

## **Innere Sicherheit und die Freiheit des Bürgers**

**Juni 2017**

### **I.**

#### **Äußere und innere Sicherheit – Schlüsselaufgaben der Regierung**

##### **(1) Kernfrage**

Regierungen haben die Verantwortung für die äußere und die innere Sicherheit ihres Staates. Im Falle unseres Landes haben die Regierungen auch bei Erfüllung dieser Schlüsselaufgaben die Grundrechte des Bürgers zu respektieren, die im Grundgesetz verankert sind und die in ihrem Wesenskern durch die Gesetze des Landes nicht eingeschränkt werden dürfen. Soweit Sicherheitsgesetze die Grundrechte, insbesondere die des Artikels 1 (Würde des Menschen und Geltung der Grundrechte), 2 (freie Entfaltung), 10 (Postgeheimnis), und im Artikel 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung) ,allenfalls im Interesse der äußeren und der inneren Sicherheit im Wege von Gesetzen beeinträchtigen, ,muss dies in dem entsprechenden Gesetz ausdrücklich festgestellt werden. Das im Artikel 1 definierte Grundrecht der Würde des Bürgers, die unantastbar ist, darf auch in solchen einschränkenden Gesetzen in seinem Kern - der Privatsphäre des Menschen - nicht angetastet werden. Vor diesem Hintergrund ist es gut, dass Sie mir nicht nur das Thema vorgegeben haben zu erläutern, auf welchem Wege Exekutive, Legislative und Judikative die innere Sicherheit gewährleisten wollen, sondern auch den Auftrag, das Spannungsverhältnis anzusprechen, dass zwischen Freiheit, also der Geltung der

Grundrechte und den Notwendigkeiten besteht, mögliche Gefahren für die innere Sicherheit frühzeitig im Wege der nachrichtendienstlichen Aufklärung zu erfassen und damit das Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden vor dem Eintritt des Attentats oder Terrorangriffs zu ermöglichen.

## **(2) Das Trennungsgebot**

Die Innere Sicherheit der Bundesrepublik sah sich seit Gründung der Bundesrepublik unterschiedlichen Gefahren, Bedrohungen ausgesetzt, die staatliches Tätigwerden im Wege der Früherkennung durch geheime nachrichtendienstliche Tätigkeit und im Wege der Strafverfolgung durch die mit diesen Aufgaben befassten Institutionen der Exekutiven und der Judikativen verlangten.

Die nachrichtendienstlichen Aktivitäten sind gemäß Trennungsgebot scharf von den Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden getrennt. Kein Nachrichtendienstler kann eine Person vorübergehend festsetzen!

Es hat sich im Laufe der Zeit als notwendig erwiesen, **gemeinsame Analysezentren der Nachrichtendienste und der Strafverfolgungsbehörden zu bilden**, in denen die Verdachtsfälle gemeinsam bewertet werden und damit Voraussetzungen für weitere ND-Aktivitäten oder Strafverfolgung geschaffen werden, gleichsam Anschlussaufträge im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse. Solche Zentren gibt es für die Bereiche Terrorismus, Extremismus, Internet-Sicherheit sowie Verhinderung von illegalen Ausfuhren im Bereich der „Dual Use-Technologie.

### **(3) Deutschland zwischen Diktatur und Demokratie**

Die Bundesrepublik aber auch die DDR wurden unter den Bedingungen des Ringens von Ost und West – Kommunismus sowjetischer Prägung versus Liberale Gesellschaft- und Staatsordnung im Sinne der offenen Gesellschaft, wie Karl Popper sie in seinem im Kriege entstandenen Werk "Die offene Gesellschaft und ihre Feinde" so zutreffend beschrieben hat, gegründet und waren den indirekten Einwirkungen des ideologischen Gegners auf unterschiedliche Art und Weise ausgesetzt.

Die Staatsordnungen europäischer Tradition – zusammengefasst in den europäischen Werten – waren den Herausforderungen des sowjetischen Staats- und Gesellschaftsmodells ausgesetzt, das in den unter sowjetischer Kontrolle stehenden Teilen Ost- und Mitteleuropas bei Wahrung eines nationalen Rahmens oktroyiert und gegebenenfalls mit militärischer Gewalt an der Macht gehalten wurden – ein problematisches Vorgehen auch im geteilten Deutschland, in dem die vier Siegermächte die Entscheidungsgewalt in allen Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen ausübten.

Selbst nach Überwindung des Ost-West-Gegensatzes und der Wiederherstellung der deutschen staatlichen Einheit setzt sich das Ringen fort. Zwar hat die kommunistische Ideologie im Ost-West-Ringen das Nachsehen gehabt – aber in Deutschland tritt die Linke energisch für die sozialistische Gesellschaftsordnung, die Auflösung der NATO, für ein neutrales Deutschland ein, das den russischen Vorgaben für eine Eurasische Politische und Wirtschaftliche Union Unterstützung zusichert.

Die Bundesrepublik war in den Jahren der Spaltung ständig den für die Vorgehensweise kommunistischer Regime typischen Desinformations-

kampagnen der DDR und der Sowjetunion ausgesetzt, die darauf gerichtet waren, eine neutralistische Politik des Landes zu erwirken, die Westbindung zu diskreditieren sowie soziale Spannungen zu schüren. Die Erfassung dieser Bedrohung auf internationale Ebene war eine der wichtigsten Aufgaben des BND. Konkrete Aktionen im innenpolitischen Bereich frühzeitig zu erkennen, war eine der Hauptaufgaben des schon im Jahre 1950 gegründeten Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) und entsprechender Länder-Behörden (LfV). Das Verbot der Kommunistischen Partei durch das Bundesverfassungsgericht war die logische Folge.

Die östlichen Dienste nutzten die in der Bundesrepublik aufkommenden gesellschaftlichen Spannungen zwischen den Generationen, die sich vor allem bei Fragen der Aufarbeitung der NS-Verbrechen, aber auch im Zuge der deutschen Kriegführung stellten. Desinformationskampagnen der DDR und der Sowjetunion erstreckten sich auch auf Fragen des Bündnisses mit den USA im Rahmen der NATO, vor allem auf die Strategie der nuklearen Abschreckung und die Dislozierung von US-Mittelstreckenraketen in europäischen NATO-Staaten. Demonstrationen mit Hunderttausenden von Teilnehmern bei der Einleitung des Aufbaus der Bundeswehr in den fünfziger Jahren und später bei der Dislozierung von US-Mittelstreckenraketen mit nuklearen Sprengköpfen stellten Höhepunkt des politischen Ost-West-Ringens auf der innenpolitischen Bühne der Bundesrepublik Deutschland dar.

Die RAF-Bedrohung der inneren Sicherheit stellte eine sehr ernste Gefahr für den inneren Zusammenhalt der Bundesrepublik dar. Die DDR gab den RAF-Mitgliedern Schutz gegen Verfolgung.

Die ideologische Unterwanderung scheiterte schließlich an dem wirtschaftlichen und sozialen Erfolg der Bundesrepublik Deutschland, brachte aber auch mit sich

ein abnehmendes Engagement von Regierung und Bevölkerung in der Frage der deutschen Einheit.

Unbemerkt vom Westen war allerdings die Sowjetunion an die Grenzen der wirtschaftlichen und politischen Belastbarkeit im Ringen um das ideologische und das weltpolitische Ziel der Sowjetunion - konkretisiert im Ringen um die Vorherrschaft in Europa - geraten. Die Aufrechterhaltung der sowjetischen Vorherrschaft in Osteuropa brachte in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen militärische Interventionen in den Blockstaaten mit sich. KGB-Chef Jury Andropow resümierte Ende der siebziger Jahre: Entgegen den Erwartungen von Marx und Engels bricht das kapitalistische System nicht zusammen und vernichten sich die imperialen Mächte nicht mehr gegenseitig im Ringen um Vorherrschaft. Daher muss sich die Sowjetunion reformieren, um neben den kapitalistischen Staaten wirtschaftlich und politisch bestehen zu können, und das kann nur gelingen, wenn die offensive Außenpolitik aufgegeben und eine sicherheitspolitische Verständigung mit dem USA, mit dem Westen stattfindet. Dieser Kurswechsel führte zum Ende des Kalten Krieges. aber auch – auf Grund kardinaler strategischer und operativer Fehler von Gorbatschow – zum Zusammenbruch der Sowjetunion.

#### **(4) Neue Bedrohungen – Gravierende Defizite in der Abwehr**

Der dauernde Frieden in Europa schien greifbar. Die Staaten fahren die Friedensdividende ein und brauchten sehr lange, um sich den neu entstehenden Bedrohungen wirksam entgegenzustellen (Auflösung Sowjetunion, Auflösung Jugoslawiens und Nachfolgekriege auf dem Balkan, sowie Entfaltung des gewaltbereiten internationalen Bandenwesens, die auch grenzüberschreitend arbeiten (Geldwäsche, Menschenhandel, Drogenhandel)).

Im Zusammenhang mit dem völkerrechtlich nicht zu legitimierenden Krieg der USA und Großbritanniens gegen den Irak, aber auch im Windschatten des Stellvertreterkrieges in und um Afghanistan, der nach dem Scheitern der sowjetischen Afghanistan-Invasion ausbrach und zum Terroranschlag des Bin Laden am 11. September 2001 führte, brachen alte Gegensätze zwischen den Kulturen und Völkern, auch Staaten des Nahen und Mittleren Ostens mit den Kolonialmächte der Zeit nach dem ersten Weltkrieg, denen die USA ungeachtet einer anderen Vorgeschichte zugerechnet wurden, wieder auf, und zwar mit sich steigender Intensität, **und zwar in Form des heiligen Krieges von islamischen Untergrund-Organisationen und einer Bewegung, die mit dem „Islamischen Staat“ (IS) IS einen staatlichen Führungsanspruch signalisierte und eine sich selbst erneuernde Bewegung von unterschiedlich motivierten Einzelkämpfern in fast allen Ländern des Westens und im Mittelmeerraum zur Folge hatte. Der IS rekrutierte Mitstreiter in allen Teilen der Welt.. Die Taktik der Jihadisten (Terroranschläge) orientiert sich an der Praxis des palästinensischen Terrorismus in Israel. (INTIFADA)**

Die christlich und jüdisch geprägten Gesellschaften in Europa stellen aus unterschiedlichen Gründen den sozialen Nährboden für die Rekrutierung von Islam-Terroristen (Jihadisten) unter Eingewanderten und ihren Nachkommen – meist in der zweiten und dritten Generation, aber auch unter Flüchtlingen aus den Kriegs- und Armutgebieten des Mittelmeerraums und des Nahen Osten dar. Aber auch Mitglieder traditionell geprägten Gesellschaften wechselten die Fronten und wurden zu gewaltbereiten Jihadisten. Das Phänomen zu analysieren wäre Thema eines gesonderten Vortrags.

Deutschland erscheint in der nahöstlichen Wahrnehmung nicht als Nachkomme einer imperialen Kolonialpolitik im Nahen und Mittleren Osten. Deutschland erscheint aber als eine nach liberalen Grundsätzen und allenfalls vom christlich-

jüdischen Glauben geprägte Gesellschaft und daher als Gegner des islamischeren Glaubens und der islamischeren Lebenskultur. Dies umso mehr, wie sich Flüchtlinge aus dem islamisch geprägten Nahen und Mittleren Osten in die deutsche Gesellschaft integrieren und damit ihrer traditionellen sozialen, religiösen und gesellschaftlichen Tradition verloren gehen (Entfremdung)

**Damit erklärt sich nur zum Teil die Verschlechterung unserer inneren Sicherheit**

**Die Verschlechterung der inneren Sicherheitslage steht auch in Verbindung mit den Auswirkungen der sozialen Netzwerke, die in ungeordneter und rechtlich schwer zu fassender Art und Weise neben den in die Rechtsordnung und in die politische Kultur eingebetteten Medien einen Nährboden ungeahnten Ausmaßes für die Verbreitung von Falsch-Informationen und für Hass gegen Andersdenkende haben entstehen lassen.**

### **(5) Instrumente der Inneren Sicherheit**

Der Aufgabenkatalog des Bundesamts für Verfassungsschutz hat sich gegenüber den zu Beginn seiner Tätigkeit festgelegten Aufgabenfeldern – Spionageabwehr; Früherkennung verfassungsfeindlicher Aktivitäten, also Aktivitäten der verbotenen KPD und anderer parallel formierter Gruppierungen) - enorm verändert. Er umfasst heute u.a. folgende Bereiche:

Politischer Extremismus

Ausländerfeindlichkeit

Islamismus und Islamistischer Terrorismus

Gemeinsames Terrorismus- und Extremismus Abwehrzentrum (Analyse)

Gemeinsames Internetzentrum

Abwehr Elektronischer Angriffe (BSI)

und natürlich

Abwehr von Spionage im Allgemeinen und Wirtschaftsspionage im Besonderen.

Bei der Früherkennung von Terroristen spielt die elektronische Erfassung von Daten (Metadaten) und Gesprächsinhalten eine sehr große Bedeutung. Das BfV hat keine technischen Erfassungskapazitäten und bedarf bei Einzelbeobachtung von Personen und Organisationen eine Genehmigung nach dem G 10-Gesetz (Deutsche und andere Bewohner des Landes).

Das BfV ist auf Erkenntnisse des BND, der relativ bedeutende technische Erfassungseinrichtungen hat und der in enger Zusammenarbeit mit NSA steht, angewiesen. Auf diese Abhängigkeit der Früherkennung terroristischer Anschläge hat der BMI vor kurzem noch einmal wieder hingewiesen.

Die deutschen Institutionen haben nicht einmal genügend Finanz-Mittel, um die proportional zum Gesamtaufkommen von elektronischen Verkehren zugelassene Zugriffsmenge (20 Prozent des Aufkommens) zu erfassen. Nachbesserung ist erforderlich.

Mit der neuen Gesetzgebung zum BND und zur Parlamentarischen Kontrolle sind Instrumente geschaffen worden, die die Zusammenarbeit mit anderen Diensten auf diesem Gebiet regeln, aber auch die Aufklärung von Verkehren zwischen Ausländern im Ausland in einen formal abgesteckten Rahmen stellen. Das reduziert die problematischen Grauzonen geheimdienstlicher Informationserfassung, die zu erheblichen Spannungen mit dem Bundestag geführt hat.



## **(6) Strafverfolgung**

Die Strafverfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden ist bei vorläufigen Festnahmen an einen richterlichen Beschluss gebunden, der innerhalb von 24 Stunden herbeizuführen ist. Den Strafverfolgungsbehörden ist auch die Erfassung von elektronischen Verkehren möglich, wenn dazu eine richterliche Ermächtigung vorliegt. Das ist in der Regel der Fall, wenn ein Anfangsverdacht gegen eine Person vorliegt.

Problematisch hat sich, wie einzelne Terrorakte zeigen, die Rundum-die-Uhr-Beobachtung von Verdächtigten erwiesen, bei denen keine hinreichenden Gründe für ein unmittelbares Handeln der Strafverfolgungsbehörden im Sinne einer unmittelbar bevorstehenden strafbaren Handlung vorliegen. Diese Gruppe der **Gefährder** sollte und das ist der Vorschlag des noch amtierenden Vorsitzenden des Parlamentarischen Kontrollgremiums zentral verfolgt werden, um zu verhindern, dass der Blickwinkel der rechtlichen Würdigung des Verhaltens eines in terroristischen Verdacht geratenen Person nur den Geschäftsbereich eines Richters, einer Staatsanwaltschaft umfasst.

Vorbeugehaft, Abschiebehaft reichen für eine wirksame Eindämmung des Aktionsfeldes von Gefährdern – und es gibt etwa 500 Personen in dieser Risikogruppe - nicht aus, da sie ihrer Natur nach vorübergehender Natur sind.

Dies ist die zweite Achillesferse der deutschen Abwehrmaßnahmen (unzureichende Mittel für technische Aufklärung, fehlende Rechtsgrundlage für wirksame Beobachtung und Aktionseinschränkung von Gefährdern).

**Die internationale Zusammenarbeit** ist so gut, wie sie unter den Umständen, also zwischen unabhängigen, wenn auch verbündeten Staaten sein kann. Im

NATO- und im EU-Rahmen (Interpol; EUROPOL) bestehen multilaterale Gremien für den europaweiten und zum Teil transatlantischen Informationsaustausch und für gemeinsame Bedrohungsanalysen. Da aber die Rechtsordnungen unterschiedlich sind, da in verschiedenen Sprachen kommuniziert wird und da die Rechtslage für Festnahmen unterschiedlich ist, gibt es Lücken im Netz der internationalen Zusammenarbeit.

Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen vor allem gegenüber dem Zeitraum, für den personenbezogene Daten in Dateien gespeichert werden können.

Das BfV hat durchaus die Möglichkeit, die Beobachtung möglicher Gefahrenherde an sich zu ziehen, also die Aktivitäten der LfV zu beeinflussen – so auch die Bundesanwaltschaft bei Terrorverdächtigen gegenüber den regionalen Staatsanwaltschaften

Die Behörden leiden unter Personalmangel – insbesondere die Polizei-Strukturen, aber auch andere Strafverfolgungsbehörden, meine ich.

Ich meine beobachtet zu haben, dass Personen, die abgeschoben werden sollen, in nicht seltenen Fällen aus persönlichen Gründen zu terroristischen Akten bereit sind und daher mit IS-Kontaktstellen in Verbindung treten.

Es ist heute unbestritten, dass bei Öffnung Deutschlands für Flüchtlinge aus Syrien viele Menschen unkontrolliert ins Land gekommen sind, also zusätzliche Sicherheitsrisiken aufgetreten sind. Heute ist den Behörden der Aufenthaltsort von mehr als zweihundert Gefährdern nicht bekannt.

Bei Beurteilung der rechtlichen Möglichkeiten zum Schutz der Grundrechte sei auch auf die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit der Bundesrepublik sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Erinnerung gebracht,

die auch Einzelpersonen die Möglichkeit gibt, Verwaltungs- und Regierungsentscheidungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit sowie ihre Vereinbarkeit mit den über die Europäische Menschenrechtskonvention geschützten Menschenrechten überprüfen zu lassen.

Berlin, Juni 2017