Humanistische Union

Die Rechtsextremismusdatei - Aktionismus ohne Erkenntnisgewinn

aus: Vorgänge 197 (Heft 1/2012), S.109-115

Die sicherheitspolitischen Reflexe funktionieren noch. Nur wenige Tage, nachdem im November 2011 drei Mitglieder des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) als Täter einer bundesweiten Mordserie entlarvt wurden, einigten sich der Bundesinnenminister und die Bundesjustizministerin auf ein ganzes Paket an Maßnahmen zur Bekämpfung des rechtsextremistischen Terrors. Noch war völlig unklar, wie lang und wie intensiv die NSU-Mitglieder von den Geheimdiensten beobachtet wurden, warum die rechtsextremistischen Motive der Mordserie so lange nicht erkannt bzw. wieder verworfen wurden und welche Fehlleistungen den beteiligten Sicherheitsbehörden noch unterlaufen waren. Dennoch wollte man Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit im Kampf gegen die vermeintlich neue Gefahr eines gewaltbereiten Rechtsextremismus demonstrieren.

Zu den ersten Maßnahmen gehört die Einrichtung eines „Gemeinsamen Abwehrzentrums gegen Rechtsextremismus", das bereits am 16. Dezember 2011 mit Sitz in Köln und Meckenheim eröffnet wurde. In diesem Abwehrzentrum arbeiten rund 140 Beamte von Geheimdiensten, deutschen und europäischen Polizeibehörden sowie der Bundesanwaltschaft zusammen. Diese Form der Kooperation — seit Jahren im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum in Berlin erprobt — findet ohne besondere Befugnisse zum Datenaustausch und ohne gesetzliche Grundlage statt und wird gerade deshalb von den Beteiligten als besonders effektiv und gewinnbringend angepriesen.

Auch die zweite Initiative der Bundesregierung griff auf ein Instrument zurück, das im Kampf gegen islamistisch motivierte Terroristen eingeführt wurde: eine neue Verbunddatei, in die die Sicherheitsbehörden ihre Erkenntnisse über rechtsextremistische Gewalttäter einspeisen und gemeinsam nutzen sollen. Am 13. Februar 2012 brachte die Bundesregierung ihren „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung des Rechtsextremismus" in den Bundestag ein (BT-Drs. 17/8672). Das Gesetz beschreibt die Einrichtung, Ziele, Inhalte und Nutzung einer sog. „Rechtsextremismusdatei". Der Vorschlag war Gegenstand einer Sachverständigenanhörung, die der Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 19. März 2012 abhielt.' Die dort von den Experten vorgetragene Kritik an der neuen „Sicherheits"datei soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

So funktioniert die Datei

In die neu zu schaffende „Rechtsextremismusdatei" (RED) sollen alle Geheimdienste und Polizeibehörden, die mit der Vorfeldaufklärung rechtsextremistischer Gewaltbereitschaft oder der Aufklärung entsprechend motivierter Gewalttaten befasst sind, ihre Erkenntnisse über entsprechende Personen, Szenetreffpunkte und Kommunikationswege speichern (s. Infokasten). Die beteiligten Behörden erhalten dafür keine neuen Befugnisse zur Datenerhebung oder zum Datenaustausch, sie dürfen „nur" ihre bisher erfassten Informationen in die Verbunddatei einspeisen.

Alle beteiligten Behörden können in der Datei nach Verdächtigen oder Kontaktpersonen suchen. Sie erhalten bei „Treffern" die Grunddaten der Gesuchten sowie die datenhaltende Behörde angezeigt. Von dieser können sie die erweiterten Daten abfragen, in so genannten Eilfällen (die bei einem ernsthaften Verdacht

häufig gegeben sind) können die erweiterten Daten auch direkt eingesehen werden. Im Rahmen von gemeinsamen „Projekten" ist zudem eine erweitere Datennutzung der beteiligten Behörden zulässig. Sie bietet u. a. erweiterte Suchfunktionen in der Datei, um bisher nicht bekannte Personennetzwerke oder Beziehungen zu ermitteln. Bei der Suche nach unvollständigen Merkmalen („Wildcards") oder Beziehungsmustern werden die abfragenden Behörden erheblich größere Trefferdatenmengen erzielen als bei der Suche nach einzelnen Verdächtigen.

In der Diskussion um die RED ist – wie schon bei der Antiterrordatei – immer wieder davon die Rede, es handle sich um eine sogenannte Indexdatei, die lediglich Auskunft über gespeicherte Informationen bei anderen Behörden gebe. Das ist schlicht falsch. In beiden Dateien werden umfangreiche Informationen über verdächtige Personen und Gruppen sowie deren Umfeld gespeichert, und nicht bloße Fundstellen. Wie sensibel diese Angaben sind, zeigt ein Blick auf den Katalog der zu speichernden Daten. Darunter finden sich etwa „besondere körperliche Merkmale" und „besuchte Veranstaltungen", ein weiteres Feld für freie Bemerkungen ermöglicht die Eingabe höchst vertraulicher Informationen.

Aus Erfahrungen nichts gelernt

Die RED ist in mehrfacher Hinsicht die hastig erstellte Kopie der Antiterrordatei: Der Katalog der zu speichernden Daten; die Speicherung von primär Verdächtigten und Kontaktpersonen; ihr Aufbau nach Grund- und erweiterten Daten; die Liste zugriffsberechtigter Behörden; die Mechanismen der Speicherung und Abfrage von Daten – all das gleicht zum Teil bis aufs Komma dem 2006 verabschiedeten Gesetz zur Antiterrordatei.

Die Rechtsextremismusdatei im Überblick

Ziel (§ 1 Abs. 1 REDG)
Aufklärung und Bekämpfung des gewaltbezogenen Rechtsextremismus, insbes. die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten mit derartigem Hintergrund

Beteiligte Behörden (§ 1 Abs. 1 REDG)
Bundeskriminalamt, Bundespolizei, Landeskriminalämter, Verfassungsschutzbehörden (Bund und Länder) und Militärischer Abschirmdienst – sowie weitere Polizeivollzugsbehörden (im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern).

Wer wird gespeichert? (§ 2 REDG)
- Angehörige und Unterstützer von terroristischen Vereinigungen i.S.v. § 129a StGB
- Beschuldigte oder Verurteilte von Gewalttaten mit rechtsextremistischen Hintergrund
- recbtsextremistische Befürworter von Gewalt
- illegal bewaffnete Rechtsextremisten
- Kontaktpersonen zu den bisher Genannten, sofern der Kontakt nicht nur flüchtig oder zufällig besteht
- rechtsextremistische Vereinigungen und Gruppierungen
- Gegenstände, Bankverbindungen, Anschriften, TK-Anschlüsse und -Geräte, Intemetseiten und Mailboxen, sofern sie von o.g. Personen genutzt werden

Was wird gespeichert?

Grunddaten (§ 3 Abs. 1 Nr. la REDG): Name, Geschlecht, Geburtsdatum/-ort/-staat, Staatsangehörigkeiten, Anschriften, besond. körperliche Merkmale, Lichtbilder, Identitätsnachweise (Ausweis, Pass etc.), Fallgruppenangaben

Erweiterte Daten (§ 3 Abs. 1 Nr. lb REDG): Telekommunikationsanschlüsse und Mailadressen; Bankverbindungen, Postschließfächer; Fahrzeuge; Familienstand; besondere Fähigkeiten (insbes. Umgang mit Sprengstoffen und Waffen); Bildungsabschlüsse; Tätigkeiten in sicherheitsrelevanten Bereichen (lt. SÜG); Fahrlizenzen und Luftfahrtscheine; frequentierte Szeneorte, Konzerte und Veranstaltungen; Kontaktpersonen; freie Bemerkungen; Haftbefehle; Sprachkenntnisse; Mitgliedschaften und Funktionen in Vereinigungen und Netzwerken; Besitz von rechtsextremistischen Medien. Sowie: Angaben zur ldentifizierung der o. g. Vereinigungen und Gruppierungen und deren Kommunikationsverbindungen; Angaben zur datenführenden Behörde

Erweiterte Suchoptionen (§ 7 Abs. 2 REDG)
- nach phonetischen Merkmalen (Lautsprache)
- nach unvollständigen Daten
- über mehrere Datenfelder hinweg (z.B, die Frage: Taucht ein Name im Begleittext zu anderen Personen auf?)
- nach Verbindungen zwischen Personen, Institutionen oder Sachen
- nach zeitlich eingegrenzten Kriterien

(alle Angaben nach BT-Drs.17/8672 vom 13,2,2012)

Damit erbt die RED einen Großteil der damals vorgetragenen Kritik, die vor fünf Jahren nicht nur Bürgerrechtler, sondern auch Fachleute aus dem Kreis der Sicherheitsbehörden vorbrachten. In der Anhörung zur Antiterrordatei monierte etwa der frühere Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Prof. Dr. Hansjörg Geiger2, den unbestimmten Kreis der teilnahmeberechtigten Behörden (eine Ausdehnung auf weitere Polizeivollzugsbehörden ist jederzeit möglich); die Speicherung von so genannten dolosen Kontaktpersonen in der Datei (die von den gefährlichen Bestrebungen ihrer Bekannten nichts wissen müssen, und dennoch selbst erfasst werden); die zentrale Speicherung auch sensibler Daten (anstelle einer reinen Index-Datei, in der lediglich Verweise auf die Daten führenden Behörden vermerkt sind); der Zugriff auf alle zu einer Person gespeicherten Daten für den „Trefferfall" und die damit verbundene Möglichkeit, das Sicherheitsbehörden durch die Verbunddatei an Informationen gelangen, über die sie eigentlich (aus guten Gründen) nicht verfügen sollen usw.

Für die Antiterrordatei steht gerade wegen dieser Einwände eine doppelte Überprüfung an: Zum einen schreibt das entsprechende Gesetz selbst eine Evaluation vor, die eigentlich bis Ende 2011 vorzulegen war. Mit der Untersuchung wurde eine Beratungsfirma betraut, ihr Evaluationsbericht steht aber noch aus. Ebenso offen ist der Ausgang einer Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz (1 BvR 1215/07), über die voraussichtlich noch in diesem Jahr entschieden wird. Ein ergebnisorientierter, lernfähiger Gesetzgeber würde das Ergebnis beider Prüfungen abwarten, bevor er eine weitere Verbunddatei installiert.

Die fehlende kritische Reflexion bisheriger Erfahrungen hat jedoch Tradition in der deutschen Sicherheitspolitik. Das bestätigt die RED in mehrfacher Hinsicht: Der Gesetzentwurf wurde zu einem Zeitpunkt eingebracht, zu dem die Gremien zur Aufklärung des Versagens der Sicherheitsbehörden im Fall der NSU (Untersuchungskommissionen des Bundestages und der Länder Sachsen und Thüringen; gemeinsame Bund-Länder-Kommission; „Schäfer-Kommission" in Thüringen) gerade erst ihre Arbeit aufnahmen. „Sollten sich durch deren Tätigkeit Fehler ... zeigen und diese auch ursächlich für die nicht verhinderten Taten des ‚Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU)' sein, so ist zunächst an eine Optimierung dieser sicherheitsbehördlichen Tätigkeit zu denken."[3] Die Rechtsextremismusdatei kann zum jetzigen Zeitpunkt keine Antwort auf die strukturellen Defizite bei der effektiven Verhinderung und Aufklärung solcher Taten sein, wie der Sachverständige Prof. Dr. Fredrik Roggan in der Anhörung feststellte. Dies gilt umso mehr, darauf hat sein Kollege Sönke Hilbrans hin-gewiesen, als die RED keineswegs der erste Versuch ist, rechtsextremistische Gewalttaten durch eine Verbunddatei oder die Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Geheimdiensten zu verhindern. Bereits im Jahre 2000 vereinbarten die Innenminister von Bund und Ländern die Einführung eines Personenkennzeichens für „rechts-orientierte politisch motivierte Straftaten, insbesondere Gewalttaten" in verschiedenen Verbunddateien (INPOL, Personenfahndung, Kriminalaktennachweis und Erkennungsdienst) sowie einer

polizeilichen Verbunddatei „Gewalttäter rechts" beim BKA. Jenes führt seit 2010 auch eine Zentraldatei „rechtsextremistische Kameradschaften" (ReKa). Daneben bestanden (und bestehen zum Teil weiterhin) zahlreiche Kooperati-onen von Polizeibehörden in Bund und Ländern sowie Geheimdiensten, die expliz: rechtsextremistische Gewalttäter beobachten sollten:

• etwa die 1992 begründete „Informationsgruppe zur Beobachtung und Be kämpfung rechtsextremistischer / terroristischer, insbesondere fremdenfeind licher Gewaltakte" (IGR) bestehend aus Vertretern von Generalbundesan waltschaft, BKA, Verfassungsschutzbehörden, die 2009 von der Bund Länder-Koordinierungsgruppe PMK-rechts abgelöst wurde;
• die „Arbeitsgruppe operativer Informationsaustausch Rechtsextremismus (AG OIREX) beim BKA (seit 2000)
• die polizeiliche Projektgruppe Früherkennung (PG-F) im Rahmen des „nationalen Frühwarnsystems Rechtsextremismus" (2006-2010).

Bei allen offenen Fragen im Fall der NSU – eines ist sicher: Alle bestehenden Da teien und polizeilich-geheimdienstlichen Kooperationen haben deren Taten wede verhindert noch bei ihrer Aufklärung geholfen. Hilbrans verweist darauf, dass auch di NSU-Morde mit dem polizeilichen Fallbearbeitungs- und Analysesystem des BK~ (ViCLAS) erfasst und durchleuchtet wurden, was aber „über die bekannten Fakte. (insbesondere: identische Tatwaffe Czeska 83) hinaus keine Erhellung von Tatzu sammenhängen [erbrachte] ... Dies muss nicht verwundern und ist wertungsfrei fest zustellen, wo ideologische Täterzusammenhänge und Tatmotivation nicht erkänr werden und daher nicht in die Fallauswertung eingehen."[4] Welchen Mehrwert da neue Abwehrzentrum und die Rechtsextremismusdatei gegenüber den bisherigen Da teien und Kooperationsverbündtn konkret bieten, verrät bisher niemand.

Diese Skepsis gilt umso mehr, als sich ein zentrales Manko im Informationsaus tausch zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten im Gesetzentwurf wiederfindei welches bei der NSU mutmaßlich eine wichtige Rolle spielte: Nach den bisherige: Medienberichten standen die Verdächtigen Zschäpe, Mundlos und Böhnhardt länger Zeit unter Beobachtung des thüringischen Landesamtes für Verfassungsschutz, da seine Erkenntnisse über Umfeld und Aufenthaltsort der drei jedoch nicht mit anderei Behörden teilte und so die Vollstreckung polizeilicher Haftbefehle verhinderte. Ein solche Zurückhaltung von Informationen wird seitens der Geheimdienste regelmäßi; mit dem besonderen Schutzbedürfnis ihrer Quellen sowie einem Misstrauen gegen die Vertraulichkeit polizeilicher Ermittlungsarbeit begründet.5 Der besondere Geheimhal tungsschutz für geheimdienstliche Informationen findet sich im Gesetzentwurf zu Rechtsextremismusdatei als Möglichkeit der „beschränkten und verdeckten Speiche rung" (§ 4 REDG) wieder. Im Falle einer verdeckten Speicherung erfährt die abfra gende Behörde (Beispiel: Polizeidirektion Jena) nichts über die entsprechenden Treffer auf ihre Suchanfrage, es findet nur eine verdeckte Information der einspeisende; Behörde (Beispiel: Landesamt für Verfassungsschutz) statt. Letztere entscheidet dan eigenmächtig, ob sie die Fragesteller über den Treffer informiert oder nicht. Warun aber sollten die Verfassungsschützer in der neuen Datei jenes Wissen offenbaren, da sie bisher zurückhielten?[6]

Weitere Mängel der Rechtsextremismusdatei - Verstoß gegen das Trennungsgebot

Die RED ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Abschaffung des Trennungsgebotes, wonach polizeiliche und geheimdienstliche Aufgaben und Befugnisse nicht vermischt werden sollen. Diesem Gebot - ursprünglich als Beschränkung der alliierten Kontrollmächte für den Aufbau von Polizei und Geheimdiensten im Nachkriegsdeutschland erlassen' - kommt unabhängig von seiner historischen Grundlage eine wichtige Funktion zu als rechtsstaatliche Begrenzung der Arbeit der Sicherheitsbehörden, als „besondere Ausprägung informationeller Gewaltenteilung" (Hilbrans). Es besagt vereinfachend gesprochen, dass die Befugnisse zur Informationserhebung und zu unmittelbaren Zwangseingriffen einer Behörde in eine Balance zu bringen sind, die die Freiheitsansprüche der Bürger hinreichend gewährleistet. Oder anders

gesagt: Wer viel weiß (Geheimdienste), darf nicht alles tun. Wer viel tun darf (Polizei), darf nicht alles wissen. Indem aber Polizeibehörden auf Informationen zurückgreifen dürfen, die mit geheimdienstlichen Mitteln - also in strafprozessualer Hinsicht: illegal - erhoben wurden, ist ein effektiver Rechtsschutz gegen solche Ermittlungen kaum noch gegeben.

Unbestimmte Zielsetzung und Gewaltbegriff

Bereits die Zielsetzung, welche Straftaten bzw. gefährlichen Bestrebungen und damit welche Personen in der Datei erfasst werden sollen, bleibt äußerst vage. Das Deutsche Institut für Menschenrechte weist in seiner Stellungnahme auf ein gravierendes Bestimmtheitsdefizit im Begriff des „gewaltbezogenen Rechtsextremismus" hin, der im Mittelpunkt des Gesetzes steht: „Aus dem bestehenden Entwurf geht weder hervor, was genau unter Rechtsextremismus zu verstehen ist, insbesondere wie dieser vom Rechtsradikalismus und vom Rechtsterrorismus abzugrenzen ist, noch geht hervor, welchen Gewaltbegriff die Bundesregierung zugrunde legt oder wie der Bezug zwischen dem rechtsextremistischen Hintergrund und der Gewalt beschaffen sein muss."[8] Der Gesetzentwurf unterscheidet nicht zwischen der Gewalt gegen Personen oder gegen Sachen. Zudem ist der juristische Gewaltbegriff inzwischen derart ausgeweitet, dass auch friedliche Demonstrantinnen, die eine befahrene Straße blockieren, Gewalt ausüben, indem sie die Autofahrerinnen am Fortkommen hindern (so genannte „Zwei-te-Reihe-Rechtsprechung" des Bundesgerichtshofes). Somit könnten auch TeilnehmerInnen einer ansonsten friedlichen Demonstration mit rechtsextremen Zielen schnell in der RED gespeichert werden.

Speicherung von Kontaktpersonen

Die RED ist einmal mehr nach der simplen Formel „Mehr Daten = Mehr Sicherheit" aufgebaut. Schon die Speicherung der Primärverdächtigen (gewaltpropagierende, rechtsextremistische Bestrebungen verfolgende Personen) setzt teilweise weit im Vorfeld möglicher strafrelevanter Handlungen an. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit, welches Handeln eigentlich zum Anlass einer Speicherung in dieser Datei werden kann, verschärft sich nochmals für die so genannten Kontaktpersonen. Analog zur Antiterrordatei sollen in der RED nicht nur tatsächliche oder mutmaßliche rechtsextremistische Gewalttäter, sondern auch ihre Kontaktpersonen gespeichert werden. Diese Kontaktpersonen müssen selbst keinerlei gefahrenträchtige Handlungen hege-' hen, noch etwas von den Bestrebungen ihrer Bekannten wissen. Sie werden nur gespeichert, um mögliche Verdachtsmomente gegen andere weiter ermitteln zu können - sozusagen als informationeller Kollateralschaden. Auf die Folgen einer solchen Ausweitung weist das Deutsche Institut für Menschenrechte hin: „Damit kommt man jedoch dem, was ausweislich des Gesetzesentwurfs gerade nicht intendiert war, einer Gesinnungsdatei gefährlich nahe."[9] Welcher Personenkreis nach muslimischen und rechtsextremistischen Terroristen als nächstes mit einer neuen Sicherheitsdatei über-wacht werden wird, bleibt nur noch eine Frage der Zeit.

[1] Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen sowie ein Gutachten des Deutschen Instituts für Menschenrechte finden sich auf der Webseite des Deutschen Bundestages unter: httpa/www,bundestag.de/bundestag/ausschuessel7/a04/Anhoerungen/Anhoerungl7/index.ht' ml (im Folgenden zitiert als „Stellungnahmen zum Gesetzentwurf').
[2] Siehe Innenausschuss des 16. Deutschen Bundestages, A-Drs. 16(4)13 1 I.
[3] Fredrik Roggan, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, A-Drs. 17(4)460 C, S. 9.
[4] Sönke Hilbrans, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, A Drs.17(4)460 F neu, S. 4.
[5] Siehe dazu die Stellungnahme des Sachverständigen Dr. Alexander Eisvogel vom Bundesamt für Verfassungsschutz, A-Drs. 17(4)460 G, S. 2.

[6] Siehe hierzu Hilbrans (Anm. 4), S. B.
[7] Das „Trennungsgebot” geht auf die Erfahrungen mit der „geheimen Staatspolizei” während der NS-Diktatur zurück. Die Gestapo vereinte die Befugnisse einer Polizeibehörde und eines Nachrichtendienstes und nutzte sie zur systematischen Überwachung und Verfolgung politischer Gegner. Vor diesem Hintergrund erteilten die drei Allierten Militärgoverneure in ihrem „Polizeibrief` an den Parlamentarischen Rat vom 14.4.1949 die Auflage eines Trennungsgebots (siehe http://www.verfassungen.de/delde49/grundgesetz-schreiben49-3.htm), Zur rechtspolitischen Diskussion siehe Roggan/Bergemann in: NJW 2007, S. 876 ff.
[8] Deutsches Institut für Menschenrechte, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, A-Drs. 17(4)461, S. 11.
[9] Ebd., 5. 15f.
