

erschieden in der FIF-Kommunikation,
herausgegeben von FIF e.V. - ISSN 0938-3476
www.fiff.de

Heribert Prantl

Jeder ist verdächtig

Wie Wolfgang Schäuble ganz gegen seine Absicht die Wiedergeburt des Datenschutzes und der Bürgerrechte eingeleitet hat

Innenminister Wolfgang Schäuble hat etwas geschafft, was ihm und seinen Vorgängern bisher nie gelungen war: Eine Grundsatzdiskussion über die gewaltigen Veränderungen des Rechtssystems in Deutschland. Sein Stakkato von immer neuen Forderungen, sein Ruf nach immer mehr und noch schärferen und tabulosem Gesetzen, seine Bemerkungen erst über die beschränkte Gültigkeit der Unschuldsvermutung, dann über die Tötung von Terroristen und die Anwendung von Kriegsrecht haben den Blick von den unzähligen Einzelheiten des sogenannten Anti-Terror-Kampfes auf das Große und Ganze gelenkt – auf den kompletten Umbau des Rechtsstaats in einen Präventions- und Sicherheitsstaat.

Bisher war stets nur über einzelne Maßnahmen und Gesetze gestritten worden. Und von jedem einzelnen dieser vielen Gesetze und von jeder einzelnen dieser vielen Maßnahmen hing, so sagten es die meisten Innenpolitiker, angeblich jeweils die Zukunft der inneren Sicherheit ab: So war es beim Lauschangriff, bei der Ausweitung der Telefonüberwachung, beim Luftsicherheitsgesetz, beim biometrischen Personalausweis, so war es bei der Schleier- und Rasterfahndung, bei der Anti-Terror-Datei und beim heimlichen Zugriff des Verfassungsschutzes auf private Bankkonten. Und so ist es heute bei der Videoüberwachung, bei der automatischen Gesichtserkennung, bei der Verwendung von Mautdaten zur Fahndung und zur Überwachung, so ist es bei der Vorratsspeicherung der Telefon- und Internet-Daten, der Fingerabdrücke und der Passfotos aller Bürger, und so ist es bei der geheimen Online-Durchsuchung privater Computer.

Der Datenschutz geriet schwer in die Defensive: Fast 20 Jahre ist in der Politik der inneren Sicherheit so getan worden, als sei Datenschutz etwas Unanständiges für unanständige Leute. Wer für Datenschutz warb, der musste sich erst einmal entschuldigen, etwa so: „Nein, ich bin nicht gegen Verbrechensbekämpfung. Nein, ich will nicht die Täter schüt-

zen. Nein, ich stelle mich nicht dem Fortschritt der Kriminalistik in den Weg“. Erst nach solchen Verbeugungen durfte man für den Datenschutz eintreten, ohne sich verdächtig zu machen. Das beginnt sich derzeit wieder zu ändern: Der nun per Gesetz geplante heimliche staatliche Zugriff auf private Computer und die schon per Gesetz geregelte Speicherung der Telekommunikationsdaten auf Vorrat, damit also festgehalten für späteren staatlichen Zugriff – das macht immer mehr Menschen stutzig, unruhig und rebellisch. Es wächst nun wieder, was lange gefehlt hat: Sensibilität für das, was der Datenschutz schützen soll. Die politische Sensibilität für die Bürgerrechte wird weiter wachsen, wenn immer mehr Bürgerinnen und Bürger sich gegen die neue Sicherheitspolitik stellen. Solcher Widerstand braucht langen Atem – den langen Atem, den in den frühen achtziger Jahren die Sitzblockierer von Mutlangen hatten, also die Demonstranten gegen die atomare Nachrüstung; den langen Atem, den die Kernkraftgegner im Wendland haben und hatten; den langen Atem, den die Organisationen wie Pro Asyl haben, wenn sie sich unverdrossen für ein humanes Flüchtlingsrecht engagieren. Zur Verteidigung der Freiheit braucht es, vor allem, Zivilcourage.

Es geht den neuen Sicherheitsgesetzen nicht mehr primär um die Verfolgung begangener Straftaten, auch nicht primär um die Verhinderung einzelner krimineller Handlungen. Es geht vielmehr darum, ein Frühwarnsystem zu errichten, um Risiken krimineller oder terroristischer Art schon im Vorfeld ihrer Realisierung zu erkennen und zu bekämpfen. Dabei werden, und das ist der Preis dieses Frühwarnsystems, Mittel und Methoden angewendet, die im Strafrecht nur gegen Verdächtige möglich waren: Abhören, Belauschen, Durchsuchen. Der staatliche Zugriff auf private Konten, Dateien und Gespräche wird umfassend erlaubt, die Legitimations- und Legalitätsgrenzen, die bisher dabei galten, werden vernachlässigt; die Größe der terroristischen Bedrohung gilt als Begründung. Das Recht wird verdünnt, um so angeblich besser mit (globalen) Risiken fertig zu werden. Dieser Rechtserosionprozess ist daher nicht auf Deutschland beschränkt. In den USA kann man seinen Fortgang studieren.

Telefonüberwachung, Kontoüberwachung, Videoüberwachung, Computerüberwachung: Jede einzelne dieser Maßnahmen mag für sich genommen noch für tolerabel gehalten werden. Von einer einzelnen Videokamera und einer einzelnen Speicherprobe geht keine Gefahr aus. Die gefährliche Totalität ergibt sich aus der Summe. Die Erfassungsnetze werden dichter, die beobachtungsfreien Zonen kleiner. Aus dem freiheitlichen Rechtsstaat wird ein fürsorglicher Präventionsstaat, der seine Bürger nicht mehr als unverdächtig, sondern als potentiell verdächtig, als *noch* nicht verdächtig betrachtet. Jeder Einzelne gilt als Risikofaktor, jeder muss es sich daher gefallen lassen, dass er, ohne einen konkreten Anlass dafür geliefert zu haben, *zur Sicherheit* überwacht wird.

Das Sicherheitsrecht verlässt seine bisherigen Anknüpfungspunkte: Das Strafrecht verlässt den konkreten Tatverdacht, das Polizeirecht den Anknüpfungspunkt der konkreten Gefahr. Das bisherige Normensystem löst sich auf in einem einheitlichen Recht der inneren Sicherheit, das immer weniger zwischen Unschuldigen und Schuldigen, zwischen Verdächtigen und Unverdächtigen unterscheidet. Das bisherige Rechtsschutzsystem steht hilflos neben dieser Entwicklung.

Karlsruhe und die Politik

Der neue Präventionsstaat zehrt von den Garantien des Rechtsstaats; er entsteht, indem er sie verbraucht. Das ist die Grundproblematik der derzeitigen Politik der inneren Sicherheit. Und das ist der schwärende Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und der herrschenden Politik; das höchste Gericht warnt und warnt und versucht, die rechtsstaatlichen Grundsätze immer wieder zu restaurieren – aber die Politik hat sich von Karlsruhe abgekoppelt. Das Gericht entscheidet nach den alten rechtsstaatlichen Kriterien, die Politik folgt ihren neuen präventionsstaatlichen Plänen. Immer dann, wenn die Richter wieder am Zug sind, ist der Ausbau des Präventionsstaats schon um drei Stockwerke weiter. Diesen Ausbau haben sich die Bürger bisher aus zwei Gründen gefallen lassen: Erstens weil der Staat die Angst vor der Gefahr immer wieder forciert (*erhöhte Bedrohungssituation*) und deshalb alles Billigung findet, was angeblich die Gefahr entschärft. Und zweitens glauben die Menschen daran, dass

Karlsruhe es im Not- und Übertreibungsfall schon wieder richten wird. Das aber funktioniert nicht mehr.

Am Streit um den großen Lauschangriff zeigt sich das sehr deutlich: Das höchste Gericht hat am 3. März 2004 in einer fulminanten Entscheidung aus dem großen Lauschangriff einen kleinen gemacht, weil die Menschenwürde es verbiete, intimste Gespräche zu belauschen. In seiner Begründung räumte das Gericht mit dem politischen Vorurteil auf, dass man Grundrechte klein machen müsse, um Straftaten zu bekämpfen. Das Gericht schloss eine Überwachung ins Blaue hinein aus; und es verwarf das Grundstrickmuster der neueren Sicherheitsgesetze, das im Zweifel der Sicherheit den Vorzug vor den Grund- und Bürgerrechten gibt. Am selben Tag erklärten die Verfassungsrichter die Ausweitung der Befugnisse des Zollkriminalamts zur Überwachung des Brief- und Fernmeldeverkehrs für illegal.

Die Sicherheitspolitiker halten das Lauschangriffsurteil für unpraktikabel – also wollen sie das Grundgesetz noch einmal ändern, um so das möglich zu machen, was das Bundesverfassungsgericht verboten hat. Beim Großen Lauschangriff soll die Aufzeichnung der Gespräche, die mit einer elektronischen Wanze in der Privatwohnung abgehört werden, künftig auch dann weiterlaufen, wenn über höchst Privates und Intimes gesprochen wird; die Aufzeichnung soll nämlich automatisiert werden. Ein Richter, so der Schäuble-Plan, soll dann später das Band abhören und entscheiden, welche Passagen für die Polizei relevant sind. Das Verfassungsgericht hatte aber ausdrücklich festgestellt, dass das Lauschen selbst den verfassungswidrigen Eingriff darstellt: „Sollte eine Situation eintreten, die dem unantastbaren Kernbereich (Anm.: der Menschenwürde) zuzurechnen ist, muss die Übertragung abgebrochen werden. Dennoch erfolgte Aufzeichnungen sind zu vernichten.“ Für ein *Richterband* ist da kein Platz. Es widerspricht eklatant den Vorgaben des höchsten Gerichts.

Die oben aufgezählten geplanten Sicherheitsgesetze (nicht nur extremen Überlegungen Schäubles) kollidieren mit der gesamten Rechtsprechungslinie, die das höchste Gericht mit und seit dem Urteil zum Großen Lauschangriff entwickelt hat: Am 18. Juli 2005 zerriss das Gericht das deutsche Gesetz zur Einführung des Europäischen Haftbefehls. Wenig später wurde, am Exempel des Niedersächsischen Polizeiaufgabengesetzes, die präventive Telefonüberwachung durch die Polizei für verfassungswidrig erklärt. Im Mai 2006 verwarf das Gericht die Rasterfahndung, wie sie nach dem 11. September 2001 mit viel zu unbestimmten Kriterien praktiziert wurde. Und das Gericht schrieb dem Gesetzgeber einen Merkspruch ins Stammbuch: „Daran, dass er auch den Umgang mit seinen Gegnern den allgemein geltenden Grundsätzen unterwirft, zeigt sich gerade die Kraft des Rechtsstaats.“ Anders gesagt: Ein Staat, der im Glauben, auf diese Weise den Rechtsstaat zu verteidigen, sein Recht verkürzt, ist nicht stark, sondern schwach.

Am 15. Februar 2006 erklärten die Verfassungsrichter das Luftsicherheitsgesetz für verfassungswidrig. Es sollte die Rechtsgrundlage dafür sein, dass entführte Flugzeuge samt Besatzung und Passagieren von der Bundeswehr abgeschossen werden dürfen. Diese Ermächtigung, so die Richter,

widerspreche der im Grundgesetz garantierten Menschenwürde. Und die Botschaft des Urteils war die: Der Terrorismus darf den Gesetzgeber nicht zu Mitteln und Methoden verleiten, welche das zivile Leben eines Landes und seiner Rechtsordnung gefährden. Im Cicero-Urteil vom 27. Februar 2007 warnte das Gericht eindringlich davor, Grundrechte (in diesem Fall das der Pressefreiheit) den vermeintlichen Interessen der inneren Sicherheit zu opfern. Auch der Bundesgerichtshof schaltete sich in die Bemühungen des Verfassungsgerichts ein, der Legislative und der Exekutive wieder den Wert der Grundrechte beizubringen: Er erklärte die Online-Durchsuchung von Computern, also deren staatliche Verwanzung, für gesetzlos. Staatliche Hacker hatten sich, an der Unverletzlichkeit der Wohnung und am Fernmeldegeheimnis vorbei, in private Computer hacken wollen. Auch diese Entscheidung gehört zu der Serie von Urteilen, die dem Gesetzgeber und den Sicherheitsbehörden sagen sollten, dass es einen unantastbaren Kernbereich privater Lebensführung gibt, den der Staat zu achten hat. Karlsruhe hat, wie sich zeigt, tauben Ohren gepredigt.

In seinem Urteil vom Juli 2007 zu den Kontostammdaten hat das Bundesverfassungsgericht zwar den Zugriff der Sicherheitsbehörden auf wenige Kontodaten im Ergebnis zugelassen. In der Begründung des Urteils zu den Kontostammdaten verbirgt sich freilich eine juristische Wiederauferstehung des Volkszählungsurteils von 1983. Dieses damals sensationelle und heute noch immer spektakuläre Urteil lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Der Staat darf zählen, aber nicht schnüffeln. Die Richter wandten sich damals gegen eine Gesellschaftsordnung, „in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“. Die Bürger, so hieß es weiter, sollen nicht befürchten müssen, dass „abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet und weitergegeben werden“. Das Grundgesetz, so die Richter, schütze deshalb den einzelnen Bürger „gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner Daten“.

Diese ausdrückliche Bezugnahme des Verfassungsgerichts im Juli 2007 auf dieses 24 Jahre alte Urteil, dessen Bestätigung und Betonung, ist nicht Nostalgie, sondern höchstrichterliches Programm – und vielleicht auch subtile Antwort auf die derzeit grassierende sicherheitspolitische Hysterie. Die Richter erklären, „den Einzelnen gegen informationsbezogene Maßnahmen, die für ihn weder überschaubar noch beherrschbar sind“, schützen zu wollen. Und dann fliegt ein Satz wie ein Pfeil Richtung Regierung und Parlament: „Daher wäre eine Sammlung der dem Grundrechtsschutz unterliegenden personenbezogenen Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbar Zwecken mit dem Grundgesetz nicht vereinbar“.

Das zielt gegen das Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung: Es sieht vor, dass von 2008 festgehalten wird, wer mit wem per Telefon, Handy oder E-Mail mit wem in Verbindung gestanden oder das Internet genutzt hat; bei Handy-Telefonaten und SMS soll auch der jeweilige Standort des Benutzers festgehalten werden. Das Bundesverfassungsgericht sagt ziemlich deutlich, was es davon hält: nicht viel. Und auch das

geplante Gesetz zur heimlichen Durchsuchung von privaten Computern wird sich am wiederbelebten Recht auf informationelle Selbstbestimmung messen lassen müssen.

Wer die vor allem von Schäuble betriebene Sicherheitsdebatte verfolgt und die Urteile des Bundesverfassungsgerichts daneben hält, der vermeint, zwei völlig verschiedene Realitäten zu erleben: Die von Karlsruhe und die von Berlin. Der Schäuble-Katalog tut so, als gäbe es die höchstrichterlichen Entscheidungen nicht, als handele es sich um unverbindliche richterliche Empfehlungen. Es bahnt sich, wenn auch nur ein Teil der Pläne Realität werden sollte, ein massiver Verfassungskonflikt an, der in dem Vorhaben der Union, persönliche Daten aller Bundesbürger (Fingerabdrücke und sonstige biometrische Angaben) zu speichern, kulminieren könnte. Karlsruhe hat mit den genannten Entscheidungen rechtsstaatliche Raster für die innere Sicherheit entwickelt. Der Gesetzgeber muss sich daran halten. Ein Minister, der Verfassungsschutzminister ist, auch.

Eigentlich wären Aktivitäten und Gesetzespläne, die mit der Verfassung kollidieren, ein Fall für den Verfassungsschutzbericht. Der Verfassungsschutzbericht heißt aber nicht deswegen so, weil er die Verfassung schützt, sondern weil er vom Bundesamt für Verfassungsschutz herausgegeben wird. Das Amt erstellt die Rohfassung, die dann vom Bundesinnenminister redigiert wird. Der Bericht ist also Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Er soll einen Beitrag zur geistig-politischen Auseinandersetzung mit den verschiedenen Formen des Extremismus leisten; das ist in Ordnung, das ist nicht unwichtig, man muss es nur wissen – um diesem Bericht nicht ein Gewicht einzuräumen, das ihm nicht unbedingt zukommt. Der Bericht sollte besser „Tätigkeitsbericht des Bundesamts für Verfassungsschutz“ heißen.

Echte Verfassungsschützer

Es fallen einem eine Anzahl von Organisationen, Verbänden und Bürgerinitiativen ein, die Grundrechte womöglich viel wirksamer schützen als der Verfassungsschutz. Das fängt bei Pro Asyl an und hört bei der Caritas nicht auf. Die echten Verfassungsschützer sind die engagierten Bürgerinnen und Bürger. Und der beste Verfassungsschutz ist ihre Zivilcourage. Der eigentliche Verfassungsschutzbericht wird im Übrigen nicht in Köln geschrieben, wo dieses Bundesamt seinen Sitz hat, auch nicht in Berlin, wo der Innenminister residiert. Der wahre Verfassungsschutzbericht wird, siehe oben, in Karlsruhe verfasst: Das Bundesverfassungsgericht schreibt mit seinen Entscheidungen den aussagekräftigen Report darüber, wie es um das Grundgesetz und um die Wahrung der Grundrechte in Deutschland bestellt ist. Kurz gesagt: nicht besonders. Das Lesen und Befolgen der Karlsruher Darlegungen fallen der Politik immer schwerer. Die Politik der inneren Sicherheit hat sich von Karlsruhe abgekoppelt – und das Gericht hat keinen Gerichtsvollzieher. Es ist auf den guten Willen der anderen Staatsgewalten angewiesen. Wenn dieser gute Wille nicht vorhanden ist, dann wäre dies eigentlich ein Fall für den Verfassungsschutz. Aber das zuständige Bundesamt kann ja schlecht, siehe oben, das ihm vorgesetzte Ministerium und die Regierung kontrollieren.

Wie der Verfassungsschutz arbeitet, mit welchen Mitteln und Methoden – das ist nicht Gegenstand des Verfassungsschutzberichts, aber immer wieder Gegenstand von Skandalen. Die Frage, wer also die Verfassung vor ihren Schützern schützt, ist bissig, aber wichtig. Die Geheimdienstkontrollleure des Bundestages? Sie sind gutwillig und fleißig, aber objektiv überfordert. Wenn der Geheimdienst, wie dies der Fall ist, immer mehr polizeiliche Aufgaben übernimmt, dann muss er künftig auch so kontrolliert werden wie die Polizei: durch die Justiz. Die Verrechtsstaatlichung des Verfassungsschutzes wäre also ein lohnendes Projekt zum Schutz der Verfassung.

Das steht nicht auf dem Programm der neuen Sicherheitspolitik. Im Gegenteil: geheime Ermittlungsmethoden werden ausgeweitet, die Kompetenz der Geheimdienste auch. Der Präventionsstaat muss, das liegt in seiner Logik, dem Bürger immer mehr Freiheit nehmen, um ihm dafür Sicherheit zu geben; das trägt den Zug zur Maßlosigkeit in sich, weil es nie genug Sicherheit gibt – an den sich überschlagenden Forderungen Schäubles ist das schon heute ablesbar. Und wenn der Präventionsstaat wirklich „alles tun muss“, um seine Bürger zu schützen (wie Schäuble und die Corona der Länderinnenminister von Union und SPD es behaupten), dann ist die Politik mit ihren derzeitigen exzessiven Sicherheitsmaßnahmen, die bereits die Grenzen der Rechtsgarantien des Strafrechts und der Unschuldsvermutung hinter sich lassen, noch lange nicht fertig: Wenn *alles* getan werden muss, dann dürfen, ja dann müssen solche *Gefahrpersonen* vorbeugend inhaftiert werden, die zwar noch keine schwere Straftat begangen haben, von denen aber die Behörden glauben, dass sie eine begehen könnten. Die Diskussion über eine solche Langzeit-Quarantäne hatten wir schon vor drei Jahren; der Innenminister hieß damals Otto Schily. Schäuble hat sie wieder aufgeköcht.

Und gibt es nicht geradezu eine Pflicht des Präventionsstaates, jedenfalls in den *ticking-bomb*-Fällen, zu *verschärften Vernehmungsmethoden* zu greifen? Auch das Folterverbot entstammt ja dem Strafrecht, ist also nach der herrschenden politischen Logik bei der Gefahrenabwehr nicht

relevant. Innenminister Schäuble verteidigt das Folterverbot grundsätzlich – und lockert es zugleich. Die deutschen Beamten sollen nicht selber die Stromkabel an die Hoden des Delinquenten halten. Wenn dieser aber von anderen und anderswo, in Guantanamo oder Afghanistan, auf diese Weise gesprächig gemacht worden ist, dann sollen die deutschen Behörden davon profitieren dürfen. Geld stinkt nicht, hat einst der römische Kaiser Vespasian gesagt, als er die Besteuerung der öffentlichen Toiletten einführte. Für den Innenminister sind es erfolgte Informationen, die angeblich nicht stinken.

Das deutsche Sicherheitsrecht verwandelt sich in ein Ausländerrecht. Es verfährt mit seinen Bürgern so, wie es seit Jahren mit den Migranten verfährt. Sie werden regelmäßig erkennungsdienstlich behandelt; mehr als hundert Millionen Einzeldaten sind im Ausländerzentralregister zum jederzeitigen Zugriff gespeichert. Das ist das Vorbild für das geplante Bundesmelderegister.

Die Ausländer- und Asylpolitik war ein Menetekel – die Beschränkung der Individualrechte, die Vereitelung des grundgesetzlich garantierten Rechtsschutzes, wurde dort vorexerziert: Der Rechtsschutz im Asylrecht ist kaum noch existent; und im Ausländerrecht gelten Ausländer grundsätzlich als verdächtig. Die Unschuldsvermutung ist hier längst abgeschafft. Ausländer werden wegen Straftaten abgeschoben, ohne dass sie wegen dieser Taten verurteilt worden sind. Die *Sicherheit der Bundesrepublik* genügt zur Rechtfertigung einschneidendster Maßnahmen.

Das Bild vom potentiell gefährlichen Individuum, das den neuen Präventionsstaat kennzeichnet, wurde im Ausländerrecht konturiert – im allgemeinen Polizeirecht wird es nun koloriert und multipliziert. Immerhin ist damit dem Gleichheitsgrundsatz Genüge getan: Im neuen Präventionsstaat sind alle Menschen Ausländer.

Über den Autor

Dr. jur. Heribert Prantl leitet die Redaktion Innenpolitik der Süddeutschen Zeitung