die Frage aus, ob und inwieweit die ins Auge gefaßten und schließlich beschlossenen Maßnahmen gegen das einleitend skizzierte Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Kritik geübt wurde allerdings nicht nur an den Gesetzesinhalten, sondern auch am Entscheidungsverfahren. Nach einem kurzen Überblick über den Inhalt der Gesetzespakete sollen beide Aspekte der Debatte hier dokumentiert werden.

1. Der Inhalt der Anti-Terror-Pakete

Das erste Anti-Terror-Paket, dessen verschiedene Bestandteile auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundestag beschlossen und vom Bundesrat am 27. September bzw. am 30. November 2001 gebilligt wurden, enthält im Wesentlichen drei Elemente. Neben der Bereitstellung von zusätzlichen 3 Milliarden Mark zum Zweck der Terroris-

musbekämpfung für den Bundeshalt 2002 – finanziert durch eine Anhebung der Tabak- und Versicherungsteuer – handelt es sich um Änderungen im Vereins- und Strafrecht. Erstere bedeuteten die Abschaffung des sogenannten Religionsprivilegs, worüber in dieser Zeitschrift bereits informiert wurde.¹ Bei den Änderungen im Strafgesetzbuch handelt es sich zum einen um eine Erweiterung der Bestimmungen zur Geldwäsche, mit deren Hilfe es künftig leichter fallen soll, den Geldzufluss terroristischer Vereinigungen „auszutrocknen“, und zum anderen um einen neuen Paragrafen zum Terrorismus. Konnten nach der früheren Rechtslage nur Mitglieder und Unterstützer von im Inland agierenden Terrorgruppen verfolgt und belangt werden, stellt der neue 129 b StGB nunmehr auch die Unterstützung ausländischer Terrorgruppen unter Strafe.

Mit Ausnahme des Finanzierungsteils, dessen Kosten treibende und damit Konjunktur dämpfende Auswirkungen von Teilen der parlamentarischen Opposition und den betroffenen Wirtschaftskreisen kritisiert wurden, war das erste Anti-Terror-Paket im Wesentlichen unstrittig. Anders verhält es sich indes mit dem Zweiten. Erst nach intensiven koalitionsinternen Debatten, in deren Verlauf die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen einige „Entschärfungen“ durchsetzten, konnte der Innenminister seine Gesetzesinitiative der parlamentarischen Beratung zugänglich machen. Der Bundestag stimmte den Neuregelungen am 14. Dezember 2001 zu, der Bundesrat bestätigte diese Entscheidung am 20. Dezember.

Die *Süddeutsche Zeitung* vom 31. Dezember 2001 fasste in ihrem Jahresrückblick unter der Überschrift „Kampf gegen den Terrorismus“ die wichtigsten Neuregelungen, die nach ihrer Verabschiedung durch Bundestag und Bundesrat mit Wirkung zum 1. Januar 2002 in Kraft traten, stichpunktartig zusammen:

„Durch das zweite Anti-Terror-Paket werden Sicherheitsbestimmungen in etwa hundert Gesetzen geändert. Das Paket erweitert die Kompetenzen der Geheimdienste. Ausländerrechtliche Bestimmungen werden verschärft und Ausweisungen erleichtert.

Bundeskriminalamt (BKA)

Das BKA darf auch künftig nicht ohne konkreten Anfangsverdacht ermitteln, seine Kompetenzen werden aber ausgeweitet. Es ist jetzt auch für die Verfolgung von Anhängern ausländischer Terrororganisationen zuständig und kann bei schweren Formen von Datennetz-Kriminalität ermitteln. Seine Funktion als Zentralstelle wird gestärkt. Bei Datenerhebungen muss das BKA nicht mehr den Weg über die Länderpolizeien gehen.

Bundesgrenzschutz (BGS)

Der Schutz sicherheitsrelevanter Bereiche wird verbessert. In Flugzeugen dürfen nur Beamte von Polizei und BGS als Sicherheitskräfte (so genannte Sky Marshals) eingesetzt werden, nicht aber private Sicherheitsdienste.

Verfassungsschutz

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf bei Kreditinstituten, Luftverkehrsunternehmen, Post- und Kommunikationsdienstleistern Informationen abfragen. Diese Befugnisse, die einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen sind, werden auch den Landesämtern für Verfassungsschutz eingeräumt. Um Gefahr für das Leben und die Gesundheit abzuwenden, dürfen Wohnungen abgehört werden, in denen Verfassungsschützer tätig sind. Ferner darf der Verfassungsschutz Aktivitäten beobachten, die sich gegen die Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben richten.

Asylverfahren

Die Sprachaufzeichnung wird gesetzlich zugelassen. Mit Sprachanalysen soll in Zweifelsfällen die Herkunft des Asylantragstellers ermittelt werden. Fingerabdrücke und andere Identifizierende Mittel werden künftig zehn Jahre aufbewahrt. An ausländische und zwischenstaatliche Stellen dürfen Daten nur weitergegeben werden, wenn keine schutzwürdigen Interessen der Betroffenen entgegenstehen und eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Weitergabe besteht.

Ausländergesetz

Ausländern darf nicht schon bei bloßem Verdacht einer Straftat der Aufenthalt verwehrt werden. Die Gesetzesänderung präzisiert die Bedingungen, unter denen ein Aufenthalt oder eine Einreise verweigert werden kann. Voraussetzung für eine Ausweisung oder Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis ist, dass der Ausländer die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder die Sicherheit Deutschlands gefährdet, sich bei politischen Aktivitäten an Gewalttätigkeiten beteiligt oder „wenn Tatsachen belegen“, dass er den internationalen Terrorismus unterstützt.

Zentralregister

Dieses zentrale Register der Ausländer wird zu einer Visa-Entscheidungsdatei ausgebaut. Der Zugriff für Polizeibehörden wird verbessert. Die Sicherheitsdienste dürfen künftig den gesamten Datenbestand in einem automatisierten Verfahren abrufen. Außerdem soll die Religionszugehörigkeit von Ausländern gespeichert werden. Die Angabe ist jedoch freiwillig. Eine Speicherung der ethnischen Zugehörigkeit entfällt.

Pässe und Personalausweise

Ausweise dürfen „neben dem Lichtbild und der Unterschrift weitere biometrische Merkmale von Fingern oder Händen oder Gesicht des Inhabers enthalten“. Biometrische Merkmale dürfen verschlüsselt und nur zur Überprüfung der Identität und der Echtheit des Dokuments verwendet werden. Eine bundesweite Zentraldatei über diese Merkmale wird nicht eingerichtet.

Vereinsgesetz

Mit der Neufassung und Ausweitung der Verbotgründe soll verhindert werden, dass gewalttätige oder terroristische Organisationen von Ausländervereinigungen in Deutschland unterstützt werden.

Ortung über das Handy

Der Einsatz so genannter IMSI-Catcher wird rechtlich geregelt. Mit dieser Technik können Kennung und Standort eines Handys ermittelt werden. Dabei werden auch Mobiltelefone im Umkreis erfasst. Für Daten unbeteiligter Dritter besteht absolutes Verwendungsverbot. Diese Daten müssen gelöscht werden.

Befristete Gültigkeit

Die Regelungen zum Bundesverfassungsschutzgesetz, BND-Gesetz, MAD-Gesetz, BKA-Gesetz und zum Sicherheitsüberprüfungsgesetz werden auf fünf Jahre befristet.“

2. Die Neubestimmung auf „law and order“

Die Diskussion über die Neubestimmung des Stellenwerts der Inneren Sicherheit begann unmittelbar nach dem 11. September. Vor allem Spitzenpolitiker der CDU/CSU bemühten sich darum, Akzente zu setzen. So ging die Vorsitzende der CDU, Angela Merkel, mit der Forderung nach dem Einsatz der Bundeswehr zur Terrorismusbekämpfung und der Schaffung eines „Bundessicherheitsamtes“ an die Öffentlichkeit. Die begriffliche Nähe des letzteren zum Reichssicherheitshauptamt, das die Nationalsozialisten u.a. mit der „Gesamtlösung der Judenfrage“ beauftragt hatten, brachte ihr jedoch derart massive Kritik ein, dass sie sich diesbezüglich wieder zurücknahm. Ihre Forderung, die Bundeswehr auch im Inneren für Sicherungsmaßnahmen einzusetzen und dafür das Grundgesetz zu ändern, erhielt sie jedoch aufrecht und wurde darin von weiten Teilen der Union unterstützt. Der bayerische Ministerpräsident und Vorsitzende der CSU, Edmund Stoiber, begründete dies in einer Regierungserklärung vor dem Landtag, die der *Bayernkurier* vom 11. Oktober 2001 dokumentierte, mit folgender Ursachenanalyse:

„Die Entwicklung von Teilen Deutschlands zu einem Ruheraum für religiöse Extremisten kommt nicht von ungefähr: Sie ist auch Folge übertriebenen Datenschutzes, der jahrelang den Schutz der

Täter über den der Bürger gestellt hat – wie der Bundesinnenminister jetzt endlich einräumt. Sie resultiert aus falsch verstandener Toleranz gegen ausländische Extremisten und fehlender Entschlossenheit, gegen diese einzuschreiten. Sie ist Konsequenz auch der Gleichgültigkeit gegenüber Fragen der Inneren Sicherheit und deren Abwertung als reaktionär. „Law and order“ ist in Deutschland zu einem Schimpfwort gemacht worden, obwohl Gesetz und Ordnung das Rückgrat eines jeden Rechtsstaates sind.“

Der „Wettlauf um das beste Anti-Terror-Paket“ (*Berliner Morgenpost* vom 19. Oktober 2001) war einerseits geprägt von einem Zugehen des Bundesinnenministers Otto Schily auf die maßgeblich vom bayerischen Innenminister Günther Beckstein geprägten Vorstellungen der Unionsparteien, um die Zustimmung des Bundesrates zu sichern. Andererseits ging es darum, den Zusammenhalt der Regierungskoalition und damit die eigene Mehrheit im Bundestag nicht zu gefährden. Daher kam es zu einer partiellen Rücknahme einiger von Schily bereits signalisierter Zugeständnisse an die Opposition. Die Berichterstattung der Tagespresse im Herbst war also nicht von ungefähr geprägt von einem ständigen Wandel der vom Innenminister jeweils im Detail unterbreiteten Vorschläge. Wohl gerade deshalb war Schily darum bemüht, zumindest im Grundsätzlichen Kontinuität zu beweisen. Den „roten Faden“, der sämtliche Grundsatzreden des Ministers zum Thema durchzog und für den er starken Rückhalt aus seiner Partei bekam, brachte das *Handelsblatt* vom 21. November 2001 in seiner Berichterstattung über den Nürnberger Parteitag der SPD auf den Nenner:

„Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) widersprach in seiner Rede vor den Delegierten entschieden der These, es gebe eine Wahl zwischen Freiheit und Sicherheit. ‚Die Grundbedingung für Freiheit heißt Sicherheit‘ stellte Schily vor den 553 Delegierten klar. Man könne nicht frei leben, solange das Leben von Menschen durch Terrorismus bedroht sei. ‚Law and order‘, so Schily, ‚sind sozialdemokratische Werte‘.“

Mit ihrer Übereinstimmung hinsichtlich des Prinzips „Keine Freiheit ohne Sicherheit“ trafen die großen Volksparteien ganz offenbar auf Zustimmung großer Teile der Bevölkerung. *Spiegel online* vom 30. Oktober 2001 zum Beispiel zitierte eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa, der zu Folge drei Viertel der Deutschen dafür waren, „Fingerabdrücke und weitere biometrische Daten in den Pass aufzunehmen“ und sich 56 Prozent der Befragten dafür aussprachen, das Abhören von Telefongesprächen durch Polizei und Geheimdienste zu erleichtern.

3. Die Kritik: Der Rechtsstaat als Opfer des Terrors?

Eben die gerade genannten Maßnahmen waren es jedoch, die nachhaltige Kritik seitens verschiedener Politiker aus dem liberalen Lager, von Rechtswissenschaftlern und Journalisten provozierten. Gerhart Baum etwa, Mitglied der FDP und Bundesminister des Innern von 1978 bis 1982, dem die *Frankfurter Allgemeine* vom 4. Dezember 2001 in einem Kommentar noch nachgesagt hatte, von ihm sei zur Debatte über die Innere Sicherheit nur mehr wenig zu hören und wenn doch, so klinge das schon „wie die Stimme aus dem Jenseits“, meldete sich bereits zwei Tage darauf mit einem längeren Beitrag in der *Frankfurter Rundschau* zu Wort. Darin behielt er sich ausdrücklich vor, „gemeinsam mit politischen Freunden“ vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Einschränkungen des Datenschutzes durch das zweite Anti-Terror-Paket zu klagen.

Warum, so fragten viele Kommentatoren, meinte der Gesetzgeber überhaupt, auf die neue Dimension des Terrorismus, die durch die Anschläge des 11. September zweifelsohne deutlich geworden sei, mit massiven Eingriffen in den Datenschutz reagieren

zu müssen? Um eine Antwort bemühte sich Robert Leicht in einem Beitrag für *Die Zeit* vom 6. Dezember 2001:

„Was aber wirklich neu ist und unser klassisches Konzept von Innerer Sicherheit sprengt: Bei Selbstmordattentätern, die ihr eigenes Leben zur Tatwaffe machen, versagen alle üblichen Zwecke der Strafverfolgung. Bei ‚normalen‘ Verbrechern, auch bei ‚normalen‘ Terroristen hat man es mit Leuten zu tun, die ihre Taten auf irgendeine Weise in ihren künftigen Lebensplan integrieren [...]. Solche Menschen beziehen also die abschbare Reaktion des Staates in ihre Planung mit ein und reagieren, wenn auch ausweichend, auf die staatliche Drohung mit Polizei oder Justiz [...]. Gegenüber Selbstmordattentätern aber läuft dieses Abschreckungsrepertoire leer – und damit das gesamte System der hergebrachten nacheilenden Strafverfolgung durch Polizei und Justiz. Denn tote Straftäter kann man nicht mehr verhaften und bestrafen. Und was die irgendwo in der Welt umherwandelnden Planer des Terrorismus angeht: Bei ihnen versagt das System der innerstaatlichen Strafverfolgung schon deshalb, weil es keinen weltweit gültigen Begriff von Terrorismus und kein weltweit funktionierendes System der effektiven Rechtshilfe gibt.“

Dieser Diagnose wurde, soweit ersichtlich, nirgendwo widersprochen. In Frage gestellt wurde jedoch vielfach, ob sich das deutsche Rechtssystem nicht bereits in der Vergangenheit in einem Maße vom „klassischen Konzept“ Innerer Sicherheit verabschiedet hat, das es durchaus erlaubt hätte, auch dem „neuen“ Terrorismus angemessen entgegenzutreten. Diese Position vertrat beispielsweise Gerhart Baum in seinem bereits zitierten Beitrag in der *Frankfurter Rundschau* vom 6. Dezember 2001:

„Im Grunde sind wir für die neue, gefährliche Art des internationalen islamistischen Terrorismus gut gerüstet. Es gelten bereits: Vorbeugehaft, Kronzeugen, Anzeigepflicht der Banken, elektronisches Belauschen, Überwachung von Auslandsgesprächen, Verdachtsdateien, Schleierfahndung, beschleunigtes Verfahren und erleichterte U-Haft, Speicherung von Personen, die ‚nach ihrer Persönlichkeit‘ in Zukunft eine Straftat begehen könnten, Ausweisung von Ausländern auf Verdachtsbasis und vieles mehr. Wir haben die höchste Zahl von Telefonkontrollen aller demokratischen Staaten.“

Ganz ähnlich sah dies Wolfgang Hoffmann-Riem, der seit Dezember 1999 als Richter am Bundesverfassungsgericht tätig ist. In seinem Beitrag „Wider die Geistespolizei“, den *Die Zeit* am 6. Dezember 2001 veröffentlichte, mahnte er eine öffentliche Debatte über die von Regierung und großen Teilen der Opposition – jenseits aller Differenzen über die Ausgestaltung einzelner Maßnahmen – gemeinsam postulierte Notwendigkeit verschärfter Gesetze an:

„Die terroristische Bedrohung führt den Staat in Versuchung, jetzt das zu tun, was er schon immer tun wollte, aber aus rechtsstaatlichen Gründen bisher nicht tun durfte. Konkret: Es gibt viele neue Ideen zu neuen Gesetzen über den Zugriff auf die Daten der Bürger. Vor kurzem hätte das in der Öffentlichkeit noch einem Sturm der Entrüstung ausgelöst – doch jetzt bleibt dieser aus. [...] Im Augenblick gibt es ein Wächertum über Political Correctness mit der Folge: Es ist ein Klima der sprachlichen Vorsicht entstanden. Das macht es fast unmöglich, über ein wirklich großes Risiko zu sprechen: dass wir dem Menschenleben verachtenden Terrorismus dadurch in die Falle gehen, dass wir, gelähmt durch die Angst vor der neuen Bedrohung, gar nicht mehr fragen, ob wir unsere freiheitliche Ordnung mit unbedachten Antworten und immer neuen Gesetzen vielleicht in einem größeren Maße bedrohen. [...] Wenn gesagt wird, die vorhandenen Gesetze reichten nicht, muss gefragt werden: Warum denn nicht? Denn schon der Erlass der vorhandenen Gesetze war mit dem Versprechen verbunden, so könnten die Gefahren endlich erfolgreich abgewehrt werden. Das Risiko terroristischer Anschläge ist ja nicht neu, auch wenn der 11. September eine neue Dimension aufgezeigt hat. Wo aber bleibt die nachvollziehbare Auswertung des Erfolgs oder Mißerfolgs bisheriger Datenerhebungen? Warum wird darüber nicht öffentlich diskutiert?“

Eine „kritische Fachdiskussion“ statt „politischer Kraftmeierei“ forderte auch der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK). *Der Spiegel* vom 5. November 2001 berichtete wie folgt:

„Mit den von Bundesinnenminister Otto Schily vorgeschlagenen Maßnahmen wären die Anschläge vom 11. September niemals verhindert worden“, stellt BDK-Sprecher Klaus Jansen fest. Insbesondere die Aufnahme biometrischer Daten in den Pass bezeichnete Jansen als ‚Quatsch, weil teuer und technisch nicht realisierbar‘. Statt für neue Gesetze spricht sich der BDK für einen Umbau der Sicherheitsarchitektur mit den vorhandenen Ressourcen aus. Dazu sollten etwa die mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Abteilungen des Bundesgrenzschutzes und des Bundeskriminalamts zusammengelegt werden.“

Die digital verschlüsselte Aufnahme von Fingerabdrücken und anderen biometrischen Daten in die Personalausweise ist für Robert Leicht ein rechtspolitischer Sündenfall, der aus „prinzipiellen wie aus praktischen Gründen insgesamt abzulehnen“ sei. In der *Zeit* vom 13. Dezember 2001 führte er weiter aus:

„Auf den ersten Blick scheint gegen das Ziel nichts einzuwenden zu sein: Die absolute Übereinstimmung zwischen einem Ausweis und seinem Träger – perfekt! Doch auf den zweiten Blick zeigt sich das Gegenteil. Die Erfahrung lehrt, dass eine beachtliche Zahl von bestimmten Ausländern entweder leicht zu fälschende, falsche oder wechselnde Personaldokumente vorlegt. Dieses Spiel kann man verhindern, wenn die Fingerabdrücke dem Einreisedokument beigelegt werden. Das klappt aber nur, wenn man diese auch zentral zugänglich speichert; sonst gibt es nämlich keinen Abgleich mit früheren oder späteren Dokumenten und Alias-Identitäten. Aber müssen diese deshalb alle deutschen Personaldokumente Fingerabdrücke enthalten? Vor allem: Müssen diese in einer Zentraldatei gespeichert werden? Geschieht dies, führt man klammheimlich das allumfassende Personenkennzeichen (PKZ) ein, das es technisch möglich macht, alle über einen Bürger vorliegenden Daten (aus der Polizei, aus dem Sozialsystem, dem Gesundheitswesen und so weiter) mit einem Schlüssel an einem Punkt zu konzentrieren. Natürlich will das gegenwärtig niemand. Aber wenn erst einmal die technischen Voraussetzungen geschaffen sind, wird der Hunger geweckt. [...] Hier gilt nun wirklich: Wehret den Anfängen – also der Einführung eines PKZ.“

Seine Absicht, eine bundesweite Zentraldatei auch für die biometrischen Daten deutscher Staatsbürger einzurichten, ließ der Innenminister auf Druck der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen zwar fallen, und die Festlegung, welche Daten schließlich auf den Personaldokumenten gespeichert werden sollen, wurde dem Gesetzgeber überlassen. Die „Grundsatzentscheidung“ jedoch ist gefallen. Heribert Prantl befürchtet deshalb, dass am 14. Dezember 2001 – dem Tag, an dem der Bundestag über das zweite Anti-Terror-Paket entschied – der Abschied vom Rechtsstaat eingeläutet wurde. In der *Süddeutschen Zeitung* vom 15./16. Dezember 2001 schrieb er:

„Dieser Tag markiert, mit einer Kaskade von Sicherheitsgesetzen, die Gründung eines neuen Staatstypus: des Präventionsstaates, der seine Bürger, um Sicherheitsrisiken zu minimieren, massiven Misstrauens- und Überwachungsmaßnahmen aussetzt, die auf keinem konkreten Verdacht beruhen. Es handelt sich um eine Entrechtung des bisher gewohnten Rechts. Der Geist des Präventionsstaates sieht so aus: Jeder Bürger ist potenziell gefährlich; es muss also erst einmal festgestellt werden, dass er konkret nicht gefährlich ist – er muss sich also entsprechende Überprüfungen gefallen lassen. Bisher war dies umgekehrt. Man nannte das: Rechtsstaat.“

Mit dieser Kritik stand Prantl nicht allein. Insbesondere konnte er sich auf die Bedenken berufen, die verschiedene Sachverständige anlässlich einer Anhörung des Innenausschusses des Bundestages – sie fand am 30. November 2001, also nur 14 Tage vor der Entscheidung des Parlaments statt – äußerten. Der *Blickpunkt Bundestag* Nr. 11/2001 fasste die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wie folgt zusammen:

„Der Deutsche Richterbund steht der Erweiterung der Befugnisse des Bundeskriminalamts und der Geheimdienste, Daten zu sammeln und sie zu vernetzen, kritisch gegenüber. Besonders bedenklich sei, dass die Verfassungsschutzbehörden zu Ermittlungsbehörden weiterentwickelt würden, die keiner Kontrolle durch die Justiz unterlägen. Dr. Manfred Baldus von der Universität der Bundeswehr in Hamburg argumentiert, die Regelung, die das Bundesamt für Verfassungsschutz ermächtigen soll, Informationen auch bei Bestrebungen zu beschaffen, die gegen die Völkerverständigung, vor allem gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind, bleibe hinter den Anforderungen des Gebotes der ‚Normenklarheit‘ bei informationellen Grundrechtseingriffen zurück. Der Gesetzestext lasse im Unklaren, welcher Art und Intensität die völkerverständigungswidrigen Bestrebungen sein müssen. [...] Der Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx erklärt in seiner Stellungnahme, der Entwurf definiere den Begriff ‚terroristische Vereinigung‘ nicht näher. Die Zugehörigkeit und Unterstützung einer derartigen Vereinigung werde zum Anknüpfungspunkt einschneidender individueller Freiheitseingriffe gemacht. Auch würden die Tatbestände, welche die Sicherheit des Staates gefährden, nicht hinreichend scharf umrissen. Staatliche Sicherheitsinteressen würden zu Lasten gewichtiger, auch grundrechtlich geschützter individueller Interessen verabsolutiert. Der Staats- und Verwaltungsrechtler Professor Martin Kutscha meint, vor allem jene Neuregelungen seien verfassungsrechtlich kaum zu rechtfertigen, die eine nahezu lückenlose Überwachung aller Ausländer ermöglichen.“

Dass einer der ehernen Grundsätze des Rechtsstaats – die Normenklarheit – nicht nur hinsichtlich der neuen Befugnisse des Verfassungsschutzes verletzt worden sei, beklagte Heribert Prantl in Bezug auf eine weitere Regelung im zweiten Anti-Terror-Paket, die bei der Anhörung des Innenausschusses von verschiedenen Experten ebenfalls gerügt worden sei. In der *Süddeutschen Zeitung* vom 17. Dezember 2001 kritisiert Prantl das neu gefasste „Sicherheitsüberprüfungsgesetz“:

„Künftig muss einer nicht unbedingt bei öffentlichen Stellen arbeiten, um nach diesem Gesetz (vom Geheimdienst) überprüft und dann gegebenenfalls von einem bestimmten Arbeitsplatz ferngehalten zu werden. Nach den neuen Definitionen können alle Mitarbeiter von (auch privaten) Betrieben überprüft werden, ‚die für das Funktionieren des Gemeinwesens unverzichtbar sind‘. Dazu können Rundfunksender, Telekommunikationsfirmen, Banken und Krankenhäuser gehören. Wer genau: das bestimmt der Bundesinnenminister per Verordnung. Die Überprüfung erfolgt erst, so steht es in der Gesetzesbegründung, wenn der Betroffene ‚an einer besonders sensiblen Stelle arbeiten wird‘. In vielen Fällen wird er von dieser Überprüfung nichts erfahren – und sich nur wundern, wenn er die Stelle nicht kriegt.“

Dass künftig der Geheimdienst im Zweifelsfall das letzte Wort haben könnte, wenn es etwa um die Einstellung eines freien Mitarbeiters beim Rundfunk geht, hatte zuvor schon die Vertretung der Freiberufler und Selbständigen in der Gewerkschaft ver.di heftig kritisiert (http://www.verdi.de/print_newsphp?news_idx=220C:\gk\102\end\seite.doc vom 29.10.2001). Doch verhallte diese Kritik genauso wie die Einwände der Sachverständigen ohne nennenswerte Resonanz seitens des Gesetzgebers. Dieser Befund führt zum letzten der hier zu dokumentierenden Aspekte, nämlich zu der vielerseits – zum Beispiel von Wolfgang Hoffmann-Riem in der *Zeit* vom 6. Dezember – kritisierten „Gesetzeshektik“ im Gefolge des 11. September.

4. Zur Rolle des Parlaments: Entmündigung der Volksvertreter?

Der Deutsche Bundestag verabschiedete das zweite Anti-Terror-Paket mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion von CDU und CSU. Letztere stimmte zu, obwohl sie nach einer noch schärferen Gangart verlangt hatte, weil es nach den Worten ihres innenpolitischen Sprechers, Erwin Marschewski, „selbstverständlich

sei, dass man im Kampf gegen den Terrorismus gemeinsam vorgehe“. Die FDP versagte dagegen ihre Zustimmung, wobei sie zur Begründung vor allem auf das hohe Tempo des Gesetzgebungsprozesses verwies. Der innenpolitische Sprecher der Fraktion, Max Stadler, wurde mit der Aussage zitiert, dass das Sicherheitspaket II „Eingriffe in die Grundrechte wie nie zuvor“ erlaube. Dies hätte einer besonders gründlichen Überprüfung bedurft, doch genau das Gegenteil habe die Regierung getan (*Süddeutsche Zeitung* vom 16./17. Dezember 2001). Stadler wurde sekundiert vom Vorsitzenden der FDP, Guido Westerwelle, der in einem Interview, das das *Hamburger Abendblatt* am 14. Dezember abdruckte, die Auffassung vertrat, dass das „Durchpeitschen des Gesetzes“ die Abgeordneten zu „tumben Abnickern“ degradierte.

Der Spiegel vom 29. Dezember 2001 bestätigte diese Kritik mit seiner Darstellung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses:

„Besonders bei Schilys Anti-Terror-Gesetz wusste kaum ein Parlamentarier, worüber er eigentlich abstimmte. [...] Bei der komplizierten Vorlage aus dem Innenressort blickten sogar die meisten SPD-Fachpolitiker nicht durch. ‚Höchstens 4‘ von 17 sozialdemokratischen Ausschussmitgliedern hätten die Schlussverhandlungen mit den Ministerialbeamten bestritten, so ein Teilnehmer. Erst wenige Stunden vor der abschließenden Ausschusssitzung sah sich der Innenpolitiker Dieter Wiefelspütz (SPD) in der Lage, den Kontrahenten von der Opposition das zusammengehudelte, 30 Seiten starke Bündel von Änderungsanträgen auszuhändigen. Entsprechend ahnungslos gingen die meisten der 666 Volksvertreter zur Abstimmung. Erst hinterher klärte Wiefelspütz die willfähigen Genossen darüber auf, wofür sie brav die Hand gehoben hatten: Er schickte ihnen die wichtigsten Änderungen per E-Mail ins Büro.“

Das zweite Anti-Terror-Paket, so Verena Gaserow in der *Frankfurter Rundschau* vom 13. Dezember 2001, war ein Gesetzgebungsprozess „auf Biegen und Brechen“, provoziert durch „künstlichen Zeitdruck“ und „vorbei an der Kritik von geladenen Sachverständigen“. Heribert Prantl sah darin eine massive Degradierung des Parlaments. In seinem Beitrag für die *Süddeutsche Zeitung* vom 12. Dezember wies er darauf hin, „dass noch kein Innenminister der Bundesrepublik Gesetzesänderungen von dieser Dimension in so kurzer Zeit durchgesetzt hat.“ Der Preis dafür sei, dass der Gesetzgeber zum „Paketträger“ verkomme:

„Er (Otto Schily, H.P.) peitscht das Anti-Terrorismus-Gesetz in einer Hast durchs Parlament, dass den Parlamentariern zum Nachdenken und Beraten keine Zeit bleibt. [...] Das Parlament wird also über ein Gesetzespaket abstimmen, das kaum keiner genau kennt, dem aber gleichwohl eine große Mehrheit zustimmen wird. [...] Auf diese Weise wird aber aus dem Gesetzgeber ein Bundes-Parcel-Service, der Gesetzespakete fertig geschnürt annimmt und zur Bundesdruckerei befördert.“

Die FDP will nach Aussage ihres Vorsitzenden prüfen, ob das Gesetz verfassungsrechtlich korrekt zustande gekommen ist und gegebenenfalls das Bundesverfassungsgericht anrufen (*Hamburger Abendblatt* vom 14. Dezember 2001). Es könnte also sein, dass das Anti-Terror-Paket gleich zweifach auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand gerät, denn hinterfragt wird nicht nur seine inhaltliche Vereinbarkeit mit grundlegenden Prinzipien des Rechtsstaats, sondern auch, ob sein Zustandekommen möglicherweise einen Bruch mit den Spielregeln der parlamentarischen Demokratie darstellt.

Anmerkung

- 1 Vgl. Heiner Adamski: Abschaffung des Religionsprivilegs, in: *Gegenwartskunde* 4/2001, S. 483-487. Basierend auf der neuen gesetzlichen Grundlage verbot Bundesinnenminister Schily am 12. Dezember 2001 die islamistische Vereinigung „Kalifatstaat“, die dazugehörige Stiftung „Diener des Islam“ und 19 weitere Teilorganisationen (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Dezember 2001).