

JUNGE UNION Niedersachsen
 - Wilfried-Hasselmann-Haus -
 Hindenburgstraße 30
 30175 Hannover
<http://www.ju-niedersachsen.de>

info@ju-sicherheitsforum.de
<http://www.ju-sicherheitsforum.de>

Nr. 3/2009

Rasterfahndung auf dem Prüfstand – Sinn und Grenzen eines Instruments der Terrorismusbekämpfung

von Dorothee Dienstbühl und Friederike Dittert

In Zeiten gesteigerter Gefahren durch den internationalen Terrorismus stehen spezifische polizeiliche Fahndungs- und Abwehrinstrumente sowie deren rechtliche Grundlagen auf dem Prüfstand. Ein viel diskutiertes Instrument der Terrorismusbekämpfung ist die Rasterfahndung. Durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 2006 ist die präventive Rasterfahndung als Terrorismusabwehrmaßnahme in Deutschland nur noch unter engen Voraussetzungen zulässig.¹ Die Möglichkeit, Terroristen bereits im Vorfeld ihrer Tat zu identifizieren und an der Durchführung hindern zu können, hat sich dadurch verringert. Doch welche Erfolge konnten in der Vergangenheit durch Rasterfahndung eigentlich erzielt werden? Welche konkreten Einschränkungen ergeben sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes? Und wie sinnvoll ist das Konzept Rasterfahndung überhaupt noch bzw. gibt es Optimierungspotential? Diese Fragen verdienen in der aktuellen sicherheits- und rechtspolitischen Debatte eine eingehende Betrachtung.

Zum Begriff der Rasterfahndung

Rasterfahndung ist nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts *der Zugriff einer Polizeibehörde auf fremde öffentliche und*

nichtöffentliche Datenbestände und die dann folgende *Abgleichung dieser Daten* mit anderen Datenbeständen.² Sie basiert auf der Vorstellung, dass bei alltäglichen Abläufen personenbezogene Daten erfasst und gespeichert werden und jeder Mensch somit in diversen Datenbeständen Spuren hinterlässt.³ Bei dieser Ermittlungsmethode handelt es sich um einen elektronischen, das heißt computergestützten Abgleich von Informationen, die aus mindestens zwei unterschiedlichen Datenmengen stammen müssen.⁴ Diese Daten werden von anderen öffentlichen oder privaten Stellen übermittelt.⁵ Mit Hilfe des Datenabgleichs soll eine Schnittmenge von Personen ermittelt werden, die bestimmte, vorab festgelegte und für die weiteren Ermittlungen bedeutsame Merkmale aufweisen.⁶ Die Rasterfahndung ist eine Kombination aus Datenerhebung, Datenübermittlung und Datennutzung, also ein (automatisierter) Datenabgleich. Tätertypische Merkmale werden dabei gebündelt, quantifiziert und bilden fortan ein *Raster*,

² BvR 518/02.

³ Bäuml, Helmut in: Lisken, Hans/ Denninger, Erhard: „Handbuch des Polizeirechts“, 2007, S. 256; Schewe, Christoph in: NwZ 2007, S. 174 (S. 174-177).

⁴ Wittig, Petra in: JuS 1997, S. 961 (S. 961-970); Achelpöhl, Wilhelm/ Niehaus, Holger in: DöV 2003, S. 49 (50f.), (S. 49-58); Schewe, Christoph a.a.O.; Gerling, Rainer W./ Langer, Cordula/ Roßmann, Ray in: DuD 2001, S. 746 (S. 746-749).

⁵ Schewe, Christoph a.a.O.; Vahle, Jürgen in: DVP 2006, S. 386 (S. 386-387).

⁶ Vahle, Jürgen a.a.O.

¹ Urteil unter:
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html (letzter Zugriff am 19.03.2009).

mit welchem die erhobenen Daten abgeglichen werden. Bei positivem Ergebnis folgen weitere Ermittlungen.⁷

Man unterscheidet nach Arten von Rasterfahndung. Zum einen lässt sich die Rasterfahndung rechtlich abgrenzen, je nachdem ob es sich um eine *repressive* oder eine *präventive* Ermittlungsmethode handelt. Andererseits kann man die Rasterfahndung aber auch methodisch unterscheiden in *positive* und *negative* Rasterfahndung. Bei der positiven Rasterfahndung handelt es sich um die Ermittlung von Personen, die alle oder möglichst viele der kriminalistisch relevanten Tätermerkmale auf sich vereinigen.⁸ Die im Raster verbliebenen Personen werden dann mit herkömmlichen Ermittlungsmethoden weiter untersucht.⁹ Dem gegenüber zeichnet sich die negative Rasterfahndung dadurch aus, dass aus einem Anfangsbestand von Personen all diejenigen herausgefiltert werden, die bestimmte Merkmale gerade nicht aufweisen.¹⁰ Diese Personen werden somit auch nicht weiter zum Objekt von tiefer gehenden Ermittlungsmaßnahmen gemacht.¹¹ Mithin dient die negative Rasterfahndung dem Ausschluss Nichtverdächtiger.¹²

Funktionsweise der Rasterfahndung

Die Rasterfahndung vollzieht sich im Regelfall in fünf Schritten: zunächst erstellen die Polizeibehörden ein Täterprofil, das Raster.¹³ Merkmale, die auf diese Weise zusammen getragen werden, sind zum Beispiel Religionszugehörigkeit, Alter, Geschlecht und Bildungsstand (etwa ob die Zielperson Student

einer technischen Fachrichtung an einer Universität oder Fachhochschule ist). Anschließend ergeht eine Sachanfrage bei einer zu ersuchenden Stelle, wobei es sich bei dieser Stelle beispielsweise um Einwohnermeldeämter, Universitäten oder etwa das Ausländerzentralregister handeln kann. Die ersuchte Stelle wird daraufhin eine Recherche durchführen und die Daten hiernach an die Polizei übermitteln. Hier vollzieht sich schließlich der letzte Schritt, nämlich der eigentliche Datenabgleich, z.B. mit Dateien über Inhaber von Fluglizenzen oder etwa Mitarbeitern in Kernkraftwerken.¹⁴

Sowohl öffentliche als auch private Stellen, die die benötigten Daten gespeichert haben, sind verpflichtet, sie aus ihren Datenbeständen herauszufiltern und den Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Im Anschluss an die Durchführung des Datenabgleichs sind die übermittelten Daten sobald wie möglich an die ursprüngliche Stelle zurückzugeben bzw. auf andere Datenträger übertragene Daten sind zu löschen. Darüber hinaus sind sowohl die zuständigen Datenschutzbehörden, als auch die von dem Datenabgleich betroffenen Personen zu benachrichtigen, es sei denn, der Untersuchungszweck wird durch eine Benachrichtigung letzterer gefährdet.¹⁵

Seit jeher ist die Rasterfahndung eine Ermittlungsmethode, die viel Zeit in Anspruch nimmt und Arbeitskraft bindet.¹⁶ Im Falle der vom Bundesverfassungsgericht beurteilten Rasterfahndung waren die Behörden 20 Monate mit dieser Ermittlungsmethode befasst.¹⁷ Die Zeitintensität ist aus zwei Gründen erforderlich: zunächst dauern die Erstellung des Rasters, die Bestimmung der Stellen, die die relevanten Daten übermitteln sollen, die Suche dieser Stellen nach Daten und der anschließende Datenabgleich sowie

⁷ Brenneisen, Hartmut/ Bock, Dennis in: DuD 2006, S. 685 (686); (S. 685-690).

⁸ Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 4. Auflage 2007, § 15 Rn. 50; Kirchberg, in: CR 1/ 2007, 10 (11).

⁹ Schenke, Wolf-Rüdiger: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 2007, § 3 Rn. 213.

¹⁰ Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 4. Auflage 2007, § 15 Rn. 50.

¹¹ Schenke, Wolf-Rüdiger: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 2007, § 3 Rn. 213.

¹² Meyer-Goßner, Lutz: „Strafprozessordnung“, 2007, § 98 a Rn. 2.

¹³ Schenke, Wolf-Rüdiger: „Polizei und Ordnungsrecht“, 2007, § 3 IV 4 Rn. 213.

¹⁴ Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 4. Auflage 2007, § 15 Rn. 51.

¹⁵ Meyer-Goßner, Lutz: „Strafprozessordnung“, 2007, § 98 b Rn. 7, 8.

¹⁶ Vgl. Artikel unter:

<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,186636,00.html>; letzter Zugriff am 01.04.2009.

¹⁷ Brenneisen, Hartmut / Bock, Dennis in: DuD 2006, S. 685 (686), (S. 685-690).

die herkömmlichen Ermittlungsmethoden sehr lange.¹⁸ Der zweite Grund liegt in der Art der Suche: bei der präventiven Rasterfahndung ist das Raster nicht sehr präzise, da der Polizei die Informationen fehlen, welche Eigenschaften der „Gefährder“, also der vermutliche Terrorist hat und wie das Raster demzufolge auszusehen hat, so dass die Polizei hier nur mutmaßen kann. Im Gegensatz dazu kann die Polizei bei der repressiven Rasterfahndung Rückschlüsse auf die Eigenschaften des Täters aus der Art und Weise der Tatbegehung, Spuren am Tatort oder aus Zeugenaussagen gewinnen, so dass die repressive Rasterfahndung häufig weniger zeitintensiv ist.¹⁹

Historie und Entwicklung

Die 1970er Jahre waren wie kein anderes Jahrzehnt in der Bundesrepublik von terroristischen Aktivitäten geprägt. Die Konfrontation mit dem palästinensischen Kommando „Schwarzer September“ während der Olympischen Spiele 1972 in München²⁰ und mit linksterroristischen Gruppen, die durch Geiselnahmen und Anschläge das innenpolitische Klima erschütterten, hatte ein Umdenken auf allen Ebenen der Sicherheitsbehörden zur Folge. Als Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz durch die „Bewegung 2. Juni“ wurde die Abteilung Terrorismus beim BKA eingerichtet.²¹ Zur gezielten Bekämpfung der „Roten Armee Fraktion“ (RAF), insbesondere durch den ab 1971 amtierenden BKA-Präsidenten Horst Herold, wurde die Rasterfahndung erstmals großflächig eingesetzt und weiterentwickelt.²² Dies geschah vor allem während der „Zeit des Deutschen Herbstes“ 1977, die durch die Entführung und anschließende Ermordung des Arbeitgeberpräsidenten Hans-Martin Schleyer geprägt

wurde. Schleyer wurde von seinen Entführern der RAF in wechselnden *konspirativen Wohnungen* gefangen gehalten.

Die Terroristen der RAF zahlten die Stromrechnungen dieser Wohnungen in der Regel bar, da die Terroristen keine Identifizierung wegen Kontoeröffnungen mit gefälschten Papieren riskieren wollten. Diese Tatsache war auch der Polizei bekannt, so dass sie ein entsprechendes Rasterkriterium nutzen konnte: sie suchte nach Personen, die ihre Stromrechnung in bar bezahlten und ließen sich die entsprechenden Daten von Energieversorgungsunternehmen übermitteln. Diese wurden mit den Daten verglichen, die der Polizei aus Einwohnermeldedateien, Kraftfahrzeug-Halterdateien sowie Rentenversicherungsdateien zur Verfügung standen. Hintergrund dieses Abgleichs war die Vermutung, dass die Terroristen weder behördlich gemeldet waren, noch ein Kraftfahrzeug angemeldet hatten und auch keine Beiträge zur Rentenversicherung zahlten. Mit dieser Methode wurden alle „Legalen“ ausgerastert, bis nur noch Träger von Falschnamen übrig blieben, bei denen die Polizei dann mit herkömmlichen Fahndungsmethoden ansetzte.

In den 1980er und 1990er Jahren wurde die Rasterfahndung vornehmlich zur Bekämpfung von Organisierter Kriminalität (OK) verwendet, insbesondere bei Rauschgiftdelikten. Nach den Anschlägen durch das Terrornetzwerk der al-Qaida am 11. September 2001 gegen Ziele in den USA ist die Rasterfahndung hierzulande erneut als Instrument der Terrorismusbekämpfung in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Sie wurde im Jahr 2001 zur Ermittlung sogenannter „Schläfer“ eingesetzt.²³ Dabei erhoben die Landeskriminalämter in Abstimmung mit dem BKA Millionen von Datensätzen von anderen öffentlichen Stellen und durchsiebten diese Daten nach relevanten Informationen, um sie dann mehrfach miteinander abzugleichen, bis schließlich noch Datensätze von etwa 30.000 Personen übrig

¹⁸ Schewe, Christoph in: NVwZ 2007, S. 174 (176), (S. 174-177).

¹⁹ Schewe, Christoph a.a.O.

²⁰ Elf israelische Sportler wurden als Geisel genommen; sie und acht Terroristen starben.

²¹ Vgl. Dietl, Wilhelm/ Hirschmann, Kai/ Tophoven, Rolf, 2006, S. 305.

²² Kersten, Ulrich in: Kriminalistik 2002, S. 7 (S.7-9); Khan, Aurangzeb in: Pitschas, Rainer/ Stolzlechner, Harald: „Auf dem Weg in einen neuen Rechtsstaat“, 2004, S. 127.

²³ Gerling, Rainer W. / Langer, Cordula/ Roßmann, Ray in: DuD 2001, S. 746 (S. 746-749).

blieben.²⁴ Während die Rasterfahndung im Fall der RAF erfolgreich eingesetzt wurde (jedenfalls lieferte sie die gewünschten Informationen), konnten 2001 keine brauchbaren Ergebnisse erzielt werden.

Rechtsgrundlagen der Rasterfahndung

Innerhalb der Polizeibehörden kommt dem Bundeskriminalamt aufgrund seiner Aufgabenzuweisung als „Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen“ und „die Kriminalpolizei“ nach Art. 73 Nr. 10 a, Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG sowie § 1 BKA-Gesetz (BKAG) eine Sonderstellung zu.²⁵ Im Gegensatz zu den Normierungen der Polizeigesetze der Länder sowie der StPO sind im BKAG Maßnahmen zur Rasterfahndung nicht ausdrücklich und besonders geregelt. Vielmehr ergibt sich die Rechtsgrundlage zur Datenerhebung für das Bundeskriminalamt als Zentralstelle aus der allgemein gehaltenen Befugnisnorm des § 7 BKAG. Eine weitere Rechtsgrundlage stellt § 28 BKAG dar. Diese Vorschrift ist zwar keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Daten, allerdings regelt sie die Nutzung und Verarbeitung bereits erhobener Daten.²⁶ Mit der Neufassung des BKAG²⁷ ist die Ausübung der Rasterfahndung als Befugnis des BKA zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in § 20 j geregelt.

Sowohl die repressive als auch die präventive Rasterfahndung werden von der Polizei durchgeführt. Die repressive Rasterfahndung ist in der Strafprozessordnung in §§ 98 a und b normiert. Sie wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgift-handels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität 1992 durch den Gesetzgeber eingeführt und räumt den Strafverfolgungsbehörden weitreichende Befugnisse zur Erhebung von Daten ein.²⁸

Die repressive Rasterfahndung ist ein Instrument im Bereich der Strafverfolgung und dient der Aufklärung von bereits begangenen Straftaten. In der Regel handelt es sich hierbei um Straftaten aus dem Bereich der OK sowie um solche Delikte, die nach Art ihrer Durchführung oder ihren Auswirkungen besonders schwerwiegend sind; solche sind im Gesetz numerisch und abschließend aufgezählt.²⁹ Allerdings knüpft der Wortlaut des Gesetzes den Einsatz der Rasterfahndung an das Vorliegen einer Straftat „von erheblicher Bedeutung“. Einher mit dieser Formulierung geht eine gewisse Unbestimmtheit und Ungewissheit hinsichtlich der Anwendbarkeit der Vorschrift.³⁰ Allgemein wird angenommen, dass Bagatelldelikte ausscheiden und die Straftat mindestens dem mittleren Kriminalitätsbereich zuzurechnen sein muss; darüber hinaus muss sie geeignet sein, den Rechtsfrieden empfindlich zu stören und die Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu erschüttern.³¹ Tatsächliche Anhaltspunkte zur Anwendung der Maßnahme reichen mithin aus. Des Weiteren gilt gemäß § 98 a Abs. 1 Satz 2 StPO der Subsidiaritätsgrundsatz, das heißt ein Datenabgleich ist nur zulässig, wenn die Ermittlungen auf andere Art und Weise erheblich weniger Erfolg versprechend oder wesentlich erschwert wären.³²

Im Landespolizeirecht ist die Rasterfahndung für Zwecke der Gefahrenabwehr geregelt.³³ Im Gegensatz zu der repressiven Rasterfahndung bedarf es bei der präventiven Rasterfahndung keines Anfangsverdacht,³⁴ vielmehr genügt bereits die Vermutung einer Gefahrensituation. Genau genommen ist das Ziel nicht, eine Gefahr abzuwehren, sondern eine bestimmte Person zu ermitteln, von der man annimmt, dass sie für die Entstehung einer Gefahr verantwort-

²⁴ Volkman, Uwe in: Jura 2007, S. 132 (S. 132-138).

²⁵ Gerling, Rainer W. / Langer, Cordula / Roßmann, Ray a.a.O.

²⁶ Gerling, Rainer W. / Langer, Cordula / Roßmann, Ray, in: DuD 2001, 746 (747).

²⁷ 1. Januar 2009: Art. 1 Nr. 5, 7 Abs. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2008.

²⁸ Vahle, Jürgen in: DVP 2007, 279 (280); Brenneisen/ Bock, in: DuD 2006, 685 (686). – Im Übrigen ist die Rasterfah-

ndung auch in einigen weiteren Gesetzen enthalten und erläutert, unter anderem SGB X sowie BDSG. ,

²⁹ Vahle, in: DVP 2007, S. 279 (S. 279-283).

³⁰ Meyer-Goßner, Lutz: „Strafprozessordnung“, 2007, § 98 a StPO Rn. 5.

³¹ Meyer-Goßner, Lutz a.a.O.

³² Meyer-Goßner, Lutz: „Strafprozessordnung“, 2007, § 98 a StPO Rn. 3.

³³ Vahle, Jürgen in: DVP 2006, S. 386 (S. 279-283).

³⁴ Kirchberg, Christian in: CR 2007, S. 10 (11) (S. 10-14).

lich ist. Daher lässt sich die Rasterfahndung als eine Methode zur Störerermittlung qualifizieren.³⁵ Die Maßnahmen, die der eigentlichen Beseitigung einer Gefahr dienen, werden erst im Anschluss an die Rasterfahndung unternommen.³⁶ Hier setzt die Polizei dann die klassischen Ermittlungsmethoden ein, um die gesuchte Person zu finden.³⁷

In allen Polizeigesetzen der Länder ist die präventive Rasterfahndung als Spezialbefugnis enthalten und sieht vor, dass die Polizei von öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen die Übermittlung personenbezogener Daten bestimmter Personengruppen aus Dateien zum Zwecke des Abgleichs mit anderen Datenbeständen verlangen kann.³⁸ Die Regelungen zur Durchführung des Datenabgleichs wurden zum Teil erst nach den Anschlägen vom 11. September 2001 auf das World Trade Center eingeführt bzw. bereits bestehende Normen wurden verschärft.³⁹

Allgemein können die Polizeibehörden von den genannten Stellen die Übermittlung von personenbezogenen Daten bestimmter Personengruppen aus Dateien wie etwa Namen, Anschriften, Geburtstag und Geburtsort, sowie je nach Einzelfall zusätzliche fahndungsspezifische Suchkriterien zum Zweck des Abgleichs mit anderen Datensätzen verlangen.⁴⁰

Im Hinblick auf die formelle Rechtmäßigkeit besteht in einigen Ländern ein mit dem Zustimmungserfordernis durch den Innenminister oder anderer Stellen gekoppelter so-

genannter Behördenleitervorbehalt.⁴¹ In Mecklenburg-Vorpommern ist die Anordnung allein dem Innenminister vorbehalten.⁴² In Hamburg dagegen erfolgt die Anordnung wahlweise durch den Polizeipräsidenten oder den Staatsrat der Innenbehörde.⁴³ Rheinland-Pfalz und das Saarland lassen einen einfachen Behördenleitervorbehalt zur Anordnung der Maßnahme genügen.⁴⁴ In anderen Bundesländern wiederum gibt es einen Richtervorbehalt.⁴⁵ Schließlich ist als weiteres Kriterium der formellen Rechtmäßigkeit in den meisten Ländern der Datenschutzbeauftragte des Landes von der Ermittlungsmaßnahme zu unterrichten.⁴⁶

Auch in Bezug auf die materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, insbesondere den Gefahrenbegriff, enthalten die einzelnen Rechtsgrundlagen unterschiedliche Ausprägungen. Einige Ländergesetze verlangen für die Zulässigkeit der Rasterfahndung die Abwehr von gegenwärtigen Gefahren.⁴⁷ Dem steht in anderen Bundesländern die Abwehr von erheblichen⁴⁸ und wieder in anderen Ländern die Abwehr von konkreten⁴⁹ Gefahren gegenüber. In einem großen Teil der Bundesländer ist die Rasterfahndung bereits zulässig, sofern es um eine vorbeugende Bekämpfung von Straftaten geht.⁵⁰ Eingeschränkt kommt die Rasterfahndung in einigen dieser Länder nur bei Vorliegen ent-

³⁵ Schewe, Christoph in: NVwZ 2007, 174 (S. 174-177).

³⁶ Bäumler, Helmut in: Lisken, Hans/ Denninger, Erhard: „Handbuch PolR“, 2007, S. 199.

³⁷ Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 4. Auflage 2007, § 15 Rn. 50.

³⁸ Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael: „Polizei- und Ordnungsrecht“, 4. Auflage 2007, § 15 Rn. 52; vgl. Art. 44 I 1 bayPAG, § 46 I bbgPolG, § 47 I 1 berlASOG, § 36 I u. II bremPolG, § 40 I 1 bwPolG, § 23 I hambGDatPol, § 26 I 1 hessSOG, § 44 I 1 mvSOG, § 45 a I 1 ndsSOG, § 31 I nwPolG, § 38 I rpPOG, § 37 I 1 saarlPolG, § 47 I 1 sächsPolG, § 31 I saSOG, § 44 I 1 thürPAG.

³⁹ Brenneisen, Hartmut/ Bock, Dennis in: DuD 2006, 685 (686).

⁴⁰ Gerling, Rainer W./ Langer, Cordula/ Roßmann, Ray in: DuD 2001, 746.

⁴¹ Art. 44 Abs. 2 S. 1 bayPAG, § 36 i Abs. 3 S. 1 bremPolG, § 40 Abs. 3 S. 1 bwPolG, § 26 Abs. 4 S. 1 hessSOG, § 45a Abs. 2 S. 1 ndsSOG, § 44 Abs. 4 S. 1 thürPAG.

⁴² § 44 Abs. 4 S. 1 mvSOG.

⁴³ § 23 Abs. 4 hambGDatPol.

⁴⁴ § 38 Abs. 3 rpPOG; § 37 Abs. 4 S. 1 saarlPolG.

⁴⁵ § 46 Abs. 4 S. 1 bbgPolG, § 47 Abs. 4 S. 1 berlASOG, § 31 Abs. 4 S. 1 nwPolG.

⁴⁶ Art. 44 Abs. 2 S. 2 bayPAG, § 47 Abs. 4 S. 11 berlASOG, § 36 i Abs. 3 S. 2 bremPolG, § 40 Abs. 3 S. 2 bwPolG, § 23 Abs. 4 S. 2 hambGDatPol, § 26 Abs. 4 S. 2 hessSOG, § 44 Abs. 4 S. 2 mvSOG, § 45 a Abs. 2 S. 2 ndsSOG, § 38 Abs. 3 S. 2 rpPOG, § 37 Abs. 4 S. 2 saarlPolG, § 47 Abs. 3 S. 2

sächsPolG, § 31 Abs. 4 S. 2 saSOG, § 44 Abs. 4 S. 2 thürPAG.

⁴⁷ § 46 Abs. 1 bbgPolG, § 47 Abs. 1 S. 1 berlASOG, § 47 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 sächsPolG.

⁴⁸ § 38 Abs. 1 rpPOG.

⁴⁹ § 36 i Abs. 1 S. 1 bremPolG, § 44 Abs. 1 S. 1 mvSOG, § 31 Abs. 1 S. 1 nwPolG, § 37 Abs. 1 S. 1 saarlPolG.

⁵⁰ Art. 44 Abs. 1 S. 1 bayPAG, § 36 i Abs. 1 S. 1 bremPolG, § 40 Abs. 1 S. 1 bwPolG, § 23 Abs. 1 hambGDatPol, § 26 Abs. 1 S. 1 hessSOG, § 45 a Abs. 1 S. 1 ndsSOG, § 38 Abs. 1 rpPOG, § 37 Abs. 1 S. 1 saarlPolG, § 47 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 sächsPolG, § 31 Abs. 1 saSOG, § 44 Abs. 1 S. 1 thürPAG.

sprechender tatsächlicher Anhaltspunkte, auch zur Abwehr oder Verhinderung von besonders schwerwiegenden Straftaten oder von Straftaten von erheblicher Bedeutung, zum Tragen.⁵¹ Schutzgüter der präventiven Rasterfahndung sind in der Regel der Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes sowie Leib, Leben oder Freiheit einer Person.⁵²

Ein weiterer Ausgleichsmechanismus, der die Rechtsstaatlichkeit gewährleisten soll, ist die Pflicht zur zeitnahen Löschung nicht mehr benötigter Daten. Keine Verpflichtung besteht jedoch zur Information aller von der Rasterfahndung betroffenen Personen. Eine solche Anforderung wäre aufgrund des enormen Aufwandes auch nicht praktikabel. Soweit im Anschluss an die Rasterfahndung weitere heimliche Datenerhebungen ausgerasterter Personen erfolgen, besteht gegenüber diesen hingegen eine nachträgliche Benachrichtigungspflicht.⁵³

Zwischen Einschränkung und Protektion der Grundrechte: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 2006 basiert auf einem Vorfall aus Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2001. Aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Tatsache, dass die Attentäter lange Zeit in Deutschland gelebt hatten, hatte sich bereits wenige Tage nach den Anschlägen die Ständige Konferenz der Innenminister und -Senatoren der Länder gemeinsam mit dem Bundesinnenminister zusammengefunden, um die Entwicklung geeigneter Raster und Profile zu beschließen.⁵⁴ Mithilfe dieser Raster sollten sogenannte „Schläfer“ aufgespürt werden.⁵⁵ Kri-

terien, die dabei gerastert wurden, waren: männliche Personen zwischen 18-40 Jahren, die studierten oder studiert hatten, islamischen Glaubens waren, in Ländern mit vorwiegend islamischer Bevölkerung geboren oder deren Staatsangehörige waren. Das BKA gliederte die Daten dann unter anderem mit Dateien über Inhaber von Fluglizenzen und Beschäftigten bei Kernkraftwerken ab. Nachdem mit herkömmlichen Ermittlungsmethoden weiter gefahndet wurde, blieben 72 Verdächtige übrig. Unter den ausgerasterten Personen war auch der Beschwerdeführer, ein Marokkaner islamischen Glaubens, zum Zeitpunkt der Rasterfahndung Student in Duisburg.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat die Rechtmäßigkeit der präventiven Rasterfahndung untersucht und zu einer Wende in Bezug auf deren Anwendbarkeit geführt. Das Bundesverfassungsgericht hat mit dieser Entscheidung die präventive Ermittlungsmethode der Rasterfahndung nicht nur massiv eingeschränkt, sondern sie nahezu unmöglich gemacht. Es verlangt nunmehr das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Wie aber bereits festgestellt wurde, mündet eine konkrete Gefahr in naher Zukunft in das schädigende Ereignis, das heißt eine Gefahr realisiert sich demnächst. In dieser Situation ist ein präventives Handeln bereits unter zeitlichen Gesichtspunkten nicht mehr durchführbar.

Zudem ist hinsichtlich der Eingriffsintensität die restriktive Sicht des Bundesverfassungsgerichts durchaus kritisch zu sehen. Daten wie Geschlecht, Wohnsitz, Studienrichtung oder Religionszugehörigkeit sind von dem von der Rasterfahndung Betroffenen bereits in anderen Zusammenhängen offenbart worden. Auch ist weder bei dem Datenabgleich die häusliche noch die Intimsphäre betroffen, und die Daten werden, sofern kein weiterer Verdacht besteht, im Anschluss an die Fahndung wieder gelöscht. Dem Umfang der Daten, die im Einzelfall abgeglichen werden, ist darüber hinaus durch die meisten Rechtsgrundlagen in den Landespolizeigesetzen eine enge materiellrechtliche Grenze gezogen, insbesondere

⁵¹ Art. 44 Abs. 1 S. 1 bayPAG, § 47 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 sächsPolG.

⁵² § 46 Abs. 1 bbgPolG, § 47 Abs. 1 S. 1 berlASOG, § 36 i Abs. 1 S. 1 BremPolG, § 23 Abs. 1 hambGDatPol, § 26 Abs. 1 S. 1 hessSOG, § 44 Abs. 1 S. 1 mvSOG, § 31 Abs. 1 S. 1 nwPolG, § 37 Abs. 1 S. 1 saarlPolG, § 47 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 sächsPolG, § 31 Abs. 1 saSOG.

⁵³ Schenke, Wolf-Rüdiger: „Polizei und Ordnungsrecht“, 2007, § 3 IV 4 Rn. 213 c.

⁵⁴ Volkman, Uwe in: Jura 2007, S. 132 (S.132-138);

Bausback, Winfried in: BayVBl. 2002, S. 713 ff (S. 713-723).

⁵⁵ Bausback, Winfried a.a.O.

hinsichtlich der zu verhindernden Straftaten und der formellen Voraussetzungen, wie zum Beispiel dem Behördenleitervorbehalt. Ferner dient der Datenabgleich nicht der Erstellung eines Persönlichkeitsprofils eines Einzelnen sondern der Bestimmung eines Kreises von Personen. Hinzu kommt, dass Menschen, die sich des Mediums Internet bedienen, bereitwillig Daten über sich selbst preisgeben, sei es bei Einkäufen auf Plattformen wie *ebay* oder *amazon* oder aber auch bei Abgabe der Steuerklärung in elektronischer Form.

Letztlich hat das Gericht den Schutz des Persönlichkeitsrechtes von Einzelnen über den Schutz des Gemeinwesens vor terroristischen Anschlägen gestellt. Bildlich gesprochen schlägt somit die Waage zwischen Sicherheit einerseits und Freiheit andererseits zugunsten der Freiheit aus. Dabei droht das Gericht zu verkennen, wie auch die abweichend votierende Richterin Haas festgestellt hat, dass Freiheit ohne ein gewisses Maß an Sicherheit nicht möglich ist.

Ausblick

Auch nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bleibt die präventive Rasterfahndung eine Ermittlungsmethode zur Gefahrenabwehr, wenn auch fortan nur noch sehr eingeschränkt bei Vorliegen einer konkreten Gefahr. Damit hat die Rasterfahndung an Wirkungskraft verloren. Vergleicht man die Entscheidung mit anderen jüngst ergangenen Entscheidungen zur Terrorismusbekämpfung, so lässt sich erkennen, dass das Gericht eine Rechtspolitik betreibt, die im Hinblick auf präventive Gefahrenabwehrmaßnahmen eher zurückhaltend ist.⁵⁶ Zumindest in Bezug auf die präventive

Rasterfahndung wäre eine abweichende Entscheidung nicht nur denkbar, sondern auch vorzugswürdig gewesen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht zutreffend formuliert, dass die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit neu justiert, aber nicht grundlegend verschoben werden darf.⁵⁷ Ob dem Gericht diese Justierung gelungen ist, scheint fraglich.

Die Bedrohungslage nach dem 11. September 2001 hat sich fundamental verschärft, was die Senatsmehrheit zu unterschätzen droht. Deutschland ist nicht nur Ruhe- und Rückzugsraum, sondern steht selbst im Zielspektrum islamistischer Terrorzellen, wie nicht zuletzt die sog. „Kofferbomber“ oder die sog. „Sauerlandgruppe“ belegen, deren umfangreiche Anschlagplanungen nur mit beträchtlichem Überwachungsaufwand von Polizei und Nachrichtendiensten vereitelt werden konnten. Präventive Instrumente der Sicherheitsbehörden zur Überführung mutmaßlicher Terroristen und rechtzeitigen Aufdeckung von Anschlägen sind daher unerlässlich, allerdings mit Augenmaß einzusetzen. Insofern können an der Wirksamkeit der Rasterfahndung Zweifel aufkommen, wenn die Ergebnisse wie 2001 (nämlich gar keine) außer Verhältnis zum Aufwand und zu drohenden Einschnitten in die durch das Grundgesetz verbürgten persönliche Rechte stehen. Jedoch gibt es bislang keine adäquate Alternative zur präventiven Rasterfahndung im sicherheitspolitischen Instrumentarium des Staates.

Dieser Zustand ist ohne Zweifel ein Dilemma für die Sicherheitsbehörden, dem entgegengewirkt werden kann: zum einen sollten die Ministerien in eine gezielte und aufklärende Öffentlichkeitsarbeit investieren und die Bürger informieren, was eine Rasterfahndung umfasst, welche Grundrechte tangiert werden und warum sie zur Terrorismusabwehr erforderlich ist. Ebenfalls besteht Potential in der kriminalistischen Forschung, die Rasterfahndung effizienter zu

⁵⁶ Zitat aus der Urteilsbegründung: „Die Verfassung verlangt vom Gesetzgeber, eine angemessene Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen. Das schließt nicht nur die Verfolgung des Zieles absoluter Sicherheit aus, welche ohnehin faktisch kaum, jedenfalls aber nur kaum um den Preis einer Aufhebung der Freiheit zu erreichen wäre. Das Grundgesetz unterwirft hier auch die Verfolgung des Zieles, die nach den tatsächlichen Umständen größtmögliche Sicherheit herzustellen, rechtstaatlichen Bindungen, zu denen insbesondere das Verbot unangemessener Eingriffe in die Grundrechte als Rechte staatlicher

Eingriffsabwehr zählt. In diesem Verbot finden auch die Schutzpflichten des Staates ihre Grenzen.“

⁵⁷ BVerfG JZ 2006, 911.

gestalten. Zu denken ist hier beispielsweise an eine Modifizierung nach Vorbildern der Operativen Fallanalyse (OFA).

Die Rasterfahndung ist kein Ersatz für eine professionelle nachrichtendienstliche und kriminalpolizeiliche Ermittlungsarbeit, die systematisch und auf Dauer angelegt ist und einen grenzüberschreitenden, europäischen Informations- und Datenaustausch beinhaltet, wie ihn zum Beispiel Europol vorsieht. Nichtsdestotrotz: Sie bleibt ein Instrument, das gepaart mit anderen kriminalpolizeilichen Ermittlungs- und Fahndungsinstrumenten, effektiv zur Terrorismusbekämpfung beitragen kann.

Die Autorinnen

Dipl.-Soz. Dorothee Dienstbühl (28) promoviert an der Humboldt-Universität Berlin (Prof. Dr. Herfried Münkler) über Auswirkungen des transnationalen symbiotischen Terrorismus in Deutschland.

Dipl.-Jur. Friederike Dittert (28) arbeitet als Juristin beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund und promoviert an der Georg-August-Universität Göttingen (Prof. Dr. Axel Frhr. v. Campenhausen).