

Terrorismusbekämpfung in der 14. und 15. Legislaturperiode

Silke Bruchmüller

Inhaltübersicht

- I. Einleitung
- II. Rechtsstaat und Gewaltenteilung
- III. Gewaltenteilung in staatlichen Verfassungen
- IV. Gewaltenverschränkungen
- V. Fazit

I. Einleitung

„Der gestrige 11. September 2001 wird als ein schwarzer Tag für uns alle in die Geschichte eingehen. Noch heute sind wir fassungslos angesichts eines nie da gewesenen Terroranschlags auf das, was unsere Welt im Innersten zusammenhält.“¹

So äußerte sich der damalige Bundeskanzler *Gerhard Schröder* in einer Regierungserklärung zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika. Das Zitat macht deutlich, dass der internationale Terrorismus eine neue, bisher nicht da gewesene Dimension erreicht hatte, und die politischen Reaktionen darauf zu diesem Zeitpunkt noch völlig ungewiss waren.

Mit den Bombenanschlägen auf Nahverkehrszüge in Madrid 2004, auf Busse in London 2005 sowie dem vereitelten Terroranschlag am Frankfurter Flughafen 2006 hatte der Terrorismus auch Europa erreicht und gezieltes, effektives und schnelles Handeln seitens der Politik erforderlich gemacht. Die Verletzlichkeit der inneren Sicherheit wurde zum Gegenstand zahlreicher Debatten und das Bedürfnis nach Ge-

währleistung dieser Sicherheit in der Gesellschaft omnipräsent.

Deutschland reagierte auf die neue internationale Bedrohungslage unter der rot-grünen Koalition mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus – Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG)², wodurch insgesamt 20 Sicherheitsgesetze und Verordnungen geändert wurden. Exemplarisch dafür seien u.a. die Erweiterung der Befugnisse und Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes sowie die Einführung des Erfordernisses biometrischer Daten im Passwesen genannt.

Doch verbunden mit diesen dem Schutz der Bürger und der inneren Sicherheit dienenden Vorschriften sind auch Eingriffe in die Rechte und Freiheiten eines jeden einzelnen Bürgers. Kommt es dabei zu einem Duell – Sicherheit versus Freiheit? Oder kann die Balance zur Gewährleistung beider Güter gehalten werden?

Im Folgenden wird auf einige Vorgänge zur Terrorismusbekämpfung im Bereich der Gesetzgebung und deren Entwicklungen aus der 14. und 15. Legislaturperiode unter Bundeskanzler *Gerhard Schröder* eingegangen werden, insbesondere auf das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus. Es wird weiterhin dargestellt, in wieweit der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages (Ausschuss) an den Vorgängen von Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung beteiligt war und wie darauf basierend sein Einfluss im Hinblick auf innere Angelegenheiten bewertet werden kann.

¹ Regierungserklärung *Gerhard Schröders* vom 12. September 2001, abrufbar unter: www.documentarchiv.de/brd/2001/rede_schroeder_terror-usa.html (26. Februar 2009).

² BGBl. 2002 I, S. 361ff.

Noch vor dem 11. September 2001 gab es erste Bestrebungen, Gesetze im Hinblick auf den internationalen Terrorismus zu ändern. Zu erwähnen sind hier der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Straftaten der organisierten Kriminalität und des Terrorismus³, der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes⁴ (sog. Sicherheitspakt I) und die Erweiterung des § 129 StGB um die Qualifikation des § 129b StGB, die Strafbarkeit bei Unterstützung krimineller und terroristischer Vereinigungen im Ausland.⁵ Nach den Terroranschlägen in den USA kam es verstärkt zu Anträgen und Gesetzesvorschlägen, die den internationalen Terrorismus zum Gegenstand hatten.

II. Vorgänge im Jahr 2001

Unmittelbar nach den Terroranschlägen beschäftigten sich der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung intensiv mit dem internationalen Terrorismus und berieten die erforderlichen Reaktionen.

1. Resolutionsentwurf zu einer UN-Anti-Terror-Konvention

Schon wenige Tage nach den Anschlägen in New York und Washington wurde von der FDP ein Antrag mit dem Inhalt gestellt, die Bundesregierung solle auf der 56. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) mit den Partnern der Europäischen Union einen Resolutionsentwurf zur Verabschiedung einer weltweit verbindlichen VN-Anti-Terror-Konvention vorlegen.⁶

³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Straftaten der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus, Drucksache 14/6834 vom 29. August 2001.

⁴ Vgl. *Deutscher Bundesrat*, Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Vereinsgesetzes, Drucksache 724/01 vom 20. September 2001.

⁵ Vgl. *Deutscher Bundesrat*, 34. Strafrechtsänderungsgesetz - § 129b StGB (34. StrÄndG), Drucksache 725/01 vom 20. September 2001.

⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antrag für eine Anti-Terrorismus-Konvention der Vereinten Natio-

nen, Drucksache 17/6952 vom 25. September 2001.

Gegen die Stimmen von CDU, CSU, FDP und PDS wurde vom zuständigen Auswärtigen Ausschuss sowie vom Ausschuss die Empfehlung zur Ablehnung des Antrages gegeben,⁷ welcher der Bundestag folgte.

2. Terrorismusbekämpfungsgesetz

Im Gesetzentwurf zum TBG vom 8. November 2001 formulierte die Bundesregierung ein Maßnahmenpaket gegen die weltweite Bedrohung durch den Terrorismus, welcher mit logistischer Vernetzung und grenzüberschreitenden Strategien immer größere Ausmaße annimmt. Sicherheitsgesetze müssten dem internationalen Terrorismus angepasst werden, damit erforderliche Maßnahmen gegen Bedrohungslagen ergriffen werden können.⁸

Der Gesetzentwurf wurde dem Bundesrat zur fakultativen Stellungnahme nach Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG übermittelt. Dieser hatte daraufhin umfangreiche Änderungsvorschläge vorgelegt.⁹ Von der Speicherung von Daten Minderjähriger¹⁰ über die Einräumung eines Zugriffs der Staatsanwaltschaften auf das polizeiliche Informationssystem¹¹ bis hin zur Regelausweisung aufgrund eines Generalverdachtes von Aus-

nen, Drucksache 17/6952 vom 25. September 2001.

⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses, Drucksache 14/8866 vom 24. April 2002.

⁸ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Drucksache 14/7386 vom 8. November 2001.

⁹ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Drucksache 14/7727 vom 4. Dezember 2001.

¹⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn.9), Anlage 2 Stellungnahme des Bundesrates, 4. zu Artikel 1 Nr. 4a - neu - (§ 11 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG).

¹¹ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn.9), Anlage 2 Stellungnahme des Bundesrates, 11. Zu Artikel 10 Nr. 2a - neu - (§ 11 Abs. 4 Satz 2 - neu - BKAG).

ländern¹² vertrat der Bundesrat eine wesentlich weitreichendere Position als die Bundesregierung, welche in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme¹³ des Bundesrates diese Änderungsvorschläge als zu beträchtlich ablehnte.

Der Ausschuss riet in seiner Stellungnahme grundsätzlich zur Annahme des Gesetzentwurfes.¹⁴ Gleichzeitig wies er aber darauf hin, dass einige Aspekte im Gesetzentwurf sicherzustellen seien, z.B. die Präzisierung einiger Vorschriften des Ausländergesetzes, Bestimmungen zur Verweigerung des Flüchtlingsstatus und Vorschriften zur Weitergabe von Daten.¹⁵ Die gesamte Stellungnahme befasste sich ausschließlich mit ausländerspezifischen Kriterien und ging auf Fragen der Einschränkung von Freiheits- und Persönlichkeitsrechten nicht ein. Einzelheiten zu diesem Thema werden am Ende dieses Abschnitts erörtert.

Durch das TBG wurden u. a. das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), das Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG), das Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG), das Bundesgrenzschutzgesetz (BGSG), das Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), aber auch das Ausländergesetz (AuslG) und andere ausländerrechtliche Vorschriften geändert.¹⁶ Eine genauere Betrachtung der ausgeweiteten Kompetenzen erfolgt unter

¹² Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn.9), Anlage 2 Stellungnahme des Bundesrates, 16. Zu Artikel 11 Nr. 8 (§ 47 Abs. 2 Nr. 4 bis 6 - neu - AuslG).

¹³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, Drucksache 14/7754 vom 7. Dezember 2001.

¹⁴ Vgl. *Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Gesetz zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, BT-Drucksache 14/07386 vom 12. Dezember 2001.

¹⁵ Vgl. *Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe*, Stellungnahme zum Gesetz zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, Drucksache 14/07386 vom 12. Dezember 2001.

¹⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 8), S. 1.

Punkt V.2. (Vorgänge 2004: Evaluation des Terrorismusbekämpfungsgesetzes).

Als Veränderungen können exemplarisch genannt werden, dass Sicherheitsüberprüfungen im Luftverkehr nun strengeren Vorschriften unterliegen, sich in Sicherheitsbereichen eingesetztes Personal einem jährlichen Sicherheitscheck unterziehen muss, extremistisch ausgerichtete Religionsgemeinschaften verboten werden können, Ausweispapiere stärker auf computergestützte Identifizierung ausgerichtet sind und teilweise biometrische Merkmale enthalten. Zusätzlich wurden die Befugnisse der Sicherheitsbehörden erweitert.¹⁷

Auf besondere Kritik stieß die Aufnahme von biometrischen Merkmalen in die Personalausweispapiere: dies wurde als eine Art von Personenkennzeichen (PKZ) bezeichnet.¹⁸ Wie das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil von 1983 festgestellt hat, wären PKZ ein Schritt hin zu einer umfassenden Registrierung und Katalogisierung jedes einzelnen Bürgers und würden somit gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen, welches als Teil des Art. 2 GG sowohl Grundrecht als auch Menschenrecht ist.¹⁹

In einer Erklärung der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom Oktober 2001 heißt es:

Gegenwärtig wird ohne Rücksicht auf das grundrechtliche Übermaßverbot vorgeschlagen, was technisch möglich erscheint, anstatt zu prüfen, was wirklich geeignet und erforderlich ist.²⁰

¹⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 10), S. 1.

¹⁸ *Till Müller-Heidelberg*, Das Terrorismusbekämpfungsgesetz- Ein Erfolg der Terroristen, in: *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 159 (2002), S. 21-30 (S. 24); ferner Bundesbeauftragter für Datenschutz Peter Schaar, abrufbar unter: www.bundestag.de/aktuell/archiv/2007/innen_kw17/index.html (14. März 2009).

¹⁹ BVerfGE 65, 1 (41).

²⁰ Entschließung der 62. Konferenz vom 24.-26. Oktober 2001 in Münster, in: *Dokumente zu Datenschutz und Informationsfreiheit 2001*, S. 15, abrufbar unter: www.brandenburg.de/media/1666/doku2001.pdf (26. Februar 2009).

Weiterhin wird erwähnt, dass die Speicherung biometrischer Daten in Personalausweis und Pässen durch den technischen und zeitlichen Aufwand keine geeignete Maßnahme zur kurzfristigen Hilfe bei der Terrorbekämpfung darstelle.²¹

Die Befugnisenerweiterung der Sicherheitsbehörden durch das Gesetz verwischt die Grenzen ihrer Aufgabenbereiche. Die Trennung von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten, welche sich aus dem z.B. in § 2 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG und § 8 Abs. 3 BVerfSchG²² verankerten Trennungsgebot ergibt, ist nicht mehr gewährleistet, da mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz ein umfassender Informationsaustausch zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten ermöglicht wurde.²³

Polizeibehörden unterstützen die Staatsanwaltschaft bei der Strafverfolgung und sind mit der Gefahrenabwehr betraut.²⁴ Hingegen ist der Bundesnachrichtendienst als Auslandsgeheimdienst mit der Verhinderung von Angriffen von außen²⁵ und der Verfassungsschutz als Inlandsgeheimdienst mit Vorermittlungen über allgemeine, den Staat bedrohende Gefährdungen durch verfassungsfeindliche Bestrebungen betraut.²⁶ Mit Erweiterung des § 8 BVerfSchG durch das TBG von 2002 ist die Einholung von personenbezogenen Informationen über Konten, Konteninhaber, Geldbewegungen, Postverbindungen und Benutzung von Flugzeugen möglich. Eine Benachrichtigung des Betroffenen muss

nicht erfolgen.²⁷ Ob die Einholung von Informationen über den Betroffenen weitreichende Konsequenzen für diesen hat, z.B. Verweigerung von Krediten, da generell keine Kooperation mit mutmaßlichen Terroristen erfolgt, bleibt ungeklärt.

Abschließend zu diesen umfassenden Befugnisenerweiterungen und Informationsaustauschen kann von Doppel- und Dreifachkompetenzen verschiedener Behörden für den gleichen Gegenstand gesprochen werden.²⁸

Der Gesetzentwurf erscheint problematisch hinsichtlich der Freiheits- und Persönlichkeitsrechte, welche Grundrechte unserer Verfassung sind. Als zentrales Grundrecht gilt hier das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Dieses enthält u.a. das Recht der Selbstbewahrung, welches die Privatsphäre – also die räumliche und soziale Rückzugsmöglichkeit – schützt. Weiterhin ist das informationelle Selbstbestimmungsrecht Teil des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts.²⁹ Demnach hat jeder grundsätzlich das Recht selbst zu entscheiden „wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.“³⁰ Bei Einholung von Informationen wie Postverbindungen u. ä. sowie bei der Weitergabe von persönlichen Daten zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, könnten diese Rechte verletzt sein.

Weiterhin ist die Freiheit der Person in Art. 2 GG ein Menschenrecht, welches auch in Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) existiert.³¹ Die möglichen Verletzungen von Freiheitsrechten sind dementsprechend auch eine Ange-

²¹ Entschließung der 62. Konferenz vom 24.-26. Oktober 2001 in Münster (Fn. 20), S. 17.

²² Vgl. Dr. Karsten Baumann, Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot?, in: DVBl. 13 (2005), 798–805 (801, 803).

²³ Müller-Heidelberg (Fn. 18), S. 3.

²⁴ § 1 Bundespolizeigesetz (BPolG), § 163 Strafprozessordnung (StPO), § 152 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) sowie die Polizeigesetze der Länder.

²⁵ § 1 Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz).

²⁶ §§ 1, 3 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG).

²⁷ § 8 Abs. 9 BVerfSchG.

²⁸ Müller-Heidelberg (Fn. 18), S. 3.

²⁹ Hans D. Jarass in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 8. Auflage 2006, Art. Rn 44ff.

³⁰ BVerfGE 65, 1 (41).

³¹ Erläuterungen zu Art. 1 AEMR, abrufbar unter: www.humanrights.ch/home/front_content.php?idcat=7&idart=83&lang=1 (26. Februar 2009).

legenheit des Ausschusses im Bundestag. Dennoch sind der Stellungnahme hinsichtlich dieser Aspekte keine Äußerungen zu entnehmen. Hieraus könnte möglicherweise geschlussfolgert werden, der Ausschuss habe in diesem Fall Menschenrechte als außenpolitische Thematik verstanden. So könnten Äußerungen des Ausschusses über sein grundsätzliches Aufgabenverständnis aufgefasst werden, in denen er den Menschenrechtsschutz auf globaler Ebene als „besonders wichtig“ bezeichnet.³² Dazu wird weiter ausgeführt, der neue VN-Menschenrechtsrat solle unter Berücksichtigung der hervorragenden Arbeit der bislang tätigen Menschenrechtskommission auf neuen Wegen effiziente Menschenrechtsstandards setzen, die Durchsetzung der Menschenrechte global fördern und den Menschenrechtsschutz verstärken. Deutschland komme als Mitglied des VN-Menschenrats eine wichtige Aufgabe zu – in der Zusammenarbeit mit Ländern aus allen Weltreligionen, mit unterschiedlichen Interessen und Traditionen müsse ein globales Menschenrechtsverständnis entstehen, als Grundlage für eine gerechte und friedliche Weltordnung. Mit dieser Äußerung seitens des Ausschusses wird dessen Positionierung deutlich – er sieht seinen Aufgabenbereich keineswegs auf Deutschland begrenzt.

Es wird seit Jahren kritisiert, dass eine Auseinandersetzung mit der von der Bundesregierung betriebenen Menschenrechtspolitik fehlt, „Unbequemes“ werde zu oft ausgelassen.³³ Dies zeigt wiederum eine andere Kritikperspektive – die Bundesre-

gierung wolle sich nicht näher mit eigenen Defiziten in der Menschenrechtspolitik beschäftigen. Amnesty International warnt sogar, dass mit dieser Haltung der Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik letztlich zu einem Dokument werden kann, mit dem sie selber die Widersprüche ihrer Menschenrechtspolitik dokumentiert.

Die mangelnde Stellungnahme durch den Ausschuss könnte auch darin begründet liegen, dass die Grund- und Bürgerrechte des Grundgesetzes den Rekurs auf die Menschenrechte innerhalb Deutschlands als weniger notwendig erscheinen lassen und die Menschenrechte daher nicht weiter erörterungsbedürftig seien. Ferner sind Menschenrechtsanfragen Gegenstand einer Vielzahl von mündlichen und schriftlichen Anfragen einzelner Abgeordneter und gegebenenfalls Großen Anfragen der Fraktionen und Gruppen an die Bundesregierung; deren Erörterung also anderweitig gesichert.

Auch der federführende Innenausschuss geht in seiner positiven Beschlussempfehlung³⁴ nicht auf die Gefährdung der Freiheits- und Persönlichkeitsrechte ein. So äußerte sich der Abgeordnete *Wiefelspütz* als Berichterstatter der Beschlussempfehlung und des Berichts des Innenausschusses dahingehend, dass verantwortliche Politik damit beginne, die Wirklichkeit zur Kenntnis zu nehmen, auch dann, wenn sie tragisch sei. Bezug nahm er damit auf die Ereignisse vom 11. September. Das umfassende Sicherheitsgesetz sei Ausdruck einer verantwortungsvollen Politik und sei in jedem Detail uneingeschränkt rechtsstaatlich. Ferner sei dies ein Gesetz, das von Kompetenz, Gestaltungskraft und Verantwortung zeuge.³⁵

Vor diesem Hintergrund der vollen Akzeptanz des Gesetzes durch den Innenaus-

³² Informationsbroschüre Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, abrufbar unter: www.bundestag.de/interakt/infomat/flyer/downloads/flyer_a17_download.pdf, S. 3 (14. März 2009).

³³ Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am 8. Oktober 2008, Stellungnahme von Amnesty International zum 8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen, abrufbar unter: www.bundestag.de/ausschuesse/a17/anhoeerungen/bericht8/stellungn/Lochbihler_I.pdf (14. März 2009).

³⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung des Innenausschusses, Drucksache 14/7830 vom 12. Dezember 2001.

³⁵ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Stenographischer Bericht 209. Sitzung, Plenarprotokoll 14/209 vom 14. Dezember 2001.

schuss erscheint dann die fehlende Auseinandersetzung mit möglichen Grundrechtsverletzungen nicht weiter verwunderlich.

Das Gesetz zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus³⁶ (sog. Sicherheitspaket II) ist unter Zustimmung des Bundestags sowie des Bunderats am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.³⁷

3. Strategische Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik

Ende 2001 stellten Abgeordnete der CDU/CSU einen Antrag, der sich mit der strategischen Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik auf die internationale Terrorismusbekämpfung bezog.³⁸ In diesem Antrag wurde einerseits formuliert, die Entwicklungshilfe müsse sich als Teil der neuen Weltordnungspolitik verstehen und andererseits erklärt, die finanziell und konzeptionell vernachlässigte Entwicklungspolitik sei verbesserungsbedürftig. Gefordert wurde eine Strategie der deutschen Entwicklungspolitik und deren stärkeren Verzahnung mit der Außen- und Sicherheitspolitik. Außerdem müsse geklärt werden, mit welchen Maßnahmen die Entwicklungshilfe zur Terrorprävention beitragen soll.³⁹ Dieser Antrag wurde vom Bundestag auf Empfehlung des federführenden Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der mitberatenden Ausschüsse, darunter der Ausschuss, abgelehnt.⁴⁰

³⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 8).

³⁷ BGBl. 2002 I, S. 395.

³⁸ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antrag, Strategische Neuausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik auf die internationale Terrorismusbekämpfung, Drucksache 14/7609 vom 26. November 2001.

³⁹ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 38).

⁴⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Drucksache 14/9316 vom 7. Juni 2002.

III. Vorgänge im Jahr 2002

Auch 2002 kam es erneut zu zahlreichen terroristischen Akten, genannt sei z.B. der Bombenanschlag auf der indonesischen Insel Bali. Mit international abgestimmten Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung sollte die Bedrohung durch terroristische Bombenanschläge vermindert werden. Der Entwurf des Vertragsgesetzes zum Internationalen Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge schuf die Voraussetzung für die Ratifizierung dieses Übereinkommens.⁴¹ Mit ihm sollte die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Bombenanschläge weltweit ermöglicht und potentielle Täter vor derartigen Handlungen abgeschreckt werden.⁴²

Der Bundestag ist der Beschlussempfehlung des federführenden Rechtsausschusses und der mitberatenden Ausschüsse⁴³ gefolgt und hat den Entwurf angenommen.⁴⁴ Gleichmaßen hat der Bundesrat den Gesetzentwurf der Bundesregierung unverändert angenommen⁴⁵, so dass das Gesetz am 11. Oktober 2002 verkündet werden konnte.⁴⁶

⁴¹ Vgl. *Bundesrat*, Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, Drucksache 327/02 vom 19. April 2002.

⁴² Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, Drucksache 14/9198 vom 3. Juni 2002.

⁴³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Drucksache 14/9424 vom 12. Juni 2002.

⁴⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Stenographischer Bericht, 242. Sitzung, Plenarprotokoll 14/242 vom 13. Juni 2002, S. 24240.

⁴⁵ Vgl. *Bundesrat*, Gesetzesbeschluss des Bundesrates, Drucksache 536/02 (Beschluss) vom 7. Juli 2002.

⁴⁶ BGBl. 2002 II, S. 2506.

VI. Vorgänge im Jahr 2003

Ende 2002 und im darauffolgenden Jahr kam es zu einer ganzen Reihe von Anträgen und zwei neuen Gesetzesbeschlüssen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.

1. Sicherheitsnetz zum Schutze der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen

Ein Antrag der CDU/CSU richtete sich auf die Schaffung eines umfassenden rechtlichen und administrativen Sicherheitsnetzes zum Schutze der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen im Bundesgebiet.⁴⁷ Der beratende Innenausschuss führte zu diesem Antrag aus, die darin formulierten Forderungen nach einem ressortübergreifendem Terrorismusgesetz und die Schaffung einer umfassenden Sicherheitsarchitektur seien überholt. Begründet wurde dies mit der Erfüllung der Bestimmungen im Gesetz zur Terrorismusbekämpfung.⁴⁸ Ferner hatte sich auch der Ausschuss gegen die Annahme des Antrages gewendet, eine Stellungnahme dazu wurde aber nicht abgegeben.⁴⁹ Der Bundestag folgte der Empfehlung der Ausschüsse und lehnte den Antrag ab.⁵⁰

2. Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung

Bereits im März 2003 stellten Abgeordnete der CDU/CSU einen weiteren Antrag, der sich mit der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung auseinandersetzte. Die

Abgeordneten warfen der Bundesregierung vor, den Verpflichtungen trotz Fristablauf nicht nachgekommen zu sein. Der entsprechende Rahmenbeschluss⁵¹ enthielt u.a. in Art. 1 die Verpflichtung, auch Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit gleichwohl schlimmere Akte des Terrors als terroristische Straftaten einzustufen, wenn beispielsweise die Einschüchterung der Bevölkerung in schwerwiegender Weise vorliege. Ebenso sei es wichtig, terroristische Straftaten mit angemessenen und abschreckenden Sanktionen zu belegen.⁵²

Folglich forderten die Abgeordneten die Bundesregierung auf, den Verpflichtungen aus dem Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 nachzukommen und § 129a StGB entsprechend umzugestalten.⁵³

Im April kam es zu einem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und Änderung anderer Gesetze seitens der Regierung.⁵⁴ In diesem Gesetzentwurf wurden sowohl das Strafgesetzbuch (StGB), das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) als auch die Strafprozessordnung (StPO) angepasst bzw. erweitert.⁵⁵ § 129a StGB wurde umfassend reformiert.

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses wurde der Katalog des § 129a Abs. 2 StGB um Nr. 2 erweitert, was u.a. folgende Regelungen beinhaltet:

- Computersabotage gem. § 303b
Sie beinhaltet die Störung (Zerstörung, Beseitigung, Unbrauchbarmachung)

⁴⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antrag, Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen, Drucksache 15/218 vom 17. Dezember 2002.

⁴⁸ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drucksache 15/990 vom 19. Mai 2003, S. 3.

⁴⁹ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 48) S. 3.

⁵⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Stenographischer Bericht, 46. Sitzung, Plenarprotokoll 15/46 vom 22. Mai 2003, S. 3875.

⁵¹ ABl. EG Nr. L 164/3.

⁵² Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antrag, Verpflichtung aus dem EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung zügig erfüllen, Drucksache 15/540 vom 11. März 2003.

⁵³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, (Fn. 52).

⁵⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und Änderung anderer Gesetze, Drucksache 15/813 vom 8. April 2003.

⁵⁵ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 54), S. 3-4.

von Datenverarbeitungsanlagen von Unternehmen oder Behörden. Auch erfasst ist die Unterdrückung von Daten in einer Datenverarbeitungsanlage.⁵⁶

- Zerstörung von Bauwerken gem. § 305
Dies beinhaltet die teilweise oder völlige Zerstörung von Bauwerken, zu denen auch Gebäude, Straßen, Schiffe, Eisenbahnen, Schienen einer Eisenbahn und der Unterbau der Gleise gehören.⁵⁷
- Störung von Kommunikationsanlagen gem. § 317 I
Sie beinhaltet die Veränderung, Zerstörung oder Beschädigung von Telekommunikationsanlagen. Hierunter fallen auch optische Signalanlagen, wenn diese öffentlichen Zwecken dienen.⁵⁸

Eingefügt wurden § 129a Abs. 2 Nr. 1, 3, 4 und 5:

- Strafbarkeit der Androhung von in § 129 Abs. 1, 2 bezeichneten Straftaten
Zufügung schwerer körperlicher oder seelischer Schäden (in § 129a Abs. 2 Nr. 1). Bereits die Androhung aller Katalogtaten können mit bis zu fünf Jahren bestraft werden;⁵⁹ besonders der in § 226 bezeichneten Art (Verlust von Gehör, Seefähigkeit, Sprechvermögen, eines wichtigen Körperteils)⁶⁰.
- Strafrahmenanhebung für Unterstützung und Werbung
Die Werbung und Unterstützung ist wie bisher strafbar, aber mit einer erhöhten Strafandrohung. Die Höchststrafe für die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung liegt jetzt bei

zehn Jahren. Im EU-Rahmenbeschluss vorgegeben waren acht Jahre.⁶¹

Über die Änderung des § 129a StGB hinaus wurde der § 129b StGB neu eingefügt. Dieser Paragraph erstreckt die Anwendung des Vereinigungsstrafrechts durch Verweis auf die § 129 und § 129a StGB auch auf *ausländische* terroristische und kriminelle Vereinigungen.⁶²

Zu dem oben erläuterten Antrag der CDU/CSU sowie zum Gesetzentwurf der Bundesregierung wurde vom zuständigen Rechtsausschuss gemeinsam Stellung genommen. Der Antrag enthielt Forderungen, die im Gesetzentwurf bereits vollständig enthalten waren. Der Rechtsausschuss lehnte in Übereinstimmung mit den beratenden Ausschüssen den Antrag der CDU/CSU⁶³ ab und nahm den Gesetzentwurf zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates⁶⁴ an. Bei beiden Vorgängen war der Ausschuss mitberatend tätig, eine Stellungnahme liegt jedoch nicht vor.

Nach der Annahme des Gesetzentwurfs zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und Änderung anderer Gesetze durch den Bundestag wurde dieser dem Bundesrat unverzüglich weitergeleitet. Der verantwortliche Rechtsausschuss und der Ausschuss für Innere Angelegenheiten des Bundesrates hielten den Gesetzentwurf bzgl. der Sympathiewerbung von kriminellen bzw. terroristischen Vereinigungen für nicht progressiv genug. Sie beklagten die rechtliche Handhabung bei Straftaten, die zuvor zur Annahme terroristischer Vereinigungen geführt hatten: durch die Änderung des StGB falle diese

⁵⁶ Thomas Fischer, Beck'sche Kurzkommentare Band 10 – Strafgesetzbuch, 55. Auflage 2008, § 129a Rn 10.

⁵⁷ Fischer (Fn. 56), Rn 10.

⁵⁸ Fischer (Fn. 56), Rn 10.

⁵⁹ Fischer (Fn. 56), Rn 7, 8.

⁶⁰ Fischer (Fn. 56), Rn 9.

⁶¹ Fischer (Fn. 56), Rn 20.

⁶² Thomas Netz, Die Strafbarkeit ausländischer terroristischer Vereinigungen, Straf- und verfassungsrechtliche Probleme des § 129b StGB unter Berücksichtigung der Änderungen im Vereinigungsstrafrecht (§§ 129, 129a StGB), 2008.

⁶³ Vgl. Deutscher Bundestag (Fn. 53).

⁶⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (Fn. 54).

Annahme nun weg.⁶⁵ Daraufhin wurde der Vermittlungsausschuss einberufen, den Gesetzentwurf zu überarbeiten.⁶⁶ Es kam zu keinem Einigungsvorschlag zwischen Bundesrat und Bundestag.⁶⁷

Jedoch führte der Einwand Bayerns,⁶⁸ der Gesetzentwurf schwäche die rechtlichen Handhaben zur Terrorismusbekämpfung, zum Einspruch des Bundesrates gegen das Gesetzesvorhaben gem. Art. 77 Abs. 3 GG.⁶⁹

Nachfolgend wurde der Einspruch vom Bundestag gem. Art. 77 Abs. 4 GG zurückgewiesen.⁷⁰ Das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und Änderung anderer Gesetze trat am 28. Dezember 2003 in Kraft.⁷¹

3. Gesetz zum Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

Weiterhin kam es im Mai 2003 zum Entwurf eines Gesetzes durch die Bundesregierung zum Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.⁷² Das Ver-

tragsgesetz, welches erforderliche Voraussetzung des Inkrafttretens bzw. der Ratifikation des Internationalen Übereinkommens ist, wurde von den zuständigen Ausschüssen im Bundesrat⁷³ und Bundestag⁷⁴ zur Annahme empfohlen. Das Gesetz trat schließlich am 17. Juli 2004 in Kraft.⁷⁵

V. Vorgänge im Jahre 2004

1. Türkisch- deutsche Zusammenarbeit

Am 12. März 2004 wurde dem Bundesrat der Gesetzentwurf zum Abkommen vom 3. März 2003 zwischen Deutschland und der Türkei über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung, insbesondere des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität, vorgelegt.⁷⁶ Das Gesetz – nötige Voraussetzung für die Ratifikation des Abkommens zwischen der Türkei und Deutschland –, das die Wirksamkeit der Zusammenarbeit bei grenzüberschreitender Kriminalität zwischen beiden Ländern stärken soll,⁷⁷ wurde ohne Beanstandung durch den Bundesrat gebilligt,⁷⁸ und vom Bundestag im Einklang mit der Beschlussempfehlung⁷⁹ des

Finanzierung des Terrorismus, Drucksache 377/03 vom 30. Mai 2003.

⁶⁵ Vgl. *Bundesrat*, Empfehlung der Ausschüsse, Drucksache 738/1/03 vom 27. Oktober 2003.

⁶⁶ Vgl. *Bundesrat*, Stenografischer Bericht, 793. Sitzung, Plenarprotokoll 793 vom 7. November 2003.

⁶⁷ Vgl. *Bundesrat*, Mitteilung des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses, Drucksache 855/03 vom 14. November 2003.

⁶⁸ Vgl. *Bundesrat*, Antrag des Freistaates Bayern, Drucksache 855/1/03 vom 27. November 2003.

⁶⁹ Vgl. *Bundesrat*, Einspruch des Bundesrates, Drucksache 855/03 (Beschluss) vom 28. November 2003.

⁷⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Stenographischer Bericht, 84. Sitzung, Plenarprotokoll 15/84 vom 19. Dezember 2003.

⁷¹ BGBl. 2003 I, S. 2836.

⁷² Vgl. *Bundesrat*, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der

⁷³ Vgl. *Bundesrat*, Empfehlungen der Ausschüsse, Drucksache 813/1/03 vom 18. November 2003.

⁷⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Drucksache 15/1863 vom 3. November 2003.

⁷⁵ BGBl. 2003 II, S. 1923.

⁷⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf zu dem Abkommen vom 3. März 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Türkei über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung, insbesondere des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität, Drucksache 15/2724 vom 17. März 2004.

⁷⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 76).

⁷⁸ Vgl. *Bundesrat*, Stellungnahme des Bundesrates, Drucksache 83/04 (Beschluss) vom 12. März 2004.

⁷⁹ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drucksache 15/2994 vom 24. April 2004.

Innenausschusses angenommen.⁸⁰ Das Gesetz trat am 19. September 2004 in Kraft.⁸¹

2. Evaluation des Terrorismusbekämpfungsgesetzes

Im Juni 2004, zweieinhalb Jahren nach Inkrafttreten des TBG, forderten Abgeordnete der FDP die Bundesregierung auf, einen Evaluationsbericht über die Qualität und Effektivität der getroffenen Maßnahmen im Rahmen des TBG vorzulegen. Die Einzelmaßnahmen, so die Forderung im Antrag, sowie ihre Summe dürften nicht die Qualität des liberalen Verfassungsstaates gefährden, weshalb ein Evaluationsbericht von Nöten sei.⁸² Art. 2 Abs. 3 TBG sieht eine rechtzeitige und intensive Evaluation der geschaffenen Befugnisse vor, da einzelne Befugnisse auf fünf Jahre befristet waren.⁸³

Laut der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Akustischen Wohnraumüberwachung im März des Jahres 2004 müssen Regelungen, bei deren Erlass hinsichtlich ihrer Tatsachengrundlagen und der vermutlichen Folgen unausräumbare Ungewissheiten bestehen, zusätzlich vom Gesetzgeber beobachtet und im Nachhinein eventuelle Fehlprognosen korrigiert werden.⁸⁴

Sieben Monate später, im Januar 2005, war in der Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu lesen, dass der Antrag in allen mitberatenden Ausschüssen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen von FDP und CDU abgelehnt wurde. In der Beratung des Innenausschusses hatte sich die CDU der Forderung der FDP

angeschlossen und sah es auch als notwendig an, dass es zu einer Evaluation beider Sicherheitspakete kommt, um ein ganzheitliches Bild ihrer Effizienz zu erhalten.⁸⁵ Die SPD und Bündnis 90/Die Grünen lehnten den Antrag als überflüssig ab, da die Bundesregierung ihrer Evaluationspflicht zu Beginn des Jahres 2006 ohnehin nachkommen würde.⁸⁶

Um diesen Vorgang vollständig betrachten zu können, wird auf einige Aspekte nach der 15. Legislaturperiode eingegangen werden. Nach den Bundestagswahlen im September 2005 nahm die Große Koalition aus CDU und SPD im November 2005 die Geschäfte auf. Am Ende des Jahres 2006 legte die Bundesregierung einen Sicherheitsbericht⁸⁷ vor, der nach eigenen Angaben die Evaluationspflicht aus Artikel 22 TBG erfüllt.⁸⁸ Sowohl die Oppositionsfraktionen (Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke) als auch Sachverständige verneinten dies. Im Bericht werde die verwendete Datenbasis nicht offengelegt⁸⁹, eine nachhaltige Bewertung der Wirksamkeit der Eingriffbefugnisse, also der Nachweis der Erforderlichkeit der evaluierten Maßnahmen, sei nicht möglich. Weiterhin könne die Ob-

⁸⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Stenographischer Bericht, 105. Sitzung, Plenarprotokoll 15/105, S. 9475.

⁸¹ BGBl. 2004 II, S. 1483.

⁸² Zum Antrag der FDP, vgl. *Deutscher Bundestag*, Evaluationsbericht zu dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorlegen, Drucksache 15/3386.

⁸³ Art. 22 Abs. 3 TBG: Die Neuregelungen sind vor Ablauf der Befristung zu evaluieren.

⁸⁴ BVerfGE 109, 279 (380 f.).

⁸⁵ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drucksache 15/4694 vom 21. Januar 2005, S. 4.

⁸⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 85), S. 4.

⁸⁷ Abrufbar unter: www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2006/2_Periodischer_Sicherheitsbericht/2_Periodischer_Sicherheitsbericht_Langfassung_de,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2_Periodischer_Sicherheitsbericht_Langfassung_de.pdf (26. Februar 2009).

⁸⁸ *Sven Lüders*, Die Ausweitung der Kampfzone, abrufbar unter: www.humanistischeunion.de/themen/innere_sicherheit/terror/anti_terror_details/back/anti-terror-kampf/article/die-ausweitung-der-kampfzone/ (26. Februar 2009).

⁸⁹ Vgl. *Deutscher Anwaltsverein*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes – Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, abrufbar unter: www.anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/2006-56.pdf, S. 6 (26. Februar 2009).

ektivität der Evaluation angezweifelt werden, da die Evaluationskriterien vom Bundesinnenministerium und nicht von einer unabhängigen Stelle festgelegt wurden.

Wesentliche Ergebnisse der Evaluation:

1. Das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und der Militärische Abschirmdienst (MAD) erhielten einen Beobachtungsauftrag zu völkerverständigungswidrigen Bestrebungen.⁹⁰ Der verbesserte Informationsstand über extremistische Organisationen ermöglichte 2003 ein Betätigungsverbot der antijüdischen/antiisraelischen „Hizb ut-Tahrir“.⁹¹
2. Das BfV, der MAD und der BND wurden befugt, Auskünfte über Verbindungs- und Nutzungsdaten von Telekommunikations- und Teledienstunternehmen einzuholen.⁹² Mit Hilfe dieser Informationen konnten über Gesprächskontakte Strukturen des islamistischen Terrorismus aufgespürt werden.⁹³
3. Das BfV und der BND können zusätzlich von Banken Informationen über Konten verlangen.⁹⁴ Derartige Auskünfte waren ausschlaggebend für die Aufklärung des Finanzierungsnetzwerks der Hamas in Europa sowie deren personellen Verflechtungen. Konkret zu nennen ist das Verbot des Spendensammelvereins „Al Aqsa e.V.“ durch das Bundesministerium des Innern am 5. August 2002.⁹⁵
4. Das BfV erhielt weiter ein Auskunftsrecht gegenüber der Deutschen Post zu Postfächern, sonstigen Umständen des Postverkehrs und gegenüber Luftfahrtunternehmen.⁹⁶ Mit den Auskünften der entsprechenden Unternehmen konnten Anhaltspunkte für Reisebewegungen islamistischer Terroristen aufgedeckt werden.⁹⁷
5. Der BND und der MAD dürfen Geräte (IMSI-Catcher) einsetzen, um die International Mobile Subscriber Identity eines Mobilfunktelefons auszulesen. Damit können der Standort der Zielperson ermittelt sowie ihre Gespräche mitgehört werden.⁹⁸ Mit diesen Befugnissen ist es möglich, unbekannte Mobilfunknummern zu ermitteln und Telefonüberwachungen vorzunehmen.⁹⁹
6. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Aufgabe erhalten, in einem erweiterten Umfang Informationen an das BfV weiter zu leiten.¹⁰⁰ Das Informationsaufkommen hat sich hierdurch mehr als verdoppelt.¹⁰¹
7. Das BKA kann zu Auswertungszwecken auch bei nicht-polizeilichen Stellen Informationen anfordern („Büroabklärung“), ohne sich zuvor an andere Polizeibehörden wenden zu müssen.¹⁰² Vorzug der Direktanfragen ist, dass Informationen schneller und mit geringerem Aufwand beschafft werden.¹⁰³

musbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen (Fn. 91), S. 4.

⁹⁰ § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 Satz 2 MADG.

⁹¹ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen, S. 3, abrufbar unter: www.bmi.bund.de (26. Februar 2009).

⁹² § 8 Abs. 8 BVerfSchG, § 10 Abs. 3 MADG, § 8 Abs. 3a BNDG.

⁹³ Bericht der Bundesregierung (Fn. 91), S. 3.

⁹⁴ § 8 Abs. 5 BVerfSchG, § 2 Abs. 1a BNDG.

⁹⁵ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terroris-

⁹⁶ § 8 Abs. 7 BVerfSchG.

⁹⁷ Bericht der Bundesregierung (Fn. 91), S. 4.

⁹⁸ § 9 Abs. 4 BVerfSchG, Verweisungen in MADG § 5 und BNDG § 3 Satz 2.

⁹⁹ Fakten zur Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, S. 3, abrufbar unter: www.bmi.bund.de (26. Februar 2009).

¹⁰⁰ § 18 Abs. 1a BVerfSchG.

¹⁰¹ Fakten zur Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Fn. 99), S. 3.

¹⁰² § 7 Abs. 2 BKAG.

¹⁰³ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terroris-

Zum Evaluationsbericht, der sich selbst zuschreibt, dem Schutz der Menschen und ihren Freiheiten zu dienen und in dem nur solche Eingriffe in Grundrechte für gerechtfertigt gehalten werden, die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig¹⁰⁴ sind, nahm der Ausschuss keine Stellung.

3. Anti-Terror-Datei-Gesetz

Die Länder Niedersachsen, Bayern, Saarland und Thüringen brachten im Oktober 2004 den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus im Deutschen Bundestag ein.¹⁰⁵ Idee des Entwurfs war die Gewährleistung eines reibungslosen und schnellen Informationsaustauschs zwischen Bund und Ländern zur effektiven Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben.¹⁰⁶

Der zuständige Ausschuss für die Beratung im Bundestag war der Innenausschuss. Dieser lehnte mit der Mehrheit von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gegen die Stimmen der CDU/CSU den Gesetzesvorschlag mit der Begründung ab,¹⁰⁷ der Entwurf weise Schwächen bei Datenschutz

und Praktikabilität als Volltext¹⁰⁸ oder Indexdatei¹⁰⁹ auf.¹¹⁰ Ebenfalls empfahl der mitberatende Ausschuss die Ablehnung des Entwurfes.¹¹¹ Der Gesetzentwurf des Bundesrates wurde im September 2005 vom Bundestag durch schriftlichen Bericht (Unterrichtung) abgelehnt.¹¹²

In der 16. Legislaturperiode unter Bundeskanzlerin *Merkel* wurde die Idee der Anti-Terror-Datei wieder aufgegriffen und mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder¹¹³ (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom Bundestag angenommen. Das Gesetz trat am Ende des Jahres 2006 in Kraft.¹¹⁴

VI. Aufgaben und Entwicklung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die ständigen Ausschüsse des Bundestages sind nach § 62 Abs. 1 Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) vorbereitende Beschlussorgane. Sie erörtern, diskutieren und überarbeiten Gesetzesentwürfe und geben Beschlussempfehlungen ab. Die fachliche Arbeit im Gesetzgebungsprozess liegt also in den einzelnen Ausschüssen.¹¹⁵

musbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen (Fn. 91), S. 4.

¹⁰⁴ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen (Fn. 91), S. 3.

¹⁰⁵ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus, Drucksache 15/4413 vom 15. Oktober 2004.

¹⁰⁶ Vgl. *Bundesrat*, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus, Drucksache 657/04 vom 1. September 2004.

¹⁰⁷ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Drucksache 15/5239 vom 12. April 2005.

¹⁰⁸ Enthält sämtlich gespeicherte Daten.

¹⁰⁹ Nur eine Übersicht der Daten, Daten sind an einem andern Ort gespeichert.

¹¹⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates Drucksache 15/4413, Drucksache 15/5239 vom 12. April 2005.

¹¹¹ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates Drucksache 15/4413 (Fn. 110), S. 3.

¹¹² Vgl. *Bundesrat*, Unterrichtung durch den Bundestag, Drucksache 647/05 vom 2. September 2005.

¹¹³ Vgl. *Bundesrat*, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 672/06 vom 22. September 2006.

¹¹⁴ BGBl. 2006 I, S. 3409.

¹¹⁵ *Wolfgang Zeh*, Parlamentarisches Verfahren, in: *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch*

1. *Der Ausschuss bis 1998*

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe war bis 1998 Unterausschuss und nahm nur gutachterlich zu menschenrechtsrelevanten Themen gegenüber dem Auswärtigen Ausschuss Stellung. Zum Arbeitsprogramm des Ausschusses gehörte die Erörterung der Menschenrechtsberichte der Bundesregierung und die Erarbeitung eigener Berichte zur Lage der Menschenrechte, welche in enger Zusammenarbeit mit Menschenrechtsorganisationen standen. Weiterhin gehörten auch Fragen des materiellen Völkerrechts in Bezug auf Menschenrechte und die Beratung geeigneter Schritte zur Behebung konkreter Menschenrechtsverletzungen zu den Aufgaben.¹¹⁶

Grenzen bestanden für den Ausschuss darin, dass er keine eigenständigen Sachbeschlüsse mit verbindlicher Auswirkung ausarbeiten konnte und dem Parlament keine eigenen Beschlussempfehlungen vorlegen durfte. Ferner war das Arbeitspensum durch zeitliche und personelle Kapazitäten beschränkt. In der 14. Legislaturperiode hatte der Ausschuss 15 Mitglieder¹¹⁷, fertigte 19 Stellungnahmen an und war in den Jahren 2001 und 2002 an 18 Vorgängen mitberatend tätig.¹¹⁸

2. *Der Ausschuss von 1998 bis 2004*

Im Jahre 1998 wurde der Unterausschuss zu einem eigenständigen Ausschuss aufgewertet und gleichzeitig seine Zuständigkeiten¹¹⁹ auf innenpolitische Themen er-

des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Demokratie - Bundesorgane, 2005, S. 807-851.

¹¹⁶ Silke Vofß, *Parlamentarische Menschenrechtspolitik: die Behandlung internationaler Menschenrechtsfragen im Deutschen Bundestag unter besonderer Berücksichtigung des Unterausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe*, 2000, S. 88ff.

¹¹⁷ Sitzverteilung erfolgt nach Kräfteverhältnis im Parlament.

¹¹⁸ Silke Vofß (Fn. 116), S. 284ff.

¹¹⁹ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Arbeit und

weitert. Seine Aufgaben lagen in den Beratungen und der Abgabe von Empfehlungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Auf der Tagesordnung standen sowohl aktuelle wie länderspezifische Themen. Ebenfalls erfolgten Unterrichtungen über humanitäre Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung, wobei auch oftmals Nichtregierungsorganisationen über die Menschenrechtssituationen in verschiedenen Ländern oder über andere spezielle Themen informierten.¹²⁰ Solche Themen waren u.a. die Weiterentwicklung von Instrumenten des Menschenrechtsschutzes, menschenrechtliche Aspekte der Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, Fragen der Minderheitenpolitik und des Rassismus.¹²¹

Größtenteils sind die Sitzungen des Ausschusses nicht öffentlich. Öffentlich hingegen waren u. a. Diskussionen über Instrumente und Maßnahmen zur Bekämpfung der Folter und Einhaltung der Menschenrechte im Anti-Terrorkampf.¹²² In der 15. Legislaturperiode gehörten 17 Personen dem Ausschuss an. Diese fertigten acht Beschlussempfehlungen an und arbeiteten an 18 Beschlussempfehlungen mit. Mit der gestiegenen Tragweite und somit einem erhöhten Arbeitsaufwand sank die Zahl der Beschlussempfehlungen. Ursache dafür könnte der gestiegene Arbeitsaufwand der Empfehlungen mit ihrer erhöhten Tragweite sein.

3. *Aufgabenwahrnehmung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe bei innenpolitischen Angelegenheiten*

Die Aufwertung des Ausschusses 1998 zu einem ständigen Ausschuss zeigt, dass sich der Stellenwert der Menschenrechte im

Aufgaben abrufbar unter:
http://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/0919/parlament/gremien15/a16/aufgaben_arbeit/aufgaben.pdf (26. Februar 2009).

¹²⁰ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 119).

¹²¹ Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 116).

¹²² Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fn. 119).

parlamentarischen System erhöht hat. Allerdings beschäftigten sich nur wenige Empfehlungen mit Menschenrechtsfragen innerhalb der BRD; viele Beschlussempfehlungen haben Menschenrechtsfragen in anderen Ländern, wie Afghanistan, Sudan und den USA zum Gegenstand. In der 15. Legislaturperiode gehörten die „Menschenrechte als Leitlinie der deutschen Politik“¹²³ und der „Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“¹²⁴ zur innerpolitischen Auseinandersetzung hinsichtlich Menschenrechten seitens des Ausschusses.

Fraglich ist, warum sich der Ausschuss nicht weitergehend mit Menschenrechten innerhalb Deutschlands beschäftigt. Ein möglicher Grund hierfür könnte die ursprüngliche Zuordnung als Unterausschuss zum Auswärtigen Ausschuss sein, also ein Verständnis von Menschenrechten also eine rein außenpolitische Angelegenheit. Der Titel des Ausschusses „Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe“ legt weiterhin nahe, dass es auch um die Verbesserung der Menschenrechtssituation in anderen Ländern geht, also dieser gerade auch außenpolitisch orientiert ist.

Menschenrechtspolitik wird in der Beschreibung der Aufgaben und Arbeitsweise des Ausschusses als eine Querschnittsaufgabe bezeichnet.¹²⁵ Das Selbstverständnis des Ausschusses dürfte folglich kein rein außenpolitisches sein.

Ein anderer Grund für die vermehrt nach außen gerichtete Arbeit des Ausschusses könnte das Bestehen des Innenausschusses sein. Dieser zählte in der 15. Legislaturperiode die innere Sicherheit und den Schutz

der Verfassung zu seinen Aufgaben.¹²⁶ Der Ausschuss war bei diesen Vorgängen mitberatend tätig, doch stellt sich hier die Frage, ob er damit der Querschnittsaufgabe Menschenrechtspolitik nachgekommen ist.

Ferner könnte die grundgesetzliche Verankerung der umfangreichen Grund- und Bürgerrechte Indikator dafür sein, Menschenrechte innenpolitisch nicht als primäres Aufgabenfeld zu sehen. Die Staatsgewalt wird durch diese Freiheits-, Gleichheits- und Verfahrensgrundrechte begrenzt. Der Grundrechtsschutz könnte also im Gegensatz zum Schutz der Menschenrechte als effektiver betrachtet und folglich als sekundär behandelt werden.

Die in diesem Teil entstandenen offenen Fragen müssten im Rahmen einer qualitativen Studie zu den Arbeiten des Ausschusses bearbeitet werden. Ein klares, allgemeingültiges Fazit über seine Stellung bei innenpolitischen Angelegenheiten kann hier also nicht getroffen werden.

VII. Aktueller Ausblick

In seiner Rede vom 27. Juni 2008 zur Abschlussveranstaltung des Seminars für Sicherheitspolitik der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin äußerte Bundesinnenminister *Schäuble* die Zunahme von Internet- und Computerkriminalität sowie die intensivere Nutzung neuer Technologien von Terroristen. Dies seien mitunter Gründe, warum sich alle Institutionen, die sich mit Sicherheitsfragen beschäftigen, in einem Anpassungsprozess befänden.¹²⁷ Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob die Einführung des neuen elektronischen Personalausweises zu einem dieser Anpassungsprozesse gehört.

¹²³ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Drucksache 15/495 vom 20. Februar 2003.

¹²⁴ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Drucksache 15/397 vom 04. Februar 2003.

¹²⁵ Zu diesem Begriff: www.bundestag.de/interakt/informat/flyer/downloads/flyer_a17_download.pdf (14. März 2009).

¹²⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Innenausschuss, Arbeit und Aufgaben, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=178&id=1040> (26. Februar 2009).

¹²⁷ *Wolfgang Schäuble*, Innere Sicherheit in Zeiten der Globalisierung, abrufbar unter: www.bmi.bund.de/clin_012/nn_165104/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2008/06/BM_Seminar_Sicherheitspolitik.html (26. Februar 2009).

Am 23. Juli 2008 beschloss das Kabinett die Einführung des elektronischen Personalausweises im Scheckkartenformat. Ab November 2010 soll dieser den herkömmlichen Personalausweis ersetzen.¹²⁸ Schäuble pries die einfache und sichere Handhabung des Ausweises für Bürgerinnen und Bürger im elektronischen Geschäftsverkehr an. Die Abbildung stellt die neuen elektronischen Funktionen dar.¹²⁹

Frage, ob die Einführung des neuen Personalausweises denn überhaupt nötig ist.

Eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (BT-DrS 16/6823) ergab, dass es für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis einschließlich 30. September 2007 nur 88 Fälle von Totalfälschungen sowie 128 Fälle von Verfälschungen deutscher Personalausweise gab.¹³¹ Fraglich ist somit, ob unter dem Gesichtspunkt der Häufigkeit von Fäl-

Der neue Personalausweis vereint den herkömmlichen Ausweis und elektronische Funktionen

Herkömmlicher Ausweis	Elektronische Funktionen
 <p>Ab 01.11.2010: Ausweis in Scheckkartengröße</p>	<p>Immer (verpflichtend):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ digitales Lichtbild (nur für Polizei und Grenzkontrolle) <p>Auf Wunsch (in der Gebühr enthalten):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Internetausweis (Name, Anschrift, Geburtstag, Geburtsort, Ablaufdatum) ■ 2 Fingerabdrücke (nur für Polizei und Grenzkontrolle) <p>Auf Wunsch (mit Zusatzkosten):</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Qualifizierte elektronische Signatur

Quelle: Bundesministerium des Innern (Planungsstand: 20.11.2008)

Ab 2009 soll es einen umfangreichen Anwendungstest des Ausweises geben und die Prüfung auf Praxistauglichkeit, Handhabbarkeit und die Akzeptanz des elektronischen Identitätsnachweises (eID) in unterschiedlichen Anwendungsumgebungen. Die eID-Funktion, in der Abbildung als Internetausweis bezeichnet, kann von den Bürgern freiwillig eingeschaltet gelassen werden.¹³⁰ An dieser Stelle stellt sich die

schungen die Einführung des neuen Personalausweises sinnvoll erscheint.¹³²

Wie Schäuble in seiner Rede bei der Bundesakademie für Sicherheitspolitik äußerte, nutzen Terroristen immer bessere und neuere Technik.¹³³ Trotz gesetzlicher und technischer Maßnahmen, die sicherstellen sollen, dass nur berechnete Behörden die Daten auslesen können, ist die Möglichkeit des Auslesens der Daten durch Terroristen nicht undenkbar.

¹²⁸ Vgl. Bundesministerium des Inneren, Kabinett beschließt neuen Personalausweis mit Internetfunktion, abrufbar unter: www.bmi.bund.de/cln_012/nn_1082274/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2008/07/e_Personalausweis.html (26. Februar 2009).

¹²⁹ Vgl. Bundesministerium des Inneren (Fn. 128).

¹³⁰ Vgl. Bundesministerium des Inneren, Anwendungstests für den elektronischen Personalausweis, abrufbar unter: www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/sid_31C32B5850AF645DDFD8899CF53313EC/Internet/Content/

Nachrichten/Pressemitteilungen/2008/12/Anwendungstest_ePersonalausweis.html (26. Februar 2009).

¹³¹ BT-DrS 16/7073.

¹³² So auch das Fraktionsmitglied *Jan Korte*, Unsicher, teuer, überflüssig; abrufbar unter: www.jankorte.de/2008/07/unsicher-teuer-uberfluessig/ (26. Februar 2009).

¹³³ *Wolfgang Schäuble* (Fn. 127).

Dieser kurze Einblick in die Thematik über den elektronischen Personalausweis zeigt, wie aktuell Fragen der inneren Sicherheit sind und dass sie stets in Beziehung zu Grund- und Menschenrechten gesehen werden sollten.

VIII. Fazit

Die Darstellungen zu den Gesetzgebungsvorgängen zur Terrorismusbekämpfung der 14. und 15. Legislaturperiode zeigen, dass es sich bei der Balance zwischen Freiheit und Sicherheit um eine Gratwanderung handelt. Immer wieder wird in den Medien von einer „erhöhten Terrorgefahr“ gesprochen, die Bürger dadurch in Alarmbereitschaft versetzt und ihr Bedürfnis nach innerer Sicherheit verstärkt. Jüngst äußerte sich der Innenstaatssekretär *August Hanning* hinsichtlich neuer Drohvideos islamistischer Terrororganisationen wie folgt: „Das zeigt, dass Deutschland unter den Zielländern der Terroristen weit nach vorne gerückt ist.“¹³⁴ Diese seien ein Beleg dafür, dass die Gefahr eines Terroranschlags gestiegen sei. Auch Verfassungsschutzexperten zeigen sich besorgt und sehen die Wahrscheinlichkeit eines terroristischen Anschlags in Deutschland als „außerordentlich hoch“ an.¹³⁵ Politiker sehen sich motiviert, weitere Maßnahmen zum Schutze der Bevölkerung zu treffen, doch sind diese auch mit Einschnitten in deren Freiheit verbunden. Der Rechtsstaat muss sich „schützend und fördernd“ vor die Grundrechte stellen,¹³⁶ er steht damit also auch für die Gewährleistung des Schutzes vor Eingriffen in Grundrechte. Zur Überprüfung der Gewährleistung von Schutzpflichten sind Kontrollinstanzen wichtig

und erforderlich. Eine solche Instanz soll auch der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sein, der bei innenpolitischen Themen auftreten und auf die Gewährleistung der Menschenrechte bei Gesetzgebungsprozessen, wie bspw. dem zum Anti-Terrorkampf, aufmerksam machen soll. Seine Aufgabe besteht darin, Verletzungen zu korrigieren und etwaigen Gefahren für Menschenrechte vorzubeugen. Dies gilt sowohl für das Inland als auch dann, wenn solche Verletzungen über nationale Grenzen hinaus reichen. Es darf nicht vergessen werden, dass der staatliche Schutz nicht auf Kosten von Grund- und/oder Menschenrechten gehen darf.

So kann abschließend ein Zitat von Jean-Jacques Rousseau angeführt werden:

Auf seine Freiheit verzichten, heißt, auf seine Menschenwürde, Menschenrechte, selbst auf seine Pflichten verzichten.¹³⁷

¹³⁴ Faz.net am 31. Januar 2009, abrufbar unter: www.faz.net//s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E115F6BBB34204116814CDBC7D3D13400~ATpl~Ecommon~Scontent.html (26. Februar 2009).

¹³⁵ Äußerung des Verfassungsschutz-Präsidenten Heinz Fromm, abrufbar unter: www.ntv.de/1095033.html (26. Februar 2009).

¹³⁶ *Horst Dreier*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, Bd. I, 1996, Vorb. Rn. 62.

¹³⁷ Zitat abrufbar unter: www.zitate-zitat.de/zitat.php/4210 (26. Februar 2009).