

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Zwischen Schutz und Überwachung

Dr. Elke Steven (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Köln)

Ein Beitrag aus der Tagung:

Zwischen eigener Sicherheit und Überwachung

Datenquelle Mensch

Bad Boll, 14. – 16. November 2008, Tagungsnummer: 430908

Tagungsleitung: Dr. Manfred Budzinski, Ulrike Leipersberger, Claudia Chirizzi, Jordana Vogiatzi

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2009 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Zwischen Schutz und Überwachung

Dr. Elke Steven (Komitee für Grundrechte und Demokratie, Köln)

Über die Fragen nach Datenschutz, Umgang mit den eigenen Daten, Vermeidung von Überwachung und Wunsch nach Sicherheit spreche ich hier aus bürgerrechtlicher Perspektive. Der Bürger und die Bürgerin können es als politisch wache und am Gemeinwesen beteiligte Menschen heute nicht mehr vermeiden, das Internet zu nutzen und Dateninformationen technisch weiterzugeben. Der Hinweis, jede Information über die eigene Person sei zu vermeiden, man müsse sich informationell verstecken, ist in der politischen Arbeit nicht hilfreich. Über Wege der Verschlüsselung von Informationen ist jeweils neu zu entscheiden. Wir brauchen auch in Zeiten der datenverarbeitenden Informationsgesellschaft Bürger und Bürgerinnen, die mit ihren Meinungen öffentlich auftreten, die sich auseinandersetzen und als Person kenntlich sind. Was wir nicht brauchen, ist eine staatliche Überwachung dieser politischen Tätigkeiten. Schon die Möglichkeit der Überwachung kann zur Angst vor deren Folgen und zur Einschränkung der politischen Betätigung führen. Das ist nicht nur für die Betroffenen schlimm, sondern auch für die Demokratie tödlich.

„Freiheit“ und „Sicherheit“?

Häufig ist davon die Rede, dass ein „guter“ und angemessener Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit gefunden werden müsse. Das richtige Maß läge in der Mitte zwischen diesen beiden Polen, ein Ausgleich zwischen beiden „Rechten“ müsse geschaffen werden. Schon mit dieser Gleichsetzung beginnt aber der Betrug und Selbstbetrug. Beide Orientierungen folgen unterschiedlichen Logiken und sie sind auch rechtlich in der Verfassung nicht gleich gestellt. Freiheit ist ein verfassungsmäßig garantiertes Grundrecht, begründet schon in den vorstaatlichen Menschenrechten. Sicherheit hat diesen fundamentalen Status nicht, es ist nicht ein Bürgern zustehendes Recht, sondern ein Staatszweck neben anderen. Der Verfassungsrichter Denninger hat es einmal so formuliert: „Die an Freiheit und Autonomie des einzelnen orientierte Funktionslogik des liberalen Rechtsstaats und die an Sicherheit und Effizienz orientierte Logik des Sicherheits- oder Präventionsstaats schließen einander tendenziell aus.“ (Denninger, zitiert in Prantl 2003)

Je mehr in der Öffentlichkeit Gefahren an die Wand gemalt werden, die jeden Einzelnen bedrohen, um so eher folgen die BürgerInnen der staatlichen Logik der Sicherheit und effizienten Bekämpfung dieser Gefahren durch Überwachung. Während im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat die Unschuldsumvermutung zentral ist, geht der auf Sicherheit bedachte Präventionsstaat von der Idee aus, dass potentielle Gefahren nur abgewehrt werden können, wenn die Überwachung so umfassend ist, dass schon die Idee zu Straftaten rechtzeitig erkannt werden kann. Das führt weg vom Tatstrafrecht hin zum Gesinnungsstrafrecht, zum Versuch, „Taten“ schon aufzudecken, bevor sie geschehen können. Suspekte Gruppen werden ent-deckt und unter Verdacht gestellt, wie auch alle, die ihnen potentiell nahe stehen könnten. Solche kriminellen Gesinnungen sind letztlich nur mit geheimen Methoden

aufzudecken: mit verdeckten Methoden, Überwachung suspekter Personen, Infiltration verdächtiger sozialer Milieus, Datenerhebung und vernetzter Auswertung.

Die alte Argumentation, die Aufgabe des Staates sei die Sicherung „seiner“ Bürger vor den Gefahren durch die anderen wie auch vor eindringenden „Fremden“, vertuscht, worum es tatsächlich geht, nämlich um die Sicherheit des Staates, die Staatssicherheit. Der Staat definiert selbst, welche Gefahren im Mittelpunkt seines und des öffentlichen Interesses stehen. Er ist vor allem darauf bedacht, sich selbst zu schützen, seine Legitimation unter Beweis zu stellen und Kritik und Infragestellung zu verhindern. Fragen nach einem anderen, einem herrschaftsfreien, gewaltfreien Zusammenleben dürfen erst gar nicht aufkommen. Andere Wege, mit Konflikten und Bedrohungen umzugehen, können dem Staat als bedrohlich erscheinen. Solche anderen Perspektiven setzen auf Analyse der Situation, Suche nach Lösungen für Konflikte, letztlich die Herstellung einer gerechten Weltordnung.

Ein langer Weg zum präventiven Sicherheitsstaat

In der Bundesrepublik haben wir bereits einen langen Weg des Umbaus hin zu einem präventiven Sicherheitsstaat zurückgelegt, der nicht erst mit dem 11. September 2001 begonnen hat. Es ist ein Weg, auf dem Sicherheit zum primären Wert wird.

Sehen wir uns die Grundbausteine an, die die freiheitliche Orientierung am liberalen Rechtsstaat garantieren sollten und die Schritt für Schritt geschleift werden: Die horizontale und die vertikale Gewaltenteilung sollte sichern, dass Wissen und Macht sich nicht erneut in einer Hand, an einem Ort konzentrieren konnten. Die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit garantierten, dass militärische Mittel nicht im Inneren eingesetzt werden und die BürgerInnen nicht als „Feinde“ behandelt werden können. Die Trennung von gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Befugnissen wie auch die Trennung von Geheimdiensten und Polizei stellten sicher, dass die, die viel (Geheimes) wissen, nicht einfach in die Freiheitsrechte eingreifen können und die, die hoheitliche Eingriffsbefugnisse haben, nicht über geheime Informationen verfügen.

All diese Sicherungen der freiheitlichen Ordnung stehen infrage – nicht zuletzt sehr deutlich wieder in den gegenwärtigen und öffentlich diskutierten Entwicklungen und Gesetzesinitiativen wie dem BKA-Gesetz und der Vorratsdatenspeicherung.

Die Ängste vor drohenden Gefahren wurden staatlicherseits und öffentlich auf immer neue Weise (erfolgreich) geschürt. Vom RAF-Terrorismus, über schwarzen Block, Organisierte Kriminalität und Sexualdelikten bis hin zur Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus werden die Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung - und damit jedes Einzelnen - an die Wand gemalt. Zugleich geht die Orientierung weg von der Strafverfolgung und der Tatverhinderung bei konkretem Verdacht zu einer präventiven Sicherung, die die potentiellen TäterInnen entdecken will, bevor sie selbst davon wissen. Dies führt zwangsläufig in Richtung Gesinnungsstrafrecht. Wer potentielle Gefahren bekämpfen will, muss überall Gefahren wittern und Möglichkeiten der vorbeugenden Überwachung suchen.

Burkhard Hirsch hat im Grundrechte-Report 2008 die Entwicklung der Sicherheitsgesetzgebung eindrücklich zusammengefasst: „Dem Anti-Terrorismus-Gesetz von 1976 folgten das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus von 1986, das umfangreiche Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von 1992, das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994, das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität von 1998, mit der Einführung des sogenannten

Großen Lauschangriffs, die Terrorismusbekämpfungsgesetze von 2002 und 2003 und das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz von 2006 mit jeweils umfangreichen Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts und des Passgesetzes, mit äußerst rücksichtslosen Verschärfungen des Ausländerrechts und vor allem mit immer weitergehenden Eingriffsbefugnissen der Nachrichtendienste im Inland. Das wurde ergänzt durch Änderungen der Polizei- und Verfassungsschutzgesetze der Länder, durch verschiedene Strafrechtsänderungsgesetze, das Telekommunikationsgesetz von 1996 und dessen Novellierung, das Zuwanderungsgesetz von 2004, das Luftsicherheitsgesetz von 2005 und das im Bundestag anhängige Gesetz über heimliche Ermittlungen und die sogenannte Vorratsdatenspeicherung, ...“

Verdächtig sind alle, von Repression betroffen nur manche

Dass jede und jeder verdächtig ist, könnten im Zuge dieser Entwicklungen immer mehr Menschen zu spüren bekommen. MigrantInnen und ausländisch aussehende Menschen erfahren die Auswirkungen dessen, dass sie als Gruppe pauschal unter Verdacht gestellt wurden, schon seit Jahren tagtäglich tausendfach. Vor allem bei den sogenannten „ereignis- und verdachtsunabhängigen“ Kontrollen sind sie die ersten Opfer der den Verdächtigungen entsprechenden Überprüfungen. Sie stehen unter Generalverdacht, der ihnen sowohl durch ihre viel weitgehendere informationelle Erfassung als auch durch die sich wiederholenden rassistischen Kampagnen - á la Koch Anfang des Jahres 2008 - vor Augen geführt wird. Die Rasterfahndung nach den unauffälligen Muslimen, die unter uns weilend den Terrorismus planen, hat sie meist rechtswidrig zu Objekten staatlichen Schnüffels gemacht.

Die Vorratsdatenspeicherung, die halbjährliche Speicherung aller Telkommunikationsdaten bei den Anbietern, ist ein weiterer deutlicher Schritt, alle Menschen unter Verdacht zu stellen. Zugleich – und das erscheint auf Dauer erschreckender – wird die Anpasstheit zum Maßstab, der in die BürgerInnen hineinverlagert wird.

Aktuelle Gesetzesänderungen

Kurz sollen die aktuellen Planungen und Diskussionen um Gesetzesänderungen vorgestellt werden, da sie die beschriebenen Entwicklungen in besonderer Weise repräsentieren. Aktuell hat der Bundestag dem **BKA-Gesetz** zugestimmt, die Zustimmung im Bundesrat scheint kurzfristig wieder unsicher. Dies wird möglicherweise einen Vermittlungsausschuss nötig machen. Dieses Gesetz würde eine zentrale Polizeibehörde mit weitgehenden sowohl polizeilichen als auch geheimdienstlichen Befugnissen schaffen. Hier wird der Vermischung von Strafverfolgung und präventiver Gefahrenabwehr gründlich Vorschub geleistet. Insgesamt zwei Dutzend neue Kompetenzen soll das BKA erhalten und vor allem geheime Ermittlungen unkontrolliert durchführen dürfen. Die Staatsanwaltschaft, unter deren Leitung und Kontrolle Polizeiarbeit geleistet wird, ist weitgehend ausgeschaltet und auf einen Rest der Kriminalarbeit begrenzt. Dieses Gesetz wäre ein weiterer Baustein im Ausstieg aus der föderalistischen Organisation der Polizei. Online-Durchsuchung, also das verborgene Ausschnüffeln von Computern soll möglich werden. Noch nicht einmal der schon schwache und in der Praxis kaum wirksame Richtervorbehalt ist unbedingt vorgesehen. In dringenden Fällen kann eine solche Ausschnüfflung der Daten auf einem Computer auch durch den Präsidenten des BKA angeordnet werden.

Als weitere Befugnisse sind vorgesehen: Spähangriff (optische Wohnraumüberwachung), Lauschangriff, vorbeugende Telefonüberwachung, vorbeugender Rasterfahndung, kein generelles Zeugnisverweigerungsrecht für Ärzte, Journalisten und Anwälte, sondern nur für Strafverteidiger, Geistliche und Abgeordnete.

Seit einiger Zeit wird die **Vorratsdatenspeicherung** öffentlich diskutiert. Auf der Grundlage einer europäischen Verordnung und eines deutschen Gesetzes werden alle Telefonverbindungsdaten bei den Betreibern gespeichert und gegebenenfalls zur Verfügung gestellt. Schon zwei Eilentscheidungen des BVerfG schränken die Weitergabe der Daten bisher ein. Im November 2008 entschied das BVerfG, dass die Daten an Polizei und Verfassungsschutz nur „bei dringender Gefahrenlage“ weitergegeben werden dürfen. Bereits im März 2008 schränkte das BVerfG den Zugriff von Staatsanwaltschaften und Gerichten ein. Nur bei dringender Gefahr für den Bestand der BRD oder eines Bundeslandes oder zur „Abwehr einer gemeinen Gefahr“ oder einer dringenden Gefahr für Leib, Leben und Freiheit einer Person darf zugegriffen werden. Die Gefahr muss als „dringend“ konkretisierbar sein und es muss sich um ein Rechtsgut von besonders hohem Gewicht handeln.

Sieht man sich jedoch die statistischen Zahlen zu Auskunftersuchen und Auskünften an, so wird deutlich, dass diese Einschränkungen nicht weit reichen.

Von Mai bis Juli 2008 wurden insgesamt 1742 Auskunftersuchen erstellt, nur 96 waren erfolglos aufgrund der Einschränkungen in der Eilentscheidung.

Verfassungswidrige Gesetze

Erschreckend ist die Zahl der vom Bundestag erlassenen Gesetze, die das Bundesverfassungsgericht nachträglich als verfassungswidrig eingeschätzt hat. Es wirft bedenkliche Fragen nach dem Bewusstsein der Abgeordneten für die Grundlagen unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf. Es lässt an deren sorgfältiger Arbeit zweifeln.

Kurz nur sollen einige der Gesetze aufgezählt werden, die das BVerfG für nicht mit unserem Grundgesetz konform erachtet hat:

- Großer Lauschangriff: 2004 entschied das BVerfG, dass der absolut geschützte Kernbereich der Privatsphäre nicht ausreichend vor polizeilichem Lauschen geschützt sei. Allerdings verabschiedete der Gesetzgeber 2005 ein neues Gesetz, den Vorgaben des BVerfG nachkommend, allerdings die Möglichkeiten thematisch ausweitend. Der Verdacht auf bandenmäßige Scheckfälschung und bestimmte Sexualdelikte soll nun ebenfalls einen solchen Eingriff rechtfertigen.
- Luftsicherheitsgesetz: Die vorgesehene Möglichkeit, Flugzeuge abzuschießen, die von Terroristen entführt wurden und eine Bedrohung darstellen, ist rechtswidrig.
- Zur online-Durchsuchung von Computern entwickelte das BVerfG ein neues Grundrecht. Neben das damals „neue“ Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ durch das Volkszählungsurteil von 1983 ist nun das „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“ durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 27.2.2008 zur online-Durchsuchung getreten (1 BvR 370/07).
- Auch bezüglich einiger Landesgesetze entschied das BVerfG, dass diese nicht mit den Grundsätzen unserer Verfassung übereinstimmen: So über die Präventive Telekommunikationsüberwachung in Niedersachsen und die Rasterfahndung nach dem 11.9. in NRW.

Bei all diesen „Erfolgen“ gilt es jedoch zu bedenken, dass die neuen „angepassten“ Gesetze oft schnell folgen, die Grenzen ausloten und möglichst darüber hinaus gehen. Kaum hat das Gericht festgestellt, dass ein Gesetz (teilweise) rechtswidrig ist, sucht der Gesetzgeber nach neuen Anlässen und Wegen, seine Eingriffsrechte dennoch auszudehnen. Und das Gericht vollzieht diese Entwicklung oft genug nach. So war beispielsweise im Urteil zur präventiven Rasterfahndung vom 4.4.2006 dessen Einsatz noch an die zeitliche Nähe des drohenden Schadenseintritts gebunden. Im Urteil zur online-Durchsuchung wird die Voraussetzung der „konkreten Gefahr“ schon aufgeweicht. (vgl. auch Kutscha in NJW 15/2007)

Die Begründungen des Verfassungsgerichts werden immer enger und begrenzter

Das BVerfG begründet die Verfassungswidrigkeit von heimlichen Überwachungen in letzter Zeit mit dem **„absolut geschützten Kernbereich der Privatsphäre“** und auch die Kritiker der ausgedehnten Überwachungsmöglichkeiten beziehen sich gerne auf diesen Schutz. Dies ist jedoch eine eingeeengte Perspektive im Verhältnis zu Rechtsprechungszeiten, in denen das Gericht den Datenschutz mit Meinungsfreiheit und Demokratie begründete. Der Schutz der Privatsphäre greift zu kurz, weil es auch dem Staat und seinen Behörden nicht um die Überwachung der intimen Kontakte geht. Was im Schlafzimmer passiert, interessiert den Staat nicht, wenn es nicht in Bezug zu anderen Taten steht. Die Einschränkungen in den Ermittlungen, die aus diesem Schutz resultieren, haben jedoch den Vorteil, dass Überwachungen aufwändiger zu handhaben sind.

Die frühere Rechtsprechung des BVerfG zur informationellen Selbstbestimmung (Volkszählungs-urteil; 1 BvR 209/83) stellte den demokratischen Kontext heraus. Das BVerfG stellte das Grundrecht direkt in den Kontext des Rechts auf freie Meinung und auf das Recht zur politischen Betätigung ohne Angst vor Nachteilen. Es machte somit den unmittelbaren Zusammenhang mit den Grundbedingungen einer Demokratie deutlich. „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Artikel 8, 9 GG) verzichten.“

Damit, so führte das Bundesverfassungsgericht aus, würden nicht nur die Entfaltungschancen des Einzelnen, sondern ebenso die Funktionsbedingungen des freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens beeinträchtigt. In ähnlicher, auf die Konstitution des demokratischen Rechtsstaates bezogener Weise betonte das Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss, dass Kritik und Protest „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ enthalten, „das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“, es spricht von der „Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“.

Demokratie braucht den Widerspruch, der aus der Sorge um die lebendige Demokratie, um die Grund- und Menschenrechte entsteht. Überwachungen sollen genau das verhindern. Wenn kritisches Denken, Reden und Schreiben die Lebensperspektiven beeinträchtigen können, wenn die Kommunikation mit jemandem, der oder die dies tut, verdächtig macht, dann werden diese Kommunikationen unterlassen. Wer Angst haben muss aufzufallen, wird die Schere im eigenen Kopf schärfen und sich so angepasst wie möglich verhalten.

Überwachung politischer Gesinnung?

Ängstigt man sich davor, dass die privaten Lebensäußerungen protokolliert werden, verkürzt man das Problem um das Wesentliche. Spätestens seit Einführung des § 129 a ins politische Strafrecht im Jahr 1976 und seiner in der Folge vielfachen Nutzung zu Ermittlungszwecken wissen wir, dass soziale Kontakte, bürgerliche Zusammenschlüsse und Organisationen vom Staat als eine der wesentlichen Gefahren wahrgenommen werden. Die Ermittlungen in Sachen „militante Gruppe“ (mg) haben dies kürzlich wieder mehr als deutlich gemacht. „mg“-Mitglieder wurden nach simplen Schemen konstruiert. Im Zuge der § 129a-Verfahren mutierten die Menschen, mit denen sie soziale Kontakte und Freundschaften pflegten, zu verdächtigen Kontaktpersonen. Die Ermittlungen gegen 40 Beschuldigte bezogen 2.000 Kontaktpersonen ein.

Inzwischen urteilte der Bundesgerichtshof (BGH), dass die Bundesstaatsanwaltschaftlichen Ermittlungen der letzten Jahre in Sachen § 129 a, die durch die Hausdurchsuchungen vor dem G8-Gipfel bekannt wurden, einer Rechtsgrundlage entbehrten. Die Ermittlungen, in deren Zuge eine terroristische Gruppe konstruiert worden war, gegen die dann das ganze Arsenal geheimdienstlicher Überwachung in Stellung gebracht werden konnte, waren rechtswidrig. Die Hausdurchsuchungen vor dem G8-Gipfel waren rechtswidrig. Die „mg“ ist keine terroristische Vereinigung.

Nach sieben Jahren Überwachung und Ausforschung durch das BKA stellte das Landgericht Flensburg bezüglich einer Gruppierung in Bad Oldesloe im September 2008 daraufhin fest, dass der Anfangsverdacht nach § 129 a von vornherein nicht gegeben war. Das Verfahren wurde eingestellt. Nach einer langen Zeit, in der einige Beschuldigte von einer Komplettüberwachung betroffen waren, gab es keinerlei Indizien für das Verüben oder Planen strafbarer Handlungen. Der Verdacht der Konspiration entstand sogar eher daraus, dass sie z.B. *nicht* über Anschlagpläne und den G8-Gipfel redeten.

Trotz dieser Erfolge ist damit zu rechnen, dass neue Überwachungen aufgenommen werden und die Begründungen der Staatsanwaltschaften zur Ausforschung unliebsamer politischer Gruppen in Zukunft nur ausgetüftelter werden – so wie die Begründungen von Demonstrationsverboten, die inzwischen alle den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zitieren, nur immer besser den Ermessensspielraum ausnutzen und Gefahren nach eigenem Gutdünken konstruieren.

Wer redet von sozialer Sicherheit?

Die fehlende soziale Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen bestärkt das Gefühl der Unsicherheit und den Ruf nach staatlichen Sicherheitsmaßnahmen.

Die soziale Ungleichheit auch in den reichen (und mächtigen) Staaten hat ein Ausmaß erreicht, das gesellschaftliche Segregation, Fragmentierung und Desintegration zur Folge hat. Diese Ungleichheit verstärkt gesellschaftliche Probleme und Unsicherheiten, die dann den Ruf nach Polizei und Überwachung verstärken.