

and Criminal Justice 9 (2001), issue 4 (im Druck).

Kilchling, M. (1995): Opferinteressen und Strafverfolgung. Freiburg i.Br. 1995.

Kilchling, M. (1996): Aktuelle Perspektiven für Täter-Opfer-Ausgleich und Wiedergutmachung im Erwachsenenstrafrecht. Eine kritische Würdigung der bisherigen höchstrichterlichen Rechtsprechung zu § 46a StGB aus viktimologischer Sicht. NStZ 16 (1996), 309–317.

Kilchling, M. (2000a): TOA-E versus ATA-E – empirische Befunde zur Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs. In: J.M. Jehle (Hg.): Täterbehandlung und neue Sanktionsformen. Kriminalpolitische Konzepte in Europa. Mönchengladbach 2000, 295–321.

Kilchling, M. (2000b): »TOA ≠ TOA = TOA?« – Anmerkungen zur derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung des Täter-Opfer-Ausgleichs im deutschen Erwachsenenstrafrecht. TOA-Infodienst Nr. 12 (November 2000), 26–30.

Löschnig-Gspandl, M. (2000): TOA-E versus ATA-E – Ausgewählte Fragen zu den normativen Grundlagen. In: J.M. Jehle (Hg.): Täterbehandlung und neue Sanktionsformen. Kriminalpolitische Konzepte in Europa. Mönchengladbach 2000, 277–294.

Sessar, K. (1992): Wiedergutmachen oder strafen. Pfaffenweiler 1992.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. Stat. Bundesamt (Hg.), StV-Sta(A) 1998, Tab. 3.3.
- 2 Referententwurf für ein Gesetz zur Reform des Sanktionenrechts vom 8.12.2000 (dokumentiert in NJ 2001, 134ff; im Internet als PDF-file abrufbar: www.bmj.de/inhalt.htm).
- 3 Vgl. den Abschlussbericht der Kommission vom März 2000, 85ff. (im Internet als PDF-file abrufbar: www.bmj.bund.de/ggv/ggv007.pdf).
- 4 BGBl. I, 2491; siehe auch BT-Drucks. 14/1298.
- 5 Der dezidiert TOA-kritische Beitrag von Oberlies (»Entmündigung im Namen des Opferschutzes«) in der Frankfurter Rundschau vom 27.07.2000 hat eine lebhafteste Kontroverse hervorgerufen; vgl. dazu die Beiträge und Kommentare in TOA-Infodienst Heft 12 vom November 2000.
- 6 BT-Drucks. 13/4462 v. 24.04.96.
- 7 Rahmenbeschluss des Rates der EU vom 15. März 2001 (2001/220/JI), Abl. L 82/1.

Der Inhalt der Sicherheitspakete

■ Jan Markus Schulte

In ungeahnter Geschwindigkeit hat der Gesetzgeber auf die Anschläge des 11. September reagiert. Der Bundesinnenminister legte im Herbst zwei »Sicherheitspakete« vor, die größtenteils noch im selben Jahr von Bundestag und Bundesrat beschlossen wurden. Der folgende Beitrag gibt einen ersten Überblick über den Inhalt der zahlreichen Gesetzesänderungen.

Die »umfassendsten Sicherheitsgesetze der deutschen Rechtsgeschichte«¹ haben Bundestag und Bundesrat im Wesentlichen unverändert passiert und werden zum ersten Januar 2002 in Kraft treten.² Kennzeichnend für den Gesetzgebungsprozess waren nicht nur dessen erhebliche Geschwindigkeit, sondern auch das Fehlen einer parlamentarischen Opposition; deren Kritik richtete sich hauptsächlich gegen die Hektik der Beratungen.³ Fachlich wesentlich professioneller reagierten hier die Datenschutzbeauftragten, die die Änderungen auf Herz und Nieren prüften.⁴

Lange geplant: das erste Sicherheitspaket

Die erste Reaktion des Gesetzgebers erfolgte im Grunde schon vor den Anschlägen von New York. Die Regelung des ersten Sicherheitspakets Otto Schilys, das Religionsprivileg aus dem Vereinsrecht zu streichen und so Vereinigungen wie den Kalifatsstaat oder Weltuntergangssekten einer höheren rechtlichen Kontrolle zu unterwerfen, wurde als Gesetzesvorhaben schon vor dem 11. September vorgestellt, freilich erst danach in die parlamentarische Bearbeitung gegeben.⁵ Damit wird die schon länger geübte Praxis der Überwachung religiöser Vereinigungen⁶ rechtlich untermauert.

Zum Sicherheitspaket gegen den internationalen Terrorismus wurde das Gesetzesbündel erst durch die geplante Einführung eines § 129b in das Strafgesetzbuch, der die Strafbarkeit krimineller und terroristischer Vereinigungen, die zwar in Deutschland residieren, jedoch im Ausland agieren, normiert. Eine echte Antwort auf den 11. September stellt je-

doch auch diese Änderung nicht dar, da die Bundesrepublik ohnehin gemäß einer Gemeinsamen Maßnahme der EU hierzu verpflichtet war.⁷

Das zweite Sicherheitspaket

Wie von einem Gesetzespaket zur Bekämpfung des Terrorismus zu erwarten gewesen, ist ein wesentlicher Regelungsgehalt die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse von Bundesnachrichtendienst, Militärischem Abschirmdienst, Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz. Verfassungsschutz und Militärischer Abschirmdienst sollen künftig Bestrebungen aufklären, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben der Völker richten. Eine recht diffuse Aufgabenstellung ist für den nachrichtendienstlichen Bereich zwar nichts Neues, trägt aber dazu bei, die ohnehin verschwimmenden Grenzen zwischen Auslands- und Inlandsdiensten weiter aufzuweichen.

Überwachung der Finanzströme und der Kommunikation

Die Nachrichtendienste erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben Zugriff auf die Daten von Luftverkehrs-, Post-, Telekommunikations- und Finanzunternehmen. Damit wird es den Nachrichtendiensten in Zukunft möglich sein, die Kontobewegungen bei deutschen Banken zu überwachen. Dies bedeutet zwar noch nicht die Aufhebung des Bankgeheimnisses, da der Zugriff auf diese Daten ausschließlich zur Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste erfolgen darf, doch wurde in den parlamentarischen Beratungen beschlossen, dass

der Verfassungsschutz nicht nur im Falle von Staatsschutzdelikten gehalten ist, seine Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten, sondern diese auch zur Verfolgung und Verhütung bei besonders schweren Straftaten verwendet werden dürfen.⁸ Damit nähert sich der Verfassungsschutz allerdings noch nicht einer Geheimpolizei, da die Verwendbarkeit nur »Zufallsfunde« betrifft und es nicht Aufgabe des Verfassungsschutzes ist, diese schweren Straftaten zu ermitteln.

Zwar sind Teile der Neuregelungen, die die Befugnisse der Nachrichtendienste erweitern, zunächst nur auf fünf Jahre befristet, doch darf erwartet werden, dass sie sich bis dahin »bewährt« haben und beibehalten werden.

Vernetzung der Informationen

Gestärkt werden soll auch der Datenaustausch verschiedener Behörden untereinander. Das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge und die Ausländerbehörden der Länder sollen von sich aus Daten an die Verfassungsschutzbehörden der Länder übermitteln, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese die Daten zur Erfüllung aller ihrer Aufgaben – also nicht bloß der Terrorismusbekämpfung – benötigen. Die Staatsanwaltschaften erhalten Zugang zum polizeilichen Informationssystem, umgekehrt wird das automatisierte Abrufverfahren des § 493 StPO für alle Strafverfolgungsbehörden geöffnet. Ein seit RAF-Zeiten bestehendes Instrument der Informationsgewinnung wurde ebenfalls überarbeitet: der für Zwecke der strafverfolgenden oder vorbeugenden Rasterfahndung den Bundes- oder Landespolizeibehörden zur Verfügung stehende Datenbestand wurde um die Daten der Sozialbehörden erweitert.

Zu erwarten gewesen ist auch, dass das Gesetzespaket den Schutz und die Sicherung von besonders lebenswichtigen oder gefährlichen Einrichtungen neu regelt. Hier wurden die Bestimmungen zur Sicherheitsüberprüfung des Personals überarbeitet und erweitert; eine Anfrage bei Polizei- und Nachrichtendiensten ist Standard. Erwähnenswert ist hier, dass zur Zuverlässigkeitsprüfung auch Informationen des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen

herangezogen werden können. Diese Personalprüfung soll sowohl öffentliche wie private Einrichtungen (Flugplätze, Kernkraftwerke) erfassen; allerdings ist dem Gesetzgeber hier vorzuhalten, dass die Grenzen der »sicherheitsempfindlichen Tätigkeit« nur undeutlich zu Tage treten. Der Bundesgrenzschutz soll nun nicht mehr nur auf Flughäfen, sondern auch zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Sicherheit an Bord deutscher Flugzeuge eingesetzt werden.

Biometrie: vorerst nur für Ausländer

Die Aufnahme von biometrischen Merkmalen (Daten von Fingern, Hand und Gesicht) in Pass und Personalausweis ist in der Öffentlichkeit wohl am lebhaftesten diskutiert worden. Dabei hat sich der Staat zunächst nur die grundsätzliche Möglichkeit gesichert, durch ein erst noch zu erlassendes Gesetz für Bundesbürger entsprechende Ausweisänderungen einzuführen.

Während Deutsche also vorerst noch ihre alten Ausweispapiere behalten können, wird die biometrische Erfassung von Ausländern erlaubt. Künftig sollen alle die Identität des Ausländers belegenden Dokumente vereinheitlicht und mit den biometrischen Daten des Inhabers versehen werden können; darüber hinaus wird eine Stimmaufnahme zur Feststellung der Identität ermöglicht; die Abnahme aller zehn Fingerabdrücke von unerlaubt in die Bundesrepublik einreisenden oder sich unerlaubt hier aufhaltenden Ausländern wird zur Pflicht. Im Ausländerzentralregister, dessen Datenbestand für polizeiliche oder nachrichtendienstliche Rasterfahndung geöffnet wurde, soll künftig nicht mehr nur der rechtliche Status der Ausländer, sondern auch die Gründe der Behörden, eine bestimmte Genehmigung zu erteilen oder zu verweigern neben »freiwilligen Angaben zur Religionszugehörigkeit« dokumentiert werden.

Im Visier: der terroristische Ausländer

Die neuen Regelungen verschärfen die ohnehin schon weitreichende staatliche Kontrolle von Auslän-

dern in Deutschland. Hinzu kommt, dass nun von Seiten der Nachrichtendienste und Polizeibehörden wesentlich leichter auf den Datenbestand der Ausländerbehörden zugegriffen werden kann, etwa ein Abgleich aller Fingerabdrücke von Ausländern möglich ist.

Erheblich gelockert wurden die Bestimmungen über die Ausweisung von Ausländern und die Abschiebung politisch Verfolgter. Eine Ausweisung soll schon erfolgen können, wenn der Ausländer zur Erlangung der Aufenthaltsgenehmigung falsche Angaben macht; eine Ausweisung wegen »besonderer Gefährlichkeit« soll vorliegen, wenn frühere Aufenthalte in Deutschland oder anderen Staaten verschwiegen werden. Bisher galten Lügner noch als ungefährlich und es musste eine rechtskräftige Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer (mindestens dreijährigen) Freiheitsstrafe vorliegen. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen diese Maßnahme wird allerdings – entgegen dem Gesetzesentwurf – wohl doch beibehalten.⁹ Das zumindest im ersten Absatz des Artikel 16a Grundgesetz noch glasklar garantierte Recht politisch Verfolgter auf Asyl wird weiter eingeschränkt: den Abschiebeschutz politisch Verfolgter soll verirken, wer vor seiner Aufnahme als Flüchtling ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb der BRD verübt oder sich Handlungen zu Schulden hat kommen lassen, die den »Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen« zuwiderlaufen.

Mit den neu geschaffenen Erfassungs- und Vernetzungsmöglichkeiten ist zu erwarten, dass sich die Zahl der registrierten kriminell auffälligen Ausländer in Deutschland erhöhen wird. Nicht, weil Ausländer »krimineller« sind als Deutsche, sondern weil es den Strafverfolgungsbehörden durch den bei Ausländern besonders gut ausgebauten Datenbestand möglich ist, Ausländer im Falle krimineller Handlungen besser zu ermitteln. Die Anti-Terror-Gesetzgebung orientiert sich am Feindbild des kriminellen Ausländers; die Anschläge vom 11. September erscheinen nur als Vorwand einer Verschärfung der ausländerrechtlichen Regelungen in Deutschland, die sonst

nicht oder nicht so durchsetzbar gewesen wäre.

Sprachlich aufgeweicht

Die neuen Gesetze kennzeichnet ein Sinken der Eingriffsschwellen in allen geregelten Rechtsbereichen. Durfte vormals etwa nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für den Verdacht einer schwerwiegenden Straftat oder erheblichen Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit in Freiheitsrechte eingegriffen werden, so soll nun schon ein einfacher Verdacht oder die Zielsetzung der Gefahrenabwehr genügen. Auffällig ist die Verwendung sehr vager und weiter Begriffe, deren Inhalt vom Gesetzesentwurf nicht näher erläutert wird. So soll es zum künftigen Aufgabenbereich des Verfassungsschutzes gehören, Bestrebungen zu beobachten, die gegen »den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker« gerichtet sind. Ein nur mühsam zu bestimmender Aufgabenbereich. Nicht nur sprachlich verunglückt, sondern im Grunde juristisch unbrauchbar sind Formulierungen, dass »eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit ausübt, wer an einer sicherheitsempfindlichen (!) Stelle ... beschäftigt ist.«

Diese Änderung der sprachlichen Hürden verringert die Möglichkeiten der juristischen Überprüfbarkeit der Maßnahmen, da der Begründungs- und Nachweisaufwand für die Behörden verringert wird. Der zunehmende Gebrauch von juristischen Kaugummibegriffen erhöht zwangsläufig die Möglichkeiten des ungerechtfertigten Gebrauchs, aber auch des Missbrauchs der staatlichen Befugnisse. Hier jedoch reflexartig die Kritik einer zu starken Beschneidung grundrechtlicher Freiheiten zu äußern, geht fehl. Die sprachliche Abschwächung und Laxheit im Umgang mit eingriffsrelevanten Tatbestandsvoraussetzungen ist nur die Fortsetzung einer Gesetzgebungstechnik, die seit den RAF-Gesetzen in den 70er Jahren einriss, immer wieder wegen ihres Mangels an Bestimmtheit angefochten wurde und doch in der Praxis nicht zu den befürchteten staatlichen Entgleisungen geführt hat. Hier hat die Rechtsprechung durch Abwägung der sich widersprechenden Interessen die

Kontrolle der Exekutive recht gut gehandhabt.¹⁰ Allerdings funktioniert dies nur, soweit ein Gericht zur Überprüfung einer Maßnahme herangezogen wird. Lücken könnten hier in Bereichen entstehen, die einer richterlichen Kontrolle nur schlecht zugänglich sind.

Im Anti-Terror-Paket ist keine beunruhigende Einschränkung von Bürgerfreiheiten zu sehen. Die vieldiskutierte Aufnahme von biometrischen Merkmalen in Ausweise, um die Identifizierung des Inhabers zu erleichtern, ist lediglich eine Anpassung an die technischen Möglichkeiten der Personenerkennung, deren Einführung allerdings aus Kostengründen wohl noch auf sich warten lassen wird. Solange die biometrischen Merkmale der Menschen in Deutschland nicht in einer Datenbank gespeichert sind, die im Rahmen eines automatisierten Verfahrens von den Strafverfolgungsbehörden abgerufen werden kann, ist ein Abgleich mit den Bildern von Überwachungskameras (im öffentlichen oder privaten Raum, bei Demonstrationen etc.) zur Identifizierung von Straftätern nicht möglich, doch wird diese Diskussion sicherlich folgen.

Jan Markus Schulte ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sanktionenrecht und Kriminologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Anmerkungen

- 1 So eine dpa-Meldung vom 14.12.2001, 16:31 Uhr.
- 2 Bundesrats-Drucksache 1059/01; Pressemitteilung des Bundesrates vom 20.12.2001.
- 3 hlb – heute im Bundestag Nr. 327 vom 13.12.2001.
- 4 Lesenswert ist hier die Stellungnahme der Deutschen Vereinigung für Datenschutz; im Internet unter <http://www.aktiv.org/dvd/abrufbar>.
- 5 Bundesrats-Drucksachen 724 / 01, 725 / 01.
- 6 Vgl. hierzu die Internet-Präsenz des Bundesamtes für Verfassungsschutz unter <http://www.verfassungsschutz.de>.
- 7 Bundestag-Drucksache 14/7025.
- 8 Es wurde hier auf den Straftatenkatalog des § 138 StGB abgestellt.
- 9 So zumindest die taz vom 13.12.2001, S. 8.
- 10 Nicht zuletzt durch die Entdeckung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung durch das Bundesverfassungsgericht am 15.12.1983.