
Der Kommentar

„Sicherheitsgesetze“ contra Risikogesellschaft oder: Durchstarten zum Sicherheitsstaat?

Hubert Beste

Universität des Saarlandes

Die sog. „Innere Sicherheit“ war in diesem Lande schon immer bedroht. Bereits im Bundestagswahlkampf 1953 versprach ein CDU-Plakat: „Alle Wege des Marxismus führen nach Moskau“. Die damalige Regierungspolitik konstruierte ein Feindbild, das die Kommunisten als Kollaborateure eines „äußeren Feindes“ in den Mittelpunkt stellte, darüber hinaus jedoch jede Form von Opposition treffen sollte.

Auch nach der Aufbauphase dieser Republik wurde gerade von staatlicher Seite der Versuch gemacht, die Opposition gegen die Notstandsgesetzgebung von 1968 an den Rand der Gesellschaft zu drängen. Nicht umsonst wurde der APO der Vorwurf gemacht, sie stünde außerhalb des Staates. Konsequenterweise wurde die Politik der inneren Feindbekämpfung durch den sog. „Radikalenerlaß“, der den Begriff des (linken) Verfassungsfeindes hoffähig machte, wohingegen die ehemalige Mitgliedschaft in der NSDAP und anderer Nazi-Organisationen offenbar kein Hindernis für eine bundesrepublikanische Beamtenkarriere darstellte. Der Politikwissenschaftler Jürgen Seifert hat dieses zeitgeschichtliche Faktum mit den Worten: „Für einige in der Bundesrepublik bedeutet das Jahr 1968 einen größeren Einschnitt als das Jahr 1933“ treffend auf den Punkt gebracht.¹

Der Rechtsstaat war abermals in Gefahr, als im Deutschen Herbst 1977 zur RAF-Sympathisantenjagd geblasen wurde. Wiederum mußte das Bild des Staatsfeindes erhalten, um eine breite öffentliche Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen des politischen Widerstands abzubiegen. Doch viele Bürgerinnen und Bürger dieser Republik haben sich auch weiterhin gegen Hochrüstung, Kernenergie, Umweltzerstörung oder Volkszählung zur Wehr gesetzt – freilich mit den drohenden Folgen rigoroser staatlicher Reaktion, der jegliches Augenmaß für eine bürgerrechtsfreundliche, deeskalierende Konfliktintervention abhanden gekommen zu sein scheint. Vielmehr setzt besonders die Bundesregierung in ihrem Bemühen um sicherheitsstaatliche Gefahrenabwehr verstärkt auf eine Strategie „vorbeugender“ Kriminalisierung, die sich anschickt, die

verfassungsrechtlichen Begrenzungen des Straf- und Strafverfahrensrechts auszuhebeln.

Es entspricht einem spezifisch deutschen Hang zur Rechts-Staatlichkeit, daß die eminent ideologieträchtige Debatte um die innere Sicherheit in der Bundesrepublik von einer wahren Flut von Gesetzen und Gesetzentwürfen flankiert wird, die sich selbst einen wirksamen Schutz gegen Terrorismus und Kriminalität zuschreiben. Dabei ist eine Art Doppelstrategie erkennbar: Einerseits wird auf eher traditionelle repressiv-strafrechtliche Bekämpfungsmethoden gesetzt, die gleichwohl prophylaktische Funktionen entfalten können, und zum zweiten werden entwickelte präventiv-informationsbezogene Methoden favorisiert, die die Sicherheitsorgane bereits weit im Vorfeld potentiellen kriminellen Verhaltens mit relevantem Wissen versorgen sollen.

Diese Doppelstrategie läßt sich zum einen durch die politische Instrumentalisierung des Strafrechts verdeutlichen. Ein Musterbeispiel hierfür bildet der alte § 88a StGB („Verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten“), der 1976 eingeführt und 1981 wegen verfassungsrechtlicher und kriminalpolitischer Bedenken wieder aufgehoben wurde.² Seit dem 1. Januar 1987 ist nun ein § 130a StGB („Anleitung zu Straftaten“) in Kraft, der als Reaktion auf die Anschläge und Sabotageaktionen des militanten Teils der Friedens- und Anti-Atomkraft-Bewegung einzustufen ist.³ Als Ergänzung dazu war die Einführung eines neuen § 130b StGB („Befürwortung von Straftaten“) geplant, dessen Entwurf vom Bundesrat inzwischen allerdings abgelehnt wurde.⁴

Die „informationelle“ Komplettierung dieser Strategie läßt sich zum anderen an der Zielsetzung des Personalausweisgesetzes zeigen, durch das der maschinenlesbare Personalausweis zum 1. April 1987 eingeführt wurde. Das Gesetz liefert im Kontext des gleichzeitig in Kraft getretenen § 163d StPO (rechtliche Ermächtigung zur sog. „Schleppnetzfahndung“) weitreichende Möglichkeiten der elektronischen Datenüberprüfung. Damit wird die Konfrontation von nichtverdächtigen Dritten mit umfänglichen polizeilichen Maßnahmen gesetzlich legitimiert. Das reicht von der Rasterfahndung und polizeilichen Beobachtung bis hin zur Erstellung umfassender Persönlichkeitsprofile.⁵

Nach mehrjährigen Auseinandersetzungen innerhalb der Regierungskoalition hat der Bundestag am 21. April 1989 gegen die Stimmen der SPD, der GRÜNEN und sechs FDP-Abgeordneter dem umstrittenen „Artikelgesetz“ zur inneren Sicherheit zugestimmt.⁶ Bei diesem Gesetzeswerk, das hochoffiziell „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“ (BGBl. 1989, I, S. 1059) heißt und am 16. Juni 1989 in Kraft getreten ist, handelt es sich im wesentlichen um folgende rechtliche Verschärfungen:

(1.) Die Mindeststrafe für erpresserischen Menschenraub (§ 239a StGB) und Geiselnahme (239b StGB) wird von drei auf fünf Jahre Freiheitsstrafe

erhöht. (2.) Mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu zehn Jahren kann künftig auch derjenige bestraft werden, der Waffen oder Sprengstoff stiehlt („Besonders schwerer Fall des Diebstahls“, § 243 Abs. 1 Nr. 7 StGB). Der § 316b StGB („Störung öffentlicher Betriebe“) wird dahingehend erweitert, daß „in besonders schweren Fällen“ das Strafmaß auf bis zu zehn Jahre ausgedehnt werden kann. (3.) Der Haftgrund der Wiederholungsgefahr (§ 112a StPO) wird auf den besonders schweren Fall des Landfriedensbruchs (§ 125a StGB) erweitert, um speziell gegen „reisende Gewalttäter“ härter vorgehen zu können. (4.) Das Versammlungsrecht wird insofern verschärft, als daß die sog. „Vermummung“ und „passive Bewaffnung“ nun mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden kann (§§ 17a, 27, 29). Der gleiche Strafrahmen gilt für Teilnehmer an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung (§ 23 VersG). (5.) Die Befugnis der Polizei zur Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen „von Teilnehmern bei oder in Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen“ wird gesetzlich festgeschrieben (§§ 12a, 19 VersG).⁷ (6.) Aufgrund einer selbständigen „Kronzeugenregelung“ (bis 31. 12. 1992 befristet) kann ein Täter oder Teilnehmer einer Straftat nach § 129a StGB Strafmilderung erhalten oder gar straffrei ausgehen, wenn er mit seiner Aussage die Begehung solcher Straftaten verhindert, zur Aufklärung einer solchen Straftat oder zur Ergreifung eines Täters einer solchen Straftat beiträgt.⁸

Neuerdings liegt wieder mit Stand vom 3. Nov. 1988 ein zwischen den Ressorts noch nicht abgestimmter Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts (StVÄGE 1988) vor. Dieser StVÄGE findet Erweiterung durch einen weiteren Referentenentwurf vom 22. Dez. 1988, der sich auf die gesetzliche Regelung für ein länderübergreifendes staatsanwaltschaftliches Informationssystem bezieht (§§ 488, 489 StVÄGE).⁹ Insgesamt behandelt der Referentenentwurf drei umfassende Komplexe: (a) spezifische heimliche Ermittlungsmethoden (Rasterfahndung, Telefonüberwachung, Einsatz verdeckter Ermittler), (b) Auskünfte, Akteneinsicht, Verwendung von Informationen aus Strafverfahren für präventivpolizeiliche Zwecke und (c) Verarbeitung von personenbezogenen Informationen in Dateien und ihre Verwendung. Neben einer ganzen Reihe von unter rechtsstaatlichen und datenschutzrechtlichen Aspekten äußerst fragwürdigen Regelungen findet sich in den §§ 481, 483, 484 des Entwurfs die gesetzliche Ermächtigung zu einem bundesweiten automatisierten Datenverbund zwischen allen Strafverfolgungsbehörden, Gerichten und Strafvollstreckungsbehörden, d. h. also zwischen allen Straferichten, Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden.¹⁰

Die vorläufige Krönung des Ganzen, wobei hier lediglich ein Teil des Gesamtpakets der neuen „Sicherheitsgesetze“ angesprochen werden kann,¹¹ bildet ein sog. „Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes“¹² der am 6. April 1989 von der Bundesregierung vorgelegt wurde. Dieser umfangreiche Gesetzentwurf besteht aus fünf Artikeln, von denen jeder einzelne gebührende Beach-

tung verdient: Art. 1 – Neufassung des Bundesdatenschutzgesetzes, Art. 2 – Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, Art. 3 – Neufassung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, Art. 4 – Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst (MADG), Art. 5 – Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BNDG). Das Gesetzespaket versteht sich sinnigerweise als rechtliche Umsetzung der Erfordernisse in puncto Datenschutz, so wie sie aus dem sog. „Volkszählungsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dez. 1983¹³ hervorgehen. Tatsächlich aber handelt es sich bei diesem „Artikelgesetz“ um eine Pervertierung des Bundesverfassungsgeschäfts-Auftrags, denn die Eingriffe in das „informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers“ werden gerade nicht gesetzlich genau bestimmt und damit auch nicht eingeschränkt und kontrollierbar. Wir haben es mit einem Fall von „Vorwärtsverrechtlichung“ zu tun, der in die rechtlichen Bestimmungen fast unbegrenzte Ermächtigungen hineinverlagert. Die Auslegungsbefugnisse der Exekutive werden lediglich an der Oberfläche eingeschränkt. Würde dieses Gesetzeswerk in Kraft treten, könnten die Geheimdienste und die Polizei jetzt legalisiert einen ungehinderten informationellen Austausch pflegen. Es würden somit die Bedingungen der legalen Möglichkeit geschaffen, de facto eine „geheime Staatspolizei“ zu installieren.¹⁴

Es ist schwer verständlich, aus welchen Gründen diese ganzen Unsicherheits-Gesetze verabschiedet werden sollen. Die Behauptung eines generellen und globalen Anstiegs der Gewalt in unserer Gesellschaft ist jedenfalls nachweislich falsch.¹⁵ Sie taugt somit auch nicht zur Begründung solcher sicherheitsgesetzlicher Vorwärtsverteidigung. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht muß allgemein bezweifelt werden, daß eine Flut von gesetzlichen Regelungen, die im (staatlichen) Definitionsbereich der sog. „Inneren Sicherheit“ die Zugriffsmöglichkeiten der Kontrollbehörden auf den Bürger praktisch beständig ausbauen und erweitern, tatsächlich mehr empirisch feststellbare Sicherheit bringt. Die Kleinstgruppe der von vornherein zur Gewalt bereiten Personen (z. B. im Umfeld von Demonstrationen, die in mehr als 98 % aller Fälle friedlich verlaufen) wird sich durch eine Strafbewehrung von „Vermummung“ und „passiver Bewaffnung“ wohl kaum beeinflussen lassen. Ganz im Gegenteil dazu läßt sich anhand sozialwissenschaftlicher Analysen regelmäßig zeigen, daß für das konkrete Täterverhalten in den angezielten strafrechtlichen Bereichen rationale Kalkulation und Risikoeinschätzung vor der Tat so gut wie keine Rolle spielen.¹⁶

Diese tendenzielle Verstaatlichung des demokratischen Prozesses, die sich im Abbau bürgerlicher Freiheitsrechte zeigt, korrespondiert mit einer Entstaatlichung des ökonomischen Prozesses, die geradezu absurde Züge anzunehmen scheint.¹⁷ Instruktive Beispiele hierfür lassen sich im Feld staatlicher Technologiepolitik finden. Während von behördlicher Seite jahrelang versucht wurde, den Protest gegen die Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf zu kriminalisieren, wird nach dem Rückzug der Atomindustrie nun so getan, als sei nichts geschehen: „Erst wird Wackers-

dorf mit Polizeigewalt durchgepeitscht, um dann – nachdem andere, die es offenbar besser wissen, nein gesagt haben – April, April! zu rufen.“¹⁸ Das gesellschaftliche Konfliktpotential, das sich aus einer solchen „Politik“, die den Namen nicht einmal verdient, ergibt, ruft andererseits jedoch den Sicherheits- und Präventions-Staat auf den Plan, der die sozialen, ideologischen und technologischen Konflikte zu prävenieren sucht, ihre offene politische Austragung unterdrückt und somit die Legitimitätsressourcen aufbraucht, auf die er als Rechtsstaat dringend angewiesen ist.¹⁹

Wenn die „Risikogesellschaft“ nach „Gegengiften“ ruft,²⁰ kann damit jedenfalls nicht eine Durchstaatlichung der „Inneren Sicherheit“ gemeint sein, so wie wir sie gegenwärtig erleben. Denn der Gesetzesflut im Sicherheitsbereich entspricht eine Laissez-faire-Politik im ökologischen Bereich, die in Vogel-Strauß-Manier die Zukunft beschwört und mit der Leerformel „Wir sind Spitze“ Zweifel an der geistigen Zurechnungsfähigkeit dieser Politik beschleunigt. Die Risikogesellschaft verlangt nicht nach sog. „Sicherheitsgesetzen“, die mit ihren straf- und polizeirechtlichen Konstruktionsprinzipien nach Feinden der inneren Friedhofsruhe suchen.

Vielmehr ist eine Sicherheitspolitik gefragt, die die langfristige (Über-)Lebenssicherheit der Bürgerinnen und Bürger ins Zentrum staatlichen Handelns stellt und diese nicht mit der Sicherheit der Kontrollorgane und Geheimdienste verwechselt. Die Zukunft der freiheitlich-liberalen Demokratie entscheidet sich auch daran: Wie weit lassen wir uns in Fragen der Sicherheit von den selbsternannten staatlichen „Sicherheitsexperten“ abhängig machen?

Anmerkungen

- (1) SEIFERT, J.: Methoden der politischen Ausgrenzung in der Geschichte der Bundesrepublik, in: APPEL, R./HUMMEL, D./HIPPE, W. (Hrsg.): Die Neue Sicherheit. Vom Notstand zur Sozialen Kontrolle, Köln 1988, S. 56–64 (60).
- (2) APPEL, R.: Zur Taktik der Sicherheitsgesetzgebung, in: DERS./HUMMEL/HIPPE (Anm. 1), S. 93–104 (94).
- (3) Vgl. DEMSKI, U./OSTENDORF, H.: Vom Kanzelparagraph zur Anleitung von Straftaten – Der § 130a StGB – ein Paradebeispiel für ein politisch instrumentalisiertes Strafrecht, in: Strafverteidiger 1/1989, S. 30–38 (36).
- (4) Dazu AMELUNG, K./HASSEMER, W./RUDOLPHI, H.-J./SCHEERER, S.: Stellungnahme zum Artikelgesetz, in: Strafverteidiger 2/1989, S. 72–84 (76 ff.); SCHUBERT, M.: „Sicherheitsgesetze“ – Neue Runde, in: Demokratie und Recht 3/1988, S. 248–256 (249).
- (5) Vgl. Bürgerrechte & Polizei 1/1986 (Cilip 23), S. 14–29, 118 ff.; BULL, H. P.: Die „Sicherheitsgesetze“ im Kontext von Polizei- und Sicherheitspolitik, in: DERS. (Hrsg.): Sicherheit durch Gesetze?, Baden-Baden 1987, S. 15–43 (37 ff.).
- (6) Zur Dokumentation des „Artikelgesetzes“ siehe BR-Drucks. 222/89 und 222/1/89 (Empfehlung des Rechts- und Innenausschusses an den Bundesrat, dem Gesetz gem. Artikel 84 Abs. 2 GG nicht zuzustimmen) sowie BT-Drucks. 11/4359; weiterhin sehr aufschlußreich Bürgerrechte & Polizei 1/1988 (Cilip 29), S. 154–167; Bürgerrechte & Polizei 2/1988 (Cilip 30), S. 4–7; Verbändeerklärung gegen das Artikelgesetz vom 28. 11. 1988 in Bonn, in: Vorgänge 97 (1989), S. 128 f.; SCHEERER, S.: Die Reproduktion des Bekämpften. Einige Bemerkungen zur Kriminologie des Artikelgesetzes, in: Vorgänge 97 (1989), S. 19–28; aktuell wieder Bürgerrechte & Polizei 1/1989 (Cilip 32), S. 121–124.

- (7) WAGNER, H.: Gewaltmonopol und Demonstrationsstrafrecht – Bemerkungen zur Diskussion um die Verschärfung des Versammlungsrechts, in: KrimJ 1/1988, S. 2–9.
- (8) Insgesamt zum „Artikelgesetz“ siehe auch WERKENTIN, F.: Antiparlamentarisches Agitprop-Theater, in: Demokratie und Recht 3/1989, S. 243–245; KRAUSS, D.: Sicherheitsstaat und Strafverteidigung, in: Strafverteidiger 7/1989, S. 315–325.
- (9) Siehe dazu die Dokumentation „Entwurf eines Strafverfahrensänderungsgesetzes 1988“, in: Strafverteidiger 4/1989, S. 172–178.
- (10) Zum StVÄG 1988 auch WOLTER, J.: Freiheitlicher Strafprozeß, vorbeugende Straftatenbekämpfung und Verfassungsschutz – zugleich Besprechung des Entwurfs eines StVÄG 1988 –, in: Strafverteidiger 8/1989, S. 358–371; CRUMMENERL, J.: Sicherheitsstaat und Strafverteidigung, in: Strafverteidiger 3/1989, S. 131–133; 13. Strafverteidigertag in Köln v. 21.–23. 4. 1989. Ergebnisse der Arbeitsgruppen, in: Strafverteidiger 6/1989, S. 274–277; VULTEJUS, U.: Der zweite Geleitzug, in: Vorgänge 98 (1989), S. 15–18; KRAUSS (Anm. 8), S. 316; die Verpolizeilichung der Strafprozeßordnung besonders hervorhebend Bürgerrechte & Polizei 1/1989 (Cilip 32), S. 108–120.
- (11) Der Gesamtkomplex der neuen „Sicherheitsgesetze“ ist wohl am vollständigsten und ausführlichsten im Informationsdienst Bürgerrechte & Polizei 1, 2 und 3/1988 (Cilip 29, 30, 31) sowie 1/1989 (Cilip 32) dokumentiert.
- (12) Siehe BT-Drucks. 11/4306.
- (13) BVerfGE 65, S. 1 ff.
- (14) Mit diesem Tenor das Komitee für Grundrechte und Demokratie: Allerorten wird von Glasnost gesprochen – nur nicht in Bonn, in: Frankfurter Rundschau vom 5. Sept. 1989 (Nr. 205), S. 10, in einem offenen Brief.
- (15) Siehe SCHEERER (Anm. 6), S. 20f; PFEIFFER, C.: Verzernte Informationen. Die Gewaltkriminalität sinkt, aber die Innenminister wollen offenbar nicht, daß wir es merken, in: Neue Kriminalpolitik 3/1989, S. 4f.
- (16) Vgl. GREVEN, M. Th.: Das Artikelgesetz. Symbolische Politik und reale Wirkung, in: Vorgänge 98 (1989), S. 34–48 (41).
- (17) Vgl. PERELS, J.: Die rechtlichen Instrumentarien des Neo-Konservatismus, in: Vorgänge 92 (1988), S. 61–71 (63).
- (18) BECK, U.: Risikogesellschaft. Überlebensfragen, Sozialstruktur und ökologische Aufklärung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament) B 36/89, S. 3–13 (8).
- (19) Vgl. DENNINGER, E.: Der Präventions-Staat, in: Kritische Justiz 1/1988, S. 1–15 (10f.).
- (20) BECK, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M. 1986; DERS.: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt/M. 1988.

September 1989
 Fachbereich Rechtswissenschaft
 Im Stadtwald, Bau 31
 6600 Saarbrücken