

Sascha Horn

Die Verfassungsgemäßheit präventiver Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen

Einleitung

Die Gewährleistung innerer Sicherheit unter Berücksichtigung freiheitlicher Rechte ist die fundamentale Aufgabe eines demokratischen Rechtsstaats. Als Herausforderung gilt es in diesem Zusammenhang für den Staat, ein „angemesenes“ Verhältnis zwischen der Sicherheit seiner Bürger einerseits und der Gewährung von Freiheit andererseits zu schaffen. Im 21. Jahrhundert verschärft sich das Problem „Sicherheit auf Kosten der Freiheit“, indem sich die Staatengemeinschaft zunehmend der Gefahr des internationalen Terrorismus ausgesetzt sieht. Seitdem das Terrornetzwerk „Al-Kaida“ durch seine Anschläge vom 11. September 2001 auf das World Trade Center die Welt in Atem hielt und die Menschen weltweit in Angst und Schrecken versetzte, ist der internationale Terrorismus zu einem globalen sicherheitspolitischen Problem avanciert. Die Anschläge verdeutlichen in ungewöhnlich hohem Maße das Gefährdungspotential, das vom Terrorismus in seiner internationalen Dimension ausgeht¹. Hohe Opferzahlen und weit reichende Planungen dieser Anschläge zeigen, dass das Netzwerk international agierender Terrorgruppierungen gegenwärtig aktiver scheint, als bislang vermutet. Hinzu kommen extremistische Bestrebungen, die durch das Bekanntwerden der rechtsradikalen NSU in Deutschland in den Fokus der Sicherheitsbehörden geraten sind und die Entwicklung rechtsradikaler Strömungen belegen.

Mehr als ein Jahrzehnt nach den Anschlägen auf das World Trade Center ist das Problem „Terrorismus“ nicht gelöst. Im Gegenteil: Die Staatengemeinschaft bemüht sich weiterhin um eine effektive Bekämpfung des Phänomens Terrorismus. Die Bundesrepublik Deutschland hat zahlreiche sicherheitsrechtliche Maßnahmen erlassen, um die Sicherheit in Anbetracht der Gefahren des internationalen Terrorismus zu erhöhen. Die Erweiterung von Kompetenzen im Bereich der Nachrichtendienste sowie des Bundeskriminalamts, vor allem die Schaffung neuer Schnittstellen in Form von Kompetenzzentren und gemeinsamen Dateien² sorgen für Bedenken im Hinblick auf das Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten, da diese zunehmend miteinander vernetzt werden. Daneben wird der Einsatz der Streitkräfte im Inneren zur Abwehr terroristischer Gefahren diskutiert, so dass die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit an Kontur verliert. Diesbezüglich hat das Luftsicherheitsgesetz und die darin enthaltene Abschusserlaubnis entführter Flugzeuge in § 14 Abs. 3 LuftSiG a. F.

1 Vgl. auch *Gujer*, Kampf an neuen Fronten. Wie sich der BND dem Terrorismus stellt, 2006.

2 Siehe hierzu eingehend *Srol*, in: Möllers/van Ooyen, Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2012/2013, S. 109 ff.

für verfassungsrechtliche Bedenken gesorgt. Schließlich sei auf die steigende Anzahl von Überwachungsmaßnahmen verwiesen, bspw. die Rasterfahndung, die Vorratsdatenspeicherung, die Online-Durchsuchung sowie der IMSI-Catcher. Zur Aufdeckung sog. „Schläfern“, d.h. Terroristen, die unerkannt in der Gesellschaft leben und ihre Taten für einen noch unbestimmten Tag der Verwirklichung vorbereiten, benötigt der Staat zunehmend Informationen über seine Bürger, um diesem Informationsinteresse gerecht zu werden. Solche Maßnahmen gehen mit schwerwiegenden Grundrechtseingriffen einher. Dabei befürchten Kritiker, dass die Politik unter dem Deckmantel der „Sicherheit“ Maßnahmen unabhängig von ihren rechtlichen Auswirkungen erlässt und dadurch sich die Bundesrepublik Deutschland zu einem „Präventionsstaat“ entwickelt. Es ist nicht zu bestreiten, dass sich das Sicherheitsrecht der veränderten Gefahrensituation anpassen muss bzw. angepasst hat, denn insoweit ist für die Gewährleistung von Sicherheit ein flexibles Sicherheitsinstrumentarium erforderlich. Dennoch muss gerade in dieser Zeit die Abwägung zwischen der Freiheit der Bürger einerseits und der Sicherheit andererseits sorgfältig austariert werden. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit, inwieweit ausgewählte (präventive) Anti-Terror-Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland mit dem verfassungsrechtlich garantierten Grundrechtsschutz vereinbar sind. Aufgrund der Vielzahl der geschaffenen Maßnahmen soll das Augenmerk auf die präventiven Bekämpfungsmaßnahmen gerichtet werden, die sowohl politische als auch praktische Relevanz aufweisen und die weit im Vorfeld bestehender Eingriffsenschwellen ansetzen und rechtsstaatlich bedenklich erscheinen. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob sich der Rechtsstaat nicht selbst schadet, wenn er zur Eindämmung der terroristischen Gefahr Freiheitsrechte so weit beschränkt, dass dies nicht im Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht. Der Staat sieht sich dabei verpflichtet, seinen Bürgern ein Leben in vollkommener Sicherheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird bereits die Existenz eines sog. „Grundrecht auf Sicherheit“³ behauptet, das einen originären Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber dem Staat auf Gewährleistung von Sicherheit begründen soll, jedoch zu Recht harscher Kritik in der Literatur ausgesetzt ist. Schließlich wird in der Literatur (zu Unrecht) die Existenz eines „Feindstrafrechts“, eines sog. Ausnahmerechts, erwogen, so dass eine genauere Betrachtung dieser Entwicklungen unter dem Gesichtspunkt des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats und seiner (rechtsstaatlichen) Garantien lohnt.

3 Vgl. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983; Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, 1987.

Kapitel I. Gegenstand und Gang der Untersuchung

I. Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Dissertation soll untersuchen, inwieweit ausgewählte Bekämpfungsmaßnahmen mit dem nationalen Grundrechtsschutz vereinbar sind.

In der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 hat die Bundesrepublik Deutschland diverse gesetzgeberische Maßnahmen wie bspw. das Luftsicherheitsgesetz erlassen. Solche sicherheitspolitisch motivierten Maßnahmen führen zu einer Eingrenzung von Freiheitsrechten und zu einer Beeinträchtigung verfassungsrechtlich garantierter Grundrechte. In Zeiten, in denen der Wunsch nach mehr Sicherheit dominiert, scheint die Akzeptanz freiheitsbeschränkender Maßnahmen seitens der Bevölkerung vorhanden und somit geeignet zu sein, dem staatlichen Informationsinteresse Vorschub zu leisten. Das vermeintliche „Mehr“ an Sicherheit wird mit dem hohen Preis der Freiheit bezahlt und trägt zu einem weiteren Schritt in Richtung auf den Überwachungsstaat bei. Nicht selten stellen sich dabei die getroffenen Maßnahmen im Nachhinein als uneffektiv heraus und galten im Zeitpunkt ihres Beschlusses als probates Mittel zur effektiven Terrorismus- bekämpfung. In diesem Zusammenhang gilt es zu untersuchen, ob der Rechtsstaat sich mit allen Mitteln gegen Feinde (den internationalen Terrorismus) seines Systems erwehren darf oder ob der Rechtsstaat nicht an eigener Bedeutung verliert und sich letztlich selbst schadet, wenn er seine Grundprinzipien auf Kosten der Sicherheit aufgibt.

II. Gang der Untersuchung

Der Gang der Untersuchung der Dissertation gliedert sich wie folgt:

Im zweiten Kapitel soll der Begriff des Phänomens „Terrorismus“ näher beleuchtet werden. Zunächst werden nationale Gesetze sowie internationale Übereinkommen untersucht, ob sie Aufschluss über Wesensmerkmale des Terrorismus bzw. terroristische Handlungen geben und einem Definitionsversuch behilflich sein können⁴. Daran anschließend sollen anhand der wissenschaftlichen Diskussion des Begriffs „Terrorismus“ wesentliche Merkmale herausgearbeitet werden, die den Terrorismus charakterisieren. Die terroristische Gewalt soll von

4 Siehe Kapitel II Gliederungspunkt I. 1.

anderen Gewaltströmungen abgegrenzt werden. In der Folge werden verschiedene Formen des Terrorismus dargestellt und die Zielsetzung der jeweiligen Terrorismusform eruiert. Beispiele terroristischer Anschläge werden genannt. Schließlich wird der Terrorismus in seiner internationalen Dimension dargestellt. Auch wird sich mit den Entwicklungslinien der terroristischen Gefahr auseinandersetzt. Dies ist insofern von Bedeutung, als die terroristische Gefahr seit den letzten zehn Jahren zum größten sicherheitspolitischen Problem der Staatengemeinschaft avanciert ist und sich in ihrer Erscheinungsform grundlegend geändert hat⁵.

Im dritten Kapitel wird die Bekämpfung des internationalen Terrorismus behandelt. Die Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden in der Terrorismusbekämpfung im Rahmen innerer Sicherheit gilt es darzustellen⁶. Neben den Polizeibehörden auf landesrechtlicher und bundesrechtlicher Ebene wird die Aufgabenwahrnehmung durch die Nachrichtendienste ergänzt. Des Weiteren darf angesichts der neuen terroristischen Gefahrdimension im Rahmen der innerstaatlichen Sicherheitsstruktur die Erwähnung der Streitkräfte nicht fehlen. Es soll der Frage nachgegangen werden, ob die Streitkräfte nach derzeitigem Verfassungsrecht zur Abwehr innerstaatlicher Gefahren, wie bspw. dem Terrorismus, eingesetzt werden dürfen⁷.

Nachdem der kompetenzrechtlichen Frage einer Bekämpfung nachgegangen wird, folgen die Maßnahmen, die infolge der Anschläge vom 11. September 2001 erlassen worden sind⁸. Zunächst werden überblickartig die Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Terrorismusbekämpfung dargestellt⁹. Die UN hat seit den Anschlägen vom 11. September 2001 eine Reihe von Resolutionen erlassen, die sich mit dem internationalen Terrorismus auseinandersetzen. Die NATO hat erstmals in ihrer Geschichte den Bündnisfall ausgerufen und folglich das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta eingeräumt. Darüber hinaus sollen auf nationaler Ebene die erlassenen Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland seit den Anschlägen vom 11. September 2001 diskutiert werden¹⁰. Die Sicherheitspakete I und II haben eine Vielzahl von Änderungen bestehender Rechtsnormen diverser Gesetze bewirkt. Diese Neuerungen bestehender Rechtssätze gilt es herauszuarbeiten.

Das vierte Kapitel untersucht die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ergriffenen Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich ihrer Ver-

5 Siehe Kapitel II. Gliederungspunkt III.

6 Siehe Kapitel III. Gliederungspunkt I.

7 Siehe Kapitel III. Gliederungspunkt I. 3.

8 Siehe Kapitel III. Gliederungspunkt II.

9 Siehe Kapitel III. Gliederungspunkt II. 1.

10 Siehe Kapitel III. Gliederungspunkt II. 2.

einbarkeit mit dem nationalen Grundrechtsschutz. Aufgrund der Vielzahl von Maßnahmen, die in der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 erlassen worden sind, werden schwerpunktmäßig diejenigen präventiven Maßnahmen untersucht, denen politisch und rechtlich große Bedeutung zukam, weil sie schwerwiegend in die Grundrechte betroffener Bürger eingriffen und zudem eine völlig neue Richtung staatlichen Handelns aufzeigten. Dies sind die präventiv-polizeiliche Rasterfahndung¹¹, die Vorratsdatenspeicherung¹² sowie die Abschusserlaubnis entföhrter Flugzeuge nach § 14 Abs. 3 LuftSiG a. F.¹³. Es soll festgestellt werden, ob diese Maßnahmen vor dem Hintergrund eines rechtsstaatlich garantierten nationalen Grundrechtsschutz hingenommen werden können oder ob sie den Grundrechtsschutz konterkarieren.

Im fünften Kapitel gilt es zu ergründen, ob und inwieweit der Rechtsstaat in der Lage ist, den Terrorismus als Sicherheitsbedrohung effektiv zu bekämpfen. Hierbei gilt es die Probleme zu erläutern, die einer Bekämpfung des Terrorismus immanent sind¹⁴. Hierzu gehört der Zielkonflikt der Freiheit und der Sicherheit, dem sich der Rechtsstaat bei der Verabschiedung von Bekämpfungsmaßnahmen regelmäßig ausgesetzt sieht. In diesem Zusammenhang wird der Sicherheitsaspekt sowohl in seinem staatstheoretischen Ursprung als auch in seiner modernen Ausprägung im Verfassungsstaat beleuchtet werden. Ebenso soll der Aspekt der Freiheit in seinen Grundzügen dargestellt werden. Nach diesen erläuternden Ausführungen sind die Gefahren zu erörtern, die dem Rechtsstaat aufgrund der gegenwärtigen Terrorismusbekämpfung drohen¹⁵. Die Entwicklungslinien zum Überwachungsstaat, auch Präventionsstaat genannt, werden skizziert. Letztendlich wird sich mit der Existenz eines sog. „Feind(straf)recht“ und deren Vereinbarkeit im Rechtsstaat auseinandersetzen.

Im sechsten Kapitel schließt die Arbeit ab. Die Untersuchungsergebnisse sollen dargelegt werden und ein Resümee erfolgen.

11 Siehe Kapitel IV. Gliederungspunkt I.

12 Siehe Kapitel IV. Gliederungspunkt II.

13 Siehe Kapitel IV. Gliederungspunkt III.

14 Siehe Kapitel V. Gliederungspunkt I.

15 Siehe Kapitel V. Gliederungspunkt II.