Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik

Herausgeber: Widerspruch

Band: 22 (2002)

Heft: 42

Artikel: Innere Sicherheit nach dem 11. September : Staatsschutz in der Schweiz und in der EU

Autor: Busch, Heiner

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-651798

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Heiner Busch

Innere Sicherheit nach dem 11. September

Staatsschutz in der Schweiz und in der EU

Während die meisten westeuropäischen Staaten unmittelbar nach den Anschlägen in den USA neue „Anti-Terror-Gesetze" fabrizierten, ist die Schweiz bisher von solchen gesetzlichen Verschärfungen verschont geblieben. Wer sich nun jedoch beruhigt zurücklehnen möchte in dem Glauben, dass das helvetische Inseldasein für einmal sein Gutes habe, sollte sich nicht täuschen lassen. Bereits zu Beginn der Herbstsession der Eidgenössischen Parlamente am 17. September 2001 einigten sich die Bundesratsparteien auf eine gemeinsame Erklärung, in der die Überprüfung der „Ausgestaltung von Nachrichtendienst, Staatsschutz und internationaler Zusammenarbeit" gefordert wurde (WoZ, 20.9.01). Aufgrund dieses Papiers verzichteten die Bürgerlichen im Parlament zwar darauf, ihre Vorstösse für dringlich erklären zu lassen. Eine Debatte noch innerhalb der drei Sessionswochen war damit abgewendet. Die Erklärung zeigt aber auch, wie wenig die SP, deren Parteipräsidentin Christiane Brunner zu den Mitunterzeichnenden gehört, den Verfechtern des Sicherheits- und Schnüffelstaats derzeit entgegenzusetzen hat.

Im Kern dreht sich die Debatte um das Staatsschutzgesetz. Dieses „Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit" (BWIS) trat am 1. Juli 1998 in Kraft, nachdem die Stimmberechtigten drei Wochen zuvor die Initiative „Schweiz ohne Schnüffelpolizei" mit rund 75 Prozent Nein-Stimmen verworfen hatten. Mit dem Gesetz wurde nicht nur die einzige Errungenschaft, die die Linke nach dem Fichenskandal durchgesetzt hatte, das Einsichtsrecht in die eigenen Akten und Daten, abgeschafft. Vielmehr erhielt die politische Polizei erstmals in ihrer Geschichte eine gesetzliche Grundlage, die viele der „alten" Überwachungspraktiken aus der Zeit vor dem Skandal zementierte.

Das Erstellen von Bewegungs- und Kontaktprofilen ist danach den Staatsschützern ebenso erlaubt wie das „Beobachten von Vorgängen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten, auch mittels Bild- und Tonaufzeichnungen", anders gesagt: der kleine Lauschangriff. Der Dienst für Analyse und Prävention (DAP) im Bundesamt für Polizei darf alle möglichen öffentlichen Register und Datensammlungen anzapfen und „amtliche Akten" einsehen. Ein weiter Kreis öffentlicher Stellen ist ihm zur Auskunft auf Anfrage verpflichtet und darf unaufgefordert Informationen an den Staatsschutz weitergeben. Art. 13 Abs. 3 des Gesetzes enthält zusätzlich eine Notrechtsklausel, die dem Bundesrat erlaubt, die Auskunfts- und Meldepflichten zeitlich befristet weiter auszudehnen. Auf diese Klausel hat er am 7. November letzten Jahres zurückgegriffen: „Zum Zwecke der frühzeitigen Erkennung und Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus" sind nun „sämtliche Behörden und Amtsstellen des Bun-

des und der Kantone sowie Organisationen und Anstalten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen", zur Auskunft auf Ersuchen verpflichtet und zur Denunziation nach Belieben berechtigt. Damit wurden nicht nur Beschäftigte staatlicher Behörden zu „informellen Mitarbeitern" der politischen Polizei gemacht, sondern auch beispielsweise Rundfunkanstalten, Hilfswerke, Krankenhäuser u.ä.

Diese Möglichkeiten der Informationsbeschaffung beziehen sich gerade nicht auf die Strafverfolgung, sondern definitiv auf das Vorfeld des Verdachts. Diese Rückkehr zu den Verhältnissen vor dem Fichenskandal wird ermöglicht durch eine juristische Hintertür in Art. 3 des Gesetzes. Im ersten Satz wird dort zwar verkündet, dass die Überwachung der politischen Betätigung und der Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit unzulässig sei. Gleich im nächsten Satz steht zu lesen, dass sie doch möglich ist und zwar immer dann, wenn die Staatsschützer Anhaltspunkte dafür sehen, dass die Ausübung der demokratischen Rechte als „Vorwand genommen (wird), um terroristische, nachrichtendienstliche oder gewalttätig extremistische Tätigkeiten vorzubereiten oder durchzuführen."

Wen die Staatsschützer diesen Rubriken zuordnen und „beobachten", entscheiden sie weitgehend selbst. Die Anfang der 90er Jahre erstellte sogenannte Positivliste, auf der die offiziellen Beobachtungsobjekte notiert sind, ist weiterhin geheim. Die darauf Verzeichneten können sich nicht gegen ihre Stigmatisierung als „Extremisten" wehren. Wie umfangreich die staatsschützerische Überwachung auch in normalen Zeiten ist, zeigte wenige Tage vor den Anschlägen in den USA die bundesrätliche Antwort auf eine Einfache Anfrage des Genfer SP-Nationalrats Nils de Dardel. Danach enthielt das Staatsschutzinformationssystem ISIS im Sommer 2001 Daten über rund 50'000 Personen! Die Zahl der gespeicherten Personen hat sich damit seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre nur unwesentlich verändert. Schon die Vorstellung, dass sich in der Schweiz eine derart hohe Zahl von „gewalttätigen Extremisten", „Terroristen" oder ausländischen Nachrichtendienstlern tummeln würden, ist lächerlich. Die Angabe wird umso absurder, wenn man erfährt, dass bei den regelmässigen „Gesamtbeurteilungen" der gespeicherten Daten „etwa zwei Drittel der Datensätze ganz oder teilweise gelöscht" werden, weil sie als nicht oder nicht mehr erforderlich bewertet werden. Anders ausgedrückt: Die Zahl der Personen, über die allein in den drei Jahren seit Inkrafttreten des Staatsschutzgesetzes Informationen zusammengetragen wurden, dürfte ungefähr dreimal so hoch liegen wie der aktuelle Datenbestand.

Ausbau des Staatsschutzes – Konsens im Parlament

Dass dem Staatsschutz „vielfach die präventivpolizeilichen Kompetenzen fehlen, weil sie nach der Fichenaffäre aus dem entsprechenden Gesetz gestrichen wurden", wie etwa der Luzerner CVP-Nationalrat Josef Leu erklärt (Neue Luzerner Zeitung 6.10.01), und dass „im Nachgang zur Fichenaffäre" der Staatsschutz „unter dem Druck vor allem der Linken

fahrlässig demontiert" wurde und die „heutige Rechtslage unbrauchbar" sei, so die FDP-Zürich in einer Anzeige (SonntagsZeitung 21.10.01) – all das kann nur behaupten, wer das Gesetz und die wenigen Informationen über die tatsächliche Überwachungstätigkeit des Staatsschutzes nicht kennt oder bewusst nicht zur Kenntnis nimmt. Auch wenn die schweizerischen Reaktionen auf den 11. September langsamer erfolgen als in den Nachbarländern, so ist die Veränderung der „heutigen Rechtslage" dennoch programmiert. Noch im Laufe des Frühjahrs 2002 will das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Ergebnisse einer internen Überprüfung des Staatsschutzgesetzes vorlegen. Sekundiert werden die eigenen Änderungswünsche des Schnüffelapparates von einem Sammelsurium parlamentarischer Vorstösse.

In bezug auf das Staatsschutzgesetz selbst dürften vor allem zwei Forderungen aussichtsreich sein: Erstens geht es um die Ausdehnung des Zuständigkeitsbereiches des Dienstes DAP vom „gewalttätigen Extremismus" auf den „Extremismus" schlechthin. Diese Forderung ist nicht neu: Sie wurde bereits nach dem Neonazi-Aufmarsch an der Rütli-Feier am 1. August 2000 lanciert und tauchte erneut im Gefolge der Proteste gegen das World Economic Forum im letzten Jahr auf. Wer einen Blick in die seit 1995 jährlich publizierten Staatsschutzberichte wirft, findet zwar auch heute schon Berichte über Aktivitäten, die wohl kaum als „gewalttätig" zu bezeichnen sind. So registrieren die Schnüffler etwa regelmässig sogenannte Farbanschläge. Schon der Begriff ist ein Unding – ein Farbbeutel ist nun einmal keine Bombe. Die Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches bringt zwar keine grundsätzlichen Änderungen. Die Wirkung ist zum einen symbolisch. Sie beseitigt die Illusion, dass die Ausübung politischer Rechte nicht überwacht würde. Zum andern dürften damit vor allem gegenüber ausserparlamentarischen Gruppierungen die Hemmungen vollends fallen.

Eine zweite Gruppe von parlamentarischen Forderungen bezieht sich auf die staatsschützerischen Befugnisse zur Informationsbeschaffung. Gemeint ist damit zuallererst die Zulassung von Telefonüberwachungen ausserhalb strafrechtlicher Ermittlungen und damit ohne richterliche Anordnung und Genehmigung. Auch diese Forderung wurde bereits früher verhandelt. Im Zuge der parlamentarischen Beratung des Staatsschutzgesetzes machte sich 1995 der Ständerat hierfür stark. Der Nationalrat kippte dieses Vorhaben erst nach einem längeren Gerangel. Die Befugnis zum präventiven Lauschen war selbst dem damaligen EJPD-Chef Arnold Koller zu weit gegangen, weil sie zu offensichtlich an die Praktiken der politischen Polizei vor dem Fichenskandal erinnerte.

Schon die richterlich genehmigte Praxis der Überwachung im Rahmen von Ermittlungsverfahren ist ausufernd. Sie stieg von ca. 500 jährlichen Anordnungen Anfang der 90er Jahre auf heute über 2'000. Zu den Abhörungen im engeren Sinne gesellen sich weitere ca. 2'000 Fälle, bei denen „nur" die sogenannten Randdaten – wer hat und wer wurde angerufen, zu welcher Zeit, von welchem Ort – erfasst werden. Dass die Forderung nach präventiven Lauschangriffen jetzt erneut erhoben wird, ist umso peinlicher, als das

neue Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) erst am 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist. Gegen den Widerstand des EJPD hat das Parlament in diesem Bundesgesetz die Telefonüberwachung zur „Verhinderung von Straftaten" ganz ausgeschlossen. Wenn es jetzt Telefonkontrollen ohne jeglichen Bezug zu irgendeiner Straftat erlaubte, würde es sich selbst eine schallende Ohrfeige verabreichen. Weiter zur Debatte stehen das Eindringen in fremde Datennetze, der Einsatz von verdeckten Ermittlern oder klarer ausgedrückt: von hauptamtlichen Spitzeln – beides FDP-Forderungen; die förmliche Zulassung von Rasterfahndungen, die Wiedereinführung des Propagandaverbots – ein CVP-Ansinnen. CVP-Nationalrat Leu will darüber hinaus den beim Staatsschutz ohnehin kaum vorhandenen Datenschutz weiter einschränken.

Die ParlamentarierInnen wollen sich aber nicht mit dem Ausbau des Staatsschutzes zufrieden geben: Die FDP fordert eine Strafnorm „terroristische Vereinigungen" nach dem Vorbild des deutschen Strafparagraphen 129a. Die CVP stützt ihre Bundesrätin Metzler bei dem Versuch, eine Bundessicherheitspolizei aufzubauen (Berner Zeitung, 5.12.01). Euro-Turbos unter der Führung von Marc Suter (FDP) möchten die Schweiz in die neuesten „Anti-Terror"-Bestrebungen der EU einbinden. Ein entsprechender Vorstoss wurde selbst von (EU-begeisterten) SozialdemokratInnen und Grünen mitunterzeichnet. Und die SVP schliesslich macht sich für ihre Lieblingsinstitutionen stark: für die Armee und den erst vor kurzer Zeit aus dem Generalstab herausgelösten Nachrichtendienst. Auf der Suche nach der härtesten Reaktion auf den 11. September sind der Sicherheitsphantasie offenbar keine Grenzen gesetzt.

AusländerInnen im Visier

Nicht fehlen durfte in diesem Reigen der Angriff auf die Rechte von MigrantInnen und Asylsuchenden. Allerdings ist es dieses Mal nicht die SVP, die diesen Part übernimmt, sondern die CVP. Am 4. Dezember 2001 reichte die Fraktion eine Interpellation mit dem Titel „Sicherheitsrisiken und Asyl" ein: „Trifft es zu, dass sich die Asylrekurskommission (ARK) verschiedentlich über die Sicherheitsbedenken des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) hinweggestellt und trotz abweisendem erstinstanzlichen Entscheid suspekten Personen Asyl gewährt hat? ... Inwiefern kann gewährleistet werden, dass die ARK den sicherheitsrelevanten Aspekten, welche die Staatsschutzbehörden und das BFF geltend machen, risikogerecht Rechnung trägt? Bedarf es der Schaffung neuer oder der Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen ....?" Die CVP will offensichtlich den Sinn einer gerichtlichen Rekursinstanz nicht verstehen. Der besteht nun einmal darin, sich bei guten Gründen – d.h. im Asylrecht, wenn es Hinweise auf eine Verfolgung im Herkunftsstaat gibt – über die Bedenken der ersten Instanz hinwegzusetzen. Wer Gerichte an die Entscheidungen der Verwaltung binden will, muss die Unabhängigkeit der Justiz beseitigen und ist damit auf dem Weg in einen totalitären Staat.

Die CVP hat mit diesem Vorstoss einen äusserst bedenklichen Artikel der SonntagsZeitung vom 11. November aufgegriffen. Der Journalist Hubert Mooser kritisiert darin, dass die ARK Mitgliedern der tunesischen Organisation Annahda Asyl gewährt hat. Tunesien sei eines „der wichtigsten Rekrutierungsländer von al-Qaida. Eine Beziehung zu Osama bin Ladens Terrornetz konnte der Organisation bisher aber nicht nachgewiesen werden." Mitglieder hätten aber „sicher" an Anschlägen in Frankreich teilgenommen, eine Sicherheit, für die der Autor aber keine Belege erbringt und die er sich vermutlich von DAP-Vizechef Jürg Bühler hat aufschwatzen lassen. Dieser darf dann im nächsten Abschnitt über die ARK herziehen. „Selbst bei Personen, bei denen erheblicher Verdacht auf frühere Gewalttaten besteht, entscheidet die Kommission zugunsten des Gesuchstellers." Und das Bundesamt für Flüchtlinge wiederum darf die Zusammenarbeit mit den Schnüfflern loben. Seit dem 11. September werde „jedes Gesuch aus Risikoländern" ganz genau geprüft.

Das BFF hat auch vorher schon einen beachtlichen Teil von Asylgesuchen dem DAP (bzw. früher der Bundespolizei) zur Prüfung vorgelegt. Im Jahre 2000 geschah dies in 1'700 Fällen. Ähnlich geht das Bundesamt für Ausländerfragen vor. Im selben Jahr unterbreitete es dem Ausländerdienst des DAP insgesamt 1'900 Visums- und 27'700 Einbürgerungsgesuche (Staatsschutzbericht 2000, S. 126 und 128). Menschen ohne Schweizerpass gehören traditionell zu den Lieblingsobjekten der Schnüffler. Zwei Drittel aller Fichen, die sich 1989 in den Archiven der politischen Polizei befanden, bezogen sich auf AusländerInnen. Dies ist bei den heutigen Daten des ISIS-Systems nicht anders.

Anfang November berichteten Le Temps (3.11.01) und Facts (8.11.01), Moscheen in der Schweiz stünden aufgrund einer Anweisung des DAP an die Kantonspolizeien unter „haute surveillance". Die Anweisung werde in erster Linie mit dem Schutz der Muslime vor Racheakten für die Anschläge in den USA gerechtfertigt. Antiislamische Hetze und Übergriffe hat es nach dem 11. September in der Tat gegeben. Neben diesem menschenfreundlichen Motiv bestätigte ein DAP-Sprecher in Le Temps allerdings ein weiteres: Man wolle Informationen „sur la présence dans des milieux musulmans en Suisse de personnes, qui par leur comportement ou leurs paroles laissent à penser qu'elles pourraient représenter une menace pour la sécurité intérieure helvétique".

Sicher ist ebenfalls, dass die Aufmerksamkeit der Staatsschützer nicht nur vermeintlichen islamischen FundamentalistInnen gilt, sondern auch anderen politischen Ausländergruppen. So sehr sie sich auch bemüht, in der Türkei einen neuen Weg als politische Organisation zu suchen – für die Schweizer Staatsschützer gilt die PKK weiterhin als terroristische Organisation. Gleiches gilt für die Tamil Tigers (LTTE), die mit der neuen Regierung in Sri Lanka einen Friedensprozess eingeleitet haben. Sie durften an ihrem „heroes day" am 2. Dezember in Freiburg i. Ü. zwar demonstrieren, aber keine Spenden sammeln (Le Temps 10.1.02). Der Bundesrat hielt diese Entscheidung für so wichtig, dass er sie sogar in seinem Bericht an das

mit der Umsetzung der Anti-Terror-Resolution betraute Komitee des UN-Sicherheitsrates erwähnte (Rapport, S. 12).

Ermittlungstätigkeiten ohne Ergebnisse?

Dass die staatschützerische Spitzelei ohne konkreten Tatverdacht auskommt, liegt in ihrem Wesen. Allerdings scheinen auch die gerichtspolizeilichen Ermittlungen nach dem 11. September einen solchen Verdacht nicht hervorgebracht zu haben. Bereits kurz danach eröffnete der Bundesanwalt ein Ermittlungsverfahren gegen unbekannt. Schaltzentrale dafür ist eine „Task Force Terror USA", die die Fäden zwischen den verschiedensten befassten Abteilungen des BAP zusammenhalten soll. Bisher hatte der Bundesanwalt zwar mehrere publicity-trächtige Auftritte bei Pressekonferenzen, die Ergebnisse sind allerdings mager. Dazu gehörte schon Anfang Oktober die Erkenntnis, dass sich zwei der Attentäter zu einem früheren Zeitpunkt kurz in der Schweiz aufgehalten und bei dieser Gelegenheit auf dem Flughafen Zürich Sackmesser erstanden hatten. Die Kreditkarten, mit denen die gefährliche Ware bezahlt wurde, hatten Spuren hinterlassen.

Ein grosser Teil der Ermittlungstätigkeiten ist eine Folge der von den USA durchgepeitschten Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates, die in der Schweiz per bundesrätlicher Verordnung übernommen wurde. Die Resolution sieht vor allem finanzielle Sanktionen gegen die Taliban und Al-Qaida vor und enthält im Anhang eine umfangreiche Liste von Personen, Organisationen und Firmen, die diesem Umkreis zugerechnet werden. Bis Januar dieses Jahres waren auf 69 Konten bei Schweizer Banken insgesamt 42 Millionen Franken „eingefroren" worden.

Ebenfalls auf der Liste finden sich die Luganeser Firma Al Taqwa sowie deren Verwaltungsratsmitglied Mohammed Mansour, ein emeritierter ETH-Professor, und seine Ehefrau. Noch an ihrer ersten Pressekonferenz am 2. Oktober erklärte die Bundesanwaltschaft, hinsichtlich der Firma existierten keine Hinweise auf strafrechtlich relevantes Verhalten. Am 24. Oktober wurde ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Am 8. November demonstrierte die Bundesanwaltschaft Entschlossenheit und liess den Firmensitz und die Wohnungen der Verwaltungsratsmitglieder in einer spektakulären Aktion durchsuchen, die aber allem Anschein nach auch keine greifbaren Ergebnisse brachte. Während sich ein grosser Teil der Presse schon damals die Frage stellte, ob die Bundesanwaltschaft auf Druck der USA handle, wurde gleichzeitig deutlich, dass die US-Behörden selbst nur sehr langsam auf die einschlägigen Rechtshilfeersuchen der Schweiz reagierte.

Im Falle Mansour gingen die Medien langsam aber sicher auf Distanz und nahmen ihre anfängliche Begeisterung dafür, dass „gehandelt wird" , zurück. Auch das Eidgenössische Departement des Äusseren beklagt sich laut Bund (19.2.02) „leise über die UNO-Liste", und es dürfte nur eine Frage der Zeit sein, bis der Fall Al Taqwa/Mansour im Sande verlaufen wird.

Bei Lichte betrachtet haben weder die gerichtspolizeilichen Ermittlungen noch die staatschützerische Überwachung seit den Anschlägen zu

einem greifbaren Resultat geführt. Die Qualität der von ihr verfolgten 900 Hinweise – so räumte die Task Force im Februar ein – reiche von „substanziell" bis „simple Internetgerüchte" (SonntagsZeitung, 17.2.02). Man habe ein Dutzend „interessante Fälle", hiess es beim DAP (Le Temps, 13.2.02). Ob sich daraus ein strafrechtlicher Verdacht ergibt und ob dieser tatsächlich einen Zusammenhang mit dem „11. September" hat, dürfte allerdings sehr zu bezweifeln sein.

Mit einer derart dünnen Erfolgsbilanz lässt sich wahrhaftig weder der Ausbau des Staatsschutzes noch die weitere Einschränkung von politischen und persönlichen Rechten begründen. Statt auf die Angstmache bürgerlicher ExponentInnen einzugehen, wäre die schweizerische Öffentlichkeit und insbesondere die Linke gut beraten, wenn sie ihre Erinnerung an den Fichenskandal wieder auffrischen würde. Die politische Polizei, so lautet die Lehre aus dem „11. September", gehört nicht ausgebaut, sondern abgeschafft.

„Terrorismusbekämpfung" in der EU

Wir sind keine Verschwörungstheoretiker. Wären wir's, dann hätten wir seit dem letzten September ausgezeichnetes Futter für unsere Wahnvorstellungen: Wir könnten nämlich behaupten, dass die Regierungen der ach so zivilisierten westlichen Welt die Anschläge in den USA selbst inszeniert hätten, um endlich eine Rechtfertigung für lange gehegte Pläne zu haben: nicht nur für „Kriege gegen den Terror" in geostrategisch wichtigen Regionen, sondern auch für den Abbau von Freiheits- und Bürgerrechten im Dienst von „Innerer Sicherheit".

Sondergesetze und -massnahmen zur Terrorismusbekämpfung sind in Europa derzeit nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch auf EU-Ebene angesagt. Gerade eine Woche brauchte die EU-Kommission, um dem (Minister-)Rat nach den Anschlägen in den USA erste Vorschläge für die Terrorismusbekämpfung zu machen. Am 20. September traf sich der Rat in Brüssel zu einer Sondersitzung und beschloss erste Massnahmen. Eine Woche später fasste die belgische Ratspräsidentschaft sämtliche Pläne und Überlegungen in einem Anti-Terror-Fahrplan zusammen (erste Version: EU-Ratsdokument SN 4019/01). Dessen einzelne Punkte – insgesamt 64 – werden seitdem Stück für Stück abgearbeitet, der jeweilige Sachstand eingetragen. Der mit dem 11. September erzeugte politische Druck bringt die Gremien in Fahrt und macht schnelle Ergebnisse möglich.

Am Gipfeltreffen von Tampere im Oktober 1999 hatten die Regierungsspitzen der Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Empfehlungen abgegeben, mit denen der im Amsterdamer EU-Vertrag (EUV) vorgesehene *„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"* umgesetzt werden sollte. Hinter der kryptischen Formulierung verbirgt sich der Anspruch, die Architektur der Inneren Sicherheit der EU, die noch anderthalb Jahrzehnte zuvor aus einer bloss informellen Kooperation bestand, weiter auszubauen und zu systematisieren: So soll Europol nicht nur als informationspolizeiliche

Einheit dienen, die höchst sensible Daten sammelt, sondern zusätzlich Befugnisse im „operativen" Bereich erhalten und um ein justizielles Pendant – Eurojust – ergänzt werden. Das Straf- und Strafprozessrecht sollen zumindest „harmonisiert", einheitliche Mindeststandards im Asylrecht aufgestellt werden.

Für die meisten Arbeiten ist im EUV eine Frist von nur fünf Jahren vorgesehen, die der Tampere-Gipfel zum Teil sogar auf zwei verkürzt hat. Zwar braucht der Rat kaum auf parlamentarische Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen: Das Europäische Parlament wird nur konsultiert und darf nicht mitentscheiden. Die nationalen Parlamente sind nur dort gefragt, wo Verträge oder vertragliche Zusatzprotokolle (etwa zum Schengener Übereinkommen oder zur Europol-Konvention) ratifiziert werden müssen. Dennoch müssen fünfzehn Staaten mit unterschiedlichem Recht und Regierungen mit unterschiedlichen Präferenzen unter einen Hut gebracht werden, was selbst bei grundsätzlicher Übereinstimmung regelmässig zu einem langen Feilschen über Detailformulierungen führt. Mit dem starken Wind des 11. Septembers im Rücken werden bereits vorhandene, höchst problematische Projekte einfacher durchgesetzt. Das Fehlen rechtlicher Grundlagen wird geflissentlich übersehen.

Beispiel EU-Haftbefehl: Überlegungen zu dieser Form der strafprozessrechtlichen „Harmonisierung" lagen offenbar bereits vor dem September in den Schubladen der EU-Kommission bereit. Schon Ende September wurden sie herausgeholt und als dringliche Massnahme der Terrorismusbekämpfung verkauft. Anfang des neuen Jahres verabschiedete der Rat einen entsprechenden Rahmenbeschluss, den die Mitgliedstaaten ins nationale Recht überführen müssen (EU-Ratsdok. 5327/02). Mit diesem Beschluss wird das bisher geltende Auslieferungsrecht im Rahmen der EU über den Haufen geworfen. Die gesuchte Person wird nicht mehr ausgeliefert, sondern dem Staat, der den Europäischen Haftbefehl angeordnet hat, übergeben. Die gerichtliche Entscheidung in dem Staat, in dem die Festnahme erfolgte, wird auf eine blosse Haftprüfung reduziert. Ein Auslieferungsverfahren findet nicht mehr statt. Damit ist nicht nur der besondere Schutz für politisch motivierte Straftäter endgültig dahin; auch eine Prüfung, ob der oder die Betroffene nicht möglicherweise nach der Übergabe Folter oder erniedrigende Behandlung zu erwarten hat, findet in Zukunft nicht mehr statt. Der Rechtsschutz wird abgebaut, ohne dass auf der anderen Seite Verteidigungsrechte gestärkt würden.

Beispiel Task Force der nationalen Polizeichefs der EU-Staaten: Seit dem Tampere-Gipfel räsonnieren die Arbeitsgruppen des Rates, welche rechtliche Grundlage dieses seit fast zwei Jahren existierende Gremium erhalten sollte und wo es institutionell angebunden werden könnte. Zwar gibt es für die Gruppe immer noch keine rechtliche Grundlage, dafür aber jetzt in Punkt 34 des Fahrplans einen Auftrag des Rates. Am 20. September setzte der Rat eine weitere Task Force ein, die die Chefs der Inlandsgeheimdienste zusammenbringt. Enger kooperieren sollen auch die militärischen Schlapphüte.

Beispiel Europol: Nach Tampere stritten sich die Mitgliedstaaten, in welcher Weise sie die Empfehlungen des Gipfels in bezug auf die erweiterten Befugnisse von Europol rechtlich umsetzen könnten. Eine Änderung der Europol-Konvention sollte zunächst vermieden werden, da sie von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss, was ein zeitraubendes Verfahren darstellt. Insbesondere die Niederlande machten aber deutlich, dass es z.B. für die Teilnahme Europols an gemeinsamen Ermittlungsgruppen eines solchen Zusatzprotokolls bedürfe. Grundsätzlich können solche Gruppen nach Art. 13 des neuen EU-Rechtshilfe-Übereinkommens gebildet werden, aber auch dieses ist bisher nur von einem Teil der Mitgliedstaaten ratifiziert. Das doppelte rechtliche Manko schien die EU-Innen- und JustizministerInnen aber nicht weiter zu stören. Bei den Eurocops in Den Haag arbeitet seit September eine solche Gruppe, der nicht nur polizeiliche, sondern gleich auch noch geheimdienstliche Verbindungsbeamte aus den EU-Staaten angehören. Sie soll alle relevanten „Erkenntnisse" über die terroristische Bedrohungslage zusammenfassen und diese im Informationsaustausch mit den US-Behörden weiterleiten.

Das ging zunächst nur völlig informell. Erst am 6. Dezember unterzeichnete Europol-Direktor Jürgen Storbeck ein eiligst ausgehandeltes Abkommen mit dem US-Justizministerium über den Austausch von Verbindungsbeamten und die Weitergabe „strategischer" (d.h. nicht personengebundener) Informationen (EU-Ratsdok. 13359/01). Die Weitergabe von Daten über „identifizierbare" Personen wird Gegenstand eines zweiten Abkommens. Allerdings hapert es dabei mit dem Datenschutz, der bei Europol eine blumige Floskel, in den USA aber ein europäisches Fremdwort ist. Die Europäer, so forderte der US-Präsident am 16. Oktober in einem Brief an die EU-Kommission, sollten ihre Datenschutzbestimmungen überdenken.[1] Die Bush-Regierung möchte die USA auch an den EU-Haftbefehlen teilhaben lassen. In jedem Falle sollten die Europäer über „Alternativen zur Auslieferung" reflektieren. Ausweisungen und Abschiebungen auf dem administrativen Wege seien „effizienter". Vom US-Standpunkt aus ist das sicher richtig, denn kein Gericht eines EU-Staates darf eine Person in die USA ausliefern, wo ihr die Todesstrafe droht – und das ist bei Terrorismusbeschuldigten der Fall.

Terrorismus-Definition und politisches Strafrecht

Was aber ist Terrorismus? Bisher kennen nur sechs EU-Staaten einen Straftatbestand, der mit der „terroristischen Vereinigung" im § 129a des deutschen Strafgesetzbuchs vergleichbar ist. Die Definition solcher Organisationsdelikte erleichtert nicht nur die Beweisführung und die Rechtshilfe, sondern auch die Ausforschung politischer GegnerInnen im Vorfeld von Strafuntersuchungen; dies vor allem dann, wenn wie in Deutschland auch die Unterstützung und Werbung für solche „Vereinigungen" unter Strafe steht. Im Dezember 1998 hatte der EU-Rat bereits eine gemeinsame Massnahme verabschiedet, nach der alle Mitgliedstaaten eine strafrechtliche

Norm gegen „kriminelle Organisationen“ einführen sollten. Am 6. Dezember 2001 nahm er zusätzlich eine gemeinsame Terrorismus-Definition an – auch dies ein Rahmenbeschluss, an den die Nationalstaaten gebunden sind (EU-Ratsdok. 12647/3/01). Terrorismus wird darin vor allem über einen Straftatenkatalog definiert. Zu diesem gehören erstens eine Reihe in der Tat schwerer Straftaten wie Mord, Entführung oder Geiselnahme. Zweitens enthält die Definition die „terroristische Vereinigung“. Unter Strafe zu stellen seien das Anführen, die Beteiligung an, die Förderung und die Unterstützung einer solchen Gruppe. Damit macht die EU definitiv den Schritt zu einem gemeinsamen *politischen Strafrecht*.

Damit aber nicht genug. Als Terrorismus gewertet werden können drittens auch „die widerrechtliche Inbesitznahme oder Beschädigung von öffentlichen Einrichtungen, Regierungsgebäuden, der Infrastruktur, allgemein zugänglichen Orten oder (öffentlichem und privatem) Eigentum“. Ist Osama bin Laden zu den Hausbesetzern gewechselt? Ist er ein militanter Atomkraft-Gegner, der Strommasten umsägt? Sicherlich nicht. Die Bestimmung ist auch nicht auf ihn gemünzt, sondern auf die politischen und sozialen Bewegungen, mit denen die EU-Staaten im letzten Jahr in Göteborg und Genua zu tun hatten. Darüber können auch die beschwichtigenden Formulierungen in der Präambel des Beschlusses nicht hinwegtäuschen.

Am 29. Januar unterbreitete die spanische Präsidentschaft der Terrorismus-Arbeitsgruppe des Rates nicht zufällig den Vorschlag eines Standardformulars für den Nachrichtenaustausch über „terroristische Vorkommnisse“. Kommunizieren will man über das BDL-Netzwerk, ein chiffriertes Kommunikationssystem der Inlandsgeheimdienste, über das nichts ausser seiner Existenz bekannt ist. Gegenstand des Nachrichtenaustauschs sollen u.a. „Gewalt und kriminelle Schädigungen bei EU-Gipfeltreffen und anderen Ereignissen (sein), die orchestriert werden von radikalen extremistischen Gruppen, die klar und deutlich die Gesellschaft terrorisieren.“ Sie seien das „Werk eines lockeren Netzwerkes ... von Organisationen, die ihren legalen Status dazu benutzen, um terroristischen Gruppen die Erreichung ihrer Ziele zu erleichtern“ (EU-Ratsdok. 5712/02).

Bereits im Oktober letzten Jahres bemühte sich die damals belgische Präsidentschaft um eine neue Kategorie von Daten im Schengener Informationssystem (SIS): „violent troublemakers“, deren Teilnahme an „Ereignissen“ man verhindern wolle, im Klartext: Fussballfans, aber auch „gewalttätige Demonstranten“. Der belgische Vorschlag stützte sich auf Punkt 45 des Anti-Terror-Fahrplans, gemäss dem der Input ins SIS zu verbessern sei (EU-Ratsdok. 12813/01).

„Kontrolle der Migrationsströme“

Der belgische Vorschlag ist vor dem Hintergrund der technischen Erneuerung des SIS zu sehen, die der damalige Schengener Exekutivausschuss im Grundsatz bereits Ende 1996 gebilligt hat. Das Ende der 80er Jahre geplante System war ursprünglich nur auf acht Staaten ausgelegt, heute sind fünf-

zehn daran beteiligt: die EU-Staaten ausser Grossbritannien und Irland sowie die Nicht-EU-Staaten Norwegen und Island. Nachdem man sich zwischenzeitlich mit einer technischen Krücke, einem „SIS eins plus", beholfen hatte, wurden Mitte 2000 die Planungen für das SIS der zweiten Generation in Angriff genommen. Dabei war klar, dass man es nicht bei einem rein technischen Ausbau belassen würde. Neue Datenkategorien sollten hinzu kommen, die den Charakter des SIS als „Fahndungssystems" endgültig verändert hätten.

Von einem Fahndungssystem im engeren Sinne konnte beim SIS ohnehin nie die Rede sein. Seit 1995 liegt bei den darin gespeicherten Personendaten (derzeit 1,9 Millionen) der Anteil der keiner Straftat verdächtigen Nicht-EU-BürgerInnen, die zur Zurückweisung an den Grenzen oder zur Ausschaffung ausgeschrieben sind, zwischen 80 und 90 Prozent. Schon die Mitte 2000 ins Auge gefasste Verlängerung der Laufzeiten für diese Datenkategorie hätte unweigerlich dazu geführt, dass deren Anteil an den Personendaten weiter gestiegen wäre.

Der zweite Teil des belgischen Vorschlags von Oktober 2001 brächte hier einen Overkill: Danach sollen Nicht-EU-AusländerInnen gleich bei der Visumsvergabe im SIS erfasst werden. Der Eintrag, so die Überlegung des damaligen EU-Vorsitzes, bliebe blind, nicht abrufbar, bis das Visum abläuft. Wenn die Person nicht fristgerecht ausreisen würde, sollte die Ausschreibung automatisch aktiviert werden. Das aber heisst nichts anderes, als dass jede visumspflichtige Person selbst dafür sorgen müsste, dass sie bei der Ausreise kontrolliert und ihre Daten im System entschärft werden. Ansonsten bliebe sie zur Zurückweisung an der Grenze, und damit käme es auch zur Verweigerung eines erneuten Visums für die Einreise in die EU. „Kontrolle der Migrationsströme" lautet das Ziel, das mit dem Aufbau dieses bürokratischen Monstrums verfolgt wird. Was aber hat das mit Terrorismusbekämpfung zu tun?

Man muss kein Verschwörungstheoretiker sein, um zu verstehen, dass der 11. September als Pauschallegitimation für alle nur erdenklichen Verschärfungen der „inneren Sicherheit" dient: Für den Ausbau zentralistischer Superpolizeien, für mehr geheimdienstliche Aktivitäten, für eine weitere Abschottung gegenüber MigrantInnen, für das Vorgehen gegen unerwünschte politische Proteste. Verfassungen und feierlich verkündete Grundrechte-Chartas sind gegenüber dieser europäischen Realverfassung blosse Sahnehäubchen auf einem ungeniessbaren Kakao. Man kann sie unterrühren oder, wenn's einem zu fett wird, mit dem Löffel abheben.

Literatur

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 69, 2001: Polizei und Strafverfolgung in der EU. Nr. 29, Berlin

Hayes, Ben, 2002: The activities and development of Europol – towards an unaccountable „FBI" in Europe, London (Statewatch).

Holzberger, Mark, 2001: Durchmarsch in Brüssel. Die EU reagiert auf den 11. September.

In: Bürgerrechte & Polizei 70: Terrorismusbekämpfung – alte und neue Irrwege. Berlin
www.statewatch.org/observatory2.htm (Die in London ansässige Statewatch-Gruppe gibt ein zweimonatliches Bulletin heraus. Von ihrer Homepage können sämtliche verfügbaren EU-Dokumente – häufig mit Kommentar – heruntergeladen werden.)

Quellen

Stiftung Archiv Schnüffelstaat Schweiz: Spezial-Dossier Staatsschutz „Rollback nach dem Elftenseptember", Bern, Februar 2002 (Das Dossier enthält sämtliche hier zitierten Zeitungsberichte und parlamentarischen Vorstösse. Es kann gegen Fr. 40,- bei der Stiftung ASS, Postfach 6948, 3001 Bern, Fax: 031-312 40 45, bezogen werden.)

Parlamentarische Vorstösse (können sämtlich über www.parlament.ch abgerufen werden): Motion FDP – Nachrichtendienste und Staatsschutz optimieren (01.3545), Motion Schlüer Ulrich (SVP) – Bedrohungsgerechter Nachrichtendienst (01.3609); Interpellation Suter Marc (FDP) – Terrorbekämpfung in der EU. Auswirkungen auf die Schweiz (01.3612); Motion Leu Josef (CVP) – Neue nachrichtendienstliche Kultur für neue Herausforderungen (01.3626); Motion SVP – Umdenken in der Schweizerischen Sicherheitspolitik (01.3652); Motion CVP – Beseitigung von Schwachstellen in der Terrorismusprävention (01.3704); Interpellation CVP – Asyl. Sicherheitsrisiken (01.3707); Einfache Anfrage de Dardel Jean Nils – Personenregistrierung in den Datensystemen JANUS und ISIS (01.1068).

Staatsschutzbericht 2000, Bern 2001 (auch unter www.bap.admin.ch).

Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit (BWIS) vom 21. März 1997, SR 120.

Verordnung betreffend der Ausdehnung der Auskunftspflichten und des Melderechts von Behörden, Amtsstellen und Organisationen zur Gewährleistung der inneren und äusseren Sicherheit vom 7. November 2001, SR 120.1.

Rapport concernant la lutte antiterroriste présenté par la Suisse au Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001), Bern 19.12.2001

Bürgerrechte & Polizei/CILIP 70 (3/2001)

Terrorismusbekämpfung – alte und neue Irrwege

Schilys Anti-Terror-Pakete/Terrorismusbekämpfungsgesetz · Anti-Terror-Programme des Bundes und der Länder · § 129b StGB und Kronzeugenregelung · Rasterfahndung · Ausländer-/Asylrechtsverschärfung · Reaktionen der EU auf den 11.9. · Terrorismusbekämpfung in den USA u.a.

Einzelheft: 7,16 EUR (Personen) · 10,74 EUR (Institutionen)
Abonnement (3 Hefte): 18,41 EUR (Personen) · 32,21 EUR (Institutionen) · alle Preise inkl. Porto

Bestellungen an: Bürgerrechte & Polizei/CILIP
c/o FU Berlin · Malteserstr. 74-100 · D-12249 Berlin
fon (030) 838-70462 · fax (030) 775 10 73
vertrieb@cilip.de · www.cilip.de