

Boris A. Bischof

Europäische Rasterfahndung

– grenzenlose Sicherheit oder gläserne Europäer?

In allen deutschen Bundesländern wurden nach den Anschlägen auf das World Trade Center in New York am 11. 9. 2001 präventive Rasterfahndungen durchgeführt. Die Diskussion in der Öffentlichkeit und sogar bei den Sicherheitsbehörden selbst zu dem Thema reichte vom Standpunkt, die Rasterfahndung sei in diesem Ausmaß datenschutzrechtlich verboten, über die Meinung, die Kriterien seien unzureichend, bis hin zu der Ansicht, dass die Rasterfahndung trotz allem sehr erfolgreich war. Obwohl diese nationalen Probleme und Diskussionen bestehen, hat die deutsche Bundesregierung den Vorschlag einer EU-weiten Rasterfahndung beim Rat der EU eingebracht. Die Medien und Fachzeitschriften befassten sich umfangreich mit der nationalen deutschen Rasterfahndung, vor allem den datenschutzrechtlichen Bedenken. Die Einführung einer europaweiten Rasterfahndung wurde in Zusammenhang mit anderen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene teilweise erwähnt. Eine Zusammenstellung der nationalen und europaweiten Probleme in Bezug auf eine mögliche europäische Rasterfahndung existiert bisher nicht. Auch die Historie der Rasterfahndung ist weitgehend unbekannt. Dieser Aufsatz soll einen Beitrag zum Lückenschluss bieten und die Diskussion bereichern.

A. Einführung

Deutschland versucht auf europäischer Ebene eine Fahndungsmethode einzuführen, die selbst in Deutschland umstritten ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, ob das Fahndungsinstrument Rasterfahndung im nationalen Rahmen so erfolgreich ist, dass sich der Einsatz und die Umsetzung in der Europäischen Union (EU) lohnen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob eine europaweite Rasterfahndung überhaupt möglich erscheint. Der Aufsatz erörtert vor dem nationalen Hintergrund diese Problematik.

B. Entstehung der Rasterfahndung

»Wenn die Polizei in herkömmlicher Weise einen Mörder sucht, von dem sie zum Beispiel nur weiß, dass er Bäcker ist, 1,82 Meter groß, schwarzhaarig, blauäugig und in einer norddeutschen Kleinstadt lebt, muss sie in allen norddeutschen Kleinstädten ausschwärmen und alle Bäcker in Augenschein nehmen.«¹ Diese Worte, gesprochen in den 70er Jahren, stammen von Horst Herold, der vom 1. 9. 1971 bis 31. 3. 1981 Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA) war. Seine Worte indizieren, dass es

¹ Grötker, Ralf: Eene meene muh: Rasterfahndung in Deutschland – Teil 1, vom 21. 12. 2001 auf: <http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/co/11411/1.html> am 17. 11. 2003.

eine neue Möglichkeit geben musste, den beschriebenen Mörder zu finden. Er sprach von der Rasterfahndung.

1. Horst Herold und der Begriff der Rasterfahndung – eine Fahndungsmethode entsteht

Nachdem Anfang der 60er Jahre verschiedene Kommissionen die Anwendung von »Lochkartenverfahren« zu kriminalpolizeilichen Zwecken geprüft hatten, verstärkte die negative Kriminalstatistik von 1964 den Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen, die die Effizienz der Ermittlungsbehörden steigern sollten. Die Ständige Konferenz der Innenminister sprach sich 1966 für eine rasche Einführung von Datenverarbeitungsanlagen aus, sodass 1967, während eines so genannten »Bundesfahndungstages«, das BKA 21 verschiedenen Kriminalpolizeidienststellen Magnetbänder mit Daten von insgesamt 116 000 in der damaligen Bundesrepublik Deutschland gesuchten Personen zur Verfügung stellte. Diese Magnetbänder wurden mit den Einwohnermeldeamtsdateien verglichen (insgesamt mit 7 Mio. Datensätzen). Die Erfahrungen waren aber negativ, die Systeme waren einfach zu unterschiedlich und daher nicht kompatibel.² Durch Arbeitskreise auf Ebene der Innenminister wurden daher anschließend Vorschläge zur Vereinheitlichung erarbeitet. In den folgenden Jahren wurden das Informationssystem der Polizei (INPOL) sowie weitere Computerdateien im Bundeskriminalamt aufgebaut und die Zentrale des elektronischen Datenverbundes der Polizei in Deutschland im BKA installiert. Das BKA wurde unter Horst Herold bis 1976 zur größten polizeilichen Datenzentrale Europas ausgebaut.³

Als Polizeichef von Nürnberg hatte Herold begonnen, eine Methode der »Kriminalgeographie« zu entwickeln, bei der das Verzeichnis von Gebäuden, Straßen und Plätzen einer Stadt ins Verhältnis gesetzt wurde zu den dort vorkommenden Straftaten. In bildlicher Darstellung konnte so veranschaulicht werden, wie sich eine Örtlichkeit auf den Täter und sein Tatverhalten auswirkt. Diese Datenbasis hat Herold ergänzen lassen durch sozialwissenschaftliche und psychologische Untersuchungen in Bezug auf den Täter. Hinzu kamen Abgleiche in Dateien von Krankenkassen, Finanzämtern und Einwohnermeldeämtern. Diese Ansätze entwickelte Herold als Präsident des BKA weiter.

Als am 9. Juni 1979 der gesuchte RAF-Terrorist Rolf Heißler das von ihm angemietete Appartement in der Textorstraße 79 in Frankfurt betreten wollte, wurde er von der Polizei festgenommen. Gefunden hatte man ihn durch die erste groß angelegte, computergestützte Rasterfahndung in der Bundesrepublik Deutschland.⁴ Die Fahndung lief unter der Bezeichnung »Annonce« und basierte auf der Auswertung der Mietangebote von 1-3-Zimmer-Wohnungen im Rhein-Main-Gebiet, da man in solchen Wohnungen Terroristen unter falschem Namen vermutete.⁵ Um nun die Wohnungen der Terroristen herauszufinden, erstellte das BKA eine Datei aller Wohnungsmieter und ließ im Computer u. a. Dateien der Einwohnermeldeämter und der

² Vgl. Tiling, Niklaus: Beweisherstellung im Computernetz – Zur Macht der modernen Polizei, in: ID-Archiv im Internationalen Institut für Sozialgeschichte (Hrsg.): Aufruhr, Widerstand gegen Repression und § 129 a, Berlin 1991, S. 69–87, S. 70.

³ Vgl. Tiling (Fn. 2), S. 73.

⁴ Vgl. Desselberger, A. u. a.: Jagd auf die Schläfer, in: Focus, vom 1. 10. 2001, S. 24.

⁵ Vgl. Bölsche, Jochen: »Briefträger oder Nachbarn befragen«, Rasterfahndung: Das BKA-Programm »Annoncen«, in: ders.: Der Weg in den Überwachungsstaat, Reinbek 1979, S. 182–185, S. 182 f.

Stromversorger dagegen laufen. So »siebte« oder »rasterte« das BKA mit seinen Computern auf Geheiß Herolds die Wohnungsmieter heraus, die nicht amtlich gemeldet waren, ihre Stromrechnung bar bezahlten und verschiedene weitere, vom BKA aus Erfahrungswissen festgelegte Kriterien eines »ordentlichen« Mieters nicht erfüllten. Diese Methode wurde Rasterfahndung genannt. Nach den Aussagen von Horst Herold war dies allerdings die erste und einzige Rasterfahndung dieser Art, die durchgeführt wurde und zum Erfolg führte. Weitere geplante Rasterfahndungen im Jahr 1979 wurden laut Herold vorzeitig bekannt und gerieten in die Kritik der Öffentlichkeit, daraufhin wurden sie vom Bundesinnenminister untersagt.⁶

2. Der Begriff und seine Ausgestaltung

Rasternd, das Wort stammt vom lateinischen Wort »rastrum«, »die Harke«⁷ bzw. »der Rechen«, wurde bei der Polizei schon immer vorgegangen. Es wurden Leute, Täter, gesucht, auf die bestimmte Merkmale zutrafen. Wenn bei einem Diebstahl ein blonder Mann mit dem Diebesgut davonrannte, dann schloss die Polizei bei ihrer Suche, für jeden einleuchtend, schon immer alle Frauen und dunkelhaarigen Männer aus der Suche nach dem Täter automatisch aus. Sie ging sozusagen symbolisch mit einem Rechen durch die Bevölkerung, sodass nur blonde Männer in den Blickpunkt der näheren Betrachtung rückten. Dieses Suchen wird als Fahnden bezeichnet. Durch die Computerisierung war es möglich, immer größere Datenbestände und immer mehr Merkmale gegeneinander abzugleichen. Die computergestützte Rasterfahndung wurde möglich. Aber auch andere Fahndungsarten ermöglichte der Computer.

I. Was wird als Rasterfahndung bezeichnet?

Aus dem heutigen Sprachgebrauch sind gesetzlich normiert die Rasterfahndung (§ 98 a StPO) zur Strafverfolgung und mittlerweile in allen Landespolizeigesetzen zur Gefahrenabwehr, der Datenabgleich (§ 98 c StPO) und die Schleppnetzfahndung (§ 163 d StPO). Die Rasterfahndung und der Datenabgleich unterscheiden sich in den Quellen des zum Abgleich benutzten Datenmaterials. Während bei der Rasterfahndung auch personenbezogene Daten von nicht polizeilichen bzw. justiziellen Stellen zum Zwecke des Abgleichs erhoben werden und mittels elektronischer Datenverarbeitung (EDV) gegeneinander abgeglichen werden dürfen, dürfen beim »maschinellen Datenabgleich« nur personenbezogene Daten aus schon bei der Polizei oder der Justiz vorhandenen und zum Zwecke der Strafverfolgung, der Strafvollstreckung oder der Gefahrenabwehr erhobenen Daten mit ebensolchen Daten aus anderen Strafverfahren mit Unterstützung der EDV abgeglichen werden.⁸ Bei der Schleppnetzfahndung dürfen anlässlich bestimmter Personenkontrollen anfallende Daten in einer Kurzzeitdatei gespeichert werden, um sie ggf. nach bestimmten Merkmalen zu durchsuchen. Die klassische Rasterfahndung ist demnach die einzige Norm, die es erlaubt, personenbezogene Daten extra zum Zweck des Datenabgleichs zu erheben. Die beiden anderen gesetzlich normierten Methoden dienen nicht der

⁶ Vgl. Herold, Horst im Interview: Die Rasterfahndung ist nicht gestorben, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 10. 2001, S. 6.

⁷ Vgl. Bittner, Jochen: Gesucht: Männlich, arabisch, kinderlos, reisefreudig, in: Die Zeit vom 4. 10. 2001, S. 4.

⁸ Vgl. Meyer-Goßner, Lutz: Strafprozessordnung u. a. Gesetze (Kommentar), 46. Aufl., München 2003, § 98 a Nr. 8 f, § 98 c Nr. 1.

Datenerhebung, sondern lediglich der Datenverarbeitung.⁹ Gemeinsam ist allerdings allen drei Fahndungsarten, dass sie heimlich durchgeführt werden, was sie wiederum von den »Reihenspeicheltests« unterscheidet.¹⁰ Bei den Reihenspeicheltests werden zwar auch personenbezogene Daten, nämlich die DNA-Profile, von verschiedenen Personen zum Zweck des computergestützten Abgleichs mit am Tatort gefundenem DNA-Material erhoben und somit die Daten gegeneinander abgeglichen, bis das richtige Profil herausgerastert wird, die Datenerhebung geschieht allerdings offen, und der Datenabgleich ist somit allen Betroffenen bekannt. Bei der Rasterfahndung erfolgt die Suche zwingend nach bestimmten Rasterkriterien, aber auch bei Schleppnetzfahndung oder Datenabgleich können Raster verwendet werden. Kriminaltechnisch handelt es sich somit bei allen drei heimlichen Fahndungsarten um Rasterfahndungen.¹¹

II. Die Unterscheidung: positive und negative Rasterfahndung

»Wesen und Zweck der Rasterfahndung bestehen darin, daß Unschuldige von ihr weder erfaßt, noch gespeichert werden,«¹² so Herold 1983. Die Rasterfahndung nach Herold sucht nach Merkmalen, die auf den Täter *nicht* zutreffen, und filtert so Unverdächtige aus den Dateien aus, sodass am Ende ein »Bodensatz« überbleibt, in dem der Täter zu finden ist. Schon für Herold war fraglich, ob die Polizei nach positiven Kriterien in Sozialdaten recherchieren darf. Wenn der vermeintliche Täter z. B. Bäcker war, wäre es seiner Meinung nach fraglich, ob die Polizei nach diesem positiven Kriterium alle Dateien mit Hilfe der Computer durchsuchen dürfte. Herold distanzierte sich von der Suche nach positiven Kriterien und schloss noch 1984 im Zuge der damaligen Persönlichkeitsrechtssentwicklung eine solche computergestützte positive Rasterfahndung weitgehend aus, denn, so Herold, »bei ihrer Suche müßte die Polizei zwangsläufig mit den Personendaten einer Vielzahl von Personen in Beührung kommen, die absolut unschuldig sind«.¹³ Herold benutzte das Wort Rasterfahndung ausschließlich für den negativen Abgleich an Daten. Gerade zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (OK) wird immer wieder auf erfolgreiche negative Rasterfahndungen verwiesen.¹⁴ Dabei wird davon ausgegangen, dass der typische OK-Täter sich illegal in einer Stadt aufhält. Aber auch dieser Mensch nimmt z. B. Versorgungsleistungen in Anspruch, dabei hinterlässt er Spuren seiner Identität in Datensystemen vieler privater Unternehmen. Bei einer negativen Rasterfahndung würde man nun zunächst alle legal gemeldeten Bewohner aus den Dateien herausfiltern, um anschließend weitere Hypothesen aufzustellen, welche Merkmale ebenfalls nicht auf den Täter zutreffen, und auch diese unverdächtigen Personen aus den Dateien löschen. Die Polizei würde nur die übrig gebliebenen Daten erhalten. Heutzutage wird in der Diskussion allerdings meistens kein Unterschied mehr zwischen positiver und negativer Rasterfahndung gemacht,¹⁵ sondern jeglicher Datenabgleich nach bestimmten Kriterien als Rasterfahndung bezeichnet.

⁹ Vgl. Bernsmann, Klaus/Jansen, Kirsten: Heimliche Ermittlungsmethoden und ihre Kontrolle – Ein systematischer Überblick, in: *Strafverteidiger*, 4/1998, 18. Jg., S. 217–231, S. 219.

¹⁰ Vgl. Sokol, Bettina: Rasterfahndung vor 20 Jahren und heute, in: Bäumler, Helmut (Hrsg.): *Polizei und Datenschutz*, Neuwied/Krifel 1999, S. 189–199, S. 189 f.

¹¹ Vgl. Wittig, Petra: Schleppnetzfahndung, Rasterfahndung und Datenabgleich, in: *Juristische Schulung*, 11/1997, 37. Jg., S. 961–970, S. 970.

¹² Herold, Horst im Interview: Nur »schwere Jungs« bleiben hängen, in: *Polizei-Digest* 1983, S. 90–97, S. 91.

¹³ Herold, Horst im Interview, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP 18, 2/1984, S. 30–46, S. 39.

¹⁴ Vgl. Aichinger, Christoph: Neue Fahndungsmethoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Wien 1997, S. 123 f.

¹⁵ Vgl. Sokol (Fn. 10), S. 190; vgl. auch Meyer-Goßner (Fn. 8), § 98 a Rdn. 1.

III. Der Ablauf einer Rasterfahndung

Eine Rasterfahndung setzt sich aus vielen Teilschritten zusammen:¹⁶

1. Suchanfrage
2. Recherche
3. Datenübermittlung
4. Datenabgleich
5. klassische Abklärung durch die Polizei.

Zunächst wird ein Verdächtigenprofil erstellt. Dabei müssen die Merkmale herausgearbeitet werden, die sicher auf den Täter zutreffen. Falls ein falsches Merkmal als zutreffend auf den vermeintlichen Täter angenommen wird, kann dies die gesamte Rasterfahndung zum Scheitern verurteilen. Dabei muss auch überlegt werden, ob und wo diese Merkmale gespeichert sein können, also welche Daten von speichernden privaten oder öffentlichen Stellen als Ansprechpartner für die folgende Suche in Frage kommen. Auf Grund der festgelegten Merkmale wird die Suchanfrage erstellt. Diese enthält die Merkmale und ihre logische Verknüpfung und richtet sich explizit an bestimmte Speicherstellen.¹⁷

Bei den Speicherstellen wird anschließend die Recherche anhand der Suchanfrage durchgeführt. Dabei werden in vielen Fällen von der speichernden Stelle anhand von Reports für jedes Kriterium die Daten einzeln übermittelt, sodass erst von den Strafverfolgungsbehörden die Schnittmenge aus den angelieferten Reports gebildet werden kann, um die eigentlich interessierenden Datensätze dieser Speicherstelle herauszufiltern. Hier ergibt sich ein Datenschutzproblem, da den Strafverfolgungsbehörden mehr Daten angeliefert werden als notwendig. Auf der anderen Seite steht der Datenabgleich im Interesse der Strafverfolgungsbehörde und nicht im Interesse der speichernden Stelle, sodass die Arbeit und Problematik des Datenfilterns von der strafverfolgenden Stelle übernommen werden muss.

Die Datenübermittlung hat von der speichernden Stelle (private oder öffentliche Stelle) an die abgleichende Stelle (i. d. R. Polizei) in einer Form zu erfolgen, die von der abgleichenden Stelle gelesen werden kann. Sollte dies nicht möglich sein, ist die speichernde Stelle zur Unterstützung verpflichtet.¹⁸

Der dann folgende Datenabgleich stellt die eigentliche Rasterfahndung dar. Hierbei werden die von verschiedenen Stellen angelieferten Daten gegeneinander abgeglichen, sodass am Ende nur die Datensätze übrig bleiben, auf die alle Kriterien zutreffen.¹⁹ Die übrig gebliebene Menge an Datensätzen, im Falle der negativen Rasterfahndung der »Bodensatz«, wird im letzten Schritt nach herkömmlichen polizeilichen Methoden (Vernehmung, Gegenüberstellung) abgeklärt.²⁰

¹⁶ Vgl. Öffentliche Sicherheit: Rasterfahndung – Viele Teilschritte, 11/1997, S. 24.

¹⁷ Vgl. Eckert, Sirk: Die Rasterfahndung – Eine verschenkte Chance, in: Deutsche Polizei, 9/1997, 46.Jg., S. 29, 31–32, S. 31; vgl. auch Graf, Walther: Rasterfahndung und organisierte Kriminalität, Mönchengladbach 1997, S. 98.

¹⁸ Für die repressive Rasterfahndung siehe z. B. § 98 a Abs. IV StPO; vgl. auch Eckert (Fn. 17), S. 32; Graf (Fn. 17), S. 99 f.

¹⁹ Vgl. Graf (Fn. 17), S. 101 f.

²⁰ Vgl. Aichinger (Fn. 14), S. 124.

3. Die Rasterfahndung wird gesetzlich normiert

Die größte Kritik an der Rasterfahndung seit Einführung bzw. Bekanntwerden in der Öffentlichkeit lässt sich auf ein Kritikfeld beschränken: Datenschutz. Seit Beginn hat der Bürger Angst, dass der Polizei mit der Rasterfahndung ein Instrument an die Hand gegeben wurde, mit dessen Hilfe sie auf Knopfdruck eine Liste aller Personen aufstellen könnte, die z. B. eine bestimmte Größe haben, einen bestimmten Beruf, in einem bestimmten Stadtteil wohnen und in der letzten Zeit öfter ins Ausland gereist sind. Mit diesen Ängsten begann alles, und diese Ängste sind heute noch akut. Heutzutage gehen sie aber weiter, die Computer werden größer und schneller. Die Bevölkerung hat Angst, dass die Polizei in der Lage ist, auf Knopfdruck durch einen riesigen Datenverbund ganze Persönlichkeitsprofile zu erstellen.²¹ Ohne gesetzliche Grundlage war der Ruf nach ebendieser gesetzlichen Regelung bzw. die Suche nach einer solchen in den vorhandenen Gesetzen Tenor aller Publikationen.²² Das Bundesdatenschutzgesetz bzw. sein Entwurf dienten zunächst als Grundlage für das Bedürfnis der Regelungsnotwendigkeit, da dieses u. a. die Phase der Datenspeicherung klar als Maßnahme mit Eingriffscharakter definierte. Andere Phasen der Datenverarbeitung blieben aber weiter ungeregelt und somit heftiger Diskussion ausgesetzt.²³

I. Repressive Rasterfahndung (Strafverfolgung)

Erst im Nachgang zum Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 12. 1983 kam es zu mehreren Regelungsanläufen und Anläufen einer Strafprozessrechtsnovelle. Es kam in den Folgejahren zu verschiedenen Arbeitspapieren und Gesetzesentwürfen. Ein Entwurf des Bundesministers der Justiz zu einem Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (StVÄGE), welcher als moderne Ermittlungsmethode die Rasterfahndung als §§ 98 a-c in die StPO aufnehmen wollte, scheiterte noch 1988, weil er politisch nicht zu verwirklichen war.²⁴

Durch die Diskussion in der Öffentlichkeit über die Gefährlichkeit der organisierten Kriminalität (OK) wurden die Rufe nach besseren gesetzlichen Möglichkeiten zur Verfolgung der OK durch die Polizei laut. Nach vielen Beratungen und Änderungen trat am 22. 9. 1992 das OrgKG, in dem die Rasterfahndung, fast wie ursprünglich geplant, in den §§ 98 a-b StPO geregelt wurde, in Kraft.²⁵

Die im Rahmen der Bekämpfung der OK eingeführte Rasterfahndung umfasst im Straftatenkatalog allerdings auch Taten, die mit der Begehung der OK wohl in keinem Zusammenhang stehen, so z. B. gemeingefährliche Straftaten, hierunter fällt auch die Trunkenheitsfahrt. Dies gab teilweise Anlass zur Kritik²⁶ und scheint zu zeigen, dass solche Instrumente im Rahmen allgemeiner Hysterie eingeführt werden und dabei schon lange gewollte Möglichkeiten geschaffen werden, die in anderen Momenten politisch nie umsetzbar wären. Als Subsidiaritätsklausel ist in der Vor-

²¹ Vgl. Graf (Fn. 17), S. 16.

²² Vgl. Siebrecht, Michael: Rasterfahndung: Eine EDV-gestützte Massenfahndungsmethode im Spannungsfeld zwischen einer effektiven Strafverfolgung und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Berlin 1997, S. 18.

²³ Vgl. Simon, Jürgen/Taeger, Jürgen: Rasterfahndung: Entwicklung, Inhalt und Grenzen einer kriminalpolizeilichen Fahndungsmethode, 1. Aufl., Baden-Baden 1981, S. 36 f.

²⁴ Vgl. Siebrecht (Fn. 22), S. 27.

²⁵ Vgl. Graf (Fn. 17), S. 27 f.

²⁶ Vgl. Siebrecht, Michael: Rechtsprobleme der Rasterfahndung, in: Computer und Recht, 9/1996, 12. Jg., S. 545-555, S. 548.

schrift zur Rasterfahndung festgelegt, dass diese Fahndungsmethode nur angewendet werden darf, wenn andere Ermittlungsmethoden erheblich weniger Erfolg versprechend oder wesentlich erschwert wären. Allerdings lässt sich diese Subsidiaritätsklausel weit fassen, denn wann etwas »wesentlich erschwert« oder »weniger Erfolg versprechend« ist, liegt häufig im Auge des Betrachters. Andere Kritikpunkte in der Literatur pro Rasterfahndung befassen sich mehr mit den formellen Voraussetzungen. So wurde u. a. kritisiert, dass die Anordnung einer Rasterfahndung, erfolgt durch den Staatsanwalt im Falle von Gefahr im Verzug, nach spätestens drei Tagen durch einen Richter bestätigt sein muss. Diese Frist wurde, in Anbetracht des Arbeitszeitverhaltens in vielen Ämtern, u. a. durch den damaligen Präsidenten des Bundeskriminalamtes als zu kurz betrachtet.²⁷ Dieser Kritik ist allerdings ganz klar eine Absage zu erteilen. Die Arbeitszeiten oder der Personalmangel in Behörden können nicht als Argument zur Einschränkung von Bürgerrechten herangezogen werden.

II. Präventive Rasterfahndung (Gefahrenabwehr)

Die repressive Rasterfahndung kann nur Anwendung finden, wenn eine Straftat schon geschehen ist; im Vorfeld, also zur Abwehr der Gefahr einer künftigen Straftat, muss eine Befugnisnorm für die Polizei in den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder normiert sein. Vor dem 11.9.2001 hatten nur Bremen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen keine direkte Regelung zur Rasterfahndung in den jeweiligen Landesgesetzen.²⁸

Die größten Unterschiede zwischen den gesetzlichen Regelungen der Länder zur Rasterfahndung ergeben sich meist aus den unterschiedlichen Gefahrenbegriffen. Teilweise reicht das Vorliegen einer konkreten Gefahr, also das Vorliegen eines Zustandes, in dem ein gefährliches Ereignis mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bevorsteht, meistens wird aber das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr verlangt. Letztere bedeutet, dass ein gefährliches Ereignis unmittelbar bevorstehen muss. Die gegenwärtige Gefahr enthält also als Anknüpfungspunkt eine zeitliche Komponente.²⁹

4. Anwendungsfälle und -häufigkeit der Rasterfahndung

In der Literatur findet man einige Beispiele, bei denen die Autoren die Anwendung der Rasterfahndung als sehr hilfreiche und Erfolg versprechende Fahndungsmethode darstellen. So wird z. B. die Ansicht vertreten, dass die Rasterfahndung zur Ergreifung von sexuell motivierten Mehrfach- und Serienmörtern dient, da hier anhand eines vorher erstellten Profils der früher gefassten Serienmörder eine Rasterfahndung zum Ergreifen des Täters führen könnte, wenn mindestens zwei Taten nach dem gleichen Modus operandi (Tathergang) vorliegen.³⁰ Verschiedene Fallbeispiele in kriminalistischen Fachzeitschriften rollen die Fahndung von hinten auf und gehen nach Tatauf-

²⁷ Vgl. Zachert, Hans-Ludwig: Großer Lauschangriff, Rasterfahndung, verdeckte Ermittler – Besondere polizeiliche Ermittlungsmethoden, in: Organisierte Kriminalität: Gefahr für Staat und Gesellschaft; FORUM: Schriftenreihe der SPD-Landtagsfraktion NRW, Düsseldorf 1993, S. 73–82, S. 75.

²⁸ Vgl. Busch, Heiner: Nichts zu verbergen? – Datenschutz, Sicherheitsgesetze, Rasterfahndung, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP 70, 3/2001, S. 28–34, S. 33.

²⁹ Schenke, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, Heidelberg 2002, Rdn. 69 u. 78.

³⁰ Vgl. Harbort, Stephan: Ein Täterprofil für multiple Raubmörder; Zum Täter-Profilierung auf empirischer Grundlage, in: Kriminalistik, 7/1998, 52. Jg., S. 481–485.

klärung auf andere Weise davon aus, dass auch eine Rasterfahndung zum Erfolg hätte führen können.³¹

Es bestehen mehrere Möglichkeiten, um die Anwendungshäufigkeit der Rasterfahndung festzustellen. Für die repressive Rasterfahndung kann man sich an die verschiedenen Datenschutzbeauftragten wenden und anfragen, wie viele Rasterfahndungen ihnen gem. § 98 b Abs. 4 StPO angezeigt wurden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, alle Innen- und Justizministerien anzuschreiben und um Stellungnahmen zu bitten. Beim Beschreiten beider Wege dürfte das umfassendste Bild über die durchgeführten repressiven Rasterfahndungen entstehen. Für die präventive Rasterfahndung sieht es ähnlich aus, allerdings gilt nicht nach allen Landesgesetzen eine Mitteilungspflicht der Maßnahme an die zuständigen Datenschutzbeauftragten.

Für die repressive Rasterfahndung wurde eine solche Erhebung im Jahr 1997 durchgeführt, danach gab es nur sechs Rasterfahndungen seit Einführung des OrgKG.³² Für den präventiven Bereich hat es bisher eine ähnliche Untersuchung nicht gegeben, allerdings kann man auf Grund der Literatur darauf schließen, dass auch hier die Praxiserfahrung wenig bis gar nicht vorhanden ist.

5. Die Rasterfahndung – mal geliebtes Kind der Politiker, mal Sündenbock

Der Beginn der Rasterfahndung fand in der Hoch-Zeit des RAF-Terrorismus statt. Die Polizei schwor auf die neuen Möglichkeiten des Computerzeitalters, Kritiker sahen in ihr den Beginn des Überwachungsstaates. Die Rasterfahndung wird von der Politik immer dann vorgeschlagen, wenn ein scheinbar neues kriminelles Feld so in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten ist, dass dem Staatsapparat teilweise Versagen oder zumindest Untätigkeit in der Bekämpfung dieser Kriminalität vorgeworfen wird und der Staat ein Allheilmittel sucht. Als solches hat sich die Rasterfahndung bewährt. Zu ihrem Beginn, Ende der 70er Jahre, wurde sie vom Staat als das Instrument dargestellt, welches dem linken Terrorismus ein Ende setzt. Die heiße Phase des Terrorismus war die heiße Phase der Rasterfahndung. Bis Anfang der 90er Jahre die OK in den Blickpunkt der Medien und damit der Öffentlichkeit rückte, war die Rasterfahndung wieder in den Hintergrund getreten. Dem Staat wurde Versagen in der Bekämpfung der OK vorgeworfen. Wie über andere Regelungen des OrgKG wurde über ihren Sinn, Nutzen und die Probleme des Datenschutzes in den Medien wieder diskutiert. Genauso wie sich die Hysterie über die angeblich allgegenwärtige OK nach einer gewissen Zeit gelegt hatte, legte sich auch die Diskussion über die Fahndungsmethoden. In den anschließenden »ruhigen« Zeiten war der Staat für Kritik an der Rasterfahndung wieder zugänglich. Die Bürgerschaft der Stadt Bremen strich die Rasterfahndung Ende August 2001 sogar aus dem Landespolizeigesetz, um sie nur kurze Zeit später, im Zuge der Suche nach Schläfern nach dem 11.9. 2001, am 25. Oktober 2001 wieder einzuführen.³³

³¹ Vgl. z. B. Knecht, Willy/Nyffenegger, Paul: Der Serienbrandstifter »Zeus«, eine Fallbeschreibung, in: *Kriminalistik*, 8-9/1993, 47. Jg., S. 589-593.

³² Vgl. Graf (Fn. 17), S. 221.

³³ Vgl. Busch (Fn. 28), S. 33.

»Der 11. September 2001 veränderte die Welt!«, »Nichts wird jemals wieder so sein, wie es war!«, so oder ähnlich sprachen viele auch noch lange nach diesem Tag. Über 3.800 Menschen wurden durch die Attacken des 11. 9. 2001 getötet. In Algerien wurden in den letzten Jahren über 100.000 Menschen bei terroristischen Anschlägen von Islamisten getötet. Von diesen Terroraten nimmt die Welt des »11. 9. 2001« kaum Notiz. In Deutschland gab es auch vor dem 11. 9. 2001 den Sicherheitsbehörden bekannte, potenzielle islamistische Gewalttäter.³⁴ Eine erhöhte Bedrohung nach dem 11. 9. 2001 war objektiv nicht zu erkennen, und trotzdem nahm fast die gesamte Bevölkerung, durch die Medien beeinflusst, die Taten des 11. 9. 2001 als Bedrohung der gesamten westlichen Zivilisation auf. Die Politik blieb davon nicht unberührt und wollte es vermutlich auch nicht bleiben, auch sie sprach von einer erhöhten globalen Bedrohung nach dem 11. 9. 2001.

Es ist wohl der Symbolcharakter, der mit den Anschlagszielen des 11. 9. 2001 zusammenhangt. Er löste eine fast weltweite Hysterie aus, und jedes Land sah sich plötzlich genötigt, den Kampf gegen potenzielle islamistische Attentäter im eigenen Land zu verstärken. Dieser Kampf mag vor dem Hintergrund, dass es sich bei den Tätern um Terroristen handelt, die ihre Opfer unabhängig von jeder beruflichen oder gesellschaftlichen Stellung suchen und denen es nur auf Opferzahlen ankommt und nicht auf bestimmte Personen als Ziele, teilweise auch gerechtfertigt sein.³⁵ Fraglich ist aber, ob die zum Entgegenwirken der Bedrohung eingesetzten Mittel tauglich und nicht nur politisch sind.

1. Die Grundlagen

Nach den Anschlägen am 11. 9. 2001 in den USA stand relativ schnell fest, dass sich manche der Attentäter vor den Anschlägen längere Zeit in Hamburg aufgehalten und studiert hatten.³⁶ Nach dem 11. 9. 2001 hielten sich nach Einschätzung der deutschen Sicherheitsbehörden angeblich immer noch etwa hundert weitere Anhänger Osama Bin Ladens als so genannte Schläfer in Deutschland auf.³⁷ Der Bundesinnenminister Otto Schily sprach sofort von »Datenschutz heiße Bürgerschutz und nicht Terroristenschutz« und forderte einen umfassenden Datenaustausch zwischen allen Stellen sowie die bundesweite Rasterfahndung.³⁸ Er wurde dabei von vielen Politikern unterstützt, so gab z. B. der Landespolizeipräsident Erwin Hetger von Baden-Württemberg im Nachgang an, dass die Rasterfahndung »für solche Fallkonstellationen [...] ein probates Mittel« sei.³⁹ Die auch schon direkt zu Beginn geäußerte Kritik, dass die Unauffälligkeit der Schläfer doch genau das Problem sei und ein Profil nach ihrer Suche doch ziemlich diffus, wurde verwor-

³⁴ Vgl. Groß, Thomas: Terrorbekämpfung und Grundrechte. Zur Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, in: Kritische Justiz, 1/2002, 35. Jg., S. 1–17, S. 1.

³⁵ Vgl. Kersten, Ulrich: Internationaler Terrorismus; Die polizeiliche Bekämpfung eines weltweiten Phänomens, in: Kriminalistik, 1/2002, 56. Jg., S. 7–15, S. 7.

³⁶ Vgl. Prondzinski, Peter von: Rasterfahndung, in: Deutsches Polizeiblatt, 6/2002, 20. Jg., S. 15–18, S. 15.

³⁷ Vgl. Gärtner, Hubertus: Terroristen auf Abruf; Behrens: In Deutschland stehen hundert »Schläfer« bereit, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. 9. 2001, S. 9.

³⁸ Goffart, Daniel: Berlin schnürt Sicherheitspaket, in: Handelsblatt vom 19. 9. 2001, S. 2.

³⁹ Hetger, Erwin: »Parallelgesellschaften« – seit dem 11. September 2001 eine Herausforderung für die Polizei?, in: Sozialwerk der Polizei (Polizeisozialwerk) GmbH (Hrsg.): 21. GdP-Tagung für Verbrechensbekämpfung 2002 in Sindelfingen: Parallelgesellschaften« – seit dem 11. September 2001 eine Herausforderung für die Polizei?, Worms 2002, S. 22–32, S. 25.

fen.⁴⁰ Der Vorstoß, eine bundesweite repressive Rasterfahndung im Rahmen eines Strafverfahrens nach der StPO durchzuführen, wurde vom Generalbundesanwalt (GBA) abgelehnt.⁴¹ Immerhin wurde zumindest in der Theorie relativ von Anfang an die Notwendigkeit erkannt, bei der Durchführung präventiver Rasterfahndungen in den verschiedenen Bundesländern ein einheitliches Profil zu benutzen. So einigten sich die Gremien der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) am Abend des 28. 9. 2001 auf ein einheitliches Profil und beschlossen, zum Aufspüren der »Schläfer« Rasterfahndungsmaßnahmen auf der Grundlage der jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen in den Ländern durchzuführen.⁴² Das BKA wurde beauftragt, in der Funktion als Zentralstelle der Polizeien des Bundes und der Länder dabei unterstützend tätig zu werden.

2. Wie wurde die Rasterfahndung durchgeführt

Die Politik wünschte die sofortige Rasterfahndung und setzte durch, dass sie bundesweit als präventive Maßnahme durchgeführt wurde. Fraglich ist jedoch, ob diese Maßnahme hielte, was man sich von ihr erwartete.

I. Die Datenerhebung und ihre Tücken

Es begann mit einem gemeinsamen Ermittlungsprofil, das anhand der Attentäter des 11. 9. 2001 erstellt wurde.⁴³ Warum gerade diese Attentäter repräsentativ für alle »Schläfer« sein sollten, ist fraglich. Islamistische Anschläge gab es auch schon vorher und Bezüge zu Deutschland auch (z. B. die Gruppe, welche einen Anschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt plante). So fragte Burkhard Hirsch von der FDP ganz richtig: »Welches Raster will ich finden, wenn sich die Leute jahrelang gesetzeskonform und vernünftig verhalten?«⁴⁴ Nach dem von allen Landeskriminalämtern, gemeinsam mit BKA und Bundesamt für den Verfassungsschutz (BFV) erstellten Profil hatten islamistische Schläfer folgendermaßen auszusehen: Männlich, zwischen 18 und 40 Jahre, islamische Religionszugehörigkeit ohne nach außen tretende fundamentalistische Grundhaltung, legaler Aufenthalt, keine eigenen Kinder, Studentätigkeit zwischen 1996 und 2001 von technischen oder naturwissenschaftlichen Fächern, Mehrsprachigkeit, keine Auffälligkeiten im allgemeinkriminellen Bereich, rege Reisetätigkeit, häufige Visabeantragungen und finanziell unabhängig.⁴⁵

⁴⁰ Vgl. Scholz, Olaf im Interview: Rasterfahndung ist rechtsstaatlich, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. 9. 2001, S. 9.

⁴¹ Vgl. Prondzinski (Fn. 36), S. 15.

⁴² Vgl. Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 19. Tätigkeitsbericht: Kapitel 13.1: Rasterfahndung nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 wieder aktuell, auf: http://www.bfd.bund.de/information/tb19/am_2.10.2003, zitiert: Bundesbeauftragter für den Datenschutz, 19. TB; siehe auch Felsenkirchen, Markus: Sicherheit vor Zuwanderung, in: Tagesspiegel vom 29. 9. 2001, S. 1 und Berliner Morgenpost: US-Soldaten in Afghanistan, vom 29. 9. 2001, S. 1.

⁴³ Vgl. Grabenströer, Michael: Grobmaschige Suche nach »Schläfern«, in: Frankfurter Rundschau vom 4. 10. 2001, S. 6.

⁴⁴ Mascolo, Georg u. a.: »Scharfes Tempo«, in: Der Spiegel vom 8. 10. 2001, S. 29–35, S. 34.

⁴⁵ Vgl. u. a. Busch, Heiner: Rasterfahndung; Gegenwärtige Gefahr für die Grundrechte, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP 71, 1/2002, S. 69–75, S. 72; auch Gössner, Rolf: Computergestützter Generalverdacht. Die Rasterfahndungen nach »Schläfern« halten einer bürgerrechtlichen Überprüfung kaum Stand, in: Vorgänge, 3/2002, 41. Jg., S. 41–51, S. 44.

Ein Profil, welches auf sehr viele ausländische Studierende zutrifft. Auf zu viele. Schon beim Glauben wird es schwierig. Er muss fundamentalistisch-islamisch, darf jedoch nicht bemerkbar sein. Wie sollte man ihn dann feststellen?

In Berlin stellte man ziemlich schnell fest, dass die zur Herausgabe der Daten verpflichteten Stellen gar nicht alle Merkmale gespeichert hatten.⁴⁶ Man änderte daher den Beschluss, sodass die Kriterien lauteten, vermutlich islamische Religionszugehörigkeit und vermutlich legaler Aufenthaltsstatus.⁴⁷ Woher sollten die angefragten Betriebe auch wissen, ob die Leute legal in Deutschland waren? Weitere Abstimmungsschwierigkeiten gab es in der Anzahl der Herkunftsländer, aus denen die übermittelten Personen kommen sollten: So rasterten die meisten Bundesländer nach den Herkunftsländern: Afghanistan, Saudi-Arabien, Algerien, Libyen, Irak, Iran, Jordanien, Syrien, Ägypten, Kuwait, den Vereinigten Arabischen Emiraten, dem Libanon, dem Jemen, Sudan und Pakistan.⁴⁸ Die Rasterfahndung in Hessen umfasste sechs weitere Länder⁴⁹ und die in Brandenburg sogar noch mal 13 mehr.⁵⁰

Im Endeffekt wurde, obwohl ein einheitliches Profil festgelegt wurde, in fast allen Bundesländern nach abweichenden Kriterien gerastert, mal etwas weiter gefasst, mal restriktiver ausgelegt.⁵¹ Das ergab eine jeweils völlig unterschiedliche Treffermenge und führte im Abgleich zu erheblichen Problemen und Ungenauigkeiten sowie zu einer großen Trefferzahl. Die Ausländerbeauftragte der Grünen, Marieluise Beck, hatte zuvor noch zu bedenken gegeben, dass eine solche Rasterfahndung »eine bloße Menge an Daten ohne Zielgenauigkeit produzieren könne«.⁵² Eine kriminalpolizeiliche Überprüfung, wie sie eigentlich als nächstes Stadium einer Rasterfahndung vorgesehen wäre, war somit unmöglich.⁵³ Vor diesem Hintergrund klingt folgende Aussage des damaligen BKA-Präsidenten Dr. Kersten eher absurd: »Bei der Rasterfahndung ist stets eine Abwägung zwischen Sicherheitsinteressen und Datenschutz zu gewährleisten. Dies wird durch sinnvolle Begrenzung des zu überprüfenden Personenkreises [...] sichergestellt.«⁵⁴

Ein weiteres Problem waren die technischen Schwierigkeiten, die es zunächst deutschlandweit zu überwinden galt. So sind die Dateien der Einwohnermeldeämter anders aufgebaut als die der Stromversorger, aber selbst die einzelnen Einwohnermeldeämter untereinander arbeiten nach völlig unterschiedlichen Erfassungssystemen.⁵⁵ Ein föderales System bringt so etwas mit sich. Außerdem können viele Einwohnermeldeämter ihre Daten gar nicht nach Herkunftsländern sortieren,⁵⁶ und zu guter Letzt mussten die riesigen Datenmengen, unzeitgemäß, per Diskette und Kurier verschickt werden.⁵⁷ Ein Dilemma für den Abgleich.

⁴⁶ Vgl. Welt am Sonntag: Geheimbericht nennt Ziele der Rasterfahndung, vom 8. 10. 2001, S. 1.

⁴⁷ Vgl. Kutscha, Martin: Mit Riesenschritten auf dem Weg in den Überwachungsstaat, in: Frankfurter Rundschau vom 7. 11. 2001, S. 16.

⁴⁸ Vgl. Welt am Sonntag 8. 10. 2001 (Fn. 46), S. 1.

⁴⁹ Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Wer suchtet, der findet. Fragt sich nur, was?, vom 7. 10. 2001, S. 69.

⁵⁰ Vgl. Wagner, Luise: Rasterfahndung: Bundesländer haben unterschiedliche Kriterien, in: Berliner Morgenpost vom 20. 10. 2001, S. 33.

⁵¹ Vgl. Gössner, Rolf: Die Stunde der autoritären Sicherheitsstrategien, in: Frankfurter Rundschau vom 5. 12. 2001, S. 13; auch Gössner (Fn. 45), S. 44.

⁵² Lutz, Martin: Schily fordert europaweite Rasterfahndung, in: Die Welt vom 29. 9. 2001, S. 4.

⁵³ Vgl. Jansen, Klaus: »Innere Sicherheit« ist eine globale Aufgabe, in: Der Kriminalist, 3/2002, 34.Jg., S. 98-104, S. 100.

⁵⁴ Kersten (Fn. 35), S. 9.

⁵⁵ Vgl. Störmer, Gottfried: Was der 11. September für die deutsche Polizei bedeutet – Terrorismus, in: Polizei-heute, 3/2002, 31.Jg., S. 66-72, S. 70 f; auch Busch (Fn. 45), S. 72 f.

⁵⁶ Vgl. Heinen, Guido: Rasterfahndung als praktische Mengenlehre, in: Die Welt, vom 17. 10. 2003.

⁵⁷ Vgl. Bund deutscher Kriminalbeamter: Trügerische Ruhe – Terrorbekämpfung per Diskette – Kassensturz überfällig, Pressemeldung zum 11. September; Bonn 10. 9. 2002.

»Mit einer Rasterfahndung ist zweifellos erheblicher technischer und organisatorischer Aufwand verbunden, doch sollte das kein Entscheidungskriterium sein, wenn es um die Verhinderung oder Aufklärung kapitaler Straftaten bzw. Abwehr von Gefahren für hochrangige Rechtsgüter geht. Im Übrigen wird sich in den meisten Fällen herausstellen, dass der hier zu betreibende Aufwand wesentlich geringer ist als beim Rückgriff auf konventionelle Ermittlungsmethoden.«⁵⁸ Diese Auffassung aus dem Jahr 1997 muss man vor dem heutigen Hintergrund wohl überdenken und stark relativieren.

II. Rechtliche Probleme

Nicht nur organisatorisch und technisch hat die Rasterfahndung nach dem 11.9.2001 einige Probleme aufgeworfen, sondern auch rechtlich wurde sie kontrovers diskutiert.

Wie oben schon erwähnt, bedarf die präventive Rasterfahndung in den meisten Bundesländern einer »gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben.« An diesem Gefahrenbegriff schieden sich die Meinungen der Gerichte. Die einen bejahten das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr, mit den verschiedensten Begründungen,⁵⁹ die anderen verneinten sie.⁶⁰ Nach teilweise erforderlichen gesetzlichen Nachbesserungen wurde die Rasterfahndung allerdings in allen Bundesländern durchgeführt.⁶¹

Neben der Auslegung des Gefahrenbegriffs wurde auch das Vorgehen des BKA kritisiert. Seine Datenerhebung stützte das BKA zunächst auf § 7 BKAG. Diese Norm wurde als nicht hinreichend bestimmt angesehen⁶² und daher im Zuge von Gesetzesänderungen nach dem 11.9.2001 sofort geändert und ein Absatz 2 eingefügt. Allerdings regelt auch dieser die Datenerhebung bei Firmen durch das BKA nur im Einzelfall und vor allem nur auf freiwilliger Basis.⁶³ Auf diese Freiwilligkeit wies das BKA in seinen Anfragen an Firmen nicht hin, was vom Bundesdatenschutzbeauftragten kritisiert wurde.⁶⁴ Andere sahen hingegen zwar die Freiwilligkeit als Voraussetzung, sahen aber eine gesellschaftliche Mitwirkungspflicht der Firmen an der Gefahrenabwehr.⁶⁵ Die Firmen dürften demnach nicht darauf warten, dass sie gezwungen würden, Daten an das BKA zu übermitteln, sondern sollten auf freiwilliger Basis kooperieren. Hier wäre eine gesetzgeberische Klarstellung wünschenswert.

Die Rasterfahndung nach dem 11.9.2001 kann nicht unreflektiert als sinnvoll erachtet werden, dies zeigen auch die rechtlichen Diskussionen. Vieles deutet darauf hin, dass sie nur als politisches Instrument gebraucht wurde, um mehr Sicherheit zu suggerieren.

⁵⁸ Eckert (Fn. 17), S. 32.

⁵⁹ Vgl. AG Düsseldorf, Beschluss vom 2. 10. 2001 (151 Gs 4092/01) bzw. VG Mainz, Beschluss vom 19. 2. 2002 (1 L 1106/01.MZ).

⁶⁰ Vgl. LG Berlin, Beschluss vom 15. 1. 2002 (84 T 8/02) bzw. OLG Frankfurt, Beschluss vom 21. 2. 2002 (20 W 55/02).

⁶¹ Vgl. u. a. Hessischer Landtag: Zweieinhalbseitiger Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten vom 5. 4. 2004, Drucksache 16/2131, S. 15.

⁶² Vgl. Gerling, Rainer u. a.: Rechtsgrundlagen zur Rasterfahndung: Einführung und Auszüge aus den einschlägigen Gesetzen, in: Datenschutz und Datensicherheit, 12/2001, 25. Jg., S. 746–749, S. 747.

⁶³ Vgl. Weichert, Thilo: Auswirkungen der Terrorismusbekämpfung auf die Wirtschaft, in: Datenschutz Nachrichten, 3/2002, 25. Jg., S. 5–10, S. 6.

⁶⁴ Vgl. Bundesbeauftragter für den Datenschutz, 19. TB (Fn. 42).

⁶⁵ Vgl. Störzer, Hans Udo: Die falsche Frage: Ein Zwischenruf, in: Kriminalistik, 01/2002, 56. Jg., S. 10–11, S. 10.

»Die Stärke der Rasterfahndung ist es, die sie so unheimlich macht: Auch wer etwas völlig Unverdächtiges tut, kann sich damit verdächtig machen.«⁶⁶ Und genau diese Pauschalisierung führt zur Verunsicherung. So äußerte der Vorsitzende des Zentralrats der Muslime in Deutschland, Nadeem Elyas, direkt zu Beginn der Rasterfahndung Befürchtungen, dass die Suchkriterien zu einer Diskriminierung aller in Deutschland lebenden Muslime führen könnten.⁶⁷ Von Forschungsgesellschaften wurde eine Gefahr für den Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Deutschland gesehen, da viele ausländische Wissenschaftler durch die Entwicklung im Datenschutz abgeschreckt werden könnten.⁶⁸ Hatten sie berechtigt Sorge? Von SPD-Innenexperte Dieter Wiefelputz wurde der gläserne Ausländer gefordert, denn »wir wollen schon genau wissen, wer zu uns kommt. Ob als Student oder als Asylsuchender.«⁶⁹ Und der Bundesinnenminister konstatierte: »Es darf nicht sein, dass der Staat bestimmte Daten nicht nutzt. [...] Wir brauchen einen neuen Rechtszustand.«⁷⁰ Natürlich müssen Daten durch die Polizei genutzt werden können, eine Rasterfahndung muss sich aber in einem Rahmen halten, der bewältigt werden kann und nicht einfach den Großteil der Bevölkerung oder der Ausländer betrifft. Die massenhafte Datenerhebung führt vor dem Hintergrund des Datenschutzes zu weiteren Problemen. Die Daten der betroffenen Unverdächtigen werden im Rahmen internationaler Zusammenarbeit möglicherweise auch an andere Staaten weitergegeben. Was dort mit den Daten geschieht, ist nicht mehr nachvollziehbar. Ein Unverdächtiger mag so ein Visum abgelehnt bekommen, ohne die Hintergründe zu kennen und vor allem, ohne dagegen vorgehen zu können. Rufe, dass Datenschutz Terroristenschutz sei, unterstützte der Bundesinnenminister gar mit der Forderung: Wo bisherige Datenschutzvorschriften den Sicherheitsinteressen zuwiderliefen, müsse man sie verändern.⁷¹ Eine Politpolemik, die den Rechtsstaat an seiner Basis und somit eine der wichtigsten Voraussetzungen der demokratischen Verfassung angreift.⁷²

IV. Fazit der nationalen Rasterfahndung

Ein angeforderter Abschlussbericht zur bundesweiten Rasterfahndung liegt dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz bis heute nicht vor.⁷³ Die Bundesregierung spricht von einem Erfolg.⁷⁴ Bisher veröffentlichte Ergebnisse der Länder haben aber alle zugeben müssen, dass Schläfer nicht identifiziert werden konnten, obwohl doch direkt nach dem 11. 9. 2001 von angeblich hundert noch in Deutschland lebenden Schläfern ausgegangen wurde (s. o.).⁷⁵ Manche Befürworter meinen, die Rasterfahndung

⁶⁶ Steinbeis, Maximilian: Terrorbekämpfung darf nicht auf Kosten des Datenschutzes gehen, in: Handelsblatt, vom 2. 10. 2001, S. 13.

⁶⁷ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schwierigkeiten bei der Rasterfahndung, vom 2. 10. 2001, S. 4.

⁶⁸ Vgl. Finetti, Marco: Informatiker kritisieren Rasterfahndung, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 10. 2001, S. 6.

⁶⁹ Kolhoff, W. u. a.: Wir wollen genau wissen, wer zu uns kommt, in: Berliner Zeitung vom 2. 10. 2001, S. 2.

⁷⁰ Grötker, Ralf: Frei zu sein bedarf es wenig, in: Tagesspiegel, vom 13. 6. 2002, S. 27.

⁷¹ Vgl. Die Welt: Schily: Datenschutz kein Hindernis für Rasterfahndung, vom 4. 10. 2001, S. 4.

⁷² Vgl. auch Simitis, Spiros im Interview: Datenschutz = Terroristenschutz? Unsinn!, in: Die Zeit vom 4. 10. 2001, S. 5.

⁷³ E-Mail vom 13. 9. 2004 vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz an Verfasser.

⁷⁴ Vgl. apd-Meldung vom 9. 4. 2004, 13:21 Uhr: Bundesinnenministerium: Rasterfahndung war erfolgreich.

⁷⁵ Hessischer Landtag: Kleine Anfrage des Abg. Hahn (FDP) vom 10. 3. 2004 betreffend Ergebnisse der Rasterfahndung und Antwort des Ministers des Innern und für Sport vom 18. 5. 2004, Drucksache 16/2042; auch Schleswig-Holsteinischer Landtag: Kleine Anfrage des Abgeordneten Wolfgang Kubicki (FDP) und Antwort der Landesregierung vom 18. 2. 2004, Drucksache 15/3229.

dung habe zu einer Verunsicherung der in Deutschland lebenden Extremisten geführt.⁷⁶ Die potenziellen Attentäter haben aber gesehen, dass sie keine Entdeckung zu fürchten haben. Der Verunsicherungsfaktor muss vor diesem Hintergrund somit sehr bezweifelt werden. Allein der Verunsicherungsfaktor rechtfertigt eine solch kosten-, zeit-, personal- und vor allem datenintensive Maßnahme aber auch nicht. Die Verunsicherungstaktik geht auch davon aus, dass die Täter die Strafverfolgung fürchten. Diese Furcht dürfte bei Tätern, die als Märtyrer enden wollen, aber eher gering sein.⁷⁷ Eine weitere Rasterfahndung, wie nach dem 11. 9. 2001, wäre insofern nicht hilfreich.⁷⁸

D. Europa und die Rasterfahndung

Trotz der Probleme im eigenen Land wurde durch die deutsche Regierung immer wieder die europäische Rasterfahndung gefordert. Europäische Rasterfahndung, was versteht man darunter? Muss vor dem Hintergrund der Rasterfahndung in Deutschland nach dem 11. 9. 2001 dieses Instrument für Europa nicht auch kritisch gesehen werden?

1. Rasterfahndung in den EU-Mitgliedstaaten

Die Frage, die sich zunächst stellt, ist, ob es in den einzelnen europäischen Ländern ähnliche Möglichkeiten wie in Deutschland gibt oder vor dem 11. 9. 2001 gab bzw. was man in anderen EU-Mitgliedstaaten unter Rasterfahndung versteht.

I. Das Beispiel Österreich – auch hier ist das Fahndungsinstrument bekannt

Österreich ist das einzige Land in der EU, welches in seinen Gesetzen eine Rasterfahndung in fast identischer Art und Weise wie Deutschland verankert hat. Auch in Österreich wurde die Rasterfahndung zu repressiven – also strafverfolgenden – Zwecken als Maßnahme gegen die organisierte Kriminalität in die Strafprozessordnung aufgenommen. Also auch hier führte der Druck durch ein angeblich anders nicht zu bekämpfendes Kriminalitätsphänomen zu einem umfangreichen Maßnahmenpaket. Im Zuge des »Gesetzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität«, welches am 10. 7. 1997 im österreichischen Parlament verabschiedet wurde,⁷⁹ wurde nicht nur die Rasterfahndung in die österreichische Strafprozessordnung aufgenommen, sondern es wurden noch weitere ›neue‹ Ermittlungsmethoden (u. a. Kronzeugenregelung, verdeckte Ermittler) eingeführt.⁸⁰ Der Ablauf entspricht somit fast identisch dem in Deutschland fünf Jahre zuvor. So wie es auch in Deutschland hätte

76 Vgl. Prondzinski, Peter von: Neue Kreuzzüge: Angst vor neuem Terror durch religiöse Fundamentalisten, in: Deutsches Polizeiblatt, 6/2002, 20. Jhg, S. 2–6, S. 5.

77 Vgl. Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS): Öffentliche Stellungnahme des AKIS: Zehn-Punkte-Erklärung des AKIS zur inneren Sicherheitspolitik, Marburg 14. 1. 2002 auf: www.AK-Innere-Sicherheit.de am 13. 9. 2003, S. 3.

78 Gegenteilig: Bittner, Jochen: Der Terroristenjäger: Jörg Ziercke, neuer Chef des Bundeskriminalamts, gilt als brillanter Polizist. Er fordert mehr Rechte für die Ermittler, in: Die Zeit vom 7. 4. 2004, S. 7.

79 Vgl. Öffentliche Sicherheit: Rasterfahndung: Seit 1. Oktober besteht für die Sicherheitsbehörden die rechtliche Möglichkeit zum automationsunterstützenden Datenabgleich, 11/1997, S. 24–25.

80 Vgl. Hübner, Eleonora: OK-Bekämpfung in Österreich. Strafrechtsnovelle regelt ›Lauschangriff‹ und ›Rasterfahndung‹, in: Kriminalistik, 12/1998, 52. Jg., S. 770–775.

passieren können, wurde im Rahmen eines aktuellen, politisch wichtigen Falles die Einführung der Rasterfahndung, also ihr gesetzmäßiges In-Kraft-Treten, als Einzelmaßnahme aus dem Gesetzespaket sogar vom 1. 1. 1998 auf den 1. 10. 1997 vorgenommen. Die damalige Briefbombenserie in Österreich hatte zu diesem kriminalpolitischen Schritt geführt. Im Falle einer solchen Briefbombenserie ist die Rasterfahndung wohl auch ein probates Mittel, wenn genug Rasterkriterien vorliegen. So hätte das von den Österreichern in diesem Fall erstellte Profil nach Aussage des damaligen österreichischen Bundesministers für Inneres, Karl Schlägl, vermutlich auch zum Täter geführt, wenn dieser nicht kurz vor dem Anlaufen des Datenabgleichs durch einen Zufall festgenommen worden wäre.⁸¹

Die in die österreichische Strafprozessordnung eingeführte Rasterfahndung entspricht vom Ablauf her der in der deutschen StPO, allerdings ist der Datenbestand, welcher erhoben werden darf, eingeschränkt. So dürfen im Regelfall nur Daten für den Abgleich verwendet werden, die Gerichte und Sicherheitsbehörden im Rahmen ihrer Dienstpflichten erlangt haben. Private Daten, also Mitgliedsdaten oder Geschäftsdaten von Versandhäusern, Fitness-Clubs usw., dürfen nur bei schweren, im Gesetz genau definierten Delikten erhoben werden. Vom Datenabgleich und der Datenerhebung vollkommen ausgeschlossen sind sensible Daten wie rassistische Herkunft, politische Anschauung, religiöse oder andere Überzeugung, Merkmale des Gesundheitszustandes oder des Sexuallebens.⁸² Eine Rasterfahndung zur Gefahrenabwehr ist nach dem österreichischen Sicherheitspolizeigesetz in keiner Weise erlaubt.⁸³

In Österreich hätte eine Rasterfahndung unter den Voraussetzungen wie in Deutschland nach dem 11. 9. 2001 somit nicht stattfinden können. Präventiv, wie in Deutschland, wäre sie in Österreich in keiner Weise erlaubt gewesen, und bei einer repressiven Rasterfahndung wäre man in Österreich an dem deutschen Schläferprofil »islamische Religionszugehörigkeit ohne nach außen tretende fundamentalistische Grundhaltung« an die rechtlichen Grenzen gestoßen. Man kann nur spekulieren, was Österreich unter dem politischen Druck gemacht hätte, wenn manche der Attentäter des 11. 9. 2001 zuvor nicht in Hamburg, sondern z. B. in Wien gewohnt hätten.

Neben datenschutzrechtlichen Unterschieden ist das Instrument Rasterfahndung daher aber in Österreich gleichermaßen bekannt wie in Deutschland. In den anderen EU-Staaten sieht es anders aus.

II. Welche Grundlagen gibt es in anderen europäischen Ländern im Sinne einer deutschen Rasterfahndung?

Die Länder der Europäischen Union schweigen sich beim Thema »computerised profile search«, wie Rasterfahndung auf Englisch bezeichnet wird, beharrlich aus. So wurden mehrere Anfragen an die Vertreter der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten mit der Bitte um Darstellung der in den jeweiligen Ländern vorhandenen Rasterfahndungsmöglichkeiten von keinem Land beantwortet.⁸⁴ Dies deutet auf ein Desinteresse am Thema Rasterfahndung bzw. auf nicht vorhandenes Wissen darüber hin.

In manchen EU-Ländern existieren zumindest nationale Grundlagen für Ansätze einer Rasterfahndung:

In Italien sind z. B. zur Bekämpfung der Steuerflucht elektronische Archive schon seit 1996 vernetzt.⁸⁵

⁸¹ Vgl. Schlägl, Karl: Dem Terror keine Chance!, in: *Öffentliche Sicherheit* (Fn. 79), S. 16–20, S. 18.

⁸² Vgl. *Öffentliche Sicherheit* (Fn. 79), S. 24 oder Hübner (Fn. 80), S. 774.

⁸³ Vgl. Aichinger (Fn. 14), S. 129 ff. und S. 180.

⁸⁴ Vgl. Anfragen von Verfasser vom 14. 11. 2003 und 30. 11. 2003.

⁸⁵ Vgl. Forstenhäuser, Dieter: OK-Bekämpfung – mehr Hindernisse als Impulse: oder – ist die effektive

Nach dem 11.9.2001 wurde in Frankreich die Überwachung des elektronischen Informationsaustausches im Internet gesetzlich verstärkt.⁸⁶

Die spanische Polizei, aus der Verfolgung von baskischen terroristischen Straftaten geübt, führte nach dem 11.9.2001 ihre Art der ›Rasterfahndung‹ durch, die sich allerdings mehr in einer umfassenden Kontrolle von bekannten islamistischen Personen und dem verstärkten Unterwanderungsversuch derselben durch Geheimdienste manifestierte und weniger auf elektronischem Datenabgleich basierte.⁸⁷

Die britische Regierung ermächtigte die Polizei, Daten von Passagierlisten der Fluggesellschaften und Schifffahrtlinien zu erheben. Die Einführung eines Personalausweises in Großbritannien wurde dagegen abgelehnt.⁸⁸ Somit wird es in Großbritannien auch weiterhin keine Melderegister geben, was für Rasterfahndungen nach deutschem Vorbild eine wichtige Voraussetzung wäre.

Luxemburg ist das einzige Mitgliedsland, außer Deutschland, in dem ein nationales Ausländerzentralregister besteht.⁸⁹ Ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für eine Rasterfahndung nach deutschem Vorbild, wenn es um ausländische Straftäter (hier: islamistische Terroristen) geht.

2. Rastern europaweit: Die EU, ein einheitlicher Rasterfahndungsraum?

Die Voraussetzungen in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten sind somit denkbar unterschiedlich und ungünstig, wenn man an die Einführung einer Rasterfahndung auf EU-Ebene nach deutschem Vorbild denkt.

I. Der Vorschlag Deutschlands und seine Wandlung

Schon am 20.9.2001, also nur neun Tage nach den Attentaten in New York und Washington, forderte der deutsche Bundesinnenminister Schily auf einem Sondertreffen der EU-Innen- und Justizminister in Brüssel die Einführung einer europaweiten Rasterfahndung nach deutschem Vorbild.⁹⁰ Dabei unterstützte EU-Kommissar für Justiz und Inneres, Antonio Vitorino, den deutschen Innenminister auf dem Treffen mit dem Vorschlag, Visa-Daten europaweit zu vernetzen. Vermutlich in der ersten politischen Euphorie, den Terrorismus bekämpfen zu müssen und zu wollen, wurde der Vorschlag Deutschlands von den anderen EU-Ministern unterstützt.⁹¹

Am 8.3.2002 wurden von der deutschen Delegation die präventiven und repressiven Rasterfahndungsmöglichkeiten sowie die jeweiligen Voraussetzungen an den Artikel-36-Ausschuss des Rates der Europäischen Union übermittelt. Zu dieser Zeit waren die

Bekämpfung der organisierten Kriminalität nur eine Illusion?, in: *Kriminalistik*, 5/1996, 50. Jg., S. 333–340, S. 334.

86 Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: Der innere Kampf gegen Terror: Unsere Korrespondenten berichten, was andere EU-Staaten beschlossen haben oder noch unternehmen wollen, vom 7.10.2001, zitiert: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 7.10.2001, S. 4.

87 Ebd.

88 Ebd.

89 Vgl. Bürgerrechte und Polizei: EU-weite Rasterfahndung, *CILIP* 71, 1/2002, S. 88–89, S. 88 f.

90 Vgl. Winter, Martin: Europäische Union: Terrorismus wird EU-weit Tatbestand, in: Frankfurter Rundschau vom 21.9.2001, S. 6 oder Bommersheim, Martin/Gareis, Angela: Zusammenarbeit gegen den Terror: EU-Minister einigen sich auf grenzüberschreitende Fahndung, in: Berliner Morgenpost vom 21.9.2001, S. 6.

91 Vgl. Bolesch, Cornelia: Minister werten Europol auf: Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Geheimdiensten in der EU wird verbessert, in: Süddeutsche Zeitung vom 21.9.2001, S. 7.

Rasterfahndung in Deutschland schon stark umstritten und ihr Nutzen fraglich. Das von Deutschland am 8. 3. 2002 an den Artikel-36-Ausschuss übermittelte Dokument enthielt auch die Bitte um Stellungnahme der einzelnen EU-Länder, welche Rasterfahndungsmöglichkeiten in den einzelnen Ländern gesehen werden bzw. welche Hindernisse einer Rasterfahndung nach deutschem Vorbild entgegenstehen.⁹² Hier zeigt sich schon, dass nach anfänglicher Zustimmung doch Bedenken in anderen EU-Ländern laut geworden zu sein scheinen.

Bis in die jüngste Zeit wird von Bundesinnenminister Schily immer wieder die Umsetzung einer europäischen Rasterfahndung nach deutschem Vorbild gefordert.⁹³ Die Verhandlungen darüber auf europäischer Ebene gehen aber eher schleppend voran. Nachdem Deutschland zunächst die Schaffung einer einheitlichen Rechtslage in ganz Europa gefordert hatte, auf deren Grundlage organisatorisch, technisch und rechtlich eine einheitliche Rasterfahndung in ganz Europa möglich gewesen wäre,⁹⁴ ist mittlerweile nur noch einen Datenabgleich in allen Ländern nach dem jeweiligen nationalen Recht, aber mit einem einheitlichen Profil vorgesehen. Gemeinsame EU-Dateien werden nicht mehr in Aussicht genommen (so noch zuvor die Forderung nach europaweiten Visa-Daten und einem gemeinsamen Ausländerzentralregister⁹⁵). Die Ergebnismengen würden dann von den jeweiligen nationalen Sicherheitsbehörden überprüft und mögliche Terroristen herausgefiltert.⁹⁶ Allerdings sind bis heute auf europäischer Ebene keine weiteren Überlegungen zur Rasterfahndung feststellbar, die Diskussion steht immer noch am Anfang bzw. steht sie mittlerweile scheinbar still.⁹⁷ Erste Anfänge in Richtung gemeinsam erstellter Terroristenprofile waren allerdings bereits angelaufen.⁹⁸ Es mutet, vor dem Hintergrund der Rasterfahndung in Deutschland nach dem 11. 9. 2001 und dem Stillstand der Verhandlungen auf europäischer Ebene, doch etwas seltsam an, dass der deutsche Innenminister die Einführung der Rasterfahndung auf europäischer Ebene bei jeder Gelegenheit medienwirksam propagiert. Sie scheint ihm nur als politisches Instrument im so bezeichneten »Kampf gegen den Terrorismus« zu dienen.

II. Welche Probleme werden in der EU gesehen

Nachdem Schily zu Beginn der europäischen Rasterfahndungsdebatte noch der Ansicht war, dass in allen europäischen Staaten auf Grund des deutschen Vorschlags die Voraussetzungen für die Rasterfahndung geschaffen würden,⁹⁹ zeigten sich ziemlich schnell die Probleme. Schon die Grundlagen der Diskussion gestalteten

⁹² Vgl. Rat der Europäischen Union: Europaweite Rasterfahndung, Dokument Nr. 6403/02 (ENFOPOL 27) vom 8. 3. 2002; teilweise auch Gössner (Fn. 45), S. 41.

⁹³ Vgl. Schily, Otto im Interview: Schily fordert Raster-Fahndung in ganz Europa, in: Bild vom 27. 3. 2004, S. 2.

⁹⁴ Vgl. Schily, Welt am Sonntag vom 22. 7. 2002, Rat der EU: Ergänzende Maßnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung, Dokument Nr. 8784/02 (JA/81) vom 13. 5. 2002.

⁹⁵ Vgl. Holzberger, Mark: Durchmarsch in Brüssel: Die EU reagiert auf den 11. September, in: Bürgerrechte und Polizei, CILIP 70, 3/2001, S. 55–62, S. 61; auch Cziesche, Dominik u. a.: Mit der Schrotflinte, in: Der Spiegel vom 26. 5. 2003, S. 44–51, S. 51.

⁹⁶ Rat der Europäischen Union: Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur computergestützten präventiven Recherche der einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage abgestimmter Täterprofile (Europaweite elektronische Rasterfahndung), Dokument Nr. SN 4093/02 vom 15. 11. 2002.

⁹⁷ Vgl. E-Mail vom 29. 9. 2003 aus dem BMI an Verfasser.

⁹⁸ Vgl. Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Empfehlung des Rates zur Erstellung von Terroristenprofilen, Dokument Nr. 11858/1/02, REV 1 (ENFOPOL 117) vom 14. 10. 2002 und Rat der Europäischen Union: Notiz zur computergestützten präventiven Recherche der einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage abgestimmter Täterprofile (Europaweite elektronische Rasterfahndung), Dokument Nr. 13626/02 (ENFOPOL 130) vom 31. 10. 2002.

⁹⁹ Vgl. Feldenkirchen (Fn. 42), S. 1.

sich schwierig. Die Forderung nach Einführung einer Rasterfahndung zur Terrorismusbekämpfung setzt voraus, dass alle von der gleichen Sache reden. Was sich Deutschland unter einer Rasterfahndung vorstellt, wurde mit dem Dokument vom 8. 3. 2002 deutlich, gleichzeitig müsste aber der Begriff »Terrorismus« europaweit einheitlich definiert sein. Diese Forderung wurde ebenfalls schon zu Beginn der Debatte laut, die anschließende Diskussion gestaltet sich aber ebenso schwierig wie die zur Rasterfahndung.¹⁰⁰

Schily rief ein Jahr nach seinem Vorschlag zur Einführung einer europäischen Rasterfahndung im Nachgang zu den Anschlägen auf Bali vom 12. Oktober 2002 seine EU-Ministerkollegen zu einer raschen Umsetzung der ein Jahr zuvor geforderten Maßnahmen auf, musste anschließend aber einräumen, dass »die Reaktionen der EU-Partner auf seine Forderungen [...] ›relativ einsilbig‹ ausgefallen seien«.¹⁰¹ Er hatte im Laufe der Diskussion schon zuvor feststellen müssen, dass »alle nationalen Interessen unter einen Hut zu bringen [...] nicht immer leicht« ist.¹⁰² So sah auch der Jurist Prof. Dr. Christoph Gusy bei einem Expertengespräch der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in der EU Schwierigkeiten bei einer Vereinheitlichung der Rechtssysteme gerade im Hinblick auf polizeirechtliche Vorschriften.¹⁰³ In Frankreich z. B. ist eine Rasterfahndung nach deutschem Muster nicht mit der Verfassung vereinbar.¹⁰⁴ Auch Luxemburg lehnt eine Rasterfahndung kategorisch ab.¹⁰⁵ Portugal sieht ebenfalls rechtliche Probleme und hat Bedenken, dass die Rasterfahndung gegen Art. 8 (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bzw. Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) der Charta der Grundrechte der EU verstößen könnte. Zum Einwand Portugals ist zu sagen, dass zwar der Schutzbereich der Art. 8 durch die Rasterfahndung betroffen ist, im jeweiligen Abs. 2 der Artikel allerdings eine Rechtfertigungsmöglichkeit für eine solche Art Eingriff geschaffen wurde. Für eine Rechtfertigung ist demnach ein klar definiertes Gesetz erforderlich, der Eingriff muss einem klar definierten Ziel dienen, und die Verhältnismäßigkeit muss gewahrt sein.¹⁰⁶ Wenngleich die Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen europäischer Normen nach europäischem Recht zu erfolgen hat, ist davon auszugehen, dass die Gesetzesvorschriften in Deutschland und Österreich zur Rasterfahndung diesen in Art. 8 genannten Rechtfertigungskriterien entsprechen dürften. Eine europäische Norm könnte diese Anforderungen konkretisieren. Der Einwand Portugals ist somit eher als nicht gerechtfertigt anzusehen.

Da es sich bei der Rasterfahndung um ein politisches Instrument handelt, wie man in Deutschland gesehen hat, halten sich allerdings die verschiedenen EU-Mitgliedstaaten mit Anmerkungen und Kritik an der deutschen Initiative bedeckt. Anfragen an die Mitgliedstaaten blieben, wie oben erwähnt, unbeantwortet. Nur Dänemark verwies auf eine dänische Initiative zur Erstellung von Terroristenprofilen. Betreffend die Rasterfahndung bat man aber, die deutsche Delegation zu kontaktieren, da das Thema noch diskutiert werde.¹⁰⁷ Auf besonderes Interesse schien das Thema bei den EU-

¹⁰⁰ Vgl. Bommersheim (Fn. 90), S. 6; Bolesch (Fn. 91), S. 7.

¹⁰¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung: Schily mahnt zur Sorgfalt: EU-Innenminister zur Terrorbekämpfung/ ›Einsilbige‹ Reaktionen, vom 16. 10. 2002, S. 5.

¹⁰² Schily (Fn. 93), S. 4.

¹⁰³ Vgl. Peilert, Andreas: Innere und äußere Sicherheit – Trennung oder Verzahnung (Expertengespräch der Bundesakademie für Sicherheitspolitik), in: Der Kriminalist, 6/2002, 34. Jg., S. 260–263, S. 262.

¹⁰⁴ Vgl. Schily (Fn. 93), S. 4.

¹⁰⁵ Vgl. Mersch, Yves im Interview: Bloß keine Rasterfahndung; Luxemburgs Zentralbankchef über Geldwäsche und die Angst vor dem Euro, in: Die Zeit vom 11. 10. 2001, S. 27.

¹⁰⁶ Vgl. Oppermann, Thomas: Europarecht, 2. Aufl., München 1999, Rdn. 100 f; Aichinger (Fn. 14), S. 161–166.

¹⁰⁷ Vgl. Frydenberg, Tomas (tomfry@um.dk) in E-Mail vom 17. 11. 2003, für die Regierung von Dänemark;

Ländern somit nicht gestoßen zu sein, es schätzt eben nicht jedes Land die terroristische Bedrohung gleichermaßen hoch ein wie Deutschland.¹⁰⁸ Auch der EU-Datenschutzbeauftragte wollte bzw. Europol konnte sich nicht zur Rasterfahndung äußern.¹⁰⁹ Das Thema ist zu heikel, keiner will es richtig umsetzen bzw. interessiert sich richtig dafür, aber keiner will auch zugeben, dass er ein möglicherweise nützliches Fahndungsinstrument nicht einsetzt. Die Bevölkerung könnte es einem in der Zukunft so oder so negativ auslegen.

Von den sieben Fraktionen des Europäischen Parlaments antworteten nur zwei.¹¹⁰ Die Group for a Europe of Democracies and Diversities teilte allerdings nur mit, dass sie zum Thema Rasterfahndung keine Meinung habe.¹¹¹ Nur die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten im Europäischen Parlament gab an, dass es sehr vieler Feinabstimmungen bedarf, um ein Gleichgewicht zwischen Datenschutz, Privatsphäre, Menschenrechten und dem Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität zu erhalten.¹¹² Diese Aussage zeigt ebenfalls, dass die Bedenken gegen eine Rasterfahndung nach deutschem Vorbild in der EU groß sind. Hinzu kommen, neben den rechtlichen Problemen, auch rein technische Probleme, wie z. B. das Fehlen von Melderegistern in Großbritannien, und die unterschiedlichen Computer- und Ordnungssysteme.¹¹³ All dies zeigt, dass mit einer Umsetzung der deutschen Initiative unter dem Namen Rasterfahndung in nächster Zeit nicht zu rechnen ist, da das Interesse gering und die Widerstände in der Gesellschaft groß sind. Im Rahmen der seit diesem Jahr erweiterten EU werden die Abstimmungsprobleme eher zunehmen, als dass Lösungen gefunden werden können. Kleine Schritte mögen zu einer etwas besseren Abstimmung untereinander führen, aber die nationalen Interessen werden klare einheitliche Voraussetzungen für eine europaweite Rasterfahndung verhindern. So wird auch die mittlerweile von Deutschland verfolgte Strategie, Rasterfahndungen nach einem einheitlichen europäischen Profil nach den jeweiligen nationalen Gesetzmäßigkeiten durchzuführen, kaum Erfolg haben, da die Abklärung einheitlicher Profile einheitliche Datenmengen und Möglichkeiten des Datenabgleichs voraussetzt. Diese, zwischen den einzelnen deutschen Bundesländern im Vergleich zu Europa nur geringen Abstimmungsschwierigkeiten, haben die Rasterfahndung in Deutschland nach dem 11. 9. 2001 unter anderem unmöglich gemacht und würden es erst recht in der EU tun.

E. Schlussbetrachtung: Ein Fahndungsinstrument wurde zum Politikum – Nutzen und Zukunft der Rasterfahndung

Die Rasterfahndung in Deutschland nach dem 11. 9. 2001 nach »Schläfern« war ein politischer Schnellschuss, die Probleme immens und eigentlich nicht zu bewältigen.

Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Empfehlung des Rates zur Erstellung von Terroristenprofilen, Dokument Nr. 11858/3/02, REV 3 (ENFOPOL 117), vom 18. 11. 2002.

¹⁰⁸ Vgl. Mail aus BMI vom 29. 9. 2003 an Verfasser; auch Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 7. 10. 2001 (Fn. 86), S. 4.

¹⁰⁹ Vgl. Anfragen von Verfasser vom 5. 10. 2003, 29. 10. 2003, 26. 11. 2003 und 14. 9. 2004 (EU-Datenschutzbeauftragter) bzw. 13. 10. 2003 (Europol).

¹¹⁰ Anfragen wurden vor der Neukonstituierung am 20. 7. 2004 gestellt.

¹¹¹ Vgl. Sandbaek, Ulla (usandbaek@europarl.eu.int) in E-Mail vom 3. 12. 2003, für die Group for a Europe of Democracies and Diversities (EDD-group).

¹¹² Vgl. Alvargonzalez, Mercedes (Malvargonzalez@europarl.eu.int) in E-Mail vom 11. 12. 2003 für die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten im Europäischen Parlament (EPP-ED).

¹¹³ Vgl. Mail vom 29. 9. 2003 aus BMI an Verfasser.

Mit einem diffusen Profil, welches auch noch von Land zu Land modifiziert und unter technisch/organisatorisch völlig unterschiedlichen Voraussetzungen durchgeführt wurde, ist eine einheitliche, ergebnisorientierte Rasterfahndung unmöglich. Hier würde die nun geforderte gesetzliche Regelung zur bundesweiten präventiven Rasterfahndung auch nur ein Problem lösen.¹¹⁴

Warum Deutschland trotzdem zur Bekämpfung des Terrorismus, speziell zum Auffinden von Schläfern, die europäische Rasterfahndung nach deutscher Art fordert, ist nur mit politischem Kalkül zu erklären. Es soll gezeigt werden: Deutschland tut etwas gegen den Terrorismus, und das europaweit. Die Chancen auf eine Umsetzung des von Deutschland Geforderten stehen äußerst schlecht. Die in Deutschland erkannten Probleme potenzieren sich in einer EU der 25. Der Beitritt der islamisch geprägten Türkei zur EU¹¹⁵ würde es nochmals verkomplizieren, denn das Schläferprofil wäre dort wohl in keiner Weise brauchbar.

Der Ansatz eines einheitlichen Terroristenprofils ist auch nur ein einseitiger, denn Schläfer können immer wieder ins Land kommen, somit reicht eine einmalige Rasterung, selbst mit einem eindeutigen Profil, nicht aus. Man müsste sie periodisch wiederholen. Dies ist nicht, was Rasterfahndung leisten soll und kann.

Das Instrument Rasterfahndung kann ein sinnvolles sein. Dazu bedarf es eines Täterkreises, der mit bestimmten Merkmalen eindeutig beschreibbar ist. Man sollte das Instrument somit nicht völlig abtun, sondern sich überlegen, wie man sich auf zukünftige Kriminalitätsphänomene bzw. Phänomene, die in Europa in den Fokus der Öffentlichkeit rücken, vorbereiten kann, ohne im Schnellschuss meinen handeln zu müssen. Ein Europa ohne Grenzen führt auch zu Kriminalität ohne Grenzen.

Eine einheitliche Regelung zur Rasterfahndung wird es vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Rechtssysteme nicht geben. Es wäre daher sinnvoll, wenn zunächst eine Erhebung erfolgen würde, welche Daten in welchem Staat in elektronischer Form vorliegen. In welchen Ländern werden Einwohnermelddaten vorgehalten? In welchen Ländern Daten von Finanzämtern? Wo existieren die Daten von Standesämtern? Diese Datensysteme müssten anschließend kompatibel gestaltet werden, nicht vernetzt. Kompatibilität würde für eine zukünftige Fahndung bedeuten, dass ein Kriterium aus dem jeweiligen Bestand auch herausgerastert werden kann. Möglicherweise lässt sich mit wenigen Datenbeständen ein Konsens zwischen den einzelnen EU-Staaten erzielen, auf dem in Zukunft aufgebaut werden kann. Weiterführend könnten die übrigen, nicht kompatiblen zur Verfügung stehenden Datenbanken aufgelistet und diese Liste Europol als europäischer Polizeibehörde zugänglich gemacht werden. Durch solche Erhebungen und Kompatibilitätsabgleiche könnte in Zukunft die europäische Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung verstärkt werden.

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass unter den derzeitigen Bedingungen die Angst vor dem gläsernen Europäer durch eine europäische Rasterfahndung unbegründet ist, aber auch grenzenlose Sicherheit durch sie nicht gewährleistet werden kann.

¹¹⁴ Vgl. Lutz, Martin: Schily fordert Bundeshoheit für die Rasterfahndung, in: Die Welt vom 28. 8. 2004, S. 4.

¹¹⁵ dpa-Meldung vom 23. 9. 2004, 12:42 Uhr: Verheugen sieht Tür zu Beitrittsverhandlungen mit Türkei offen.