

Ungute Verbindungen

Die gemeinsame „Antiterrordatei“ von Polizeien und Geheimdiensten

Neue Instrumente mit klingenden Namen sind immer sehr beliebt bei Regierungen, die den Eindruck erwecken wollen, sie erkennen die Probleme der Zeit und handeln danach. So auch die deutsche Bundesregierung, die etwas erfunden hat, das sie „Antiterrordatei“ nennt.¹ Geplant ist, dass sich ab März 2007 Polizeibehörden und Nachrichtendienste des Bundes und der Länder ihre über den „internationalen Terrorismus“ gesammelten Informationen gegenseitig zur Verfügung stellen, indem sie auf eine gemeinsame Datenbank zugreifen. In der regierungseigenen Begeisterung über die neue Idee wurde die notwendige Entwicklungszeit deutlich zu kurz bemessen – so waren erst nach über zehn Jahren und unzähligen Pannen und Fehlstarts schließlich alle Länder an das polizeiliche Daten-Verbundsystem inpol-neu angeschlossen. Dass also die „Antiterrordatei“ sicher länger auf sich warten lässt als bis März, kann jedoch kaum beruhigen. Denn mit der elektronischen Verknüpfung von Erkenntnissen von Polizeien und Geheimdiensten werden gute Verbindungen zwischen verschiedenen Sicherheitsbehörden geschaffen, die für Freiheit und Rechtsstaat gar nicht gut sind.

Der Plan

Was ist der Plan? In der Pressemitteilung des Innenministers Schäuble² zusammengefasst klingt es so: „Die unterschiedlichen Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder verfügen jeweils über Erkenntnisse über mutmaßliche Terroristen und deren Umfeld“ und die sollen sie nun miteinander teilen können, um für den „Kampf gegen den Terror“ besser gerüstet zu sein. Wer sind denn die „unterschiedlichen Sicherheitsbehörden“, die nun „im Kampf gegen den Terror“ an einem Strang ziehen sollen? Anschluss an die geplante „Antiterrordatei“ soll eine sehr gemischte Gruppe von Dienststellen erhalten. Zur bunten Truppe zählen: Kriminalpolizeibehörden (im Einzelnen: das Bundeskriminalamt, die Landeskriminalämter und das Zollkriminalamt), andere Polizeibehörden (die Bundespolizeidirektion und weitere Polizeivollzugsbehörden) sowie Geheimdienste (die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst und der Bundesnachrichtendienst). Getrennte Zuständigkeiten Die Zuständigkeiten dieser verschiedenen Behörden sind in der wirklichen Welt außerhalb der virtuellen Datenströme zunächst räumlich voneinander abgegrenzt. So darf das Bundeskriminalamt einen Fall an der Stelle der Landeskriminalämter nur dann übernehmen, wenn er von die Ländergrenzen überschreitender Bedeutung ist. Ebenso ist der Bundesnachrichtendienst im Ausland tätig, der Verfassungsschutz hingegen in Deutschland. Die Aufgabenteilung zwischen den Behörden ist aber auch inhaltlicher Art: Kriminalpolizeibehörden sollen bereits begangene Straftaten aufklären, andere Polizeibehörden dürfen bereits zur Beseitigung von Gefahren Maßnahmen ergreifen und die Geheimdienste sammeln Informationen über gegen den Staat und seine Grundordnung gerichtete, so genannte Bestrebungen. Abstrakt ausgedrückt ist Ausgangspunkt des polizeilichen Vorgehens ein bestimmtes Geschehen, eine Tat oder eine Gefahr, während die Geheimdienste sich an staatsfeindlichen Vorstellungen und Motiven, und insofern an bestimmten Personen, bei denen sie

1 Artikel 1 des „Entwurfs eines Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz)“ vom 20. 09.2006, vom Deutschen Bundestag beschlossen am 1.12.2006 (BT Drs. 16/2950), enthält das „Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern (Antiterrordateigesetz – ATDG)“.

2 Pressemitteilung vom 20. September 2006 „Bundesinnenminister Dr. Schäuble: Die Antiterrordatei ist ein unverzichtbares Instrument im Kampf gegen den Terror“.

solche vermuten, orientieren.

Die Verschiedenartigkeit der Aufgaben spiegelt sich in der Verschiedenartigkeit der Befugnisse. Die Behörden haben jeweils spezifische Aktionsformen. Die Unterschiede in der Arbeitsweise lassen sich am besten mit dem Begriffspaar offen oder verdeckt beschreiben. Natürlich ist die Praxis vielgestaltig, aber das Grundkonzept ist einfach: je später der Ansatzpunkt, um so offener die Ermittlungen. Am Beispiel eines Mordanschlags, der auf die Beseitigung der staatlichen Ordnung gerichtet ist, heißt das konkret: der Geheimdienst schickt bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem die ersten nebulösen Gedanken in Hinblick auf die Beseitigung der staatlichen Ordnung geäußert werden, Spitzel in die Diskussionsrunden oder hört die Telefone der Beteiligten ab – nachdem der Mord begangen wurde, sichert die Kriminalpolizei Spuren, lässt das Opfer obduzieren oder befragt Zeuginnen und Zeugen.

Praxis, Geschichte und Verfassungsrecht

Diese Zuordnung verschiedener Aktionsformen zu verschiedenen Aufgabenfeldern ist vorderhand einfach praktisch. Denn von staatlicher Seite befragt zu ihren umstürzlerischen Ideen ist von Umstürzlerin und Umstürzler nicht zu erwarten, dass sie freigiebig Auskunft geben, und Spuren hinterlassen Gedanken und Diskussionen üblicherweise auch nicht, jedenfalls nicht solche, die mit Fingerabdruckpulver sichtbar würden - ein realer Toter in einem natürlichen Umfeld bietet da ganz andere Möglichkeiten. Will der Geheimdienst also hinter so wenig offensichtliche Dinge wie revolutionäre „Bestrebungen“ kommen, liegt es auf der Hand, dass nur die unauffällige Beobachtung zum Ziel führt. Die Kriminalpolizei muss sich dagegen nicht auf so diffuse Angelegenheiten wie innere Beweggründe einlassen, wo sie Reifenabdrücke und Schmauchspuren hat.

Die Trennung der verschiedenen Bereiche hat außerdem einen historischen Hintergrund. Bei der Übertragung der Hoheitsbefugnisse an die neue Bundesrepublik formulierten die westlichen Alliierten das so genannte „Trennungsgebot“ von Polizei und Geheimdiensten. Sie wollten so verhindern, dass erneut eine Behörde wie die Geheime Staatspolizei (Gestapo) der Nationalsozialisten ihre weit reichenden Befugnisse missbrauchen könnte.

Die Zuweisung verschiedener Kompetenzen ist jedoch nicht nur der Praxis und der Geschichte geschuldet, sondern zudem noch rechtsstaatlich begründet. In simpelstem Verfassungsrecht ausgedrückt lautet die Formel: der härtere Grundrechtseingriff nur zu dem wichtigeren Zweck. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist es nicht mit dem Freiheitsrecht zum Beispiel eines Ladendiebs vereinbar, wenn wegen seiner geringfügigen Tat sein Telefon überwacht wird, wohingegen das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung der revolutionär Agierenden das Nachsehen hat, soll der Zusammenbruch der Bundesrepublik verhindert werden.

Die gefühlte Rechtsstaatlichkeit

Verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitslehre ist dabei kein Selbstzweck – die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bedingt gesellschaftliche Realität und das Leben der Einzelnen. Funktioniert die Begrenzung staatlichen Handelns durch Freiheitsrechte, kann sich, wer sich im Rahmen der staatlichen Ordnung bewegt, auf der sicheren Seite fühlen. Der Reflex „Ich habe doch nichts zu verbergen, was soll der Datenschutz-Quatsch“ geht auf das Grundvertrauen zurück, dass der Staat schon nicht jede Kleinigkeit wissen will. Erika geht ganz selbstverständlich davon aus, dass niemand zuhört, wenn sie Heinz stolz am Telefon erzählt, dass sie bei der Steuererklärung gelogen hat, weil ja nur die abgehört werden, die wirklich was Schlimmes gemacht haben.

Ist jedoch unklar, was der Staat wann darf und macht, kommt es zu einer Verschiebung. Ganz plakativ wird das am Beispiel eines totalitären Systems, in dem schon Geringfügiges als Untergrabung der staatlichen Ordnung gelten könnte: Heinz würde in einem derartigen System nicht bei der Steuer betrügen, wenn er dächte, dass „sie sowieso schon hinter ihm her sind“. So kann allein die Vorstellung,

dass eine Überwachung stattfindet, das Verhalten verändern. Und dies gilt eben nicht nur für den (Sonder)fall des totalitären Systems, sondern schon im Kleinen: wer sieht, dass die gegenüber Sitzenden gucken, popelt lieber gerade nicht in der Nase.

Die Verbindung

Was hat das alles mit der „Antiterrordatei“ zu tun? Die vor dem Hintergrund ihrer verschiedenen Aufgaben so verschieden agierenden Behörden sollen dort alle ihre Erkenntnisse speichern, die den „internationalen Terrorismus und [den] ihn unterstützenden Extremismus“ betreffen, Nasepopeln ist also erstmal nicht erfasst. Errichtet wird nicht die letzte Stufe des Kontrollstaats, aber es wird doch ein Baustein einer einheitlichen Überwachungsstruktur geliefert, in der die Rechnung „nur für den wichtigeren Zweck den härteren Grundrechtseingriff“ als Basis für den Glauben, „nichts zu verbergen zu haben“, nicht länger aufgeht. Denn das Zusammenwerfen der Informationen in einen gemeinsamen Topf verwischt unmittelbar die Grenzen zwischen den Aufgabenfeldern der verschiedenen Behörden. Wenn die Kriminalpolizei, die nur im Ausnahmefall geheim ermitteln darf, über die gemeinsame Datei die Erkenntnisse des Geheimdienstes mitnutzen kann, die dieser geheim erhoben hat, werden durch diesen Umweg faktisch die Befugnisse der Polizei erweitert. Die Kriminalpolizei weiß nun, was Erika zu Heinz gesagt hat, obwohl sie, die Polizei, es selbst nicht hätte mithören dürfen.

Die Konsequenzen

Am eigenen Leib erfahren seit Jahren schon schwerere Kriminelle, dass es nicht ausreicht, nur die schwereren Taten gut zu tarnen, weil die „Zufallsfunde“ in Hinblick auf weniger schwere Taten beim Abhören auch in den Knast führen können. Der amerikanische Mafioso, der wegen Steuerhinterziehung sitzt statt wegen fünfzigfachen Mordes, könnte mit Sammeldateien wie der „Antiterrordatei“ Vorbild werden für Erika, die zwar abgehört wird, weil sie mit Typen verkehrt, die „rechtswidrig Gewalt als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange anwenden oder eine solche Gewaltanwendung unterstützen, vorbereiten, befürworten oder durch ihre Tätigkeiten vorsätzlich hervorrufen“³, aber unvorsichtigerweise nicht nur über den Verkehr, sondern auch über ihre Steuertricks plauderte.

Noch müssen zwar die Speicherung in und die Nutzung der „Antiterrordatei“ dem Zweck dienen, den „internationalen Terrorismus“ zu bekämpfen, so dass Erikas persönliche Steuersenkungsbemühungen rechtmäßig nicht erfasst werden dürften, jedenfalls nicht solange sie nicht Teil der terroristischen Aktivitäten sind. Allerdings fällt Sicherheitsbehörden von Natur aus die Grenzziehung sehr schwer – und wer kann schon mit Bestimmtheit sagen, dass Steuerhinterziehung nicht Schwarzgeld bringt, das für Waffen verwendet wird, die zum Terror-Einsatz kommen.

Dass mit der Aufnahme in die „Antiterrordatei“ trotz der thematischen Begrenzung der ein oder andere „Zufallsfund“ mit unangenehmen Folgen einhergehen kann,⁴ zeigt die Liste der zu speichernden Daten über die des Terrors Verdächtigen. Dazu zählen nicht nur Familiennamen, Vornamen, frühere Namen, andere Namen, Aliaspersonalien, abweichende Namensschreibweisen, Geschlecht, Geburtsdatum und –ort, besondere körperliche Merkmale, Sprachen und Dialekte, sondern auch Informationen zu Telefonanschlüssen und e-mail- Adressen, Bankverbindungen, Fahrzeugen, Angaben zum Schulabschluss, zur Ausbildung und zum ausgeübten Beruf, Angaben zu einer Tätigkeit in einer „lebenswichtigen Einrichtung“, einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage, einem öffentlichen Verkehrsmittel oder Amtsgebäude, Angaben zur Gefährlichkeit oder zur Gewaltbereitschaft der Person, Fahr- und Flugerlaubnissen, besuchten Orten oder Gebieten und so weiter.⁵

3 § 2 Nr. 2 des Antiterrordateigesetz-Entwurfs.

4 Nach § 6 Abs. 1 ist die Verwendung in bestimmten Fällen auch zu einem anderen als einem Anti-Terror-Zweck möglich.

5 § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Antiterrordateigesetz-Entwurfs.

Die Bedeutung

Möglichkeiten zum Austausch zwischen Behörden gibt es natürlich schon lange, weil selbstverständlich bereits vor Einführung der „Antiterrordatei“ gesetzlich vorgesehen war, dass Behörden sich gegenseitig unterstützen dürfen. Davon umfasst waren immer auch Vorgaben, dass, wenn die eine Behörde erkennt, dass sie etwas weiß, was für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörde von Bedeutung ist, sie das der anderen mitteilt. Der qualitative Unterschied heute ist, dass Mitteilung und Austausch institutionalisiert werden. Es erfordert nicht viel Phantasie sich vorzustellen, dass die „Antiterrordatei“ schon bald Brüderchen und Schwesterchen namens „Antikorruptionsdatei“, „Antipädophiliedatei“ oder „Antierstermaidatei“ bekommen könnte.

Die Verbindung der verschiedenen Behörden in der virtuellen Realität von „Anti-Dateien“ ist zudem nicht der erste Schritt hin zu einer einheitlichen Überwachungsstruktur – bereits unter dem früheren Innenminister Schily wurde in Berlin-Treptow im so genannten Informations- und Analysezentrum ein räumlicher Zusammenschluss geschaffen. Hier treffen sich der Bundeskriminalkommissar und die Agentin nicht nur zufällig am Kaffeeautomaten auf dem Flur, sondern auch in gemeinsamen Arbeitsgruppen.

Schritt für Schritt wird so auf verschiedenen Ebenen der Austausch zwischen den Behörden alltäglicher und einfacher. Schließlich könnten die verschiedenen Kompetenzen der einzelnen Behörden in der Folge allenfalls noch der Orientierung bei der Absprache, wie die Arbeit zwischen den Beteiligten aufgeteilt wird, dienen. Die Objekte der Neugier der einen Behörde müssen dann immer damit rechnen, dass die anderen auch alles erfahren. Das Subjekt wird sich überlegen müssen, wie es niemandes Aufmerksamkeit erregt.

Die systematische Veränderung

Und das ist das Problem mit den guten Verbindungen all dieser verschiedenen Sicherheitsbehörden. Die gute alte Kriminalpolizei musste mit ihren Ermittlungen immerhin so lange warten, bis eine Straftat begangen worden war. Das Subjekt, das sich nicht dauernd in der Nähe von Tatorten aufhielt, hatte also relativ gute Chancen, keine Aufmerksamkeit zu erregen. Wenn aber nun auch die Geheimdienste mit im Boot respektive am Datenserver sitzen, ist das schon schwieriger zu bewerkstelligen. Ausgangspunkt für deren Untersuchungen sind ja nicht (Straf-)Taten, sondern Ideen (bzw. „Bestrebungen“), bei denen der Staat nicht so gut wegkommt. Ideen (bzw. „Bestrebungen“) sind jedoch wenig geeignet als Wegweiser für behördliche Aufmerksamkeit. Wo keine Fußspuren zu einem Tatort führen, kann die Suche überall und nirgends beginnen. Die dem Staat gefährliche Ideen verfolgende Behörde muss sich die Kriterien selber ausdenken, nach denen sie die Suche aufnimmt. Ob sie mehr nach links oder mehr nach rechts guckt oder in die Moschee, ist vorrangig politischen Interessen geschuldet. Wenn Ideen (bzw. „Bestrebungen“) Ausgangspunkt für behördliche Datensammlungen sind, liegt es also nicht in der Hand des ideenreichen Subjekts, die Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen oder eben nicht. Die einzig sichere Variante ist der Verzicht auf Ideen oder jedenfalls darauf, sie zu äußern. Denn tut das Subjekt eine Idee kund, die jemand als gefährlich einstufen könnte – zack, kann es sich überlegen, ob ein Spitzel daneben saß und dann jetzt demnächst die ganze bunte Truppe der Sicherheitsbehörden einfach so online abfragen kann, welche emailadresse und welches Auto es hat und welche Orte es besucht, ganz zu schweigen von Namen und Adressen. Zu den Steuertricks siehe oben. In einem Verbundsystem der Sicherheitsbehörden genügt wenig, um sich beobachtet zu fühlen. Gut ist das nicht mit den guten Verbindungen.

Anna Luczak hat zu verschiedenen Zeiten an verschiedenen Stellen im Zuge ihrer juristischen Ausbildung erfahren, wie Polizeien und Geheimdienste so arbeiten.