

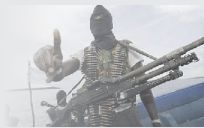


Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei

13

Freiheit und (Un-)Sicherheit 60 Jahre Bundespolizei

Martin H. W. Möllers



Martin H. W. Möllers

Freiheit und (Un-)Sicherheit

60 Jahre Bundespolizei

Brühl/Rheinland 2012

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-54-7

ISSN 1432-6352

Druck: Statistisches Bundesamt
Zweigstelle Bonn

Impressum:
Fachhochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Straße 1
50321 Brühl

www.fhbund.de

Inhalt

Vorwort zur Festschrift	7
1 Die Beeinflussung der Risikowahrnehmung und ihre Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit	11
1.1 Die staatliche ‚Garantie‘ einer öffentlichen Sicherheit und das (wahrgenommene) Lebensrisiko	15
1.1.1 Allgemeine Hintergründe menschlicher Risikowahr- nehmung	16
1.1.2 Die Wahrnehmung eines Risikos im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa	18
1.2 Maßnahmestrategien im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa	23
1.2.1 Erste Maßnahmestrategie: Die Zentralisierung der Behörden im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa	24
1.2.2 Zweite Maßnahmestrategie: die Privatisierung von Sicherheit	26
1.2.3 Dritte Maßnahmestrategie: die Erweiterung des Kreises der Verdächtigen über Staatsgrenzen hinweg	28
1.2.4 Vierte Maßnahmestrategie: die Vernetzung aller Behörden – national, supranational und international	32
1.3 Das ‚Sicherheitsgefühl‘ der Bevölkerung als verteidigungswürdiges Schutzgut des Staates	34
1.4 Zustimmungsstrategien zur Durchsetzung von gewünschten staatlichen Maßnahmen	38
1.4.1 Strategie: Bedrohungsszenario	38
1.4.2 Strategie: Erfolgsversprechen und Abwiegelungstaktik	39
1.5 Zusammenfassung und Ausblick auf künftige Maßnahmestrategien im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa	40
2 Guantanamo und die Diskussion über die Menschenwürde	46
2.1 Einleitung	46

2.2	Zur Frage der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Kommentierungen des Grundgesetzes	50
2.2.1	Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Dürig	51
2.2.2	Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Herdegen	55
2.2.3	Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei der Unantastbarkeit der Menschenwürde im Zusammenhang mit Misshandlungen zur Aussageerzwingung bei der Polizei	58
3	Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu polizeilichen und nachrichtendienstlichen Abhörmaßnahmen	62
3.1	Zum Verhältnis Menschenwürde und ‚Lauschangriff‘ in Rechtsprechung und Lehre	62
3.1.1	Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	63
3.1.2	Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in der politischen Diskussion bis zur Gesetzesänderung	66
3.2	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum ‚Großen Lauschangriff‘	69
4	‚Wegsperren, am besten für immer‘ – Grenzen des Opferschutzes bei der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung	78
4.1	Ausgangssituation und Einleitung	78
4.2	Die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG	83
4.2.1	Die rechtsstaatlichen Garantiegehalte des Gesetzlichkeitsprinzips	85
4.2.2	Die tatbestandliche Tragweite des Rückwirkungsverbots	87
4.3	Das Rückwirkungsverbot nach Art. 7 Abs. 1 EMRK im Urteil des EGMR	89
4.3.1	Die tatbestandliche Tragweite des Rückwirkungsverbots nach Art. 7 EMRK	91
4.3.2	Die Legitimation von Freiheitsentziehungen nach Art. 5 EMRK	93
4.4	Abwägung zwischen ‚Täterschutz‘ und ‚Opferschutz‘	95

4.4.1	Rechtssystematische Abwägung	96
4.4.2	Sicherungsverwahrung im politischen Kontext	97
4.5	Politische Dilemmata auf der Suche nach einer gesetzlichen Lösung	116
4.6	Zusammenfassung und Prognose	119
5	Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und von Piraterie auf den Weltmeeren im Rahmen von Seevölker- und Verfassungsrecht	122
5.1	Einleitung zur Pirateriebekämpfung auf den Weltmeeren	122
5.2	Bekämpfung der Seeräuberei als Auftrag	123
5.3	Völkerrechtliche Grundlagen	126
5.3.1	Gefahrenbekämpfung nach geltendem Seevölkerrecht	127
5.3.2	Völkerrechtliche Eingriffsbefugnisse der Bundesmarine im Rahmen maritimer Operationen und ihre Abgrenzung zur polizeilichen Aufgabenwahrnehmung	134
5.4	Verfassungsrechtliche Vorgaben	138
5.4.1	Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr auf See	138
5.4.2	Das Urteil des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz und seine Bedeutung für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz	144
5.5	Erwartungen an ein Seesicherheitsgesetz aus unterschiedlicher Perspektive	149
5.6	Zusammenfassende Bewertung	153
	Literaturverzeichnis	156
	Abkürzungsverzeichnis	184
	Stichwortregister	191

Vorwort

Zu ihrem 30-jährigen Jubiläum hat die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung im Jahr 2009 eine Festschrift herausgegeben: „Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung: 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“.¹ Der von mir initiierte Versuch, im Jubiläumsjahr der Bundespolizei, die 2011 60 Jahre alt geworden ist, zusammen mit meinem Kollegen Robert van Ooyen eine wissenschaftliche Festschrift unter dem Titel „Polizei in Gesellschaft, Staat und (trans-)nationalen Lagen – Festschrift 60 Jahre Bundespolizei“ herauszubringen, ist am Veto des Präsidenten des Bundespolizeipräsidiums in Potsdam gescheitert, der im Budget, das für die Jubelveranstaltungen zur Verfügung steht, keinen finanziellen Spielraum zur Unterstützung einer solchen wissenschaftlichen Festschrift sah. Der Zentralbereich der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl/Rheinland bietet jedoch die Möglichkeit der Publikation wissenschaftlicher Beiträge. Seit Jahren betreut er unter anderen Reihen auch die Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei, deren 13. Ausgabe hiermit ermöglicht wird.

Trotz ihrer „60 Jahre“ stellt die Bundespolizei in der Polizeiforschung immer noch einen „blinden Fleck“ dar. In der bisherigen wissenschaftlichen Literatur wurde sie bestenfalls als Annex etwa in Arbeiten über die Landespolizeien wahrgenommen. Deshalb scheint ein umfassendes Werk zu dieser 1951 als Bundesgrenzschutz gegründeten Organisation mit ihren rund 40.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überfällig zu sein. Denn in den letzten Jahren hat sich schließlich das Aufgabenfeld der Bundespolizei erheblich erweitert und infolge der

¹ Herausgegeben von Thomas Bönders, erschienen im Verlag C. H. Beck, München.

allgemeinen Entwicklung der „Inneren Sicherheit“ zunehmend europäisiert und internationalisiert.²

Obwohl hier – wie bei Fest- und Gedächtnisschriften üblich – kein Sammelwerk vorliegt, das aus unterschiedlichen Perspektiven informiert, sondern alle Beiträge nur einen einzigen Autor haben, soll diese Ausgabe der seit 15 Jahren bestehenden „Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei“ als eine Art „Festschrift für die Bundespolizei“ gelten. Im bescheidenen Rahmen als „graue Literatur“ soll diese kleine Schrift, die im Kern auf bereits publizierten und hier überarbeiteten Beiträgen beruht, unterschiedliche Facetten bundespolizeilicher Aufgaben und Maßnahmefelder ansprechen, die erst vor zehn Jahren durch den Anschlag des 11. Septembers 2001 in Gang gekommen sind. Seitdem hat sich die Sicherheitsarchitektur in Deutschland erheblich verändert.³

Durch die Anschläge des Elften Septembers geriet global der internationale Terrorismus ins Bewusstsein der Menschen. Weltweit konnte beobachtet werden, dass die scharfe Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit immer weiter zerfällt⁴ und zunehmend sich die Aufgaben von Militär und Polizei im nationalen, aber auch im interna-

2 Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Die Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999; Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001; Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, JBÖS-SB 1, 3 Bde., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M., Bd. 1: Europäisierung, 2. Aufl, 2009; Bd. 2: Internationalisierung, 3. Aufl., 2011, Bd. 3: Deutsche Positionen, 3. Aufl., 2011.

3 Vgl. dazu Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert (Hg.): Neue Sicherheit, JBÖS-SB 6, 2 Bde., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M. 2011, Bd. 1: Theorie der Sicherheit; Bd. 2: Sicherheitsarchitektur.

4 Wiefelspütz, Dieter: Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2007, S. 9.

tionalen Maßstab auflösen.⁵ Die Gewalt dieser „neuen Kriege“ richtet sich vor allem gegen die Zivilbevölkerung: Hochhäuser und Züge werden zu Schlachtfeldern, Fernsehbilder zu Waffen im Kontext zu Erpressungsversuchen.⁶

Von da an hat sich die Risikowahrnehmung in der Bevölkerung verändert. Immer wieder wurde sie durch „näher rückende“ Anschläge auch in Europa angeheizt. Internationaler Terrorismus wurde daher auch bei der Bundespolizei zentrales Thema und hat zu ihrer personellen Aufrüstung geführt. Als eine weitere „Bedrohungslage“ für den eigenen Wohlstand erscheint die Migration, die infolge der revolutionären, teilweise bürgerkriegsartig verlaufenden Aufbrüche in den islamisch geprägten Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens einen neuen Höhepunkt erfahren hat.⁷ Staatliche Maßnahmenpakete für die Sicherheitsbehörden – in „Terrorpakete“ geschnürt – lassen aber die Waagschale der Sicherheit zum Nachteil der Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger schwerer werden. Wie viel Sicherheit braucht also der Mensch, um sicher leben zu können?⁸

Das Buch versucht anhand konkreter Einzelbeispiele, die sich verschiedenen Sicherheitsaspekten widmen, eine Bilanz zu ziehen und Fragen zu klären: Welche Einflussfaktoren steuern die Risikowahrnehmung und lassen die Menschen unsicher werden? Wie viel Freiheit muss zugunsten der Sicherheit aufgegeben werden? Wie weit darf die

5 Lange, Hans-Jürgen: Konturen des neuen Sicherheitsbegriffs. Zur These des Zusammenwachsens von globaler, äußerer und innerer Sicherheit, in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hg.), Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand, Frankfurt a.M. 2002, S. 21-26.

6 Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, 2. Aufl., Reinbek: Rowohlt Verlag 2004, S. 57.

7 Vgl. dazu Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Migration, Integration und europäische Grenzpolitik, JBÖS-SB 5, Frankfurt a.M. 2011.

8 Vgl. dazu Chr., Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr.: Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit. Mit einem Gastbeitrag von Hans Peter Bull, JBÖS-SB 5, Frankfurt a.M. 2011.

Beschränkung von Grundrechten gehen, damit mehr Sicherheit oder wenigstens mehr Sicherheitsgefühl entsteht?

Solche Fragen haben auch das weite Feld der Polizeiwissenschaft⁹ erreicht und damit Einfluss auf die Studieninhalte des Fachbereichs Bundespolizei der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung genommen.

Für das Zustandekommen dieser Publikation bedanke ich mich herzlich beim Leiter des Referats W – Wissenschaftlicher Dienst, Herrn Klaus G. Günther, sowie für ihre „Kernerarbeiten“ den Herren Fandrey und Rosar.

Martin H. W. Möllers Lübeck, im April 2011

⁹ Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): Polizeiwissenschaft, JBÖS-SB 7, 4 Bde., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt a.M., Bd. 1: Positionen, 2011 (i. E.); Bd. 2: Rezensierte Polizeiwissenschaft, 2011, Bd. 3: Polizeihochschul-(Aus-)Bildung, 2011, Bd. 4: Curriculare Praxis, in Planung für 2012.

1 Die Beeinflussung der Risikowahrnehmung und ihre Auswirkung auf die öffentliche Sicherheit

Angesichts von Erdbeben in Haiti und Tsunami in Urlaubsregionen des Fernen Ostens sowie aktuell die Naturkatastrophe in Japan, die eine von Menschen gemachte Katastrophe mit sog. Supergau auslöste und auch in Deutschland die Bedrohungslage von Kernkraftwerken ins Bewusstsein rief, wird den Menschen ihr „Lebensrisiko“ bewusst. Dass das Leben riskant ist, zeigen aber auch kleinere Naturereignisse wie etwa der lange Winter 2009/10 in ganz Europa mit zum Teil erheblichen Schnee- und Eismassen, von der Außenwelt abgeschnittenen Orten und Inseln, in dessen Folge sich eine große Zahl an leichten und schweren Unglücksfällen ereignete. So wirkten die winterlichen Folgen allein aufgrund der permanenten Rutsch- und Sturzgefahr direkt physisch auf den Körper ein, Schneefälle und Frost verstärkten die ohnehin vorhandene Wirtschaftskrise und behinderten eine ökonomische Erholung. Hinzu kam, dass die Öffentlichkeit schon seit April 2009 und während des gesamten Winters durch medial inszenierte und hysterische Risikoprognozen bezüglich einer Schweinegrippe-Pandemie europa- und sogar weltweit in Atem gehalten wurde.¹⁰ In Deutschland hatte vor allem das Robert-Koch-Institut¹¹ in Berlin, das Bundesinstitut für Infektionskrankheiten und nicht übertragbare Krankheiten, für die Risikoprognozen und Warnmeldungen eine Vorreiterrolle übernommen.

Zum Ende des Winters berichteten die Medien außerdem von einem zu befürchtenden Staatsbankrott Griechenlands, das Mitglied der EU

10 Noch immer wird dafür eine private Website unterhalten: www.schweinegrippe-h1n1.seuchen-info.de/ (Abruf: 13.4.2011).

11 Für weitere Informationen vgl. Maxeiner, Helmut: Robert-Koch-Institut; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1627-1628 m. w. N.

und des Euroraums ist und deshalb zusätzliche wirtschaftliche Bedrohungen in Europa auslöste. Schließlich wurden Nachrichten über unerhörte Vorfälle von Kindesmissbrauch in der katholischen,¹² aber auch in der evangelischen Kirche¹³ gemeldet. Und auch Reporte über terroristische Anschläge in Afghanistan, Irak und anderen Staaten, sowie neue Terrorbedrohungen aus dem Jemen¹⁴, zur Weltmeisterschaft in Indien¹⁵ sowie ein Terroralarm am Münchner Flughafen, der die Diskussion um den sog. „Nackt-Scanner“ anheizte,¹⁶ sich später aber als Sicherheitspanne entpuppte,¹⁷ informierten die Öffentlichkeit und bedrohten so die Sicherheit eines jeden.

-
- 12 Europaweit; vgl. www.stern.de/panorama/sexueller-kindesmissbrauch-das-schweigen-brechen-1605897.html, so auch in Deutschland, z. B. in verschiedenen Jesuiten-Kollegs; vgl. Dake, Swantje: Benedikt XVI. nennt Missbrauchsfälle Perversion; in: www.stern.de/panorama/papstbesuch-in-gross-britannien-benedikt-xvi-nennt-missbrauchsfaelle-perversion-1604329.html (Abruf: 13.4.2011).
 - 13 Vgl. die dpa-Meldung „Kirche entlässt Diakon wegen Kindesmissbrauchs“; in: Welt-online vom 15.1.2009; in: www.welt.de/vermischtes/article_3034031_Kirche-entlaesst-Diakon-wegen-Kindesmissbrauchs.html (Abruf: 13.4. 2011).
 - 14 Spiegel online: Großbritannien ruft zweithöchste Warnstufe aus, Nachricht vom 22.1.2010; in: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,673560,00.html (Abruf: 13.4.2011).
 - 15 Penders, Peter: WM in Indien. Terrorgefahr sorgt deutsches Hockey-Team, in: www.faz.net/s/Rub9CD731D06F17450CB39BE001000DD173/Doc~E8FE105F166D54BF69DC2EDD72534DF5B~ATpl~Ecommon~Schon_tent.html?rss_googlenews, Bericht vom 19.2.2010 (Abruf: 13.4.2011).
 - 16 Jäggi, Walter: Der gläserne Flugzeugpassagier, aktualisierter Bericht vom 19.2.2010; in: <http://bazonline.ch/wissen/technik/Der-glaeserne-Flugzeugpassagier/story/15872958> (Abruf: 13.4.2011).
 - 17 Pfohl, Manuela / Wiese, Sönke: Sicherheitspanne nach Terroralarm. Das Phantom vom Münchner Flughafen, Meldung vom 21.1.2010; in: www.stern.de/panorama/sicherheitspanne-nach-terroralarm-das-phantom-vom-muenchner-flughafen-1537525.html (Abruf: 13.4. 2011).

Im Sommer 2010 erreichten Schreckensmeldungen über Hitzeperioden in Russland ganz Europa. Die Hitze und Dürre lösten riesige Flächenbrände aus, wodurch – so die Meldungen – Waffenlager bedroht und Radioaktivität aus Tschernobyl-Altlasten entfacht werden könnten. Sie ließen Verschwörungstheorien aufkommen, dass hinter der sehr ungewöhnlichen Hitzeperiode in Russland eine US-Klima-Waffe stecke.¹⁸ Für die Europäer wurde prognostiziert, dass die Brotpreise enorm steigen würden.¹⁹

Im Frühjahr 2011 blickte die Öffentlichkeit gebannt auf die Ereignisse in Japan – zuerst die Naturkatastrophen Erdbeben und Tsunami, die bereits weit über 20.000 Tote forderten und in deren Folge die Katastrophe der Kernschmelze entfacht wurde. Deren Ausmaß und Ende sind auch bei Entstehung dieses Buchs noch nicht abzusehen.²⁰

Sicherheit gehört zu den wichtigsten Grundbedürfnissen der Menschen und ist Bestandteil ihrer persönlichen Lebensqualität. Der Europäische Rat verabschiedete daher bereits am 12. Dezember 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie²¹, die sowohl zivile Sicherheitsmaßnahmen als auch Verteidigungsaspekte einbezieht. Auf sie gehen eine

18 Areschew, Andrej: Russlands Dürreperiode schürt Verschwörungstheorien: Wissenschaftler vermuten US-Klima-Waffe hinter der sehr ungewöhnlichen Hitzeperiode in Russland, in: WirtschaftsBlatt-Online, www.wirtschaftsblatt.at/home/lifeandstyle/timeout/russlands-duerreperiode-schuert-verschwörungstheorien-432439/index.do (Abruf 13.4.2011).

19 Spiegel-Online: „Warum die Hitze in Russland deutsche Brötchen teurer macht“, in: SP-Online vom 3.8.2010, www.spiegel.de/wirtschaft/service/0,1518,710000,00.html (Abruf 13.4.2011).

20 Benninghoff, Dirk: Atomkatastrophe in Fukushima: Die Angst vor „radioaktiver Ansteckung“ wächst; in: www.stern.de/panorama/atomkatastrophe-in-fukushima-die-angst-vor-radioaktiver-ansteckung-waechst-1674426.html (Abruf: 13.4.2011).

21 Beschluss des Europäischen Rates „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, vom 12. Dezember 2003: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/r00004_de.htm (letzter Abruf: 13.4.2011).

Reihe weiterer Beschlüsse der EU zurück, u. a. der auf zivile Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit Katastrophenereignissen²² zielende Beschluss über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration, welches den Zeitraum 2007 bis 2013 umfasst. Insbesondere bei der Frage der Notwendigkeit sicherheitsbezogener Forschung gründet der Beschluss von 2006 auf die Aussage:

„Sicherheit in Europa ist die Voraussetzung für Wohlstand und Freiheit.“²³

Aus diesem Satz ließe sich die Frage ableiten, ob es wohl *mehr* Wohlstand und Freiheit geben wird, wenn es *mehr* Sicherheit gibt? Wie viel „Sicherheit“ lässt ein Höchstmaß an „Freiheit“ entstehen? Da Freiheit sich maßgeblich in den von den staatlichen Organen gewähr(leiste)ten Menschenrechten ausdrückt, entsteht also ein Spannungsverhältnis zwischen „Sicherheit“ und „Bürgerrechten“. Schon seit Thomas Hobbes und John Locke ist die Garantie öffentlicher Sicherheit zentrale staatliche Aufgabe²⁴. In einem demokratischen Rechtsstaat ist „Sicherheit“ ein Gemeinschaftsgut, das sich hauptsächlich durch in Vorschriften festgelegte Maßnahmen staatlicher Organe sowie Handlungs- und Duldungsanweisungen an die Bürgerinnen und Bürger äußert. Die Spannung zwischen „Freiheit“ und „Sicherheit“ wird so offenkundig: Denn auf der einen Seite soll der Einzelne individuelle Entfaltungsmöglichkeiten und persönliche Freiheit genießen, auf der anderen Seite wird er aber eingeeengt durch diese (Sicherheits-) Vorschriften und (Sicherheits-)Maßnahmen, die nach Aussage der Akteure der Sicherheitspolitik zur Sicherung des inneren und äußeren Frie-

22 Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), in: Amtsblatt der Europäischen Union L 412/1-41 vom 30.12.2006, S. 8, 16, 26.

23 Ebd., S. 26.

24 Townsend, Charles: Making the Peace. Public Order and Public Security in Modern Britain, Oxford: Oxford University Press, 1993, S. 4.

dens als Grundlage der Freiheit der Bürger und der sozialen Wohlfahrt dienen.

Dass der Staat Sicherheit im Rahmen seiner bürgerlichen Ordnung garantieren muss²⁵, ergibt sich schon daraus, dass nur er im demokratischen Verfassungsstaat das Rechtsetzungs- und Gewaltmonopol innehat. Damit soll der Staat Rechtsfrieden und Sicherheit gewährleisten, Aggressivitäten, Begehrlichkeiten und Rachsucht der Menschen in Schranken halten sowie dafür sorgen, dass das Zusammenleben mit anderen Menschen sich nicht zu einem „Krieg aller gegen alle“²⁶ entwickelt. Die staatlichen Akteure müssen daher ihre Sicherheitspolitik auf die Garantie öffentlicher Sicherheit ausrichten, um das wahrgenommene und das tatsächliche Lebensrisiko der Menschen im Staat erträglich zu halten. Zu fragen ist also einerseits, wie weit der staatliche Maßnahmenkatalog zur „Garantie“ öffentlicher Sicherheit und zur Erreichung eines „Sicherheitsgefühls“ in der Bevölkerung tatsächlich gehen darf, und andererseits, welcher Zusammenhang zwischen staatlichem Maßnahmenkatalog und der Lebensrisikowahrnehmung besteht.

1.1 Die staatliche „Garantie“ einer öffentlichen Sicherheit und das (wahrgenommene) Lebensrisiko

Eine absolute öffentliche Sicherheit, die unbeeinträchtigt von Mensch und Natur bleibt, gibt es nicht. Ebenso wenig wie ein Staat die Menschen vor Krankheiten bewahren kann, kann er sie vor Gefährdungen aller Art schützen, seien sie durch andere Menschen z. B. bei einem Verkehrsunfall oder von der Natur etwa bei einem Blitzschlag ausgelöst. Eine *Garantie* der Verhinderung von Terroranschlägen und Naturkatastrophen gibt es also nicht. Da dies eigentlich jedem klar sein muss, hängt die Frage der „Garantie“ öffentlicher Sicherheit notwendig mit der subjektiven *Risikowahrnehmung* der Menschen zusam-

25 Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid: Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 365-381, hier S. 365.

26 Hobbes, Thomas: Leviathan – oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, Frankfurt/M. 2006.

men. Individuell bestimmt jeder Mensch über das, was er als Risiko einstuft, selbst. Allerdings hängt die Risikoeinschätzung von der Information ab, auf deren Grundlagen die Risikowahrnehmung erfolgt.

1.1.1 Allgemeine Hintergründe menschlicher Risikowahrnehmung

Der Begriff „Risiko“ wird regelmäßig mit negativen Erwartungen verbunden und bezeichnet die Gefahr, dass ein als Nachteil definierter Umstand eintritt. Phänomen beim Risiko ist es, dass es oft als Folge eigener Entscheidungen und daher als im Prinzip berechenbar angesehen wird.²⁷ Ob es sich bei dem Risiko um eine „kleine“, „mittlere“, „große“ oder „katastrophale“ Gefahr handelt, ergibt sich dabei aus dem Produkt der Eintrittswahrscheinlichkeit des befürchteten Nachteils und dem potenziellen Schadensausmaß.²⁸ Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß hängen von individuellen Einschätzungen ab. Damit enthält der Begriff des Risikos immer ein Element des Ungewissen. Allerdings wird nach objektivem und subjektivem Risiko unterschieden, wobei das *objektive* vor allem mit Hilfe von Statistiken aus Erfahrungswerten berechenbar bzw. zumindest nachprüfbar ist. Das *subjektive* Risiko beruht dagegen hauptsächlich auf persönlichen Wertvorstellungen, die – oft getragen von aktuellen Ereignissen und persönlich Erlebtem – zur Beurteilung eines bestimmten Tatbestands führen.²⁹ Je weniger die Risikowahrnehmung auf Basis vorhandenen

27 Beck, Ulrich: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt/M. 2007.

28 Mertens, Johannes: Risikoanalyse, in: Schütz, Holger / Wiedemann, Peter M. (Hg.), Technik kontrovers: aktuelle Schlüsselbegriffe für die öffentliche Diskussion; ein Handbuch. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation (IMK), Frankfurt/M. 1993, S. 187-192, hier S. 187; Preisig, Hans Peter: Risiko, in: Beer, Daniel / Hohl, Peter / Jung, Astrid (Hg.), Sicherheits-Jahrbuch 2007/2008, Ingelheim 2006, S. 404.

29 Mertens, Johannes: Risikoerwartungen und Risikobewertungen bei großtechnischen Systemen, in: Häckel, Erwin / Stein, Gotthard (Hg.), Internationale Kontrolle sensibler Technologien, Opladen 2003, S. 89-102, hier S. 89.

eigenen Wissens beruht, ist sie eher subjektiv gesteuert, also von persönlichen Wertvorstellungen abhängig.

Daher verwundert es nicht, dass die Forschung zur Risikowahrnehmung als eine ganz zentrale Erkenntnis einerseits erbrachte, dass die Risiken, welche Menschen ängstigen und aufregen, nicht deckungsgleich mit denen sind, an denen sie nach der Statistik am häufigsten sterben bzw. Schaden erleiden. Es ergibt sich andererseits aus der Balance zwischen empirisch überprüften, objektiven und von eher durch Wertvorstellungen geleiteten, subjektiven Risikoprognosen, dass die Risikoeinschätzung durch wissenschaftliche Forschung häufig anders ausfällt, als Bürger/innen sie empfinden und Massenmedien sie aufzeigen.³⁰

Alle laienhaften und wissenschaftlichen Verfahren der Risikoabschätzung beruhen ausnahmslos auf Vorannahmen und Entscheidungen von Menschen, die als Experten auf dem debattierten Gebiet gelten. Diese „Experten“ entscheiden, welche Risiken überhaupt betrachtet und danach, welche möglichst ausgeschaltet werden (sollen). Daher ist der Anwendungsbereich für Risikovorsorge schon dadurch begrenzt. Außerdem werden sog. „Restrisiken“ gewollt hingenommen und höchstrichterlich bestätigt.³¹ Diese bestehen zum Beispiel darin, dass der Eintritt eines Schadens nicht vorhersehbar war oder nicht plausibel genug erschien. Dies dient dann als Legitimationsgrundlage dafür, dass manche Risiken hinzunehmen sind, ohne dass für sie risikomindernde Maßnahmen vorgesehen werden.³² Umgekehrt bestimmen die „Experten“, welche Risiken im Fokus der Betrachtung stehen

30 Schütz, Holger / Peters, Hans Peter: Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 531-538, hier S. 531.

31 BVerfGE 49, 89 – Kalkar I [1978].

32 Mertens, Johannes: Risikoerwartungen und Risikobewertungen bei großtechnischen Systemen, in: Häckel, Erwin / Stein, Gotthard (Hg.), Internationale Kontrolle sensibler Technologien, Opladen 2003, S. 89-102, hier S. 95.

sollen, indem für diese besondere Gefahren prognostiziert werden.³³ Die Risikowahrnehmung wird also durch die „Experten“ inszeniert, sodass es insofern von Bedeutung ist festzustellen, wie die Risikowahrnehmung im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa derzeit ausfällt.

1.1.2 Die Wahrnehmung eines Risikos im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa

Den Ausgangspunkt für die Wahrnehmung eines Risikos im Feld öffentlicher Sicherheit bildet die „Katastrophe“. Mit diesem Begriff verbindet der einzelne Mensch nicht nur verheerende Naturereignisse wie etwa die Erdbeben auf Haiti vom 12. Januar 2010³⁴ oder an Chiles Küste vom 27. Februar 2010³⁵ sowie Terroranschläge wie zum Beispiel der Anschlag in Indien auf ein Café am 13. Februar 2010³⁶, bei denen jeweils viele Menschen zu Tode gekommen sind. Vielmehr werden auch kriminelle Aktionen wie Handtaschendiebstahl und Wohnungseinbrüche als persönliche „Katastrophe“ empfunden, vor denen der Staat die Bürgerinnen und Bürger schützen soll. Daher muss man sich zunächst mit der Definition der Begriffe „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“ auseinandersetzen.

33 Beck, Ulrich: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt/M. 2007, S. 68.

34 Vgl. die Meldung „Heftiges Erdbeben erschüttert Haiti“ auf Spiegel Online vom 13.1.2010; in: www.spiegel.de/panorama/0,1518,671620,00.html (Abruf: 13.4.2011).

35 Vgl. die Meldung „In Concepción herrscht das Chaos“ auf Zeit Online vom 28.2.2010; in: www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-02/chile-beben-netz (Abruf: 13.4.2011).

36 Vgl. die Meldung „Tote bei Terroranschlag auf ‚Deutsche Bäckerei‘“, Spiegel Online vom 13.2.2010; in: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,677724,00.html (Abruf: 13.4.2011).

1.1.2.1 Die bisherige Entwicklung der Definition der Begriffe „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“

Die Begriffe „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“ sind bereits seit Ende der 1960er Jahre formal, strukturell und organisatorisch festgelegt³⁷. Rückblickend betrachtet ist jedoch festzustellen, dass sie nicht immer die gleiche inhaltliche Bedeutung und Schwerpunktsetzung gehabt haben. Insbesondere wurden die jeweils angenommenen Risiken unterschiedlich definiert.

Im Jahre 2000 wurde es von einem Vertreter der Katastrophenforschungsstelle der Uni Kiel noch als schwierige Frage angesehen, *wovon* die Bevölkerung geschützt werden soll.³⁸ Ausführlicher werden in dem Strategiepapier des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge e. V. (DKKV) von Dezember 2000, in dem Schadens- und Gefährdungsereignisse beschrieben sind, natur- und zivilisationsbedingte sowie technische Gefahren jeweils mit Beispielen aufgelistet. Erst ganz zum Schluss werden hier unter der Überschrift „Technische Gefahren“ an letzter Stelle auch „terroristische Anschläge“ und „biologische/chemische Angriffe“ genannt.³⁹ Die später folgenden Beschreibungen von Szenarien, für die „notwendige Entwicklungslösungen“ vom stellvertretenden Vorsitzenden des DKKV dargelegt werden, enthielten wiederum keinen Hinweis auf terroristische Anschläge.⁴⁰ Daraus lässt sich wohl schließen, dass Terrorismus in der Katastrophenvorsorge bis zum Herbst 2001 keine besondere Bedeutung hatte.

37 Geier, Wolfram: Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen – Katastrophenschutz und -vorsorge im In- und Ausland, in: NV, 32. Jg. H. 4/2001, S. 22-26, hier S. 23.

38 Geier, Wolfram: Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz – humanitäre Verpflichtung für Bund, Länder, Kommunen und Hilfsorganisationen, Teil II und Schluss, in: (NV, 31. Jg. H. 1/2000, S. 13-19, hier S. 13.

39 Schöttler, Horst: Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch und Realität und notwendige Entwicklungslösungen – Teil I, in: NV, 31. Jg. H. 4/2000, S. 15-19, hier S. 18.

40 Schöttler, Horst: Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch, Realität und notwendige Entwicklungslösungen – Teil II, in: NV, 32. Jg. H. 1/2001, S. 17-21.

Die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 in den USA beschleunigten in Europa auch die Aktivitäten des Bevölkerungsschutzes. Gleichzeitig bewirkten sie europaweit eine drastische Verschiebung in der Risikowahrnehmung von Katastrophenereignissen und anderen Gefährdungslagen. Seitdem wird der „internationale Terrorismus“ von den Akteuren der Sicherheitspolitik als „Feind Nr. 1“ nahezu für alle Sicherheitsbedrohungen angeführt.⁴¹ Auch auf Ebene der EU ist begrifflich „Terrorismus“ an die vorderste Stelle gerückt.⁴² Waren vor dem 11. September Ausgangspunkt für den europäischen Katastrophenschutz *Naturereignisse*, etwa Hochwässer an europäischen Flüssen wie Donau und Oder sowie Katastrophen infolge von Muren, sowie *Unglücke*, wie Eisenbahn- und Unglücke in Tunneln, so entwickelte sich die Ausweitung der Aufgaben im Katastrophenschutz ab 2002 vor dem Hintergrund, dass vor allem unterstellt wird, die Ka-

41 Vgl. z. B. für Deutschland: BMI (Hg.): Vorstellung Verfassungsschutzbericht 2006 – Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble: Islamistischer Terrorismus nach wie vor größte Bedrohung für die Innere Sicherheit in Deutschland, Presseerklärung vom 15.5.2007, in: www.bmi.bund.de; Deutscher Bundestag (Hg.): Stenographischer Bericht. 199. Sitzung. Berlin, Freitag, den 9. November 2001, Plenarprotokoll 14/199, Rdnr. 19594; in: <http://dip.bundestag.de/btp/14/14199.pdf>; für Österreich: Bundeskanzler Dr. Alfred Gusenbauer im Nationalrat der Republik Österreich; in: Nationalrat der Republik Österreich (Hg.): Stenographisches Protokoll der 9. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXIII. Gesetzgebungsperiode, vom 16. und 17.1.2007; in: www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/NRSITZ/NRSITZ_00009/fname_075247.pdf, S. 34-37.

42 EU-Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12. 2006 über das Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013), in: Amtsblatt der Europäischen Union L 412/1-41 vom 30.12.2006, S. 26; Europäische Sicherheitsforschungskonferenz (Hg.): Europäische Sicherheitsforschungskonferenz SRC'07, organisiert im Rahmen der deutschen EU Ratspräsidentschaft vom BMBF in Kooperation mit der Europäischen Kommission, GD Unternehmen und Industrie am 26./27. März 2007, Berlin, in: www.src07.de (Abruf: 13.4.2011).

tastrophe sei auf Grund eines Terroranschlags eingetreten. Bis dahin erlebte Katastrophen, wie der Murenabgang in Inzing/Tirol 1969 oder die Kernschmelze und Explosion im KKW von Tschernobyl 1986 sowie das ICE-Eisenbahnunglück von Eschede 1998, sind nunmehr in den Hintergrund getreten. Die jüngsten Naturkatastrophen auf Haiti und in Chile erscheinen weit weg und daher für Europa unerheblich zu sein.

Es stellt sich die Frage, welche Ursache eine solche Veränderung der Risikoabschätzung auslöst. Die Antwort ist relativ einfach: Denn die Verfahren der Risikoabschätzung beruhen auf Vorannahmen und Entscheidungen von Menschen des öffentlichen Lebens, die gemeinhin als „Experten“ auf dem jeweilig debattierten Gebiet gelten. Sie beeinflussen die Medien zielgerichtet. Deshalb wird bei jedem Schiffsuntergang, bei jedem Flugzeugabsturz und bei jeder anderen anschlagsmäßigen kriminellen Aktion gefragt, ob nicht ein (islamistischer) Terroranschlag für diese „Katastrophe“ die Ursache sei.⁴³

Öffentliche Sicherheit kostet Geld. Bei knappen finanziellen Ressourcen in Bund, Ländern und Gemeinden kommt es also darauf an, die Gelder optimal einzusetzen. Daher ist die Frage nicht unerheblich, welche Entwicklung der „Katastrophenschutz“ vermutlich gehen wird.

1.1.2.2 Prognose für die weitere Entwicklung der Definition von „Katastrophe“ und „Katastrophenschutz“

Für die Terrorbekämpfung zuständig sind maßgeblich die Polizeien aller staatlichen Ebenen in Europa. Der Polizei in Deutschland zumindest soll künftig darüber hinaus die Leitung des Katastrophenschutzes zugewiesen werden, da in einigen Bundesländern vorgesehen ist, den Katastrophenschutz „aus dem Landespolizeipräsidium heraus [zu] lei-

⁴³ Vgl. z. B. die Meldung: „USA: Selbstmörder fliegt mit Flugzeug in Steuerbehörde“, auf Focus online vom 19.2.2010; in: www.focus.de/panorama/vermishtes/usa-selbstmoerder-fliegt-mit-flugzeug-in-steuerbehoerde_aid_482096.html (Abruf: 13.4.2011).

ten und im Einsatz [zu] führen“⁴⁴. Diese Entwicklung wird entsprechende Konsequenzen nach sich ziehen.

Die Polizeibeamten kommen den für sicherheitspolitische Gesetz-entwürfe zuständigen Innenressortchefs „beratend“ nahe, da alle Innenministerien in Europa – bis hin zur Landesebene – eine Polizeiabteilung unterhalten, in denen insbesondere Polizeivollzugsbeamte beschäftigt sind. Von ihnen geht ein maßgeblicher Einfluss aus bei der Frage, welche Risiken überhaupt betrachtet werden sollen. Sie entscheiden letztlich auch, welche Risiken möglichst ausgeschaltet werden (sollen). Selbst von der Bedrohung des internationalen Terrorismus eingenommen, steuern sie ganz erheblich die Risikowahrnehmung in den zuständigen Behörden und Politikbereichen sowie im gesellschaftlichen Umfeld.⁴⁵ Daher ist es nicht verwunderlich, dass der islamistische Terrorismus von der Polizei nicht nur bei Regierungscheftreffen, wie z. B. beim G8-Gipfel in Heiligendamm, vermutet wird, sondern sogar auch bei Opernaufführungen, wie z. B. bei der Absetzung von Mozarts Oper „Idomeneo“ in Berlin, oder bei Fluggastkontrollen, wie z. B. die Verdächtigungen bei einer Notebookdurchsuchung im Januar 2010.⁴⁶

44 Glass, Winfried: Konstruktiver Dialog im Zivil- und Katastrophenschutz, in: NV 34. Jg. H. 2/2003, S. 17-19, hier S. 19.

45 Möllers, Martin H. W.: Polizei und Grundrechte. Alternatives Grundrechte-Lehrbuch für die Polizei auf rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Basis. Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei. Frankfurt/M. 2006, S. 69 ff., 80; Möllers, Martin H. W.: Paradigmenwechsel im Bereich der Menschenwürde? Der Einfluss der Staatsrechtslehre auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: van Ooyen, Robert Chr. / ders. (Hg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006, S. 351-366, hier S. 358.

46 S. dazu die Meldung „Verdächtiges Notebook: Sicherheitspanne am Flughafen München ein totaler Fehllarm“, in: www.datensicherheit.de/aktuelles/verdaechtiges-notebook-sicherheitspanne-am-flughafen-muenchen-ein-totaler-fehllarm-9707 (Abruf: 13.4.2011).

Die Polizei hat außerdem ein subjektives Interesse an immer neuen „Sicherheitspaketen“.⁴⁷ Denn sie profitiert am meisten von den geplanten Maßnahmen zur Terrorabwehr, weil mehr lukrative Planstellen und „Attraktivitätsprogramme“⁴⁸ geschaffen werden und auch die Ausstattung mit Sachmitteln einer ständigen Verbesserung unterliegt. Ihre subjektive Risikowahrnehmung und die mit Unterstützung von Medien und Politik inszenierte Risikoabschätzung steuert daher ganz erheblich die Ingangsetzung von Maßnahmepaketen zur Wahrung öffentlicher Sicherheit auch bei Katastrophenereignissen.

1.2 Maßnahmestrategien im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa

Seit dem Elften September⁴⁹ überlagert die Terrorbedrohung durch den islamistischen Terrorismus die Risikowahrnehmung, sodass die sog. „kritischen Infrastrukturen“ immer mehr auch im Zusammenhang mit der Wahrung öffentlicher Sicherheit bei Katastrophenereignissen in den Vordergrund rücken.⁵⁰ Durch den Terror bedroht wird nun die ständige Funktionsfähigkeit der Energieversorgung, Verkehrsinfrastruktur, Trinkwasser- und Nahrungsmittelversorgung, Gesundheitsinfrastruktur, Sicherheitsinfrastrukturen der Behörden und Organisationen sowie die Entsorgungs- und Kommunikationsinfrastruktur, deren

47 Vgl. dazu Middel, Stefan: Präventive Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September 2001; in: JBÖS 2008/2009, S. 153-175.

48 Deutscher Bundestag (Hg.): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/4226 – zum Praxisaufstieg bei der Bundespolizei, in: BT-Drs. 16/4332 vom 16.2.2007: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/043/1604_332.pdf (letzter Abruf: 23.4.2011).

49 Vgl. dazu Möllers, Martin H. W.: Elfter September, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 557-558 mit weiteren Nachweisen.

50 Rosen, Klaus-Henning: Zurück ins 19. Jahrhundert? – Ungereimtheiten der Länderstrategie im Katastrophenschutz, in: NV, 35. Jg. H. 2/2004, S. 5-7, hier S. 5.

Funktionieren besonders in Krisen- und Katastrophenlagen notwendig ist.⁵¹ Den Schutz dieser „ständigen Funktionsfähigkeit“ glauben die Akteure der Sicherheitspolitik vor allem mit Hilfe von viel (teurer) Technik zu erreichen. Im Mittelpunkt steht dabei das Sammeln, Speichern und Verarbeiten einer Flut von Informationen und personenbezogener Daten mittels Computer und Videokameras. Damit die Daten zusammenfließen können, kommt es notwendigerweise darauf an, die Behörden zu zentralisieren.

1.2.1 Erste Maßnahmestrategie: Die Zentralisierung der Behörden im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa

Die Zentralisierung der Behörden im Feld öffentlicher Sicherheit wurde in vielen europäischen Staaten umgesetzt. Dies gilt nicht nur für die „klassischen“ Sicherheitsbehörden „Polizei“ und „Nachrichtendienste“, sondern auch für die Behörden, die zur Bewältigung von Katastrophenaufgaben vorgesehen sind. Dies lässt sich zum Beispiel für Österreich⁵² als auch für Deutschland nachweisen. Hier wurde auch der verfassungsrechtliche Rahmen dafür geschaffen.⁵³

Seit Mai 2003 ist in Österreich das Bundesministerium für Inneres (BM.I) nicht nur für die Koordination in Angelegenheiten des staatlichen Katastrophenschutzmanagements, des staatlichen Krisenmana-

51 Lorse, Jürgen: Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, in: Die Verwaltung (DV) 38. Jg. H. 4/2005, S. 471-491, hier S. 490 f.; Fuhrmann, Ursus: Bekämpfung von großen Schadensereignissen durch kommunale Sicherheitsbehörden im Rahmen der föderalen Struktur Deutschlands; in: von Knop, Katharina / Neisser, Heinrich / van Creveld, Martin (Hg.), Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats (Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004), Bielefeld 2005, S. 475-486 sowie Fuhrmann, Ursus: Katastrophenschutz-Reform notwendiger denn je; in: Der Städtetag, 58. Jg. H. 2/2005, S. 16-20, hier S. 18.

52 Vgl. Bußjäger, Peter: Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, Wien 2003.

53 Vgl. Musil, Andreas / Kirchner, Sören: Katastrophenschutz im föderalen Staat, in: Die Verwaltung (DV) 39. Jg., H. 3/2006, S. 373-391.

gements und der internationalen Katastrophenhilfe zuständig, sondern auch für die Koordination bei überregionalen bzw. internationalen Anlassfällen.⁵⁴ In Deutschland ist das BMI federführend, das als Zentralstelle das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eingerichtet hat.⁵⁵ In beiden europäischen Staaten werden zudem Organisationen unterhalten, in denen alle öffentlichen und privaten Institutionen zusammenkommen, die im weiten Sinne dem Bereich des Katastrophenschutzes zugeordnet werden können.

Von besonderer Bedeutung und nicht unproblematisch erscheint es hier, dass die Innenministerien nicht nur für den Katastrophenschutz zuständig sind, sondern gleichzeitig die Funktion der obersten Dienstbehörde von Polizei und Nachrichtendiensten innehat.

Seit 2004 wurde in Österreich das „Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement“ (SKKM) neu organisiert. Es ist zusammen mit der Katastrophenhilfe der Bundesländer für die Umsetzung der Ziele des Zivilschutzes zuständig. In Deutschland war bis Januar 2011 vergleichbar die „Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz“ (SKK) eingerichtet.⁵⁶ Beide übergeordneten Gremien greifen aber nicht in die Kompetenzen von Verbänden, Organisationen und staatlichen Einrichtungen ein. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, einen Erfahrungsaustausch und Grundsatzplanung zu betreiben, um dadurch Entscheidungshilfen, Handlungs- und Strukturempfehlungen zur praktischen Umsetzung auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis zu geben. Problematisch bleibt es daher, inwieweit die auf Steuergelder angewiesenen Verbände und Hilfsorganisationen von den „Rahmenbedin-

54 Bundesministerium für Inneres [BM.I] (Hg.): Zivilschutz in Österreich, Wien 2010; in: www.bmi.gv.at/cms/bmi_zivilschutz (Abruf: 13.4.2011).

55 Vgl. Atzbach, Rudolf L.: Das neue Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK); in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 335-338.

56 Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz (Hg.): Die Mitglieder der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz, Köln 2010; in: www.katastrophenvorsorge.de/members/members.html (letzter Abruf: 27.2.2010).

gungen“ der Ministeriumsvertreter insbesondere den „Praktikern“ aus den Innen- und Verteidigungsressorts abhängig sind.⁵⁷ Daher ist es von besonderem Interesse, welche weiteren Maßnahmestrategien zur Gewährleistung der inneren Sicherheit die Akteure im Politikfeld öffentliche Sicherheit bisher verfolgen.

1.2.2 Zweite Maßnahmestrategie: die Privatisierung von Sicherheit

Die Privatisierung der Sicherheit wird einerseits personell markiert: Immer mehr „Schwarze Sheriffs“ tauchen in Fußgängerzonen – zum Beispiel als Wachposten vor Schmuckgeschäften – und in zumeist besseren Wohnquartieren auf. Die Zahl der Kaufhausdetektive nimmt ebenso zu wie Wachdienste aller Art. Außerdem haben Bodyguards Konjunktur. Andererseits hält die Sicherheitswirtschaft eine Fülle von Sicherheitseinrichtungen parat, die von ausgeklügelten Feuer- und Hochwassermeldeanlagen, Einbruchsalarmgebern und Sicherheitsvorrichtungen bis hin zur ausgefeilten privaten Sicherheitsarchitektur⁵⁸ reicht.

Mit Unterstützung des Staates unter Federführung der Polizei expandiert das Sicherheitsgewerbe. Denn zum Beispiel die Hamburger Hochschule der Polizei (HdP) in Winterhude/Alsterdorf „bildet ... seit 2007 Polizeibeamte und -beamtinnen für den gehobenen Dienst sowie Manager und Managerinnen für das private Sicherheitsgewerbe aus.“⁵⁹ Inzwischen gibt es europaweit mehr Personen im privaten Sicherheitsgewerbe als im Polizeivollzugsdienst aller Länder der EU zusammen. Zum Teil sind die privaten Sicherheitskräfte über Private

57 Vgl. Musil, Andreas / Kirchner, Sören: Katastrophenschutz im föderalen Staat, in: Die Verwaltung (DV) 39. Jg., H. 3/2006, S. 373-391, hier S. 380.

58 Beer, Daniel / Hohl, Peter / Jung, Astrid (Hg.): Sicherheits-Jahrbuch 2009/2010 für Deutschland und die Schweiz, 13. Aufl., Zürich/Ingelheim 2008.

59 Website der HdP: <http://hdp.hamburg.de/> (Abruf: 13.4.2011).

Public Partnerships⁶⁰ in die Gewährung der öffentlichen Sicherheit eingebunden.⁶¹ Das gilt nicht nur für Polizeiaufgaben und die übrigen Bereiche der Gefahrenabwehr, sondern betrifft auch den Strafvollzug.⁶²

Angesichts des Gewaltmonopols des Staates, das sich historisch aus der Überwindung des Faustrechts und der Selbstjustiz entwickelte, stellt sich die Frage, ob die Monopolisierung von Gewalt nicht beim Staat verbleiben muss. Denn nur der Staat hat die ausschließliche Kompetenz, physische Gewalt auszuüben, um die Rechtsordnung gegen den Willen anderer durchzusetzen. Die Privatisierung führt jedoch schrittweise zurück zur „Macht des Stärkeren“, wobei dann derjenige „stärker“ ist, der sich „Sicherheit“ – auch vor Naturkatastrophen (z. B. Tsunami-Frühwarnsystem) – wirtschaftlich leisten kann. Andere werden auf der Strecke bleiben. Denn wenn Sicherheit ein käufliches Gut

60 Vgl. Bausback, Winfried: Public Private Partnerships im deutschen Öffentlichen Recht und im Europarecht – Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge, Liberalisierung und Risikomanagement, in: DÖV 59. Jg., H. 21/2006, S. 901-907; Kiethe, Kurt: Gesellschaftsrechtliche Spannungslagen bei Public Private Partnerships, in: NZG 9. Jg., H. 2/2006, S. 45-49; Martinsen, Renate / Melde, Thomas: Public-Private-Partnerships im System der Vereinten Nationen – eine menschenrechtliche Perspektive, in: Die Friedenswarte (journal of international peace and organization) 81. Jg., H. 1/2006, S. 163-178; Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Eds.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden 2007.

61 Vgl. Frevel, Bernhard: Sicherheit gewähren – Freiheit sichern, in: APuZ 12/2007, S. 3-4, hier S. 4; Mackeben, Andreas: Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgaben Sicherheit: Sicherheitsdienstleistungen im Innovationsbereich „Business Improvement District (BID)“, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 247-260, hier S. 249.

62 Winterhoff, Christian: Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Public Private Partnership im Strafvollzug, in: Grote, Rainer / Härtel, Ines / Hain, Karl-E. u.a. (Hg.), Die Ordnung der Freiheit, Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007, S. 463-482.

wird, ergibt sich daraus schon, dass es ungleich verteilt und daher ungerecht sein wird.

1.2.3 Dritte Maßnahmestrategie: die Erweiterung des Kreises der Verdächtigen über Staatsgrenzen hinweg

Gleichzeitig zu dieser Entwicklung von immer mehr Privatisierung rüsten alle Staaten der Europäischen Union und die EU selbst auf. Begründet wird die Aufrüstung dadurch, dass der Kreis der Verdächtigen über Staatsgrenzen hinweg erweitert wird.

Die Erweiterung des Kreises der Verdächtigen als Maßnahmestrategie zur Gewährleistung der inneren Sicherheit erfolgt dadurch, dass immer mehr Vorfeldmaßnahmen (wie z. B. Datenerhebung⁶³, Videoüberwachung⁶⁴ und Rasterfahndung⁶⁵) Gegenstände der gesetzlichen Entwicklung sind. Eingriffsbefugnisse zur Gefahrenabwehr bedürfen immer weniger einer „konkreten Gefahr“ oder eines „Anfangsverdachts“, sodass die polizeirechtliche Entwicklung sich zunehmend vom liberalen Polizei- und Sicherheitsrecht entfernt. Schon vor dem 11. September 2001 ließ sich erkennen, dass die Grenze zwischen „Störer“ und „Nichtstörer“ verschwimmt und dadurch die Konturen des Übermaßverbotes undeutlich werden.⁶⁶ So wird die alltägliche Arbeit der Sicherheitsbehörden, allen voran der Polizei, immer mehr bestimmt von anlass- und verdachtsunabhängigen „Jedermannkontrollen“ („Schleierfahndung“), von Videoüberwachungen öffentlicher Räume und von „Lauschangriffen“ in Wohnungen. Ebenso sind

63 Vgl. zum Begriff Kutscha, Martin: Datenerhebung; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 432 mit weiteren Nachweisen.

64 Vgl. zum Begriff Borsdorff, Anke: Videoüberwachung; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 2172 mit weiteren Nachweisen.

65 Vgl. zum Begriff Kastner, Martin: Rasterfahndung; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1542-1544 mit weiteren Nachweisen.

66 Lisken, Hans / Denninger, Erhard (Hg.): Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001, S. V.

der Sicherheitsgewahrsam in Form des Unterbindungs- oder Verhütungsgewahrsams, Aufenthaltsverbote und genetische (DNA) und biometrische Fingerabdrücke in rasanter quantitativer Zunahme Elemente der alltäglichen Arbeit der Sicherheitsbehörden geworden.

Der Grundsatz, dass die Unschuldsvermutung Ausgangspunkt dafür ist, dass mindestens ein „Anfangsverdacht“ gegen eine Person bestehen muss, ehe gegen sie staatliche Maßnahmen ergriffen werden, wird mehr und mehr aufgehoben. Nur selten wird dieses Handeln der Exekutive durch die Legislative gestoppt, wie etwa beim S.W.I.F.T.-Abkommen, das die Weitergabe vertraulicher Daten an US-amerikanische und europäische Behörden regelte.⁶⁷ Denn dieses Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus (TFTP)⁶⁸ war zunächst am 30. November 2009 von den EU-Innenministern gebilligt⁶⁹ und am 11. Februar 2010 mit 378 gegen 196 Stimmen vom Europäischen Parlament abgelehnt worden.⁷⁰

Das Handeln der Sicherheitsbehörden orientiert sich also nicht mehr an konkreten Gefahren, sondern gründet auf Gefahren*prognosen*, die oft auf vagen Hinweisen und Hypothesen beruhen. Die Folge ist, dass ihre Tätigkeiten zur Vorfeldarbeit werden und sich dadurch aber auch auf alles und gegen alles richten müssen. Es ist also nicht verwunderlich, dass in einzelnen Bereichen bereits mit einem Generalverdacht

⁶⁷ S. dazu den Beitrag von Leon Hempel in diesem Band.

⁶⁸ Vgl. die Presseerklärung des Generalsekretariats der EU vom November 2009 unter www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/111563.pdf (Abruf: 13.4. 2010).

⁶⁹ Bundesministerium des Innern: Tagung des JI-Rats am 30. November 2009, Pressemitteilung vom 1.12.2009; in: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2009/11/ji_rat.html?nn=366856 (Abruf: 13.4.2011).

⁷⁰ Vgl. die Meldung: „Europaparlament stoppt SWIFT-Abkommen“ auf [ARD tagesschau.de](http://ARD.tagesschau.de) vom 11.2.2010; in: www.tagesschau.de/ausland/swift146.html (Abruf: 13.4.2011).

gegen die gesamte Bevölkerung gearbeitet wird⁷¹. Ein Beispiel dafür ist die Speicherung der biometrischen Merkmale Gesicht und Fingerabdruck auf den Ausweispapieren, die zur Identitätssicherung von der EU verbindlich als Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten vorgeschrieben sind (Verordnung [EG] Nr. 2252/2004 vom 13.12.2004). Bisher gehörten jedoch Fingerabdrucknahmen zu den strafverfolgenden Maßnahmen (vgl. § 81b StPO/D). Weitere „Vorratsdatenspeicherungen“ im großen Maßstab sind in Planung, obwohl bereits europäische höchstrichterliche Bedenken geäußert wurden. Zum Beispiel hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg anlässlich einer Klage der Regierung von Irland, welche die Auffassung vertrat, es handle sich bei der Datenspeicherung um eine polizeiliche Maßnahme zur Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, wofür man ein anderes Verfahren und zwar auf der Grundlage des EU-Vertrags hätte wählen sollen, die Richtlinie der EU zur Vorratsdatenspeicherung formal bekräftigt. In dem Urteil heißt es, dass das umstrittene Rahmengesetz von 2006 rechtmäßig „auf der Grundlage des EG-Vertrags“ erlassen worden sei, „um das Funktionieren des Binnenmarktes zu schützen“.⁷² Das Gericht stellte aber ausdrücklich fest: „Klarzustellen ist außerdem, dass sich die von Irland erhobene Klage allein auf die Wahl der Rechtsgrundlage bezieht und nicht auf eine eventuelle Verletzung der Grundrechte als Folge von mit der Richtlinie 2006/24 verbundenen Eingriffen in das Recht auf Privatsphäre.“⁷³

71 Pütter, Norbert: Prävention. Spielarten und Abgründe einer populären Überzeugung, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 86, H. 1/2007, S. 3-15, hier S. 11 ff.

72 EuGH, Nichtigkeitsklage – Richtlinie 2006/24/EG – Vorratsspeicherung von Daten; Az. C-301/06, Urt. v. 10.2.2009.

73 Abs.-Nr. 57 der Entscheidung: „It must also be stated that the action brought by Ireland relates solely to the choice of legal basis and not to any possible infringement of fundamental rights arising from interference with the exercise of the right to privacy contained in Directive 2006/24.“; nachgewiesen bei: <http://curia.europa.eu/de/content/juris> (Abruf: 28.2.2010).

Auch das Bundesverfassungsgericht hat zunächst durch eine einstweilige Anordnung der Vorratsspeicherung von Daten in einer Entscheidung vom 28. Oktober 2008⁷⁴ Einhalt geboten: Es setzte fest, dass die Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes über die Pflicht zur Speicherung und Übermittlung von Telekommunikationsverkehrsdaten (§§ 113a u. 113b TKG) einstweilen nur in erheblich eingeschränkter Weise angewendet werden dürfen. Allerdings sah das Gericht bei seiner Eilentscheidung in der *Bevorratung* allein noch keinen schwerwiegenden Nachteil, sondern erst in der *Übermittlung* der Daten. Gleichzeitig verwies das Gericht auch darauf, dass seine Entscheidungskompetenz wegen der europarechtlichen Überlagerung des deutschen Rechts begrenzt sein könnte.⁷⁵ In seinem Urteil des Hauptsacheverfahrens am 2. März 2010⁷⁶ wurde dann zwar *die konkrete Ausgestaltung* der Vorratsdatenspeicherung für nicht verfassungsgemäß angesehen und die Nichtigkeit der entsprechenden Vorschriften⁷⁷ festgestellt. Gleichzeitig stellte der Erste Senat aber ausdrücklich im ersten Leitsatz heraus:

„1. Eine sechsmonatige, vorsorglich anlasslose Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten durch private Diensteanbieter, wie sie die Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 (ABl L 105 vom 13. April 2006, S. 54; im Fol-

74 Entscheidung des Ersten Senats (1 BvR 256/08); in: www.bverfg.de/entscheidungen/rs2008_0311_1bvr025608.html (Abruf: 13.4.2011).

75 Vgl. dazu Bull, Hans Peter: Grundsatzentscheidungen zum Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden – Rasterfahndung, Online-Durchsuchung, Kfz-Kennzeichenerfassung und Vorratsdatenspeicherung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit, Frankfurt a.M. 2011, S. 65-96.

76 Urteil vom 2. März 2010, – 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08 – mit Pressemitteilung Nr. 11/2010; in: www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-011.html (letzter Abruf: 13.4.2011).

77 §§ 113a u. 113b TKG sowie § 100g StPO, soweit dieser den Abruf der nach § 113a TKG zu speichernden Daten erlaubt.

genden: Richtlinie 2006/24/EG) vorsieht, ist mit Art. 10 GG nicht schlechthin unvereinbar; auf einen etwaigen Vorrang dieser Richtlinie kommt es daher nicht an.“⁷⁸

Das BVerfG stellte also fest, dass das Grundgesetz eine solche Speicherung nicht unter allen Umständen verbietet.⁷⁹ Das lässt erkennen, dass die dritte Maßnahmestrategie, den Kreis der Verdächtigen auch über Staatsgrenzen hinweg zu erweitern, selbst durch höchste Gerichte nicht „gefährdet“ wird.

1.2.4 Vierte Maßnahmestrategie: die Vernetzung aller Behörden – national, supranational und international

Die dritte Maßnahmestrategie will aktiv schon im Vorfeld die öffentliche Sicherheit durch Maßnahmen gewährleisten. Denn diese werden bereits ergriffen, wenn eine konkret-individuelle Gefahr noch gar nicht gegeben ist. Dieser Ausbau der immer früher ansetzenden Prävention führt notwendigerweise zu einer Annäherung aller Sicherheitsbehörden. Rettungsdienste, Feuerwehr und Polizei arbeiten immer enger zusammen mit Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten⁸⁰, wobei deren Vernetzung ohne Rücksicht auf Begrenzungen durch die Bürgerrechte weiter betrieben wird.

Unmittelbar nach dem Elften September wurden in kürzester Zeit in den Ländern der Europäischen Union „Sicherheitspakete“ verabschiedet, also Gesetze, deren Regelungen der neuen Bedrohung durch den islamistischen Terror begegnen sollten. Sie zielten und zielen darauf ab, durch die Erweiterung von Vorfeldmaßnahmen den Kreis der Ver-

⁷⁸ BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 2.3.2010, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr_025608.html (Abruf: 13.4.2011).

⁷⁹ S. dazu auch den letzten Satz des Absatzes „Zur Begründetheit: 1. Kein Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof“ in der Pressemitteilung Nr. 11/2010; in: www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-011.html (Abruf: 13.4.2011).

⁸⁰ Lisken, Hans / Denninger, Erhard (Hg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 4. Aufl., München 2007, S. V.

dächtigen zu vergrößern und mehr personenbezogene Daten zu speichern und zu verarbeiten, wobei die Datenweitergabe und der Datenaustausch nicht nur national durch Zusammenführung von Behörden erfolgt, wie etwa z. B. beim Gemeinsamen Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder (GMLZ) in Bonn oder beim Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) in Berlin, das ebenso wie das dort ansässige Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) u. a. Polizei und Nachrichtendienste zusammenführt, sondern auch supranational, z. B. durch Europol und Frontex⁸¹ sowie international vorangetrieben wird.⁸²

Als Quintessenz für die Maßnahmestrategien der Behörden im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa lässt sich feststellen, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus insbesondere seit dem 11. September 2001 zu einer neuen sicherheitspolitischen Zielsetzung geführt hat, welche die Europäisierung der Inneren Sicherheit in Gang setzte und national sowie international den Sicherheitsverbund auch auf den Bereich des Katastrophenschutzes ausweitete. Die nationalen „Sicherheitspakete“ zielten dabei darauf ab, ein „Sicherheitsgefühl“ in

81 Vgl. zu Europol und Frontex verschiedene Beiträge in Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.): *Europäisierung und Internationalisierung der Polizei*, Bd. 1: *Europäisierung*, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2009.

82 Frevel, Bernhard: *Sicherheit gewähren – Freiheit sichern*, in: *APuZ* 12/2007, S. 3-4; Lange, Hans-Jürgen: *Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik – Gutachten*, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), *JBÖS* 2006/2007, Frankfurt/M. 2007, S. 179-209; Möllers, Martin H. W.: *Voraussetzungen, Ablauf und Rechtsfolgen von Verfahren, die zu Partei- und Vereinsverboten sowie zur Grundrechtsverwirkung führen*, in: ders. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), *Politischer Extremismus 2: Terrorismus und wehrhafte Demokratie*, Frankfurt/M. 2007, S. 371-418; ders.: *Innenpolitische Dimensionen der Sicherheitspolitik in Deutschland*; in: Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen 2009, S. 131-172, hier insb. S. 161 ff.; Pütter, Norbert: *Prävention. Spielarten und Abgründe einer populären Überzeugung*, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 86, H. 1/2007, S. 3-15.

der Bevölkerung zu befriedigen. Denn dieses wird in politischen Debatten zur Legitimation von (angeblich) vorbeugenden staatlichen Sicherheitsmaßnahmen häufig herangezogen. Daher stellt sich die Frage, ob das „Sicherheitsgefühl“ der Bevölkerung überhaupt ein verteidigungswürdiges Schutzgut des Staates ist.⁸³

1.3 Das „Sicherheitsgefühl“ der Bevölkerung als verteidigungswürdiges Schutzgut des Staates

Mit dem „Instrument“, das „Sicherheitsgefühl“ der Bevölkerung zu stärken, werden z. B. „Zero Tolerance“-Strategien zur Gefahrenabwehr begründet, wie sie die New Yorker Polizeipraxis gegenüber sozialen Randgruppen in der Ära des Bürgermeister Guiliani und seines Polizeichefs Bratton aufwies, deren Maßnahmen bisweilen von Diskriminierung, Brutalität und Unverhältnismäßigkeit geprägt waren.⁸⁴ Auch im Katastrophenschutz spielt das „Sicherheitsgefühl“ eine Rolle, wenn es um die Zustimmung der europäischen Bevölkerung für neue (Vorfeld-)Maßnahmen oder andererseits um die Verniedlichung von Großschadensgefahren geht. Das lässt sich an zwei deutschen Beispielen leicht erkennen, gilt aber ebenso in den anderen europäischen Ländern:

Erstes Beispiel: Seit Mitte April 2009 wurde fast täglich medial zum Thema Schweinegrippe berichtet. Diese Krankheit war in Mexiko mittels Tröpfcheninfektion von Mensch zu Mensch ausgebrochen und hatte sich auch rasch in den USA ausgebreitet. Erste Meldungen von Todesfällen lösten auch in Europa die Angst vor einer Schweinegrippe-Pandemie aus. In Deutschland wurden bis November 2009 etwa 100.000 Grippefälle gemeldet und daraus folgend Schulen, Kindergärten und andere Einrichtungen wegen der Schweinegrippe geschlossen.

⁸³ Siehe dazu auch den Beitrag von Schewe, Christoph S.: Der Schutz des Sicherheitsgefühls als Polizeiaufgabe?, in diesem Band.

⁸⁴ Vgl. Leiterer, Susanne P.: „Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen? Hoheitliche Maßnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland, Berlin 2007.

Bis November 2009 wurden in Europa etwa 80.000 Infizierte und mehr als 300 Tote – darunter in Deutschland 13 – gemeldet.⁸⁵ Vor allem die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die sogar noch Ende Februar 2010 an der höchsten Warnstufe für Schweinegrippe festhielt⁸⁶, und nationale staatliche Stellen, in Deutschland das zur Bundesverwaltung gehörende Robert Koch-Institut (RKI), forcierten das „Unsicherheitsgefühl“ in der Bevölkerung, sodass weltweit sogar ein „Kampf“ um die Impfstoffe entbrannte. Tatsächlich aber verlief die Schweinegrippe europaweit⁸⁷ eher harmlos: Denn die Todesrate durch H1N1/09 ist im Vergleich zur saisonalen Grippe, an der jedes Jahr allein in Deutschland 8.000 bis 11.000, in manchen Jahren sogar bis zu 30.000 Menschen sterben, sehr niedrig.⁸⁸ Bis Mitte April 2010 stieg die Zahl der Toten in Deutschland auf 253.⁸⁹

Zweites Beispiel: Im Zusammenhang mit dem Weiterbetreiben von Atomkraftwerken („Ausstieg aus dem Atomausstieg“) wird z. B. in Deutschland das nationalistische Argument der größeren Sicherheit bei *deutschen* gegenüber im Ausland gebauten AKW herangeführt. Von der deutschen Bundeskanzlerin war nämlich zu erfahren: „Es ist falsch, Kernkraftwerke, wenn sie technisch sicher sind, und wir haben

85 Stockrahm, Sven / Schadwinkel, Alina / Lüdemann, Dagny / Bahnsen, Ulrich: H1N1-Virus: Was man zur Schweinegrippe-Impfung wissen muss; in: Zeit Online vom 12.11.2009: www.zeit.de/online/2009/18/schweinegrippe-fragen-und-antworten?page=all (Abruf: 13.4. 2011).

86 Vgl. die Meldung: „Pandemie H1N1/2009: Keine Änderung der Alarmstufe“; auf Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro für Europa, vom 24.2.2010; in: www.euro.who.int/de/home (Abruf: 13.4.2011).

87 Vgl. dazu die österreichische Meldung: „Schweinegrippe“-Hysterie: Dichtung und Wahrheit – Die weltweite Panikmache- und Angst-Industrie steuert dem Höhepunkt zu!“, auf APA Originaltext-Service vom 3.11.2009; in: www.ots.at/presseaussendung/OTS_200911_03_OTS0092 (Abruf: 13.4. 2011).

88 Stockrahm / Schadwinkel / Lüdemann / Bahnsen, ebd.

89 Zahlen nach Robert Koch-Institut: Epidemiologisches Bulletin Nr. 21 vom 31.5.2010, S. 194.

die sichersten Kernkraftwerke, vorzeitig aus ideologischen Gründen abzuschalten...“.⁹⁰ Ob deutsche AKWs – angesichts des Rankings Deutschlands bei der PISA-Studie oder angesichts des Pfuschs beim Bau der Kölner und Düsseldorfer U-Bahnen oder der Atommüll-„Entsorgung“ in der Asse – wirklich sicherer sind als etwa das schwedische Forsmark, bei dem es 2006 in Block 1 beinahe zur Kernschmelze gekommen wäre,⁹¹ ist schon deshalb zu bezweifeln, weil die Betreiberfirma von Forsmark eine Tochtergesellschaft der deutschen Vattenfall ist.⁹²

Das „Sicherheitsgefühl“ kann also einerseits durch Verunsicherung der Bevölkerung beeinträchtigt werden, um – wie im ersten Beispiel – die Zustimmung für den kostspieligen Ankauf von Impfstoffen zu erhalten. Zum anderen kann aber – wie im zweiten Beispiel – auch ein „Sicherheitsgefühl“ produziert werden, weil „Experten“ in der Lage sind, die Menschen in Europa, die aufgrund fehlender Informationen die Zusammenhänge nicht erkennen können, in Sicherheit zu wiegen. Das „Sicherheitsgefühl“ ist also nicht objektiv konkretisierbar, son-

⁹⁰ Zit. bei Restle, Georg: Rückkehr zur Atomkraft: Die neuen Ziele der Energiewirtschaft; Manuskript zur Sendung „Monitor“ des WDR vom 19.5.2005; in: www.wdr.de/tv/monitor/pdf/190505_b_rueckkehr_der_atomkraft.pdf, S. 2 (Abruf: 15.6.2007). Vgl. dazu argumentativ aus Sicht der Atomlobby Gratzla, Daniel: Atomausstieg: Rückkehr ins fossile Zeitalter; in: Focus Online vom 6.4.2011; in: www.focus.de/finanzen/news/tid-21895/atomausstieg-rueckkehr-ins-fossile-zeitalter_aid_615789.html (Abruf: 13.4.2011).

⁹¹ Vgl. dazu die Meldung „Störfall im AKW Forsmark: Schweden entgeht Katastrophe“ auf n-tv.de vom 3.8.2006; in: www.n-tv.de/panorama/Schweden-entgeht-Katastrophe-article_193902.html (Abruf: 13.4.2011); United Press International: „Nuclear plant faced possible melt down“, Meldung vom 1.8.2006; in: www.upi.com/NewsTrack/Science/2006/08/01/nuclear_plant_faced_possible_meltdown/6461 (Abruf: 13.4.2011).

⁹² Vgl. Stieler, Wolfgang: „An der Grenze der technischen Sicherheit“, Technology Review 09/2006, Analyse & Meinung vom 30.8.2006; in: www.heise.de/tr/artikel/77436 (Abruf: 13.4.2011).

dern steht vielmehr im Zusammenhang mit der – vor allem durch Politik und Medien inszenierten – subjektiven und vom jeweiligen Informationsstand abhängigen Risikowahrnehmung. Wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines als Nachteil definierten Umstands als gering und das erwartete Schadensausmaß individuell als klein eingeschätzt wird, tritt automatisch ein Sicherheitsgefühl ein. Das „Sicherheitsgefühl“ ist somit sehr individuell und von vielen – auch zufälligen – Faktoren abhängig. Es kann daher nicht als objektives Schutzgut eingestuft werden und deshalb nicht zur Begründung von Grundrechtseingriffen dienen.⁹³

Damit ist klar, dass nicht nur in Notstandssituationen selbst, sondern erst recht im Vorfeld (nur) prognostizierter Schadenslagen die Menschenrechte Abwehrrechte gegen staatliche Maßnahmen bleiben. Dies gilt nicht nur für Gefahren abwehrende und für strafverfolgende, sondern auch für Maßnahmen des Katastrophenschutzes. Soweit es sich um Naturkatastrophen, Großschadensereignisse und Epidemien handelt, gilt die Verfassung uneingeschränkt fort, sodass rechtsstaatliche Grundsätze wie der Gesetzesvorbehalt, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Rechtsweggarantie als tragende Elemente des Rechtsstaatsprinzips weiter fortwirken.⁹⁴ Dennoch gelingt es den Akteuren im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa immer wieder, neue Maßnahmen mit Zustimmung der Bevölkerung durchzusetzen. Es fragt sich daher, welche sicherheitspolitischen Strategien angewendet werden, um die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit für die Durchsetzung gewünschter staatlicher Maßnahmen zu erlangen.

93 Leiterer, Susanne P.: „Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen? Hoheiliche Maßnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland, Berlin 2007, S. 366.

94 Möllers, Martin H. W.: Katastrophenschutz; in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 144-150, hier S. 149.

1.4 Zustimmungsstrategien zur Durchsetzung von gewünschten staatlichen Maßnahmen

Bei den sicherheitspolitischen Strategien stellt sich die Frage, mit welchen *Zustimmungsstrategien* die staatlichen Akteure im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa die Bürgerinnen und Bürger davon überzeugen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen Gesetzeskraft bekommen und dadurch die Sicherheitsbehörden mehr Befugnisse erhalten.

Betrachtet man die vor allem in den Medien insbesondere durch Vertreter der Polizei und Vertretern aus dem Politikfeld innere Sicherheit ausgetragenen öffentlichen sicherheitspolitischen Diskussionen seit dem Elften September, lässt sich feststellen, dass sich die Zustimmungsstrategien – begründet auf ein aufgebautes Feindbild – aus einer Mischung von Bedrohungsszenario, Erfolgsversprechen und Abwiegelungstaktik beruhen.

1.4.1 Strategie: Bedrohungsszenario

Obwohl einerseits herausgestellt wird, dass die Mitgliedsländer der EU zu den sichersten Ländern der Welt zählen,⁹⁵ wird – als erste Strategie – immer wieder auf die vielfältigen und unberechenbarer gewordenen Bedrohungen insbesondere durch den internationalen, konkret

95 Vgl. für *Österreich*: Bundeskanzler Dr. Alfred Gusenbauer im Nationalrat der Republik Österreich: „Österreich ist eines der sichersten Länder der Welt“; in: Nationalrat der Republik Österreich (Hg.): Stenographisches Protokoll der 9. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich, XXIII. Gesetzgebungsperiode, vom 16. und 17.1.2007; in: www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/NRSITZ/NRSITZ_00009/fname_075247.pdf, S. 32; Wortgleich die Präsidentin Mag. Barbara Prammer, a. a. O., S. 310; Bundesministerium für Inneres [BM.I] (Hg.): Verfassungsschutzbericht 2009, Wien 2009; in: www.bmi.gv.at/cms/BMI_Verfassungsschutz/VSB_2009_Online.pdf (Abruf: 13.4.2011), S. 9; und für *Deutschland*: Bundesministerium des Innern (Hg.): Bundesregierung legt Sicherheitsbericht vor, Presseerklärung vom 15.11.2006, in: www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2006/2_Periodischer_Sicherheitsbericht_de.html (Abruf: 13.4.2011).

auch den islamistischen,⁹⁶ Terrorismus hingewiesen.⁹⁷ Diesen Gefahren könnten die für Sicherheit zuständigen Behörden mit den vorhandenen rechtlichen Mitteln nicht mehr Herr werden, sodass ihnen weitere Befugnisse eingeräumt werden müssen, wenn Sicherheit garantiert werden soll.

1.4.2 Strategie: Erfolgsversprechen und Abwiegelungstaktik

Als zweite Strategie werden – im logischen Zusammenhang mit der ersten Strategie stehend – Versprechungen gemacht, dass mit den neuen Befugnissen mehr Sicherheit auch im Bereich der Katastrophenvorbeugung ermöglicht würde. Schließlich folgt als dritte Strategie die Abwiegelungstaktik, um die Zustimmung der Bevölkerung zu sicherheitspolitischen Maßnahmen zu erhalten. Diese besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern zu suggerieren, dass die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen wie Lauschangriffe auf Wohnungen, Videoüberwachung öffentlicher Plätze, Ausforschung des PC, Speicherung der DNA oder verdachtsunabhängige Personenkontrollen ja nur die Terroristen und Kriminellen treffen würden und nicht diejenigen, die sich nichts zuschulden kommen lassen.⁹⁸

Diese „Zustimmungstaktiken“ sind auch in Zukunft zu erwarten, wenn die Maßnahmenstrategien zur Gewährleistung der inneren Sicherheit in politische Programme zu einer neuen Sicherheitsarchitektur umgesetzt werden sollen. Die bedrohliche Vision des „gläsernen Menschen“ rückt angesichts des Sammelns biometrischer Daten bei der gesamten Bevölkerung und des Austausches dieser Daten europa-

96 Vgl. zum Beispiel die Bedrohungsszenarien im VSB 2009, S. 212 ff.

97 Frevel, Bernhard: Sicherheit gewähren – Freiheit sichern, in: APuZ 12/2007, S. 3.

98 Frevel, ebd.

weit⁹⁹ immer näher. Zu fragen ist, welche Balance von Sicherheit und Freiheit angesichts der bisherigen „Programme“ zu prognostizieren ist.

1.5 Zusammenfassung und Ausblick auf künftige Maßnahmenstrategien im Feld öffentlicher Sicherheit in Europa

Betrachtet man die gesetzlichen Entwicklungen sowie die aktuellen Diskussionen zu Fragen der Sicherheitspolitik, in denen immer neue „Datenpools“ und „Standardmaßnahmen“ (z. B. „Mautdaten“¹⁰⁰, „bio-metrische Daten aller Europäer“¹⁰¹, die künftig jeder Polizist mit dem Digitalfunkgerät abfragen können soll¹⁰², „Unterbindungsge-

99 Bundesministerium des Innern (Hg.): Deutschland und Österreich beginnen als erste Staaten mit dem elektronischem Austausch von Fingerabdruckdaten, Presseerklärung vom 4.6.2007; in: www.bmi.bund.de/cln_165/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/mitMarginalspalte/06/pruem.html (Abruf: 13.4.2011).

100 Vgl. die Meldung: „Fall Kardelen: Polizei zieht alle Register“ auf Focus Online vom 16.1. 2009; in: www.focus.de/panorama/welt/fall-kardelen-polizei-zieht-alle-register_aid_362768.html (Abruf: 13.4.2011).

101 Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten, in Kraft getreten am 18.1.2005, ABl. L 385 vom 29.12.2004.

102 Dafür wurde eigens eine Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BDBOS) eingerichtet; s. dazu die Satzung der BDBOS im Gemeinsamen Ministerialblatt, 59. Jahrgang 2008, S. 203 ff.; vgl. auch Bundesministerium des Innern (Hg.): Roll-out-Planung für den Digitalfunk BOS bestätigt, Presseerklärung vom 26.9.2007, in: www.bmi.bund.de/cln_183/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2007/mitMarginalspalte/09/roll_out_planung_digitalfunk_bos.html (Abruf: 13.4. 2011).

wahrsam“¹⁰³, „Online-Durchsuchungen“¹⁰⁴, „Nacktscanner“¹⁰⁵) gefordert werden¹⁰⁶, scheint die Sorge nicht unbegründet zu sein, dass Sicherheitsinteressen zum Vorwand für die Einschränkung individueller Freiheitsrechte führen. Vermittelt die subjektive Risikowahrnehmung, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus den Menschen in Europa eine Krisenzeit gebracht hat, geht Sicherheitspolitik sehr oft auf Kosten von Freiheitsrechten. Das zeigen nicht nur die in den „Programmen“ der „Sicherheitspakete“ niedergelegten Reaktionsmuster. Vielmehr ist die Statistik der eingegangenen Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der für die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) durch den Europarat als Kontrollinstanz eingerichtet wurde, ein weiterer Beleg. Die Zahl der registrierten Beschwerden stieg seit der Zulassung der Individualbeschwerde durch das 11. Zusatzprotokoll immer weiter an, erreichte 2006 fast 50.000 neue Beschwerden, und machte schließlich sogar eine Reform des EGMR notwendig.¹⁰⁷

-
- 103 Wroblewski, Andrej / Rehmke, Stephen: Sicherheit durch Polizeigewahrsam? Anwendung und Recht des „Unterbindungsgewahrsams“; in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 63, H. 2/1999 (www.cilip.de/ausgabe/63/gewahr.htm [Abruf: 13.4.2011]); vgl. auch Borsdorff, Anke: Gewahrsam; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 834-836, insb. S. 834 f. mit weiteren Nachweisen.
- 104 Vgl. dazu Kutscha, Martin: Online-Durchsuchung; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1367-1368 mit weiteren Nachweisen; Bundesministerium für Inneres [BM.I] (Hg.): Online-Durchsuchung, Schriftenreihe des BM.I, Bd. 9, Wien 2008.
- 105 Vgl. dazu mit Hinweisen auf die einschlägigen EG-Verordnungen Borsdorff, Anke: Backscatter; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 213-214.
- 106 Kutscha, Martin: Verdeckte „Online-Durchsuchung“ und Unverletzlichkeit der Wohnung, in: NJW 60. Jg., H. 17/2007, S. 1169-1172, hier S. 1169.
- 107 Vgl. die Meldung: „Russland macht Weg frei für Reform des Gerichtshofs für Menschenrechte“ auf humanrights.ch vom 18.1.2010; in: www.humanrights.ch/home/de/Instrumente/Nachrichten/Europarat/idcatart_9566-content.html?zur=79 (Abruf: 13.4.2011).

Die Rigorosität, die bei der Entwicklung neuer Maßnahmen, welche die Freiheitsrechte beschränken, von den Akteuren der Sicherheitspolitik an den Tag gelegt wird¹⁰⁸, lässt eine ähnliche Vorgehensweise im Katastrophenfall befürchten: Die meisten Katastrophenschutzgesetze der europäischen Staaten beinhalten eine Generalklausel¹⁰⁹, die unter bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich jede Maßnahme gegenüber jeder Bürgerin oder jedem Bürger zulässt. Die zuständigen Behörden haben, wenn die Voraussetzungen vorliegen, ein weites Ermessen, ob sie die Menschen in Anspruch nehmen und welche Maßnahmen sie ihnen gegenüber ergreifen. In Betracht kommen Duldungspflichten z. B. für die Inanspruchnahme des Eigentums, etwa wenn auf einem Grundstück Einsatzleitungen oder Zeltstädte errichtet oder Obdachlose in Wohnungen eingewiesen werden. Aber auch aktive Arbeitsdienste wie z. B. die Mithilfe beim Deichbau, Durchführung von Absperrmaßnahmen etc. können verlangt werden. Die Heranziehung zu solchen Hilfsarbeiten im Katastrophenfall fällt dabei nicht unter den Begriff der verbotenen Zwangsarbeit nach Art. 4 EMRK. Für erlittene Schäden ist zwar grundsätzlich ein angemessener Ausgleich zu gewähren bzw. „eine Übereinkunft über die Entschädigung ... anzustreben.“ (§ 5 Abs. 2 Satz 1 NÖ KHG). Ersetzt werden regelmäßig aber nur die reinen Vermögensschäden sowie Schmerzensgeld bei Personenschäden. Schadenspositionen wie etwa ein entgangener Gewinn werden dagegen regelmäßig nicht ausgeglichen (§ 5 Abs. 2 Satz 5 NÖ KHG). Außerdem müssen die Entschädigungsansprüche erst mühselig über komplexe Verwaltungsverfahren und vor Gerichten geltend gemacht werden.

Auch wenn die europäische Politik die Absicht hegt, den Boden des Rechtsstaats nicht verlassen zu wollen und Folter sowie Einsperrung ohne richterliches Verfahren nicht anwenden will, bleibt die Furcht

108 Gathmann, Florian: G-8-GEFANGENE. Käfighaltung mit Nachspiel im Bundestag; in: Spiegel-online vom 12.6.2007: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,488128,00.html (Abruf: 13.4.2011).

109 Vgl. für Österreich z. B. § 5 NÖ KHG, für Deutschland etwa § 8 KatSG Bln.

vor Missachtung grundlegender Menschenrechte, da der Staat seit dem Elften September kontinuierlich seine Kompetenzen der Vorfeldermittlung national und international erweitert und durch die Vernetzung der Behörden – europaweit – immer mehr Menschen den Zugang zu personenbezogenen Daten eingeräumt hat. Die Balance von Sicherheit und Freiheit ist nur durch eine liberale und verantwortungsvolle Sicherheitspolitik zu erreichen, bei der weder die Freiheitsrechte erdrückt werden, noch eine Freiheit angestrebt wird, die keine Sicherheit kennt. Für die Akteure der Sicherheitspolitik ist es zwar nur schwer zu akzeptieren, dass sie nicht in der Lage sind, den Bürgern eine umfassende Sicherheit zu bieten. Sie müssen aber begreifen, dass weder die Flut von Maßnahmen, noch der Glaube, mit umfänglicher Technik sei Sicherheit herzustellen und beherrschbar, tatsächlich umfassende Sicherheit erbringt. In einem Bericht des NDR¹¹⁰ wurde für die Hamburger Reeperbahn festgestellt, dass „sich allein auf der Reeperbahn die Zahl der Körperverletzungen seit dem Aufbau der Kameras verdreifacht hat“, sodass die Videoüberwachung keine präventive, sondern nur eine repressive Wirkung zeigt.¹¹¹

Abgesehen von der zumindest teilweisen Erfolglosigkeit technischer Einrichtungen werden außerdem neue „Unsicherheiten“ auftreten. Wer will ernsthaft bestreiten, dass sich angesichts des Plans, *alle* biometrischen Daten *aller* Europäer zu sammeln, zu verarbeiten und *allen* europäischen Sicherheitsbehörden zur Verfügung zu stellen, die Ge-

110 „Informationssammelwut: Datenschützer fordern schärfere Waffen“ auf NDR.de vom 25.2.2010; in: www.ndr.de/nachrichten/hamburg/ueberwachung126.html (Abruf: 28.2. 2010); vgl. auch „Oberster Datenschützer kritisiert Bundesregierung“ auf RP Online vom 13.4.2011 (Abruf: 13.4.2011).

111 Vgl. dazu Caspar, Johannes: 22. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zugleich Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich 2008/2009, Hamburg 2010.

fahren eines Missbrauchs der Datenverwendung und Fehler im Datenpool drastisch erhöhen?¹¹²

Daher ist es unbedingt notwendig, die von der Politik inszenierte Risikoeinschätzung kritisch zu prüfen. Insbesondere ist zu fragen, welche Zusammenhänge und Ursachen ihre Basis bilden. In Anlehnung an Ulrich Becks Buch „Weltrisikogesellschaft“¹¹³ können dabei folgende acht Fragen hilfreich sein:

1. Wer ist Entscheidungsträger für die Risikowahrnehmung und legt fest, welche Gefahren bestehen?
2. Ist dieser Entscheidungsträger eher Betroffener der prognostizierten Gefahr oder eher der Profiteur der Vorsorgemaßnahmen, etwa weil sich Personal- und Sachmittel erhöhen?
3. Welche Art von (Nicht-)Wissen über Ursachen, Dimensionen und Akteure der prognostizierten Gefahren herrschen konkret vor?
4. Was wird als „Beleg“ für die Gefahrenprognose angegeben?
5. Welche von wem stammenden Informationen bilden die Grundlage für diesen „Beleg“?
6. Welche (Vorsorge-)Maßnahmen sollen die prognostizierten Gefahren abwenden?
7. Sind sie wirklich geeignet und auch erforderlich?
8. Stehen Aufwand und Belastung in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Erfolg?

Will man die Balance von Freiheit und Sicherheit wahren, darf Sicherheit keinesfalls zum *obersten* Staatsziel ausufern, denn sie ist kein Selbstzweck, sondern soll die Freiheitsrechte je gerade absichern.¹¹⁴

¹¹² Zauner, Franz (Red.): ISS-Computer allergisch gegen Geräusche, auf Wiener Zeitung Online vom 15.6.2007; in: www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3941&Alias=wzo&cob=288890 (Abruf: 13.4.2011).

¹¹³ Beck, Ulrich: Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt/M. 2007, S. 69.

¹¹⁴ Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik – Gutachten, in: JBÖS 2006/2007, S. 179-209, hier S. 209.

Außerdem: Alle staatlichen Gelder, die für Sicherheitsmaßnahmen ausgegeben werden, stehen anderen gesellschaftlichen Bereichen – zum Beispiel dem Bildungssektor – nicht mehr zur Verfügung.

2 Guantanamo und die Diskussion über die Menschenwürde

2.1 Einleitung

Es ist offensichtlich, dass mit dem 11. September die Kriege in Afghanistan und im Irak sowie Terroranschläge in Europa im unmittelbaren Zusammenhang stehen. Am 11.3.2004 starben bei Anschlägen auf Züge im madrilenischen Bahnhof Atocha 191 Menschen, rund 1.800 wurden verletzt¹¹⁵. Auch die Ermordung von Prominenten scheint eine Folge des 11. Septembers zu sein: Am Dienstag, dem 2.11.2004, wurde der Regisseur und Publizist Theo van Gogh in Amsterdam auf offener Straße von einem mutmaßlichen Islamisten ermordet¹¹⁶. Diese Ereignisse verändern die gesamte Gesellschaft. Das wurde ganz offenkundig wahrnehmbar, als etwa nach dem Mord an Theo van Gogh Unbekannte muslimische Einrichtungen mit Sprengstoff und Brandsätzen beschädigten sowie in anonymen Botschaften zur Vergeltung des Mordes und zur Rache an Muslimen aufgefordert wurde¹¹⁷.

¹¹⁵ Die Täter sollen einer marokkanischen Extremistengruppe mit Verbindungen zu Al Qaida angehören. Millionen von Menschen gingen danach in Spanien für den Frieden auf die Straße, die Regierung Aznar wurde abgewählt: S. dazu: Fink, Andreas: Leben nach dem Töten, Focus Online vom 19.4.2004; in: www.focus.de/panorama/reportage/reportage-leben-nach-dem-toeten_aid_200267.html (Abruf: 13.4.2011).

¹¹⁶ Van Gogh war beim Fahrradfahren von mehreren Pistolenschüssen getroffen und dann mit einem Messer erstochen worden. Der Mörder des Regisseurs soll ein 26-jähriger muslimischer Extremist mit marokkanischer und niederländischer Staatsbürgerschaft sein. Ein Schreiben, das bei der Leiche des Filmemachers gefunden wurde, rief alle Muslime dazu auf, sich gegen die „ungläubigen Feinde“ im Westen zu erheben.

¹¹⁷ Vgl. Gebauer, Matthias: Ein Mord, 911 Tage und ein Land in Agonie; Spiegel online vom 4.11.2004; in: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,326411,00.html (Abruf: 13.4.2011).

Auch in Deutschland entwickeln sich Sicherheitsängste und eine negative Stimmung gegen Ausländer. Außerdem sind viele Bürgerinnen und Bürger bereit, zu Gunsten einer vermuteten höheren öffentlichen Sicherheit ihre eigenen Menschenrechte herzugeben¹¹⁸. Diese gesamtgesellschaftliche Situation lässt auch die politischen Akteure nicht ruhen¹¹⁹. Unermüdlich wird auf Bundesebene ein gesetzgeberisches „Anti-Terror-Paket“ nach dem anderen geschnürt¹²⁰ und in den Ländern herrscht ebenfalls sicherheitspolitische „Aufbruchstimmung“ durch Verstärkung von Verfassungsschutz und Polizei sowie durch

-
- 118 Z. B. in der Gesprächsrunde bei Sabine Christiansen in der ARD am Sonntag, den 21.11. 2004 applaudierte das Studiopublikum, als gefordert wurde, dass die Polizei in bestimmten Situationen foltern dürfen sollte. Zur Folterdiskussion vgl. die Beiträge in diesem Band sowie Gintzel, Kurt: Die „unlösbare“ Pflichtenkollision – ein Beitrag zur „Folterdiskussion“ und zugleich eine Abgrenzung von Verwaltungszwang und Aussaageerpressung; in: Die Polizei 2004, S. 249-280.
- 119 S. dazu: Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS): Presseerklärung: 10-Punkte-Erklärung zu den gesellschaftlichen und politischen Folgen des 11. Septembers; in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hg.), Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand. 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt am Main 2002, S. 13-19.
- 120 In den „Anti-Terror-Paketen“ wurde allein im ersten Jahr seit den Anschlägen vom 11. September u. a. folgende Maßnahmen beschlossen: die Aufhebung des Religionsprivilegs im Vereinsgesetz (19.9.2001), die Erweiterung des „Anti-Terrorismus-Paragrafen“ § 129a StGB (24.9.2001), Sicherheitsüberprüfungen auf Flughäfen, bei denen Erkenntnisse des Bundesnachrichtendienstes (BND), des militärischen Abschirmdienstes (MAD) und des Verfassungsschutzes genutzt werden dürfen, Ausweitung der Inhalte und der Nutzungsberechtigten des Ausländerzentralregisters (11.1.2002), sowie die Erfassung aller deutschen Bankkonten in einem Zentralregister, um den Terroristen die finanziellen Mittel zu sperren: vgl. dazu www.cilip.de/terror/gesetze.htm und www.wdr.de/themen/politik/news2/katastrophe_worldtradecenter/inhalt.jhtml (Abruf: 13.4.2011).

Erweiterung ihrer Kompetenzen, z. B. durch die Rasterfahndung¹²¹ oder durch die Einbindung von DNA-Probennahmen schon bei jeder erkennungsdienstlichen Behandlung¹²².

Von diesen gesellschaftlichen Veränderungen bleibt selbstverständlich auch die Wissenschaft in ihrer Abwägung von mehr „Freiheit“

-
- ¹²¹ Vgl. Brugger, Winfried: Kap. XI. Das Beispiel Rasterfahndung; in: Ders., Freiheit und Sicherheit. Eine staatsrechtliche Skizze mit praktischen Beispielen, Baden-Baden 2004, S. 86-101; Deggerich, Markus: Was bringt die Rasterfahndung?, Spiegel online vom 3.10. 2001; in: [www.spiegel.de /politik/deutschland/0,1518,160482,00.html](http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,160482,00.html) (Abruf: 13.4.2011); vgl. allgemein zur Rasterfahndung: Nusser, Tanja / Strowick, Elisabeth: Rasterfahndungen – Darstellungstechniken, Normierungsverfahren, Wahrnehmungskonstitution, Bielefeld 2003; Bull, Hans Peter: Grundsatzentscheidungen zum Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden – Rasterfahndung, Online-Durchsuchung, Kfz-Kennzeichenerfassung und Vorratsdatenspeicherung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit, Frankfurt a.M. 2011, S. 65-96.
- ¹²² Dagegen sollen Väter, die heimlich Speichelproben ihres Kindes nehmen zum Vaterschaftstest, unter Strafe gestellt werden. Unter der Überschrift „Diskussion um DNA-Analyse – Zypries prüft Änderung der Rechtslage – Im Fall Moshhammer ergeht Haftbefehl“ meldet am 17.1.2005 das ZDF auf seiner Website (www.zdf.de/ZDFheute/inhalt/2/0,3672,2250210,00.html [Abruf: 18.1.2005]): „Nach der Aufklärung des Mordes an Rudolph Moshhammer ist der Ruf nach einer Ausweitung der DNA-Analyse wieder lauter geworden. Politiker von Union und SPD forderten ihre häufigere Anwendung ebenso wie der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) und die Gewerkschaft der Polizei (GdP). Die Grünen und die FDP lehnen dies mit Hinweis auf die Bürgerrechte ab.“ Vgl. auch „Ruf nach Ausweitung von DNA-Analysen“, sueddeutsche.de vom 17.1.2005, in: www.sueddeutsche.de/politik/nach-moshhammer-mord-ruf-nach-ausweitung-von-dna-analysen-1.826537 (Abruf: 13.4.2011).

oder (noch) mehr „Sicherheit“ nicht unbeeindruckt¹²³. Das subjektive Sicherheitsempfinden beeinflusst die akademische Argumentationsweise nicht erst heute und bewegt das „Begründungsspendel“ immer weiter auf den Pol „Sicherheit“¹²⁴: Ende der 1970er Jahre – zur Hochzeit des RAF-Terrorismus – sah das Bundesverfassungsgericht die „Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung“ als „Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“¹²⁵ Und in den 1980er Jahren wurde im Zusammenhang mit Linksterrorismus und organisierter Kriminalität von einem „Grundrecht auf Sicherheit“ gesprochen¹²⁶,

123 Zum Thema vgl. z. B.: Denninger, Erhard: Fünf Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“, insbesondere nach dem 11. September 2001; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2002/2003, Frankfurt am Main 2003, S. 253-264; Baldus, Manfred: Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001 – Versuch einer Zwischenbilanz; in: BDVR-Rundschreiben (Bund Deutscher Verwaltungsrichter) 02/2004, S. 61-65; Bull, Hans Peter: Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung – Bemerkungen zur rechtspolitischen Diskussion; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. JBÖS 2002/2003, S. 265-281; Brugger, a. a. O. (Fn. 121, S. 38).

124 So in seiner zweiten These Hassemer, Winfried: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit – Drei Thesen; in: vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 159, 2002, S. 10 f.

125 BVerfGE 49, S. 24, hier S. 56 f. unter Bezugnahme auf BVerwGE 49, S. 202, 209.

126 1982 forderte Josef Isensee ein solches Grundrecht in einem vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982 gehalten Vortrag, den er in einer erweiterten Fassung veröffentlichte: „Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates“, Berlin 1983. Gerhard Robbers propagierte das „Grundrecht auf Sicherheit“ in seinem Beitrag „Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion“, Baden-Baden 1987.

das in Wettstreit mit den Freiheitsrechten tritt¹²⁷. Ausgelöst durch einen Fall von polizeilicher Drohung mit Folter gegenüber einem Geiselnnehmer im Jahre 2003¹²⁸ entbrannte eine „wissenschaftliche“ Diskussion um ein staatliches „Recht auf Folter“ – euphemistisch auch als „lebensrettende Aussageerzwingung“¹²⁹ bezeichnet –, an der sich auch Politiker beteilig(t)en. Guantanamo galt vielen nicht als unrechtsstaatliche Einrichtung, sondern eher als Vorbild für die Einführung eines „Feindstrafrechts“.¹³⁰

Es stellt sich daher die Frage, welche Bedeutung der in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG normierten *Unantastbarkeit der Menschenwürde* heute noch beigemessen wird.

2.2 Zur Frage der Unantastbarkeit der Menschenwürde in Kommentierungen des Grundgesetzes

Bis zur Neukommentierung des Art. 1 Abs. 1 GG durch Matthias Herdegen im Jahre 2003 im von Theodor Maunz und Günter Dürig 1958 begründeten Grundgesetzkommentar bildete die 45 Jahre lang von Dürig entwickelte Idee der positivrechtlichen Festlegung der Unantastbarkeit der Menschenwürde, wie sie wörtlich im ersten Satz des

¹²⁷ So zumindest die Argumentation der Gegner eines „Grundrechts auf Sicherheit“, z. B. Denninger, Erhard: *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden 1990, S. 33, 47, 377; Kniesel, Michael: „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz; in: ZRP 1996, S. 482-489; Gusy, Christoph: *Polizeirecht*, 5. Aufl., Tübingen 2003, Rdnr. 74.

¹²⁸ Im Mittelpunkt stand ein Vermerk des inzwischen verurteilten Polizei-Vizepräsidenten von Frankfurt am Main, in dem dieser angeordnet haben soll, den Kindesentführer „nach vorheriger Androhung, unter ärztlicher Aufsicht, durch Zufügen von Schmerzen, (keine Verletzungen) erneut zu befragen“: S. dazu Pätzold, André: *Ex-Polizeichef: Prozess wegen Folterdrohung*, Die Welt.de; in: www.welt.de/data/2004/06/22/295059.html vom 24.6.2004 (Abruf: 13.4.2011).

¹²⁹ Vgl. z. B. Kap. „VIII. Das Beispiel lebensrettende Aussageerzwingung“ bei Brugger, a. a. O. (Fn. 121, S. 38), S. 56.

¹³⁰ Vgl. Jakobs, Günther: *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, in: HRRS, 5 2004, S. 88-95.

GG festgeschrieben ist, die nachhaltige Grundlage für Rechtsprechung und Literatur. Nach Dürig sollte der aus der Menschenwürde fließende Wert- und Achtungsanspruch sowie das von der Menschenwürde ausgehende Schutzgebot unantastbare Leitlinie für alles staatliche Handeln sein¹³¹. Dabei ging er bei der inhaltlichen Bestimmung des Begriffs der Menschenwürde von einem christlichen Verständnis aus¹³². Herdegen scheint diese unantastbare Leitlinie der Menschenwürde aufzulösen, wenn er schreibt, dass „Art und Maß des Würdeschutzes für Differenzierungen durchaus offen“¹³³ sind. Beide Auffassungen zur Unantastbarkeit der Menschenwürde sind daher zunächst zu sichten:

2.2.1 Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Dürig

Die Menschenwürde wurde von Dürig im Unterschied zu den im Grundgesetz nachfolgenden subjektiven Grundrechten zur objektivrechtlichen Norm qualifiziert. Im Gegensatz zu allen Grundrechten sollte die Menschenwürde keiner verfassungsimmanenten Schranke unterliegen. Insbesondere für staatliches Handeln bildete die Menschenwürde vielmehr eine absolute staatliche Schranke, die weder ein noch so hohes Strafverfolgungsinteresse noch die Aufrechterhaltung

131 Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Würde des Menschen war unantastbar. Abschied von den Verfassungsvätern: Die Neukommentierung von Artikel 1 des Grundgesetzes markiert einen Epochenbruch; in: Deutscher Hochschulverband (Hg.), Glanzlichter der Wissenschaft. Ein Almanach, Saarbrücken 2003, S. 25-31, hier S. 26.

132 S. dazu Dürig, Günter: Die Menschenauffassung des Grundgesetzes; in: JR 1952, S. 259, 260 f.; vgl. dazu auch Will, Rosemarie: Christus oder Kant. Der Glaubenskrieg um die Menschenwürde; in: Blätter 10/2004, S. 1228-1241, hier S. 1230 f.

133 Herdegen, Matthias: Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 50; in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter u. a., Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 2004.

von öffentlicher Sicherheit oder Ordnung aushebeln konnte¹³⁴. Der Staat wird in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. GG dazu verpflichtet, die Menschenwürde zu achten.

„Alle Staatsgewalt hat den Menschen in seinem Eigenwert, seiner Eigenständigkeit zu achten und zu schützen. Er darf nicht »unpersönlich«, nicht wie ein Gegenstand behandelt werden, auch wenn es nicht aus Missachtung des Personenwertes, sondern »in guter Absicht« geschieht.“¹³⁵

Basis für Dürigs Interpretation ist die Annahme, dass Menschenwürde und Menschenrechte vor-positives Fundament der Verfassung sind. Tatsächlich hat der Begriff der Menschenwürde europäisch-geistesgeschichtlich betrachtet nicht nur eine antike und eine christlich-religiöse Wurzel, sondern erfährt seine besondere Bedeutung auch im Zeitalter der Aufklärung¹³⁶. Danach ergibt sich die – gleiche – Würde aller Menschen auf Grund ihrer Kreatürlichkeit, entweder auf ihrer

134 Vgl. dazu BVerfGE 32, S. 98, 108 (Gesundbeter); 50, S. 166, 175 (Ausweisung eines straffälligen Ausländers); 54, S. 341, 357 (Asylgewährung). Vgl. auch BVerfG NJW 2004, S. 739 (Sicherungsverwahrung); Benda, Ernst: Verständigungsversuche über die Würde des Menschen; in: NJW 2001, S. 2147 f.; Sendler, Horst: Menschenwürde, PID und Schwangerschaftsabbruch; in: NJW 2001, S. 2148-2150; Bremer, Xenia: Tote im Zelt – Plastination versus Bestattungszwang? In: NVwZ 2001, S. 167, hier S. 168 f.; Hintz, Elke / Winterberg, Michael: „Big Brother“: Die modernen Superstars als „Reformer“ der Verfassung; in: ZRP 2001, S. 293-197.

135 BVerfGE 30, S. 1, hier S. 40: Abweichendes Votum von drei der sieben Richter (Geller, Rupp und von Schlabrendorff) zum Urteil des Zweiten Senats vom 15.12.1970, welche die Ergänzung des Satzes 2 zu Art. 10 Abs. 2 GG für verfassungswidrig hielten, aber gegen die vier anderen Richter.

136 1673 eingeführt in Deutschland durch die Naturrechtslehre von Pufendorfs. Vgl. die letzte zu Lebzeiten des Autors erschienene Ausgabe: von Pufendorf, Samuel: De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo. Editio quinta emendatio. Holmiae & Hamburgi. Stockholm und Hamburg 1693.

Vernunft als natürliche Eigenschaft und/oder der sittlichen Autonomie des Individuums basierend. Die Menschenwürde ist somit untrennbar mit dem Menschsein verbunden. Daraus folgt, dass sie aller staatlichen Gewalt voraus geht und diese zugleich begrenzt¹³⁷. Dürig formuliert dies so:

„Jeder Mensch ist Mensch kraft seines Geistes, der ihn abhebt von der unpersönlichen Natur und ihn aus eigener Entscheidung dazu befähigt, seiner selbst bewusst zu werden, sich selbst zu bestimmen und sich und die Umwelt zu gestalten.“¹³⁸

Auch die Verfassung selbst, welche die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG über Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderlichen Verfassungsgrundsatz verankert und die Wertgebundenheit des Grundgesetzes in bewusster Abkehr von der sog. „Wertneutralität“ der Weimarer Reichsverfassung festschreibt sowie damit zugleich auf die völlige Missachtung der Menschenwürde während des Nationalsozialismus reagiert¹³⁹, geht von diesem vor-positiven Fundament der Menschenwürde und Menschenrechte aus, denn Art. 1 Abs. 2 GG lautet:

„Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“

Weil die Menschenwürde unantastbar ist, „darum“ bekennt sich das Deutsche Volk zu den Menschenrechten. Aus der Formulierung „bekennt sich“ ist grundsätzlich das vor-positive Recht abzuleiten, denn bekennen kann man sich nur zu etwas, was es schon gibt.

„Die praktische positiv-rechtliche Bedeutung der Menschenwürdegarantie liegt mithin darin, dass sie einen verbindlichen Maßstab für alles staatliche Handeln aufstellt, Staatszweck und Staatsaufgabe einer-

¹³⁷ Vgl. dazu van Ooyen, Robert Chr.: „Menschenwürde“ In: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, München 2001, S. 1025 f. mit weiterführender Literatur.

¹³⁸ Dürig, Günter: Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 1; in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter u. a., Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 2002.

¹³⁹ Vgl. dazu Will, a. a. O. (Fn. 132, S. 40), S. 1233.

seits bestimmt und andererseits begrenzt. Sie verpflichtet, nicht nur im Staat-Bürger-Verhältnis, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, sondern darüber hinaus die Gesamtrechtsordnung so zu gestalten, dass auch von außerstaatlichen Kräften, sprich aus der Gesellschaft heraus und dem Verhältnis der Einzelnen untereinander, eine Verletzung der Menschenwürde rechtlich nicht stattfinden darf“.140

Die faktische Umsetzung dieser Unantastbarkeit verankert Dürig in der so genannten Objektformel, wonach die Menschenwürde immer dann verletzt ist, „wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird“.141 Diese Objektformel wurde aber schon 1971 vom BVerfG in seinem Abhörurteil relativiert:

„Was den in Art. 1 GG genannten Grundsatz der Unantastbarkeit der Menschenwürde anlangt, der nach Art. 79 Abs. 3 GG durch eine Verfassungsänderung nicht berührt werden darf, so hängt alles von der Festlegung ab, unter welchen Umständen die Menschenwürde verletzt sein kann. Offenbar lässt sich das nicht generell sagen, sondern immer nur in Ansehung des konkreten Falles. Allgemeine Formeln wie die, der Mensch dürfe nicht zum bloßen Objekt der Staatsgewalt herabgewürdigt werden, können lediglich die Richtung andeuten, in der Fälle der Verletzung der Menschenwürde gefunden werden können“.142

Daraus ergibt sich, dass auch die auf Kants Sittenlehre143 zurückzuführende Objektformel, die Dürig seit 1958 nicht mehr überarbeitet hat und daher bis 2003 als Standard im GG-Kommentar von Maunz/Dürig festgeschrieben blieb, im Einzelfall zu konkretisieren

140 Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Bleibt die Menschenwürde unantastbar? In: Blätter 10/2004, S. 1216-1227, hier S. 1217.

141 Dürig, a. a. O. (Fn. 138, S. 41), Rdnr. 28, zitiert auch bei Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 33; vgl. auch (eingeschränkt) zustimmend Böckenförde, a. a. O. (Fn. 131, S. 40), S. 27.

142 BVerfGE 30, S. 1-33, hier S. 25.

143 Vgl. dazu Ziegeler, Ernst: Kants Sittenlehre in gemeinverständlicher Darstellung. Leipzig 1919.

ist¹⁴⁴ und daher faktisch einer Interpretation, also einer Abwägung bedarf. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Voraussetzung der Menschenwürde die nur dem Menschen inne wohnende Autonomie ist, also das Ich-Bewusstsein, die Vernunft und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung¹⁴⁵, werden Fragen zum konkreten Inhalt der (unantastbaren) Menschenwürde immer dann gestellt, wenn es gerade an dieser Autonomie – wie z. B. bei Embryonen – fehlt. In diesen Fällen hat auch weder das Bundesverfassungsgericht noch die Legislative den Schutz der Menschenwürde des Embryos konsequent durchgehalten¹⁴⁶.

Die Konkretisierungsbedürftigkeit der Objektformel relativiert damit Dürigs Auffassung von der Unantastbarkeit der Menschenwürde. Dürig hat selbst diese Zweifel an der Unantastbarkeit der Menschenwürde nicht eindeutig aufgelöst. Es genügt ihm die Ansicht, dass der Begriff der Menschenwürde positivrechtlich ausgefüllt werden könne, indem im Konsenswege festzustellen sei, was gegen das Menschenwürdeprinzip verstößt.¹⁴⁷

2.2.2 Die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Herdegen

Für die staatsrechtliche Betrachtung des Begriffs Menschenwürde stellt Matthias Herdegen weniger auf das naturrechtliche, vorstaatliche Fundament der Menschenwürde als vielmehr auf die Stellung in der Verfassung ab und begreift die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG als positives Recht:

¹⁴⁴ Vgl. dazu die Ausführungen bei Will, a. a. O. (Fn. 132, S. 40), S. 1239.

¹⁴⁵ Vgl. Dreier, Horst: Art. 1 GG, Rdnr. 69; in: Ders. (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, Art. 1-19, 2. Aufl., Tübingen 2004.

¹⁴⁶ So Will, a. a. O. (Fn. 132, S. 40), S. 1237.

¹⁴⁷ Dürig, Horst: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes. in: Spanner, Hans / Lerche, Peter u. a. (Hg.), Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971. München 1971, S. 41 ff.

„Für die staatsrechtliche Betrachtung sind jedoch allein die (unantastbare) Verankerung im Verfassungstext und die Exegese der Menschenwürde als **Begriff des positiven Rechts** maßgeblich.“¹⁴⁸

Die Menschenwürdegarantie wird dadurch nicht mehr als objektivrechtliche Norm betrachtet, nach der sich alles staatliche Handeln zu richten hat, sondern ebenfalls den verfassungsimmanenten Schranken unterworfen mit der Konsequenz, dass die Menschenwürdegarantie „beweglich und anpassungsfähig“ wird.¹⁴⁹

Herdegen benennt zwar diese Schwächen der Objektformel, hält aber ausdrücklich an ihr fest, weil er der Ansicht ist, dass es keinen überlegenen Interpretationsansatz gibt.¹⁵⁰ Als Lösung der Konkretisierungsbedürftigkeit der Objektformel sieht er aber eine „wertendbilanzierende Konkretisierung“ des Begriffs der Menschenwürde. Auch wenn Herdegen einräumt, dass „die kategorische Ächtung bestimmter Formen des staatlichen Terrors das Verfassungsverständnis“¹⁵¹ prägt und dieses Verständnis „sich gegen die Öffnung des Würdegehalts und einer Diagnose der Würdeverletzung für irgendwelche Abwägungen“¹⁵² sperrt, sieht er in der Berücksichtigung der „Finalität der Maßnahme“ und der „Zweck-Mittel-Relation“ eine Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei Würdeanspruch und Verletzungsurteil.¹⁵³ Diese Abwägungsoffenheit relativiert Herdegen aber, indem er zunächst beispielhaft feststellt:

„Der Schutz vor der Zufügung willensbeugenden Leides gehört zu den wenigen modal definierten Misshandlungen, die nach einem traditio-

¹⁴⁸ Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 17.

¹⁴⁹ Böckenförde, a. a. O. (Fn. 140, S. 42), S. 1218; vgl. auch Ders., a. a. O. (Fn. 131, S. 40), S. 28.

¹⁵⁰ Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 33.

¹⁵¹ Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 43.

¹⁵² Herdegen, ebd.

¹⁵³ Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 44.

nellen Konsens ohne jeden Vorbehalt als Würdeverletzung gedeutet werden.“¹⁵⁴

Dennoch gibt Herdegen mit seiner Wertungs- und Abwägungsoffenheit die Überzeugung auf, dass staatliche Handlungen, die unmittelbar darauf abzielen, die Autonomie eines Menschen, also seinen Willen, zu brechen, generell eine Verletzung der Menschenwürde darstellen, indem er weiter fortsetzt:

„Jedoch zerbricht dieser Konsens leicht bei jedem konkreten Szenario, an dem sich ein abwägungsfreier Würdeschutz der Rettung von Menschenleben in den Weg zu stellen scheint.“

Damit rechtfertigt er zwar nicht Auffassungen, die – wie hier bei Folter – eine Menschenwürdeverletzung als gerechtfertigt ansehen, wenn dadurch Leben anderer gerettet werden, sondern er vertritt die Auffassung, dass auf Grund bestimmter Umstände keine Menschenwürdeverletzung vorliege.¹⁵⁵

Herdegen relativiert mit dieser juristischen Interpretation das absolute Folterverbot nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG und andere Formen des staatlichen Terrors, die bereits seit den Beratungen des Parlamentarischen Rats wegen Verstoßes gegen die Unantastbarkeit der Menschenwürde im gesellschaftlichen Konsens als absolut verboten gelten. In Herdegens Interpretation ist somit die Aufgabe von bereits errungenen Menschenwürdestandards verankert. Aber gerade bei Art. 1 GG kommt es darauf an, den Konsens darüber, was im Umgang mit uns selbst erlaubt ist, nicht zu durchkreuzen.¹⁵⁶

In der Quintessenz ist festzustellen, dass die Konkretisierungsbedürftigkeit der Objektformel auch bei Günter Dürig keine absolute Unantastbarkeit der Menschenwürde bestehen lässt. Allerdings lässt diese Interpretation des Art. 1 Abs. 1 GG Menschenwürdestandards zu, die einem staatlichen Handeln Grenzen aufzeigt. Nach Matthias Herde-

¹⁵⁴ Herdegen, a. a. O., (Fn. 133, S. 40), Art. 1 Abs. 1 GG, Rdnr. 45.

¹⁵⁵ Vgl. dazu ebenso Will, a. a. O. (Fn. 132, S. 40), S. 1240.

¹⁵⁶ Will, a. a. O. (Fn. 132, S. 40), S. 1241.

gens Wertungs- und Abwägungsoffenheit würden sich dagegen solche Menschenwürdestandards, die es schon gibt, mindestens relativieren, wahrscheinlich aber auf Dauer gänzlich auflösen; neue hätten gar nicht erst die Chance zu entstehen. Denn wenn ausnahmslos alles staatliche Handeln wertungsoffen und abwägungsoffen sein soll, gibt es auch keine Maßnahmengrenzen mehr. Was dies praktisch bedeutet, soll an der Folterdiskussion kurz erläutert werden:

2.2.3 Wertungs- und Abwägungsoffenheit bei der Unantastbarkeit der Menschenwürde im Zusammenhang mit Misshandlungen zur Aussageerzwingung bei der Polizei

In den juristisch-theoretischen Diskussionen um die Möglichkeit der Misshandlung von Festgenommenen bei der Polizei wird ausnahmslos unter Bildung entsprechender Beispiele vorausgesetzt, dass „die Polizei sich sicher“ ist, mit der Androhung oder Durchführung von Folter Menschenleben retten zu können. Einen solchen konstruierten Fall gibt es in der Praxis tatsächlich aber nicht! Muss denn noch gefoltert werden, wenn die Sachlage sicher ist, oder soll nicht vielmehr die letzte Unsicherheit durch Folter beseitigt werden? Gilt die rechtsstaatliche Unschuldsvermutung nicht mehr? Die Anordnung von Folter wird in allen Zukunftsfällen ausnahmslos nur auf Hypothesen beruhen, die mal mehr mal weniger wahrscheinlich sind. Selbst bei einem mutmaßlichen Straftäter, der ein Geständnis abgelegt hat und behauptet das Versteck der Geisel zu kennen, aber nicht preiszugeben, steht noch nicht fest, ob dieser sich doch nur wichtig machen will. Wie weit würde ein Folterer in diesem Fall gehen, der mit seinem Tun eigene moralische Grenzen überschreitet und nun unter seinen Misshandlungen die Beteuerungen zu hören bekommt, dass der Tatverdächtige sich nur wichtig machen wollte?

Auch im Fall Daschner wurde nur angenommen, mittels Folterandrohung könnte ein Leben gerettet werden.¹⁵⁷ Würde ein von der Polizei erwischter Täter wirklich eine Geisel elend in einem Erdloch verrecken lassen und damit riskieren, wegen besonderer Schwere der

¹⁵⁷ Tatsächlich war das entführte Kind bereits tot.

Schuld wahrscheinlich gar nicht mehr das Gefängnis verlassen zu können? Ist es nicht wahrscheinlicher, dass die Nichtpreisgabe des Aufenthaltsorts den Grund hat, dass die Geisel bereits tot ist und der Täter diese vollendete Katastrophe zu vertuschen sucht? Sicher in der Angelegenheit ist nur, dass in allen bisher bekannten Fällen zwar die Aufklärung des Sachverhalts durch verfassungswidrige Folterandrohung beschleunigt, ein Menschenleben aber in keinem einzigen Fall gerettet wurde.

In diesem Zusammenhang muss auch die Frage gestellt werden, ob es Polizeibeamten wirklich hilft, wenn die Gesellschaft anerkennt, dass in Einzelfällen staatliche Folter zulässig ist. Dann müssten die Polizisten in ihren Handlungen immer Folter einbeziehen. Denn die Ausübung einer unter bestimmten Voraussetzungen erlaubten Maßnahme ist ja nicht nur „Recht“ des Staates, von dem er nach eigenem Ermessen Gebrauch macht oder nicht, sondern auch – bei entsprechenden Lagen – „Pflicht“. Eine entsprechende polizeiliche Kompetenzerweiterung hätte daher auch die Konsequenz, dass Angehörige per vorläufigem Rechtsschutz gerichtlich Folter durchsetzen könnten. Auch hätten sie die rechtliche Möglichkeit, bei Tod des Angehörigen Schadensersatz fordern, weil die Polizei nicht gefoltert hat. Ein klares

absolutes Folterverbot hilft daher den Polizisten in ihrer täglichen Arbeit viel mehr.¹⁵⁸

Weil „der Staat“ kein objektives Etwas ist, sondern seine Maßnahmen und Grundrechtseingriffe von Menschen gemacht wird, die individuelle ethisch-moralische Grundsätze haben, müssen dem Staat im gesellschaftlichen Konsens Grenzen gesetzt werden. Denn „der Staat“ darf nicht im Affekt, sondern muss wohlüberlegt handeln. Eine solche Grenze ist das absolute Folterverbot. Wenn ein einzelner Mensch im Namen des Volkes eine emotionale – objektiv falsche – Entscheidung getroffen hat, dann wird strafrechtlich per Gerichtsbeschluss festgestellt, ob ihn eine Schuld trifft. Das menschliche Verständnis für ein solches einzelnes Verhalten darf aber keinesfalls so weit gehen, dieses Verhalten als Normmaß für alle Zukunft dadurch zu rechtfertigen, indem eine Wertungs- und Abwägungsoffenheit verlangt wird. Sehr schnell ist damit die Tür zu staatlicher Willkür geöffnet. Denn wer soll zum Beispiel entscheiden, wann die Voraussetzungen vorliegen, dass

158 Welche Blüten die Abwägungsoffenheit der Menschenwürde gerade in Polizeikreisen treibt, ließ sich aus der Sendung von Sabine Christiansen „Frankfurter Folterprozess: Wie weit darf man gehen, um Leben zu retten?“ am 21.11.2004 in der ARD miterleben: Rolf Jaeger, gelernter Polizist und Stellv. Bundesvorsitzender des Bundes deutscher Kriminalbeamter sowie Dieter Langendörfer, 1996 Chefermittler im Entführungsfall Reemtsma, fassten ihre Meinungen zum Folterverbot bei der Polizei jeweils in einem gewichtigen Satz zusammen, der auch noch einen Tag später im Internet nachzulesen war: „Eine professionelle Kriminalpolizei darf kein zahnlöser Tiger sein“ (Jaeger), „Daschner hatte kaum Möglichkeiten, anderes zu tun, wenn er als Polizist noch weiter in den Spiegel schauen wollte.“ (Langendörfer). Heißt das, dass die Polizei ohne Folter zum zahnlösen Tiger wird? Und Polizisten, die nicht foltern, können nicht mehr weiter in den Spiegel schauen, also mit einem guten Gewissen sich selbst gegenüberstellen? Aber auch der teilnehmende Wolfgang Bosbach, Stellv. Fraktionschef der CDU/CSU und als Volljurist Fachmann für rechts- und innenpolitische Fragen, rief bei mir blankes Entsetzen aus als er Bedenken gegen die Zulässigkeit von Folter bei der Polizei mit seiner These wegweisen wollte, die Polizei habe doch einen guten Ruf!

entgegen Art. 104 Abs. 1 Satz 2 GG seelische oder körperliche Misshandlungen von festgehaltenen Personen verfassungsgemäß und insgesamt rechtens sind?

Es ist im höchsten Maße problematisch, wenn juristische Theoretiker auf Grund von Einzelfällen Menschenwürdestandards aufgeben, nur um auch noch diese Einzelfälle unter eine allgemeingültige Theorie zu quetschen.

3 Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu polizeilichen und nachrichtendienstlichen Abhörmaßnahmen

3.1 Zum Verhältnis Menschenwürde und „Lauschangriff“ in Rechtsprechung und Lehre

Die (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 bestimmt in Art. 8 Abs. 1 EMRK:

„Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.“¹⁵⁹

Die mit dem Lissabonner Vertrag in Kraft getretene Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt in Art. 7 GRC:

„Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation.“¹⁶⁰

Daraus abgeleitet ist festzustellen, dass die in Art. 13 GG verankerte Unverletzlichkeit der Wohnung ein Menschenrecht ist. Art. 13 Abs. 1 GG enthält ferner keine Begrenzung als „Bürgerrecht“, die – wie z. B. Art. 8, 9 und 11 GG – den Kreis der Träger auf „Deutsche“ im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG beschränkt.¹⁶¹

159 Text bei Randelzhofer, Albrecht (Hg.): Völkerrechtliche Verträge (Texte), 8. Aufl., Berlin 1998, S. 138. Kommentierung bei Meyer-Ladewig, Jens: EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011.

160 Text mit Kommentierung bei Meyer, Jürgen (Hg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011.

161 S. van Ooyen, Robert Chr.: In neuer Verfassung? Der Wandel des Grundgesetzes seit 1992; in: Abromeit, Heidrun / Nieland, Jörg-Uwe / Schierl, Thomas (Hg.), Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz, Wiesbaden 2001, S. 139-159.

Um das Verhältnis von Menschenwürde und „Lauschangriff“ in der Rechtsprechung aufzuspüren, sind zunächst die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts danach zu untersuchen.

3.1.1 Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Der Zusammenhang der Unverletzlichkeit der Wohnung in der EMRK mit dem „Privat- und Familienleben“ sowie dem privaten „Briefverkehr“ weist auf die besondere Bedeutung dieses Grundrechts hin¹⁶², das unverletzlich ist und deshalb in unmittelbarem Sinn- und Konkretisierungszusammenhang mit der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG steht¹⁶³. Ein menschenwürdiges Leben ist nämlich nur dann gewährleistet, wenn dem Menschen ein unantastbarer Persönlichkeitsbereich verbleibt, in dem er sich selbst besitzt und in Ruhe gelassen wird. Dies hatte das Bundesverfassungsgericht schon 1969 in seinem „Mikrozensus-Urteil“ festgestellt, in dem es ausführte, dass jeder Mensch „ein Recht auf Einsamkeit genießt“¹⁶⁴. Eine entsprechende Verbindung der Menschenwürde zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG wurde vom Bundesverfassungsgericht im sog. „Volkszählungs-Urteil“ bestätigt¹⁶⁵. Insofern ist das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 3.3.2004¹⁶⁶ nur konsequent, wenn es fordert:

162 Allgemein dazu Papier, Hans-Jürgen: Art. 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung); in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter u. a., Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 2004.

163 van Ooyen, Robert Chr., a. a. O. (Fn. 161, S. 48), S. 148.

164 BVerfGE 27, 1, 6.

165 Einführend Peilert, Andreas: BVerfGE 65, 1 – Volkszählung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; in: Menzel, Jörg (Hg.), Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen 2000, S. 344-350.

166 BVerfG, 1 BvR 2378/98 vom 3.3.2004, Absatz-Nr. 1-373. Aus: www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040303_1bvr237898.html.

„Zur Unantastbarkeit der Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG gehört die Anerkennung eines absolut geschützten Kernbereichs privater Lebensgestaltung. In diesen Bereich darf die akustische Überwachung von Wohnraum zu Zwecken der Strafverfolgung (Art. 13 Abs. 3 GG) nicht eingreifen. Eine Abwägung nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zwischen der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Strafverfolgungsinteresse findet insoweit nicht statt“.¹⁶⁷

Der Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung ist nach herrschender Auffassung umfassend: Wohnung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 GG ist jeder nicht allgemein zugängliche feststehende, fahrende oder schwimmende Raum, der zur Stätte des Aufenthalts oder des Wirkens von Menschen gemacht wird.¹⁶⁸ Grundsätzlich werden daher unter den Wohnungsbegriff des Grundrechts auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume subsumiert sowie Privaträume von der Villa bis zum Zelt, Wohnmobile, Wochenendhäuser und Hausboote vom Schutzbereich erfasst.¹⁶⁹ Art. 13 Abs. 1 GG schützt die räumliche Privatsphäre. Bewohner sollen das Recht haben, in ihren Räumlichkeiten, die sie der allgemeinen Zugänglichkeit entziehen und unabhängig

¹⁶⁷ Zweiter Leitsatz des Urteils.

¹⁶⁸ Papier, a. a. O. (Fn. 162, S. 49), Art. 13, Rdnr. 10; Kunig, Philip: Art. 13 (Unverletzlichkeit der Wohnung); in: von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1 (Präambel bis Art. 19), 5. Aufl., München, 2000, Rdnr. 1 ff.; anerkannt ist der weite Wohnungsbegriff auch im Strafverfahren: vgl. Weil, Stephan: Verdeckte Ermittlungen im Strafverfahren und die Unverletzlichkeit der Wohnung, in: ZRP 1992, S. 243-247, hier S. 244; Eisenberg, Ulrich: Straf(verfahrens-)rechtliche Maßnahmen gegenüber „Organisiertem Verbrechen“, NJW 1993, S. 1033-1039, hier S. 1037.

¹⁶⁹ Hofe, Gerhard: Abschied vom weiten Wohnungsbegriff des Art. 13 GG?, ZRP 1995, S. 169-171, hier S. 170.

davon, ob sich darin stets und ausschließlich Privates ereignet,¹⁷⁰ in Ruhe gelassen zu werden.¹⁷¹

Durch „große“ und „kleine“ Lauschangriffe wird jedoch erheblich in die Funktion der Wohnung als *Zufluchtsort vor dem Zugriff anderer*, insbesondere bei Maßnahmen des Staates, eingegriffen. Terminologisch ist ein „Großer Lauschangriff“ das Abhören und Aufzeichnen des in Wohnungen nicht öffentlich gesprochenen Wortes mittels technischer Mittel durch die Strafverfolgungsbehörden, also zu repressiven Zwecken. Dagegen handelt es sich um einen „Kleinen Lauschangriff“, wenn diese genannten Maßnahmen von einem in der Wohnung anwesenden, verdeckt ermittelnden Beamten durchgeführt werden.¹⁷²

Bei der Grundgesetzänderung des Art. 13 GG von 1998, die nunmehr das Bundesverfassungsgericht entschieden hat,¹⁷³ ging es daher vor allem um die Frage, ob die Einfügung des „Großen Lauschangriffs“ einen in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unzulässigen Eingriff in die Menschenwürde vornimmt, die sich im „Kern“ dieses Grundrechts konkretisiert. Auf Länderebene war das Abhören und Aufzeichnen des in Wohnungen nicht öffentlich gesprochenen Wortes mittels technischer Mittel für den Fall der Prävention bereits Anfang der 1990er Jahre in den Polizeigesetzen eingeführt und als verfassungskonform betrachtet worden. Eine Ausdehnung dieser Abhör-

170 BVerfGE 32, 54, 72 = NJW 1971, S. 2291, 2299; vgl. Weil, a. a. O. (Fn. 168, S. 49), S. 244; Hund, Horst: Der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen. Versuch einer verfassungskonformen Lösung, in: ZRP 1995, S. 334-338, hier S. 335.

171 BVerfGE 75, S. 318, 328; vgl. Kunig, a. a. O. (Fn. 168, S. 49), Art. 13, Rdnr. 1.

172 Zur Terminologie vgl. Bockemühl, Jan: Zur Verwertbarkeit von präventiv-polizeilichen Erkenntnissen aus „Lauschangriffen“ in Strafverfahren. „Von hinten durch die Brust ins Auge“ – Die Legalisierung des „Großen Lauschangriffs“ durch die Rechtsprechung des BGH?, in: JA 1996, S. 695-700, hier S. 697. Zur Herkunft des Begriffs „Lauschangriff“ S. Kutscha, Martin: Der Lauschangriff im Polizeirecht der Länder, in: NJW 1994, S. 85-88.

173 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49).

maßnahmen auch zum Zweck der Verfolgung schon begangener Straftaten galt jedoch nach allgemeiner Ansicht als durch Art. 13 GG alter Fassung nicht gedeckt.¹⁷⁴ Dies wurde insbesondere in der politischen Diskussion bis zur Gesetzesänderung deutlich.

3.1.2 Menschenwürde und Abhörmaßnahmen in der politischen Diskussion bis zur Gesetzesänderung

Noch vor den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA und vom 4. September 2004 in Russland,¹⁷⁵ die heute emotionsgeladene Auseinandersetzungen um grundrechtsbeschränkende Maßnahmen zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit hervorrufen, gab es Ende der 1990er Jahre eine ebenfalls heftige Debatte.¹⁷⁶ Sie stand im Zusammenhang mit der damals als besonders bedrohlich empfundenen sog. „Organisierten Kriminalität“, durch die sich politische Forderungen nach Schaffung weiterer polizeilicher Eingriffsbefugnisse etablierten.¹⁷⁷ Das Bedürfnis nach repressiven Abhörmaßnahmen wurde außerdem verstärkt, weil es eine uneinheitliche Länderpraxis im Bereich präventiv motivierter Lauschangriffe gab. Einige Länder nutzten z. B. den Umstand, dass jede Strafverfolgung gerade im Bereich der organisierten Kriminalität auch als Prävention begriffen werden kann. Teilweise wurde deshalb wegen der nicht exakten Trennung von Prävention und Repression der „Große Lauschangriff“ durch die „Hinter-

174 Vgl. Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 10. Aufl., Neuwied 2004, Art. 13, Rdnr. 2; Seifert, Karl-Heinz / Hömig, Dieter (Hg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar, 7. Aufl., Baden-Baden 2003, Art. 13, Rdnr. 13; vgl. auch Papier, a. a. O. (Fn. 162, S. 49), Art. 13, Rdnr. 71.

175 Geiselnahme in Beslan in Nord-Ossetien im Kaukasus, die mit Hunderten Toten (vor allem Kinder) endete.

176 S. Lange, Hans-Jürgen u. a.: Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg 1998, S. 46.

177 S. van Ooyen, Robert Chr., a. a. O. (Fn. 161, S. 48), S. 148.

tür“ eingeführt bzw. drohte, wenigstens teilweise eingeführt zu werden.¹⁷⁸

Den Befürwortern des „Großen Lauschangriffs“ und ihren Argumentationen standen Verfassungsänderungsgegner – allen voran die damalige Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger¹⁷⁹ – gegenüber, die aus dem Blickwinkel von Menschen- und Bürgerrechten nachweisen wollten, dass das Abhören von Wohnungen genau in den Bereich unantastbarer privater Rückzugsmöglichkeit eingreife.¹⁸⁰ Ihnen hielten die Befürworter einerseits die vergleichbaren Regelungen anderer Rechtsstaaten¹⁸¹ sowie andererseits den Missbrauch des Grundrechts durch Kriminelle entgegen, bei denen herkömmliche Mittel der Verbrechensbekämpfung völlig versagten.¹⁸² Außerdem warfen sie den Kritikern vor, „Freiheit“ und „Si-

178 Vgl. Kiefer, Thomas: Der landesrechtliche Lauschangriff auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand; in: Heesen, Dietrich / Lison, Hans-Georg / Möllers, Martin H. W. (Hg.), Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen (ASP: BGS Bd. 2), Lübeck 1997, S. 71-78, hier S. 73 ff.

179 Sie war schließlich aus Protest gegen die Pläne zum „Großen Lauschangriff“ 1996 zurückgetreten und gehörte zum Kreis der Kläger in diesem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.

180 Vgl. z. B. Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine: Der „große Lauschangriff“ – Sicherheit statt Freiheit; in: ZRP 1998, S. 87-91; Momsen, Carsten: Der „große Lauschangriff“. Eine kritische Würdigung der neuen Vorschriften zur „elektronischen Wohnraumüberwachung“; in: ZRP 1998, S. 459-463.

181 Die optische und akustische Überwachung von Räumen zur Strafverfolgung von organisierter Kriminalität wird z. B. in Belgien, Dänemark, Frankreich, zum großen Teil in Großbritannien (England und Wales), Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz und Spanien sowie in den USA angewandt: Schmidt-Bleibtreu / Klein, a. a. O. (Fn. 174, S. 50), Art. 13, Rdnr. 1 am Ende.

182 Vgl. z. B. Lorenz, Frank Lucien: Aktionismus, Populismus? – Symbolismus! Zur strafprozessualen akustisch-/ optischen Überwachung von Wohnungen; in: GA 1997, S. 51-71; vgl. auch Papier, a. a. O. (Fn. 162, S. 49), Art. 13, Rdnr. 60.

cherheit“ des Bürgers in ideologisierte Weise gegeneinander auszuspielen.¹⁸³ Darüber hinaus erfolge die Einführung des „Großen Lauschangriffs“ nicht nur durch Gesetz, sondern durch eine zulässige Verfassungsänderung.¹⁸⁴

Im Wege einer von den Fraktionen der CDU/CSU, FDP und SPD gefundenen Kompromisslösung wurden im Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG die Abs. 3-6 eingeführt; textlich unverändert wurde der frühere Abs. 3 zu Abs. 7. Inhaltlich ist hervorzuheben, dass neben den hier enthaltenen Schranken grundsätzlicher richterlicher Anordnung mit der Berichtspflicht der Bundesregierung in Art. 13 Abs. 6 GG eine besondere parlamentarische Kontrolle verfassungsrechtlich abgesichert wurde, die analog auch auf Landesebene zu erfolgen hat.¹⁸⁵ Umstritten blieb bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in 2004, „ob die Einfügungen in Art. 13 die Grenzen wahren oder überschritten haben, welche Art. 79 III der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen zieht“.¹⁸⁶

Abgesehen von dem in den Medien mobilisierten Widerstand gegen den Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, der sich formierte, weil das Zeugnisverweigerungsrecht in dem Gesetzentwurf zum „Großen Lauschangriff“ unberücksichtigt war¹⁸⁷ und schließlich im Vermittlungsausschuss zur Nachbesserung führte,¹⁸⁸ wurden die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Änderungen „[...] nahezu ohne öffentliche Proteste vollzo-

183 S. van Ooyen, Robert Chr. a. a. O. (Fn. 161, S. 48), S. 148.

184 Vgl. z. B. Stümper, Alfred: Rechtspolitische Nachlese zum „Großen Lauschangriff“; in: ZRP 1998, S. 463-465; Schily, Otto: Nachbesserungsbedarf bei der Wohnraumüberwachung? In: ZRP 1999, S. 129-132.

185 Vgl. van Ooyen, Robert Chr., a. a. O. (Fn. 161, S. 48), S. 148 f.

186 Kunig, a. a. O. (Fn. 168, S. 49), Art. 13, Rdnr. 6.

187 Sodass das Abhören gerade auch der traditionell in der StPO geschützten Berufsgruppen (hier insb. Anwälte und Journalisten) ermöglicht schien.

188 Dazu van Ooyen, Robert Chr., a. a. O. (Fn. 161, S. 48), S. 149.

gen“.¹⁸⁹ Dies zeigt deutlich, dass ein hoch sensibilisiertes Bedürfnis des Bürgers nach „Sicherheit“ besteht, das sich angesichts des internationalen Terrorismus eher verstärkt. Tatsächlich aber steht dieses Sicherheitsbedürfnis in einem auffallenden Kontrast zu dem empirischen Befund der Entwicklung der „inneren Sicherheit“, deren hochverflochtene Sicherheitsapparate während der letzten Jahrzehnte umfassend ausgebaut wurden.¹⁹⁰

Mit Spannung wurde daher die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Großen Lauschangriff“ erwartet:

3.2 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Großen Lauschangriff“

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat zwar mit Urteil vom 3.3.2004 entschieden, dass die in Art. 13 Abs. 3 GG im Jahr 1998 vorgenommene Verfassungsänderung nicht ihrerseits verfassungswidrig, sondern mit Art. 79 Abs. 3 GG vereinbar ist,¹⁹¹ sodass die bis dahin umstrittene Einführung der Abs. 3-6 in Art. 13 GG nunmehr als mit der Ewigkeitsklausel vereinbar gilt. Dieses Ergebnis wird von fünf der sieben beteiligten Richter vertreten. In Bezug auf Art. 13 Abs. 3 GG, der akustische Abhörmaßnahmen zur Überwachung von Wohnraum aus Gründen der Strafverfolgung¹⁹² regelt, kommen die beiden abweichenden Richterinnen¹⁹³ zur Rechtsauffassung, dass schon

189 Dose, Nicolai: Der deutsche Rechtsstaat; in: Ellwein, Thomas / Holtmann, Everhard (Hg.), 50 Jahre BRD, PVS Sonderheft, Nr. 30, Wiesbaden 1999, S. 118-132.

190 Vgl. Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der BRD, Opladen 1999, S. 422.

191 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), erster Leitsatz des Urteils.

192 Zur präventiven Wohnraumüberwachung vgl. Baldus, Manfred: Präventive Wohnraumüberwachungen durch Verfassungsschutzbehörden der Länder. Ein gesetzestechnisch unausgegorenes und verfassungsrechtlich zweifelhaftes Mittel zur Terrorismusbekämpfung? In: NVwZ 11/2003, S. 1289-1296.

193 Jaeger und Hohmann-Dennhardt.

Art. 13 Abs. 3 GG verfassungswidrig sei. Zur Begründung geben sie an, dass sie der von der Senatsmehrheit angenommenen Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit einer verfassungsändernden Norm durch deren verfassungskonforme Auslegung herzustellen, den Geltungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG in unzulässiger Weise einschränke.¹⁹⁴

Aber einhellige Meinung bestand zwischen Mehrheit und Minderheit, eine Reihe von Vorschriften der Strafprozessordnung (StPO) zur Durchführung der akustischen Überwachung von Wohnraum zu Zwecken der Strafverfolgung für verfassungswidrig zu erklären.¹⁹⁵

§ 100c Abs. 1 Nr. 3 (Abhören eines in einer Wohnung nichtöffentlich gesprochenen Wortes ohne Wissen des Betroffenen) – Verstoß gg. Art. 13 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 u. Art. 1 Abs. 1 GG,

§ 100d Abs. 3 (Unzulässigkeitsgründe von Abhörmaßnahmen nach § 100c Abs. 1 Nr. 3) – Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG,

§ 100d Abs. 5 Satz 2 (Verwendung personenbezogener Informationen durch Abhörmaßnahmen nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 in anderen Strafverfahren) – Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG,

§ 100f Abs. 1 StPO (Erlaubnisgründe zur Verwendung personenbezogener Informationen durch Abhörmaßnahmen nach § 100c Abs. 1 Nr. 3) – Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG,

¹⁹⁴ BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 370.

¹⁹⁵ Zur Thematik des Urteils vgl. die Ausführungen bei Sonnen, Bernd-Rüdegaer: Der große Lauschangriff – teilweise verfassungswidrig; in: NK 2/2004, S. 76-77; Sachs, Michael: Öffentliches Recht – Staatsorganisationsrecht. Grenzen der Verfassungsänderung – Grundrechte – „Großer Lauschangriff“; in: JuS 6/2004, S. 522-527; Gusy, Christoph: Lauschangriff und Grundgesetz; in: JuS 6/2004, S. 457-462; Vahle, Jürgen: Zur (überwiegenden) Verfassungswidrigkeit des so genannten großen Lauschangriffs; in: DVP, 8/2004, S. 342-343; Geis, Ivo: Angriff auf drei Ebenen: Verfassung, Strafprozessordnung und Überwachungspraxis. Die Entscheidung des BVerfG zum großen Lauschangriff und ihre Folgen für die Strafverfolgungspraxis; in: CR 5/2004, S. 338-343.

- § 101 Abs. 1 Satz 1 und 2 StPO (Benachrichtigung der Beteiligten) – Verstoß gegen Art. 13 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 19 Abs. 4 GG,
- § 101 Abs. 1 Satz 3 StPO (Gerichtszuständigkeit) – Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG,
- § 100d Abs. 4 Satz 3 in Verbindung mit § 100b Abs. 6 StPO (Anordnungsfristen und Vernichtung der Informationen) – Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG.

Der Gesetzgeber wurde in dem Urteil verpflichtet, einen verfassungsgemäßen Rechtszustand bis spätestens zum 30.6.2005¹⁹⁶ herzustellen. „Bis zu diesem Termin können die beanstandeten Normen nach Maßgabe der Gründe weiterhin angewandt werden, wenn gesichert ist, dass bei der Durchführung der Überwachung der Schutz der Menschenwürde gewahrt und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wird“.¹⁹⁷

Die Entscheidung des Ersten Senats betrifft im Wesentlichen den Schutz der Intimsphäre vor heimlichen akustischen Ausforschungen durch den Staat. In ihrem Urteil definieren die drei Richterinnen¹⁹⁸ und fünf Richter¹⁹⁹ einen Kernbereich der Unverletzlichkeit der Wohnung, der ausnahmslos dem staatlichen Zugriff entzogen ist. Das Gericht setzt mit dem Urteil dem Staat also eine absolute Grenze bei seinen Abhörmaßnahmen, die der Gesetzgeber so nicht vorgesehen hatte. Denn in den für verfassungswidrig erklärten Rechtsnormen der StPO waren weder Vorkehrungen getroffen worden, die dem Schutz der Intimsphäre dienen sollte, noch wurden die Abhörmaßnahmen auf besonders schwerwiegende Straftaten beschränkt.²⁰⁰ Nunmehr stellte

¹⁹⁶ Also nach Schließung dieses Manuskripts!

¹⁹⁷ Pressemitteilung Nr. 22/2004 des Bundesverfassungsgerichts vom 3.3.2004: www.bverfg.de/bverfg_cgi/pressemitteilungen/frames/bvg04-022.

¹⁹⁸ Jaeger, Haas, Hohmann-Dennhardt.

¹⁹⁹ Präsident Papier, Hömig, Steiner, Hoffmann-Riem, Bryde.

²⁰⁰ Vgl. dazu Roggan, Fredrik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003, S. 35-57.

das Gericht aber fest, dass auch schwerwiegende Belange der Allgemeinheit Eingriffe in diesen engeren Bereich der Privatsphäre, die für eine „ausschließlich private – eine »höchstpersönliche« – Entfaltung“²⁰¹ dient, nicht rechtfertigen könnten.²⁰²

Bei seiner Entscheidung, ob auch der 1998 neu eingefügte Art. 13 Abs. 3 GG verfassungskonform ist, legte das BVerfG wiederum die Objektformel zu Grunde und erklärte:

„So darf ein Straftäter nicht unter Verletzung seines verfassungsrechtlich geschützten sozialen Wert- und Achtungsanspruchs behandelt und dadurch zum bloßen Objekt der Verbrechensbekämpfung und Strafvollstreckung gemacht werden ...“²⁰³

Gleichzeitig wurde in Fortsetzung bisheriger Entscheidungen festgestellt, dass der Leistungskraft der Objektformel auch Grenzen gesetzt sind.²⁰⁴ Die Verfassungsgemäßheit von Art. 13 Abs. 3 GG wurde u. a. dadurch begründet, dass die Vorschrift mit der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG vereinbar ist²⁰⁵ und die akustische Wohnraumüberwachung zu Strafverfolgungszwecken nur dann gegen die Menschenwürde verstößt, „wenn der Kernbereich privater Lebensgestaltung nicht respektiert wird“.²⁰⁶

Die heimlich erfolgende akustische Wohnraumüberwachung stellt nach Mehrheitsansicht des Ersten Senats auch keinen Verstoß gegen den Grundsatz des Gebots eines fairen Verfahrens dar, der das Recht auf Aussage- und Entschließungsfreiheit innerhalb des Strafverfahrens umfasst. Niemand soll gezwungen werden, sich selbst zu bezichtigen oder zu seiner Überführung aktiv beizutragen:

201 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 118.

202 Vgl. Roggan, Fredrik: Unerhört?! – Große Lauschangriffe nach dem Verfassungsgerichtsurteil; in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 1/2004, S. 65-70, hier S. 65.

203 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 115.

204 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 116 mit Hinweisen auf frühere Entscheidungen.

205 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 112.

206 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 121.

„Die Heimlichkeit von Maßnahmen der Strafverfolgung verstößt als solche auch nicht gegen das im Gebot des fairen Verfahrens wurzelnde Täuschungsverbot. Das heimliche Abhören nutzt zwar eine Fehlvorstellung des Betroffenen in Bezug auf die Abgeschirmtheit der Wohnung aus. Die Äußerung des Beschuldigten beruht vielmehr auf seiner freiwilligen Entscheidung. Nicht freiwillig ist allerdings die Kenntnisnahme dieser Äußerung an die Staatsgewalt. Ermittlungen in Heimlichkeit sind aber eine unabdingbare Voraussetzung des Erfolgs einer Reihe von Maßnahmen der Strafverfolgung, die nicht allein deshalb rechtsstaatswidrig sind“.²⁰⁷

Das Bundesverfassungsgericht geht auch in dieser Entscheidung bei seiner Konkretisierung der Objektformel auf die Autonomie des Menschen ein, die seine Menschenwürde ausmacht. Diese wird im Hinblick auf den Schutz des unantastbaren Bereichs privater Lebensgestaltung in den gesetzlichen Vorschriften nicht hinreichend beachtet. Auch bei der Ausgestaltung des Straftatenkatalogs und bei der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Übrigen sieht das BVerfG eine zumindest teilweise Verletzung der Menschenwürde²⁰⁸. Im Einzelnen gibt es vor:²⁰⁹

Die Intimsphäre ist absolut geschützt. Die Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Wohnraumüberwachung steigt daher mit der Wahrscheinlichkeit, dass es zu höchstpersönlichen Gesprächen mit engsten Familienangehörigen, sonstigen engsten Vertrauten und einzelnen Berufsgeheimnisträgern kommt.²¹⁰ Als Konsequenz sieht das Gericht daher, dass die in Betriebs- und Geschäftsräumen geführten Gespräche nicht unter einer generellen Vermutung der Vertraulichkeit stehen. Der bisher weit verstandene Wohnungsbegriff wird somit in

207 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 154 f.

208 S. dazu die Ausführungen in BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 156 ff.

209 Weitere Ausführungen bei Roggan, Fredrik: Lauschen im Rechtsstaat. Zu den Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum großen Lauschangriff – Gedächtnisschrift für Hans Liskens. Berlin 2004.

210 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 171.

Bezug auf den Schutz des Art. 13 GG differenziert.²¹¹ Im Unterschied zu Betriebs- oder Geschäftsräumen geht das Bundesverfassungsgericht bei Privatwohnungen aber davon aus, dass ihnen typischerweise die Funktion als Rückzugsbereich der privaten Lebensgestaltung zukommt. Es kann daher von vornherein vermutet werden, dass der Menschenwürdegehalt des Wohnungsgrundrechts betroffen ist.

Deshalb müssen in diesen Fällen bereits Vorermittlungen ergeben haben, dass mit Wahrscheinlichkeit strafverfahrensrelevante Inhalte durch die Abhörmaßnahme registriert werden. Um aber den Menschenwürdegehalt des Wohnungsgrundrechts nicht zu verletzen, darf bei Privatwohnungen keine nur automatische Aufzeichnung der Gespräche durchgeführt werden. Denn sobald ein registriertes Gespräch den Charakter einer privaten bzw. intimen Kommunikation annimmt, ist der absolut geschützte Kernbereich betroffen. Dies kommt nach Auffassung des Gerichts auch bei der Anwesenheit von engen Freunden in Betracht. In solchen Fällen von durch Privates bzw. Intimes »vergiftete Informationen« ist die Abhörmaßnahme ausnahmslos rechtswidrig und muss folglich abgebrochen werden.²¹²

Die akustische Wohnraumüberwachung ist generell unzulässig bei Straftatbeständen, die den mittleren Kriminalitätsbereich nicht deutlich übersteigen.²¹³ Diesen sieht das Bundesverfassungsgericht nur bei Straftaten, die als Höchststrafe mehr als fünf Jahre vorsehen.²¹⁴ Deshalb kommen Abhörmaßnahmen nach dem Urteil des BVerfG nicht mehr in Betracht, bei denen es vorher aber gesetzlich vorgesehen war, z. B. beim Verdacht der Geldwäsche, der Bestechlichkeit oder Bestechung, der Bildung einer kriminellen Vereinigung, selbst im besonders schweren Falle, oder bei der Unterstützung einer terroristischen Vereinigung.²¹⁵

211 Vgl. dazu auch Roggan, a. a. O. (Fn. 209, S. 56), S. 66.

212 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 246, 258.

213 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 228.

214 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 240.

215 Vgl. dazu Roggan, a. a. O. (Fn. 209, S. 56), S. 66.

Schließlich werden durch das Urteil des BVerfG hohe Anforderungen an den Gesetzgeber bezüglich ggf. rechtswidrig erlangter Informationen aus derartigen Abhörmaßnahmen gestellt. Das Gericht verlangt umfassende Verwertungsverbote: Die erlangten Erkenntnisse, die gegen den Kernbereich des Wohnungsgrundrechts verstoßen, müssen nicht nur unverzüglich gelöscht, sondern dürfen auch nicht mittelbar verwertet werden.²¹⁶

Indem das Bundesverfassungsgericht die Intimsphäre zum Menschenwürdestandard erklärt, der in keinem Fall wert- und abwägungs- offen gehandhabt werden kann und daher nicht der Rechtsauffassung von Matthias Herdegen folgt, setzt es mit seiner Entscheidung dem Staat absolute Grenzen in Bezug auf die Möglichkeiten akustischer Wohnraumüberwachung zu Strafverfolgungszwecken. Es drängt sich dabei die Frage auf, welche Auswirkungen diese Grenzsetzung in der Praxis haben wird, d. h. wie viele Fälle möglicherweise künftig nicht mehr aufgeklärt werden können, weil die zunächst gesetzgeberisch eingeführte Kompetenzerweiterung durch das Urteil drastisch beschnitten wird:

Beim Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist im Zusammenhang mit der teilweisen Rücknahme der Kompetenzerweiterung für die Strafverfolgungsorgane, insbesondere für die Polizei, zu prüfen, ob diese – wie gerade aus Polizeikreisen in solchen Zusammenhängen immer wieder betont – dadurch nicht „zum zahnlosen Tiger werden“,²¹⁷ weil sie nunmehr auf herkömmliche Mittel der Verbrechensbekämpfung zurückgreifen müssen.²¹⁸ Von 1998 bis 2001 wurden in 87 Strafver-

216 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 328 ff.

217 So der Stellv. Bundesvorsitzende des Bundes deutscher Kriminalbeamter Rolf Jaeger in der Sendung von Sabine Christiansen „Frankfurter Folterprozess: Wie weit darf man gehen, um Leben zu retten?“ am 21.11.2004 in der ARD.

218 Vgl. z. B. Lorenz, Frank Lucien: Aktionismus, Populismus? – Symbolismus! Zur strafprozessualen akustisch-/ optischen Überwachung von Wohnungen; in: GA 1997, S. 51-71; vgl. auch Papier, a. a. O. (Fn. 162, S. 49), Art. 13, Rdnr. 60.

fahren Wohnungen abgehört. Davon waren insgesamt 50 Abhörmaßnahmen – also fast 60 % (!) – ohne Relevanz für das weitere Ermittlungsverfahren. Verteilt man diese 87 Fälle von Anordnungen zur akustischen Raumüberwachung zu Strafverfolgungszwecken auf 17 Polizeien des Bundes und der Länder über den Zeitraum von 4 Jahren, hat im Durchschnitt jede Polizei pro Jahr knapp 1,3 richterliche Anordnungen zur akustischen Überwachung veranlasst.²¹⁹ Die Begrenzung von staatlichen Abhörmaßnahmen durch das BVerfG betrifft faktisch also einen – unerwartet – seltenen Einsatz der akustischen Wohnraumüberwachung, der schon auf Grund des hohen personellen und finanziellen Aufwands sowie wegen technischer Probleme nicht häufiger durchgeführt wird.²²⁰

Dennoch: Schon 1971 befürchteten die vom Votum der Relativierung der Objektformel im Abhörurteil abweichenden Richter,²²¹ dass „unter bestimmten Voraussetzungen Hausdurchsuchungen ohne Zuziehung des Wohnungsinhabers und dritter Personen vorgenommen und dabei auch Geheimmikrofone unter Ausschluss des Rechtsweges angebracht werden dürften“.²²²

Sie haben Recht behalten: Inzwischen verbreitet sich in der Gesellschaft immer mehr die Ansicht, „dass mit den mittlerweile entwickelten technischen Möglichkeiten auch deren grenzenloser Einsatz hinzunehmen ist“²²³ – insbesondere, wenn es um das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung geht (ein beredtes Beispiel ist derzeit die Diskus-

219 Zahlen nach BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 203.

220 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), Absatz-Nr. 204.

221 S. oben Fn. 135, S. 41.

222 BVerfGE 30, S. 1, abweichende Meinung S. 46 f.

223 BVerfG, Urteil vom 3.3.2004 (Fn. 166, S. 49), abweichende Meinung, Absatz-Nr. 372.

sion um die Ausweitung von DNA-Analysen).²²⁴ Das Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts über den „Großen Lauschangriff“ hat uns zunächst eine „Verschnaufpause“ beim Abbau von Menschenwürdestandards verschafft. Die Zunahme von »vergifteten Informationen« – insbesondere aus der Wissenschaft, die den Anstoß für populistische Diskussionen geben – bezüglich der Wert- und Abwägungsoffenheit für alle Menschenwürdestandards lässt für die Zukunft, wenn neue Generationen von Verfassungsrichtern urteilen, nichts Gutes erwarten.

²²⁴ Vgl. dazu Schoch, Friedrich: Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? – Vom Kreuzberg-Urteil des Preussischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage; in: Der Staat, 3/2004, S. 347-369 sowie Kötter, Matthias: Subjektive Sicherheit, Autonomie und Kontrolle. Eine Analyse der jüngeren Diskurse des Sicherheitsrechts; in: Der Staat, 3/2004, S. 371-398; vgl. auch Baldus, Manfred: Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001 – Versuch einer Zwischenbilanz; in: BDVR-Rundschreiben 02/2004, S. 61-65.

4 „Wegsperrern, am besten für immer“ – Grenzen des Opferschutzes bei der nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung

4.1 Ausgangssituation und Einleitung

Der 1. Strafsenat des Bundesgerichtshofs (BGH) hat in der ersten höchstrichterlichen Entscheidung, die zur nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung bei einer Verurteilung *nach Jugendstrafrecht* ergangen ist, die Revision des Verurteilten durch Urteil vom 9. März 2010²²⁵ als unbegründet verworfen und bestätigt, dass die formellen und materiellen Anordnungsvoraussetzungen vorliegen. Im Sachverständigengutachten²²⁶ wurde dem Täter eine multiple Störung der Sexualpräferenz mit einer sadistischen Komponente und eine emotional instabile Persönlichkeitsstörung zugewiesen. Seit seinem 15. Lebensjahr soll der Verurteilte – immer noch nicht überwundene – sexuelle Gewaltphantasien haben, die er bei der Anlasstat abladen wollte und entsprechend umsetzte.

Rechtsgrundlage der nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung im Jugendstrafrecht bildet § 7 Abs. 2 Nr. 1 JGG, in dem es heißt:

„§ 7 JGG [Maßregeln der Besserung und Sicherung]

(1) ...

(2) Sind nach einer Verurteilung zu einer Jugendstrafe von mindestens sieben Jahren wegen oder auch wegen eines Verbrechens

1. gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die sexuelle Selbstbestimmung oder

2. nach § 251 des Strafgesetzbuches, auch in Verbindung mit § 252 oder § 255 des Strafgesetzbuches,

²²⁵ 1 StR 554/09; in: <http://juris.bundesgerichtshof.de> (Abruf: 22.10.2010).

²²⁶ Vgl. dazu Becker, Kathrein: Sicherungsverwahrung: Die Bedeutung des Sachverständigen für die gerichtliche Prognoseentscheidung, Diss., Holzkirchen 2009.

durch welches das Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt oder einer solchen Gefahr ausgesetzt worden ist, vor Ende des Vollzugs dieser Jugendstrafe Tatsachen erkennbar, die auf eine erhebliche Gefährlichkeit des Verurteilten für die Allgemeinheit hinweisen, so kann das Gericht nachträglich die Unterbringung in der Sicherungsverwahrung anordnen, wenn die Gesamtwürdigung des Verurteilten, seiner Tat oder seiner Taten und ergänzend seiner Entwicklung während des Vollzugs der Jugendstrafe ergibt, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut Straftaten der vorbezeichneten Art begehen wird.

(3) ...

(4) Für das Verfahren und die Entscheidung über die nachträgliche Anordnung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung nach den Absätzen 2 und 3 gelten § 275a der Strafprozessordnung und die §§ 74f und 120a des Gerichtsverfassungsgesetzes sinngemäß. Die regelmäßige Frist zur Prüfung, ob die weitere Vollstreckung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung zur Bewährung aussetzen ist (§ 67e des Strafgesetzbuches), beträgt in den Fällen der Absätze 2 und 3 ein Jahr.“

Da der BGH in diesem Revisionsverfahren zum ersten Mal über die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung nach § 7 Abs. 2 JGG befinden musste, hat der Senat auch geprüft, ob die Vorschrift im Einklang mit der Verfassung steht und dies bejaht. Zur Begründung führt das Gericht aus, dass die Regelung weder gegen das verfassungsrechtliche Rückwirkungsverbot nach Art. 103 Abs. 2 GG²²⁷ verstößt noch gegen das Doppelbestrafungsverbot nach Art. 103 Abs. 3 GG.²²⁸ Denn

227 Zu Einzelheiten vgl. m. w. N. Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831.

228 Zu Einzelheiten vgl. m. w. N. Möllers, Martin H. W.: Verbot der Doppelbestrafung; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 2063-2064.

1. handelt es sich bei der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung um eine *präventive*, der Verhinderung zukünftiger Straftaten dienende Maßnahme und nicht um eine *repressive*, dem Schuldausgleich dienende Sanktion.

2. Soweit der Vertrauensschutz der betroffenen Straftäter tangiert ist, hat eine Güterabwägung zu erfolgen. Diese hat der Gesetzgeber in nicht zu beanstandender Weise dahin getroffen, dass der Schutz der Allgemeinheit vor einzelnen extrem gefährlichen jungen Straftätern überwiegt.

3. Aufgrund der engen Begrenzung des Anwendungsbereichs des § 7 Abs. 2 JGG wahrt die Vorschrift auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

a. Der Gesetzgeber hat hier den Katalog der Anlasstaten noch enger als im Erwachsenenstrafrecht auf schwerste Verbrechen gegen Personen beschränkt: Verlangt wird eine Verurteilung wegen einer solchen Katalogtat zu einer Jugendstrafe von mindestens *sieben* Jahren – gegenüber der Mindestfreiheitsstrafe von *fünf* Jahren bei Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht.

b. Zudem hat der Gesetzgeber die Frist zur Überprüfung der Fortdauer der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung gemäß § 7 Abs. 4 Satz 2 JGG auf ein Jahr verkürzt, während sie bei nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten zwei Jahre beträgt.²²⁹

Dieser Entscheidung des BGH waren Entscheidungen zur nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung²³⁰ im allgemeinen (Erwachsenen-)Strafrecht vorausgegangen:

²²⁹ Zu den Begründungen vgl. das Urteil vom 9. März 2010 – 1 StR 554/09 (Fn. 1) sowie die Pressemitteilung Nr. 51/2010 vom 9.3.2010 „Bundesgerichtshof bestätigt nachträgliche Anordnung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung nach Jugendstrafrecht“; in: <http://juris.bundesgerichtshof.de> (Abruf: 10.3.2010).

²³⁰ Vgl. dazu auch Peglau, Jens: Nachträgliche Sicherungsverwahrung in Erledigungsfällen mit Reststrafenverbüßung; in: NJW, 14/2009, S. 957-959.

Am 17. Dezember 2009 verkündete in Straßburg der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* (EGMR) ein Urteil über die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung von Straftätern, das am 11. Mai 2010 rechtskräftig wurde.²³¹ Darin beanstandet der EGMR, dass der deutsche Gesetzgeber die ursprünglich vorgesehene Höchstfrist von 10 Jahren auch für solche Straftäter aufgehoben hat, die ihre Tat schon vor dem Zeitpunkt der Gesetzesänderung begangen hatten. Der EGMR sieht darin einen Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und Art. 7 Abs. 1 (Keine Strafe ohne Gesetz) der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK).²³²

Zuvor hatte das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe in seinem Urteil vom 5. Februar 2004²³³ die Vereinbarkeit der Aufhebung der Höchstfrist auch für bereits abgeurteilte Straftäter mit dem Grundgesetz bestätigt und die nachträgliche Verlängerung der Sicherungsverwahrung über die zulässige Höchstdauer zur Tatzeit hinaus gerechtfertigt. Im Beschluss vom 23. August 2006 bestätigte das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung (§ 66b StGB).²³⁴ Im Unterschied zum EGMR unterscheidet das BVerfG beim grundrechtsgleichen Recht des Art. 103 Abs. 2 GG zwischen „Strafen“ und „Maßregeln der Besserung und Sicherung“ nach dem StGB und beschränkt den „Anwendungsbereich von Art. 103 Abs. 2 GG [...] auf staatliche Maßnahmen [...], die eine

231 Möllers, Martin H. W.: Die „Einkesselung“ des EGMR durch BVerfG und BGH bei der nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung; in: ZRP 5/2010, 153-156.

232 Kammerurteil mit den sieben Richtern Peer Lorenzen (Dänemark), Präsident, Renate Jaeger (Deutschland), Karel Jungwiert (Tschechien), Mark Villiger (Liechtenstein), Isabelle Berro-Lefèvre (Monaco), Mirjana Lazarova Trajkovska („ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“), Zdravka Kalaydjieva (Bulgarien) vom 17.12.2009 über die Beschwerde-Nr. 19359/04 vom 24. Mai 2004.

233 2 BvR 2029/01.

234 BVerfG, 2 BvR 226/06 vom 23.8.2006, www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060823_2bvr_022606.html (Abruf: 21.3.2010).

missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten darstellen und wegen dieses Verhaltens ein Übel verhängen, das dem Schuldausgleich dient.“²³⁵

Das Urteil des EGMR kommt also nach dem Maßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention zu einem anderen Ergebnis als das des BVerfG, sodass die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG, die sich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entwickelt hat, zunächst analysiert (Kap. 2) und mit der Schutzfunktion der entsprechenden Regelungen in der EMRK nach dem Urteil des EGMR verglichen werden muss (Kap. 3), bevor die unterschiedlichen Entscheidungsergebnisse im Lichte der deutschen Entwicklung der Vorschriften zur Sicherungsverwahrung einer politikwissenschaftlichen Bewertung der Abwägung zwischen „Täterschutz“ und „Opferschutz“ unterzogen werden können (Kap. 4). Dabei wird die Frage zu klären sein, ob und auf welche Weise auf rechtsstaatlicher Basis „der notwendige Schutz der Bevölkerung vor notorisch gefährlichen Straftätern mit dem unbedingten Ausnahmecharakter der Sicherungsverwahrung sachgerecht zum Ausgleich gebracht werden kann“²³⁶ und abschließend zusammengefasst (Kap. 5).

Während der BGH in seinem Urteil von 2010 sich bereits auf die Seite des BVerfG geschlagen hat, indem der 1. Strafsenat feststellt, dass abgesehen davon, dass das Kammerurteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 17. Dezember 2009 (Beschwerde Nr. 19359/04) – zu diesem Zeitpunkt – noch nicht endgültig war, deshalb der BGH-Entscheidung nicht entgegen steht, weil in ihr jedenfalls eine – unter den vom EGMR für maßgeblich erachteten Kriterien – abweichende Fallgestaltung und Rechtslage vorliege,²³⁷ war Anfang 2010

235 Leitsatz 3 des Urteils BVerfG, 2 BvR 2029/01 vom 5.2.2004, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040205_2bvr202901.html.

236 Pressemitteilung des BMJ vom 17.12.2009: EGMR-Entscheidung zur Sicherungsverwahrung: Gewissenhafte Auswertung notwendig, unter www.bmj.bund.de (Abruf: 7.2.2010).

237 Urteil vom 9. März 2010 – 1 StR 554/09 (Fn. 1), Rdnr. 60.

für die Bundesregierung noch nichts entschieden: Die Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger wollte nämlich mögliche Konsequenzen für das deutsche System der Sicherungsverwahrung erst nach Abschluss einer umfänglichen Prüfung ziehen und erwägte, „gemäß Art. 43 EMRK die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer des EGMR zu beantragen. Im Lichte des endgültigen und für die Bundesrepublik Deutschland verbindlichen Urteils wird dann entschieden, auf welche Weise der festgestellte konventionswidrige Zustand beendet werden kann.“²³⁸ Der Antrag ist am 16. März 2010 ergangen, aber ein Ausschuss von fünf Richtern hat den Antrag der deutschen Bundesregierung auf Verweisung dieser Rechtssache an die Große Kammer in seiner Sitzung vom 10. Mai 2010 abgelehnt.²³⁹ Damit ist das Kammerurteil des Gerichtshofs in dieser Sache vom 17. Dezember 2009 nach Art. 44 EMRK rechtskräftig.

Weil das deutsche Recht nunmehr einen konventionswidrigen Zustand ausweist, gilt es diesen Widerspruch nachzuspüren. Dazu wird zunächst die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG, die sich aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entwickelt hat, analysiert.

4.2 Die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG

Art. 103 Abs. 2 GG enthält als grundrechtsgleiches Recht, wie es sich aus Art. 94 Abs. 1 Nr. 4a GG ergibt, einerseits die Garantiefunktion des Strafgesetzes und bestimmt – umschrieben mit dem lateinischen Satz „nullum crimen, nulla poena sine lege“ – daher „kein Verbrechen, keine Strafe ohne Gesetz“. Die Vorschrift ist deshalb auch andererseits rechtssystematisch eine Schranken-Schranke hinsichtlich von Grundrechtsverkürzungen – insbesondere der Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG und der freien Entfaltung der Persönlichkeit

238 Pressemitteilung des BMJ vom 17.12.2009: EGMR-Entscheidung zur Sicherungsverwahrung: Gewissenhafte Auswertung notwendig, unter www.bmj.bund.de (Abruf: 7.2.2010).

239 Pressemitteilung 382 des Kanzlers vom 11.5.2010: <http://cmiskp.echr.coe.int> (Abruf: 23.4. 2011).

nach Art. 2 Abs. 1 GG – durch Bestrafung. Wegen seiner überragenden Bedeutung für die Strafrechtsordnung wird dieser Grundsatz in § 1 StGB wortgleich wiederholt. Die Vorschrift dient der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit im gerichtlichen Verfahren, insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes und des fairen Verfahrens und gibt materielle Garantien für das Strafverfahren.²⁴⁰ Nach dieser Vorschrift kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, *bevor* die Tat begangen wurde. Zusammenfassend wird Art. 103 Abs. 2 GG auch als „Gesetzlichkeitsprinzip“ bezeichnet,²⁴¹ das als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips²⁴² insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Menschenwürde für den gesamten Bereich der staatlichen Strafgewalt in Gesetzgebung und Rechtsprechung,²⁴³ aber auch bezüglich der Verwaltung²⁴⁴ gilt und die Bürgerinnen und Bürger vor willkürlicher Ausdehnung und Ausübung der staatlichen Strafgewalt schützen soll. Die in Art. 103 Abs. 2 GG verankerten rechtsstaatlichen Garantiegehalte stehen eng mit den Freiheitsrechten

240 Vgl. Brüning, Christoph, in: Stern, Klaus / Becker, Florian (Hg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, Art. 103, Rdnr. 4 u. 8; so auch BVerfG, NJW 2001, 2531.

241 S. z. B. Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831 mit weiteren Nachweisen.

242 BVerfGE 7, 89 [92]; 47, 109 [120]; 95, 96 [130]; 109, 133 [171]; vgl. Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 43; Schulze-Fielitz, Helmuth, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 3 Bde., 2. Aufl., Tübingen 2008, Art. 103 Rdnr. 12.

243 Vgl. Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 53 m. w. N..

244 Vgl. Schulze-Fielitz, Helmuth, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 3 Bde., 2. Aufl., Tübingen 2008, Art. 103 Rdnr. 14.

des Einzelnen in Zusammenhang und verstehen sich somit auch als Konsequenz des in Art. 3 Abs. 1 GG enthaltenen Willkürverbots.²⁴⁵

4.2.1 Die rechtsstaatlichen Garantiegehalte des Gesetzlichkeitsprinzips

Ingesamt enthält Art. 103 Abs. 2 GG vier rechtsstaatliche Garantiegehalte, nämlich das Prinzip der Gesetzesbestimmtheit, den Bestimmtheitsgrundsatz, das Analogieverbot und das Rückwirkungsverbot.

Das *Prinzip der Gesetzesbestimmtheit* erfordert, dass die Voraussetzungen der Strafbarkeit in Parlamentsgesetzen verankert sein müssen. Denn nur der Gesetzgeber, nicht aber Exekutive und Judikative sollen über die Strafbarkeit entscheiden. Außerdem können nur dadurch die Menschen vorhersehen, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist.²⁴⁶ Voraussetzung dafür ist, dass die Strafgesetze hinsichtlich ihrer Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen ein Mindestmaß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweisen („*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*“). Dieser *Bestimmtheitsgrundsatz* setzt somit voraus, dass Inhalt, Bedeutung und Tragweite sowie der daraus resultierende Anwendungsbereich der jeweiligen Strafvorschrift für die Bürgerinnen und Bürger hinreichend erkennbar sein müssen.²⁴⁷ Dadurch versteht es sich von selbst, dass der Anwendungsbereich strafbegründender oder strafschärfender Vorschriften zu Lasten des

245 S. BVerfGE 94, 372 [394]; BVerfG, NJW 2001, 1848 [1849]; vgl. Brüning, Christoph, in: Stern, Klaus / Becker, Florian (Hg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, Art. 103, Rdnr. 9.

246 BVerfGE 67, 207 [224]; 87, 399 [411]; 105, 135 [153]; vgl. Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 49.

247 Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831. Vgl. dazu z. B. BVerfG, in: NJW 1995, 1141 = NStZ 1995, 275 – 3. Sitzblockaden-Entscheidung und BVerfG, Beschl. v. 1.9.2008, Az. 2 BvR 2238/07 = JuS 2009, 78 – Kfz. als „Waffe“.

Täters oder Teilnehmers²⁴⁸ im *materiellen* Strafrecht nicht im Wege der *Analogie* erweitert werden darf.²⁴⁹ Ebenso verbietet Art. 103 Abs. 2 GG der rechtsprechenden Gewalt, *gewohnheitsrechtlich* Straftatbestände oder Strafen zu begründen oder zu verschärfen („nullum crimen, nulla poena sine lege scripta“).²⁵⁰

Schließlich beinhaltet der Schutz des Art. 103 Abs. 2 GG ein *Rückwirkungsverbot*, das hier für die nachträgliche Sicherungsverwahrung von besonderer Bedeutung ist. Es bedeutet, dass weder ein Gesetz noch ein Richter strafbegründenden oder strafschärfenden Bestimmungen rückwirkende Kraft beilegen dürfen. Dieses als absolutes, nicht unter Abwägungsvorbehalten stehende²⁵¹ Verbot der Rückwirkung von Rechtsfolgen²⁵² umfasst sowohl das „Ob“ als auch das

248 Wohl aber zu seinen Gunsten: z. B. eine analoge Anwendung von Strafmilderungsvorschriften, vgl. BGHSt [GrS] 30, 105; vgl. Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 50.

249 Vgl. zum Analogieverbot Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 69 m. w. N.; Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831; Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 50.

250 Unbedenklich ist allerdings die Entstehung strafeinschränkenden Gewohnheitsrechts, etwa die gewohnheitsrechtliche Anerkennung gesetzlich nicht normierter Rechtfertigungs- oder Entschuldigungsgründe. S. Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 50 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

251 BVerfGE 95, 96 [131].

252 Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 71.

„Wie“ der Strafbarkeit.²⁵³ Es gilt im gesamten Bereich des *materiellen* Strafrechts.²⁵⁴

4.2.2 Die tatbestandliche Tragweite des Rückwirkungsverbots

§ 2 Abs. 6 StGB bestimmt, dass über Maßregeln der Besserung und Sicherung nach dem Gesetz zu entscheiden ist, das zur Zeit der Entscheidung gilt, wenn gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Daraus wird abgeleitet, dass die Maßregeln der Besserung und Sicherung ihrem Wesen nach kriminalrechtlich betrachtet keine Strafen darstellen sollen. Denn § 2 Abs. 6 StGB stellt ausdrücklich klar, dass das Rückwirkungsverbot für Maßregeln der Besserung und Sicherung nicht gilt. Damit sollen die Garantien des Rückwirkungsverbots nach Art. 103 Abs. 2 GG nur für Strafen gelten.

„Strafen“ sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts von als „Strafe empfundene Maßnahmen“ abzugrenzen, die nicht die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG genießen sollen. Unter den Begriff der „Strafe“ fallen danach alle staatlichen Maßnahmen, „die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein rechtswidriges, schuldhaftes Verhalten darstellen und wegen dieses Verhaltens ein

253 Jedoch wiederum nicht im Strafprozessrecht: Die rückwirkende Beseitigung von Prozessvoraussetzungen oder Prozesshindernissen, z. B. die Abschaffung der Verjährung im Jahre 1979 durch das 16. StrÄndG hinsichtlich noch nicht verjährter Mordtaten, ist also grundsätzlich zulässig, soweit nicht im Einzelfall – bei völlig abgeschlossenen Sachverhalten der Vergangenheit – aus dem rechtsstaatlichen Gedanken des Vertrauensschutzes etwas anderes folgt: Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831.

254 Vgl. Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 71ff.; Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 53.

Übel verhängen, das dem Schuldausgleich dient“.²⁵⁵ Damit soll nicht allein die Einbuße an Freiheit oder Eigentum als Übel eine „Strafe“ darstellen, sondern es kommt nach juristischer Auffassung darauf an, „ob die Maßnahme nach Anlass und Zweck auf einem *strafrechtlichen Schuldvorwurf* aufbaut und die *vergeltende Sanktion* im Vordergrund steht.“²⁵⁶ Für „Strafe“, zu denen Hauptstrafen, Nebenstrafen und Nebenfolgen²⁵⁷ nach §§ 38-45b StGB gehören,²⁵⁸ gilt das Rückwirkungsverbot absolut; das Bundesverfassungsgericht stellt für die Sicherungsverwahrung aber ausdrücklich fest:

„Die Sicherungsverwahrung stellt demgegenüber eine präventive Maßnahme dar, deren Zweck es nicht ist, begangenes Unrecht zu sühnen, sondern die Allgemeinheit vor dem Täter zu schützen (vgl. BVerfGE 109, 133 <167 ff.>; 109, 190 <219>). Auch das Doppelbe-

255 BVerfG, 2 BvR 2098/08 vom 5.8.2009, Absatz-Nr. 21, in: www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090805_2bvr209808.html (Abruf: 13.3.2010); vgl. auch BVerfGE 26, 186 [204]; 42, 261 [262]; 45, 346 [351]; 109, 133 [167]; 109, 190 [219].

256 So Brüning, Christoph, in: Stern, Klaus / Becker, Florian (Hg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, Art. 103, Rdnr. 52 m. w. N. auf BVerfGE 109, 133 [171] und 110, 1 [14]; Hervorhebungen im Original in Fettdruck. So auch Nolte, Georg, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.): Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bde., 5. Aufl., 2005, Art. 103 Rdnr. 108; im Ergebnis zustimmend zum Beispiel Pieroth, Bodo, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 47; Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 58 mit Hinweisen auf ablehnende Meinungen; zurückhaltend, letztlich aber zustimmend formuliert ferner von Radtke, Henning / Hagemeyer, Andrea, in: Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2009, Art. 103 Rdnr. 42.

257 Zur Abgrenzung von Nebenstrafe und Nebenfolge vgl. Kastner, Martin: Nebenfolgen; in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1316-1317 m. w. N.

258 Degenhart, Christoph, in: Sachs, Michael (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Aufl., München 2009, Art. 103 Rdnr. 58 m. w. N.

strafungsverbot des Art. 103 Abs. 3 GG verbietet nur die erneute Bestrafung als missbilligende und vergeltende hoheitliche Reaktion auf schuldhaftes Unrecht; es betrifft nicht die Verhängung von Maßregeln der Besserung und Sicherung (vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 22. Oktober 2008 - 2 BvR 749/08 -, juris, Rn. 25 m.w.N.; ferner Appel, Verfassung und Strafe, 1998, S. 135 ff.)²⁵⁹ Dadurch entscheidet in Deutschland durch Richterrecht²⁶⁰ die Judikative, dass die Schutzfunktion des Art. 103 Abs. 2 GG auf die Sicherungsverwahrung keine Anwendung findet.²⁶¹ Dagegen hat das Rückwirkungsverbot nach Art. 7 Abs. 1 EMRK im Urteil des EGMR einen anderen Maßstab.

4.3 Das Rückwirkungsverbot nach Art. 7 Abs. 1 EMRK im Urteil des EGMR

Vergleicht man Art. 103 Abs. 2 GG mit internationalen Bestimmungen, ist zunächst festzustellen, dass das Rückwirkungsverbot auch völkerrechtlich fest verankert ist und durch Art. 11 Nr. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Art. 15 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) sowie durch Art. 7 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK) garantiert wird. Das Rückwirkungsverbot ist auch schon länger als allgemeiner Rechtsgrundsatz vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) anerkannt worden, der sich dafür ausdrücklich auf Art. 7 Abs. 1 EMRK bezog.²⁶² Seit dem Lissabonner Vertrag wird auf EU-Ebene das Rückwirkungsverbot in Art. 49 Abs. 1

²⁵⁹ BVerfG, 2 BvR 2098/08 vom 5.8.2009 (Fn. 31), Absatz-Nr. 21.

²⁶⁰ Zur Bedeutung des Richterrechts vgl. Kaster, Martin: Richterrecht; in: Möllers, Martin H.W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1619-1620 mit weiteren Nachweisen.

²⁶¹ Vgl. Krah, Matthias: Zum Verhältnis von Strafrecht und Maßregelrecht am Beispiel der Sicherungsverwahrung; in: KritV, 92 2009, 3, S. 310-322.

²⁶² EuGH, Slg. 1984, 2689 [2718].

der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta – GRC) gewährleistet.

Anders als nach deutscher Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts stellen die Richter im Urteil des EGMR heraus, dass die Verlängerung der Sicherungsverwahrung sehr wohl als eine nachträglich auferlegte zusätzliche Strafe angesehen werden muss, die gegen das Rückwirkungsverbot verstößt. Dazu verglich das Gericht zunächst die in anderen Mitgliedsländern des Europarats vertretene Unterscheidung zwischen Strafen und Sicherungsmaßnahmen sowie Folgen dieser Unterscheidung und stellte fest:

„Im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen Strafen und Sicherungsmaßnahmen in den Vertragsstaaten der Konvention sowie der Folgen, die sich aus der Einstufung der in Rede stehenden Sanktion ergeben, ist zu bemerken, dass ein und derselbe Maßregeltyp in einem Staat als zusätzliche Strafe und in einem anderen Staat als Sicherungsmaßregel eingestuft werden kann. Die Überwachung der Führung einer Person nach ihrer Entlassung gilt beispielsweise nach den Artikeln 131-36-1 ff. des französischen Strafgesetzbuches als eine zusätzliche Strafe und nach den Artikeln 215 und 228 des italienischen Strafgesetzbuches als eine Sicherungsmaßregel“.²⁶³

Allerdings hat sich der französische Verfassungsrat in seiner Entscheidung vom 21. Februar 2008²⁶⁴ entschieden, dass die Sicherungsverwahrung *nicht* auf der Schuld der verurteilten Person beruht, sondern das Ziel hat, die Täter daran zu hindern, rückfällig zu werden. Es hat darüber hinaus ausdrücklich festgestellt, dass diese Maßregel somit keine Strafe darstellt.²⁶⁵ Letztlich wird damit im Ergebnis nach

²⁶³ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (in der Übersetzung des Bundesjustizministeriums), Nr. 74, Rdnr. 69, in: www.hrr-strafrecht.de/hrr/egmr/04/19359-04-1.php (Abruf: 13.3.2010).

²⁶⁴ Nr. 2008-562 DC, Journal officiel vom 26. Februar 2008, S. 3272.

²⁶⁵ Rdnr. 9 der Entscheidung.

französischem Recht der Standpunkt eingenommen, den das deutsche Bundesverfassungsgericht zur Sicherungsverwahrung vertritt.²⁶⁶

Der französische Verfassungsrat vertrat aber – anders als das BVerfG – die Auffassung, dass die Sicherungsverwahrung im Anschluss an die Verbüßung der Freiheitsstrafe im Hinblick auf ihre freiheitsentziehende Art, die Dauer des Freiheitsentzugs, die Möglichkeit, sie unbegrenzt zu verlängern, und die Tatsache, dass sie im Anschluss an eine Verurteilung durch ein Gericht ausgesprochen wird, *nicht rückwirkend auf Personen angewandt werden dürfe*, die wegen Straftaten verurteilt wurden, die vor der Veröffentlichung des Gesetzes begangen wurden.²⁶⁷ Daher weicht in diesem Punkt die Schlussfolgerung des französischen Verfassungsrats von der des deutschen Bundesverfassungsgerichts ab.

Dieser Unterschied führte aber schließlich zur Verurteilung der in Deutschland in § 67d Abs. 3 StGB eingeführten nachträglichen Verlängerung der Sicherungsverwahrung als Verletzungen des Rechts auf Freiheit nach Art. 5 EMRK und des Rückwirkungsverbots nach Art. 7 EMRK, sodass der Gerichtshof dem Beschwerdeführer deshalb eine Entschädigung von 50.000 € zuzüglich Zinsen zusprach.²⁶⁸

4.3.1 Die tatbestandliche Tragweite des Rückwirkungsverbots nach Art. 7 EMRK

Der EGMR begründet seine Auffassung damit, dass die Sicherungsverwahrung einer Strafe sehr wohl ähnlich sei und daher die formale Trennung zwischen Strafvollzug und Maßregelvollzug nicht maßgebend sein kann. Denn der Begriff der Strafe in Art. 7 EMRK ist autonom und nicht nach innerstaatlichem Recht auszulegen. Um einen effektiven Schutz zu gewährleisten, ist nicht nur auf die Erscheinung (die Bezeichnung) einer Maßnahme zu blicken. Der Gerichtshof muss

²⁶⁶ So auch EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 75, Rdnr. 70.

²⁶⁷ Rdnr. 10 der Entscheidung (Fn. 39).

²⁶⁸ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), am Ende.

selbst würdigen, ob eine Maßnahme nach ihrer Substanz an Art. 7 EMRK zu messen ist. Ausgangskriterium ist dabei, ob die Maßnahme *infolge der Verurteilung wegen einer Straftat* auftritt.²⁶⁹ Dies ist deshalb zu bejahen, weil die Sicherungsverwahrung von den Strafgerichten immer im Zusammenhang mit einer Straftat angeordnet wird und die Vorschriften, die sie regeln, im „Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung“ (Strafvollzugsgesetz – StVollzG) enthalten sind. Die Sicherungsverwahrung ist an die Schuld des Täters gebunden. Das ergibt sich schon daraus, dass sie nach § 66 Abs. 1 StGB nur bei Vorliegen bestimmter früherer Straftaten verhängt und nicht gegen eine strafrechtlich nicht verantwortliche Person angeordnet werden darf.²⁷⁰

Die Sicherungsverwahrung bedeutet deshalb genau wie eine gewöhnliche Haftstrafe einen Freiheitsentzug. Das wird dadurch deutlich, dass nach § 130 StVollzG für die Sicherungsverwahrung die Vorschriften über den Vollzug der Freiheitsstrafe (§§ 3-126, 179-187 StVollzG) entsprechend gelten. Auch die Art und Weise, in der Unterbringungen in der Sicherungsverwahrung in Deutschland in der Praxis im Vergleich zu normalen Freiheitsstrafen vollzogen werden, zeigt augenfällig, dass Sicherungsverwahrte in regulären Strafvollzugsanstalten, wenn auch in separaten Abteilungen, untergebracht sind. Auch wenn ihnen minimale Verbesserungen bei den Haftbedingungen eingeräumt werden, wie etwa das Recht, eigene Kleidung zu tragen und die (komfortableren) Zellen noch zusätzlich auszustatten,²⁷¹ ändert dies jedoch nichts an der grundlegenden Ähnlichkeit zwischen dem Vollzug einer normalen Haftstrafe und einer Unterbringung in der Sicherungsverwahrung. Dies lässt sich auch daraus ableiten, dass es im StVollzG nur sehr wenige Bestimmungen gibt (§§ 129-

269 S. dazu EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 126, Rdnr. 138.

270 EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 109, Rdnr. 120.

271 Vgl. dazu Feest, Johannes: Chancen im Vollzug oder „Chancenvollzug“?; in: StV 10/2008, S. 553-558, hier S. 554.

135 StVollzG), die sich speziell mit dem Vollzug von Sicherungsverwahrungsanordnungen befassen.²⁷²

Schließlich ist festzustellen, dass sich angesichts der tatsächlichen Situation von Sicherungsverwahrten gar nicht erkennen lässt, dass die Sicherungsverwahrung einem rein vorbeugenden und keinem Strafzweck diene. Denn neben dem Angebot für normale Langzeitgefängnisse gibt es derzeit keine besonderen, auf Sicherungsverwahrte gerichteten Maßnahmen, Instrumente oder Einrichtungen, die zum Ziel haben, die von ihnen ausgehende Gefahr zu verringern und damit ihre Haft auf die Dauer zu beschränken, die unbedingt erforderlich ist, um sie von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten.²⁷³ Eine von den Richtern des EGMR, die sich damit den Feststellungen des Menschenrechtskommissars des Europarats und des Europäische Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe anschließen, geforderte ausreichende psychologische Betreuung speziell für die Bedürfnisse von Häftlingen in der Sicherungsverwahrung gibt es nicht.²⁷⁴ Insgesamt ist deshalb die deutsche Sicherungsverwahrung als „Strafe“ anzusehen, sodass das Rückwirkungsverbot nach Art. 7 EMRK verletzt ist.

4.3.2 Die Legitimation von Freiheitsentziehungen nach Art. 5 EMRK

Das Recht auf Freiheit und Sicherheit gemäß Art. 5 EMRK wird nach Auffassung des EGMR durch § 67d Abs. 3 StGB deshalb verletzt, weil bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung keine Legitimation von Freiheitsentziehungen vorliegen. Denn zulässige Gründe für die Freiheitsentziehung werden erschöpfend in Art. 5 Abs. 1 lit. a-f EMRK aufgelistet. Eine Freiheitsentziehung kann deshalb nur recht-

²⁷² EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 127, Rdnr. 139.

²⁷³ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 128, Rdnr. 140.

²⁷⁴ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 129, Rdnr. 141.

mäßig sein, wenn sie von einem dieser Gründe erfasst wird.²⁷⁵ Die Anwendbarkeit eines Grundes schließt jedoch nicht notwendigerweise die eines anderen aus. Eine Freiheitsentziehung kann ggf. nach mehr als einem der Buchstaben a-f gerechtfertigt sein.²⁷⁶

„Im Sinne von §277 5 Abs. 1 Buchst. a ist der Begriff „Verurteilung“ (englisch: „conviction“) unter Berücksichtigung des französischen Textes („condamnation“) so zu verstehen, dass er sowohl eine Schuld-feststellung bezeichnet, nachdem das Vorliegen einer Straftat in der gesetzlich vorgesehenen Weise festgestellt wurde (s. Guzzardi, a.a.O., Rdnr. 100), als auch die Auferlegung einer Strafe oder einer anderen freiheitsentziehenden Maßnahme (siehe van Droogenbroeck ./ Belgien, 24. Juni 1982, Rdnr. 35, Serie A Band 50)“.²⁷⁸

Art. 5 Abs. 1 lit. a EMRK legitimiert also nur Freiheitsentziehungen, die in einer substantiellen Verbindung mit der Verurteilung stehen. Dies ist im Fall der Aufhebung der früheren Zehnjahresfrist bei der Sicherungsverwahrung nicht gegeben, auch wenn dem Verurteilten im Urteil selbst keine Frist bestimmt wurde. Denn die Entscheidungen der Vollstreckungsgerichte, den Beschwerdeführer weiter in Haft zu halten, konnten nicht das Erfordernis der „Verurteilung“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a EMRK erfüllen, da sie keine Schuldfeststellung mehr beinhalten.²⁷⁹

Auch die Frage, ob diese Freiheitsentziehung der nachträglichen Sicherungsverwahrung noch „nach Verurteilung“ erfolgte, also ob noch

²⁷⁵ S. u. a. Guzzardi ./ Italien, 6. November 1980, Rdnr. 96, Serie A Bd. 39; Witold Litwa ./ Polen, Individualbeschwerde Nr. 26629/95, Rdnr. 49, ECHR 2000-III; und Saadi ./ Vereinigtes Königreich [GK], Individualbeschwerde Nr. 13299/03, Rdnr. 43, ECHR 2008-...

²⁷⁶ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 86, Rdnr. 95 m. w. N. auf frühere Entscheidungen des EGMR.

²⁷⁷ Gemeint ist Art.

²⁷⁸ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 87, Rdnr. 96.

²⁷⁹ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 96, Rdnr. 106.

ein hinreichender Kausalzusammenhang zwischen der ursprünglichen Verurteilung (1986) und der Fortdauer der Freiheitsentziehung (2001) bestand, wird durch das EGMR verneint. Ein solcher Kausalzusammenhang wird vom EGMR deshalb abgelehnt, weil nach alter Rechtsregelung zum Zeitpunkt der Verurteilung ein Täter für eine Dauer von höchstens zehn Jahren in der Sicherungsverwahrung untergebracht werden konnte. Unabhängig davon, ob er noch als für die Allgemeinheit gefährlich angesehen wurde, wäre er entlassen worden, wenn es nicht im Jahre 1998 eine Änderung des § 67d StGB gegeben hätte.

Da die Änderung des § 67d StGB nach Art. 7 EMRK gegen das Rückwirkungsverbot verstößt, ist damit letztlich auch eine Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit gemäß Art. 5 EMRK gegeben.

4.4 Abwägung zwischen „Täterschutz“ und „Opferschutz“

Das deutsche Strafrecht hat nach mehrfacher Bestätigung durch das Bundesverfassungsgericht²⁸⁰ ein zweispuriges Sanktionensystem, bei dem Maßregeln der Besserung und Sicherung immer schon als Maßnahmen verstanden werden, die sich von der Strafe unterscheiden. Im Unterschied zur Strafe wird der Zweck der Sicherungsverwahrung nicht darin gesehen, eine strafrechtliche Schuld zu sühnen, sondern sie gilt als reine Präventionsmaßnahme, welche die Allgemeinheit vor einem gefährlichen Täter schützen soll, sodass nach dieser Rechtsauffassung der „Opferschutz“ in den Fokus gestellt ist.²⁸¹

Dagegen vertritt das Urteil des EGMR die Ansicht, dass die Sicherungsverwahrung ihrer Natur nach – zumindest auch – eine Strafe darstellt, weil diese Maßnahme von den Strafgerichten im Zusammenhang mit einer Straftat angeordnet wird sowie die Vorschriften, die sie regeln, im Strafvollzugsgesetz enthalten sind. Außerdem muss gese-

280 BVerfG, 2 BvR 2098/08 vom 5.8.2009 (Fn. 31, Absatz-Nr. 21; vgl. auch BVerfGE 26, 186 [204]; 42, 261 [262]; 45, 346 [351]; 109, 133 [167]; 109, 190 [219].

281 Vgl. dazu Mushoff, Tobias: Verwahrsvollzug light? Zur Bewertung von Longstay-Einrichtungen als Ansatz zur Überwindung der Legitimationsprobleme der Sicherungsverwahrung; in: NK, 2/2008, S. 67-71, hier S. 67.

hen werden, dass die Sicherungsverwahrung an die Schuld des Täters gebunden ist, weil sie nur bei Vorliegen bestimmter früherer Straftaten verhängt und nicht gegen eine strafrechtlich nicht verantwortliche Person angeordnet werden darf.²⁸² Als Konsequenz daraus muss die Sicherungsverwahrung als freiheitsentziehende Maßnahme immer konkret mit einer Verurteilung des Täters verbunden sein, sodass das EGMR vor allem den „Täterschutz“ in den Mittelpunkt rückt.

Eine „mathematisch“ schnelle Abwägungsentscheidung lässt sich für die Frage finden, ob „Opferschutz“ höherrangiger ist als „Täterschutz“ oder umgekehrt, wenn man die jeweiligen Grundrechtseingriffe abstrakt rechtssystematisch betrachtet.

4.4.1 Rechtssystematische Abwägung

Grundrechte betreffen alle Menschen gleichermaßen. Sie sollen dem Täter ebenso zugute kommen wie dem Opfer. Die Abwägung zwischen „Täterschutz“ und „Opferschutz“ erbringt zunächst das Dilemma, dass der Grundrechtseingriff den Straftäter betrifft und die Grundrechtsbedrohung vom ihm ausgeht. Auf den Täter kommt es also an, wenn der notwendige Schutz der Bevölkerung vor notorisch gefährlichen Straftätern, die selbst das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit ihrer Opfer bedrohen, mit dem unbedingten Ausnahmeharakter der Sicherungsverwahrung, welche die Freiheit der Person des Täters beeinträchtigt, sachgerecht zum Ausgleich gebracht werden muss. Abstrakt rechtssystematisch betrachtet müsste dann der „Täterschutz“ Vorrang haben. Denn mit der Sicherungsverwahrung wird bereits faktisch in das Recht auf Freiheit der Person *eingegriffen*, während das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit möglicher Opfer durch die Freilassung des Täters aufgrund einer in der Justiz-

282 EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 109, Rdnr. 120.

vollzugsanstalt (JVA) getroffenen subjektiven *Prognose*²⁸³ gegenüber einer inhaftierten Person, die sich außerhalb der Gefängnismauern möglicherweise anders verhalten kann als während der Haft, in der es zudem sehr schwer ist, im Vorfeld alle Bedingungen abzusehen, mit denen der Straftäter außerhalb der Haftanstalt konfrontiert sein wird,²⁸⁴ zunächst (nur) *bedroht* wird. Diese Lösung erscheint unbefriedigend, weil bei dieser Argumentation ein „Opferschutz“ gar nicht mehr möglich erscheint. Denn bei der Sicherungsverwahrung geht es darum, den *Eingriff* des Täters in die Grundrechte seiner Opfer zu verhindern. Tatsächlich muss man aber die weitere Unterbringung in der Sicherungsverwahrung *nach* dem Vollzug der schuldangemessenen Strafe immer als Sonderopfer zugunsten der Allgemeinheit begreifen. Daher versteht es sich von selbst, dass die Sicherungsverwahrung immer ultima ratio sein muss, wenn sie keine Legitimationsprobleme schaffen soll.²⁸⁵ Deshalb ist die Sicherungsverwahrung im politischen Kontext zu betrachten.

4.4.2 Sicherungsverwahrung im politischen Kontext

Bezieht man politische Prozesse mit ein, ist zunächst festzustellen, dass die Sicherungsverwahrung erstmals durch das Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher vom 24. November 1933, also wäh-

283 Dazu ausführlich der Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats Thomas Hammarberg über seinen Besuch in Deutschland vom 9. bis zum 11. und vom 15. bis zum 18. Oktober 2006 (CommDH [2007] 14 vom 11. Juli 2007) im Urteil selbst: EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 76, Rdnr. 71-74; ähnlich der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe; in: EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 77, Rdnr. 75-84.

284 Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats Thomas Hammarberg; in: EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 76, Rdnr. 72.

285 Mushoff, Tobias: Verwahrvollzug light? Zur Bewertung von Longstay-Einrichtungen als Ansatz zur Überwindung der Legitimationsprobleme der Sicherungsverwahrung; in: NK, 2/2008, S. 67-71, hier S. 67.

rend des nationalsozialistischen Regimes, in das deutsche Strafrecht eingeführt wurde und von dem NS-Regime dann als Instrument willkürlicher Freiheitsentziehungen ausufernd genutzt wurde.²⁸⁶ Wenn auch diese geschichtliche Tatsache für die Entscheidung des EGMR keine Rolle spielte, da die Bestimmungen über die Sicherungsverwahrung nach 1945 vom deutschen Gesetzgeber mehrfach bestätigt wurden,²⁸⁷ zeigt sie aber immerhin das geistige Umfeld an, in dem solche gesetzlichen Maßnahmen entstehen.

4.4.2.1 Entwicklung der Vorschriften zur Sicherungsverwahrung im deutschen Strafrecht

Nach dem Ende des totalitären NS-Regimes stufte der Alliierte Kontrollrat das Gewohnheitsverbrechergesetz als rechtstaatsverträglich ein und entfernte lediglich die „Entmannung gefährlicher Sittlichkeitsverbrecher“ sowie die 1941 eingeführte Todesstrafe. In den 1950er Jahren war unumstritten, dass die Sicherungsverwahrung ein unabdingbares kriminalpolitisches Instrument sei. In Debatten der Großen Strafrechtskommission hieß es gar, dass von ihrer Anwendung zu selten Gebrauch gemacht werde. Daher sollte die Anwendung durch eine Gesetzesänderung erleichtert werden.²⁸⁸

In den 1970er Jahren wurden in Westdeutschland die Vorschriften zur Sicherungsverwahrung grundlegend überarbeitet. Da damals ins Bewusstsein einging, dass die Sicherungsverwahrung das schärfste Instrument des deutschen Strafrechts gegenüber Straftätern ist, sollten

286 Vgl. Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 22 ff. und 52 ff.

287 EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 125, Rdnr. 137.

288 Vgl. Reinke, Herbert / Becker, Melanie: Kriminalpolitik in der Weimarer Republik; in: Studien zur Inneren Sicherheit, Kriminalpolitik, Bd. 9, 2008, S. 25-36.

die Bestimmungen restriktiv gefasst werden.²⁸⁹ Es sollte sehr genau ermittelt werden, wer verwahrt werden muss und wer die Sicherungsverwahrung nicht (mehr) braucht. Die Täter und ihre Straftaten sollten daher genauer analysiert werden. Nicht nur die Anzahl der Verurteilungen sollten über die Verhängung der Sicherungsverwahrung entscheiden, sondern auch die Länge des Freiheitsentzugs sowie andere Faktoren,²⁹⁰ insb. Persönlichkeitsmerkmale beim Täter selbst.²⁹¹ Das Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26. Januar 1998²⁹² strich das bisherige Höchstmaß von zehn Jahren bei erstmaliger Anordnung von Sicherungsverwahrung (§ 67d Abs. 1 StGB a. F.). Und auch in der Folgezeit wurden die Anforderungen für die Verhängung der Sicherungsverwahrung durch eine Vielzahl von Gesetzesänderungen schrittweise herabgesenkt.²⁹³

Eine erhebliche Verschärfung der Gesetzeslage bedeutete die Aufhebung des Erfordernisses, die Sicherungsverwahrung nur im Strafurteil selbst anordnen zu können. Seit 2002 brauchen die Strafgerichte die Sicherungsverwahrung in ihrem Strafurteil nur noch vorzubehal-

289 Vgl. dazu Meier, Bernd-Dieter: Kriminalpolitik in kleinen Schritten – Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem; in: StV 5/2008, 263-271, hier S. 263.

290 Vgl. zur Forschung im europäischen Vergleich Drenkhahn, Kirstin: Langstrafenvollzug und Menschenrechte – Erste Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts; in: (NK), 1/2009, S. 8-13.

291 Vgl. Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 25 ff.

292 BGBl. I 1998, 160. Kritisch dazu Weber, Hartmut-Michael: Die Wiederauferstehung der Sicherungsverwahrung; in: Till Müller-Heidelberg / Ulrich Finckh / Wolf-Dieter Narr / Stefan Soost (Hg.), Grundrechte-Report 1999. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 1999, S. 181-185.

293 Vgl. Braum, Stefan: Nachträgliche Sicherungsverwahrung: In dubio pro securitate? – Wegsperrern ohne tragfähige Legitimation, in: ZRP 4/2004, 105-108, hier S. 105; Meier, Bernd-Dieter: Kriminalpolitik in kleinen Schritten – Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem; in: StV 5/2008, 263-271, hier S. 263.

ten, um sie nachträglich anordnen zu können. 2003 wurde außerdem die Sicherungsverwahrung erstmals ins Jugendstrafrecht eingeführt und in § 106 Abs. 3 Satz 2 JGG geregelt.²⁹⁴ Dadurch sollte der Schutz der Bevölkerung vor gefährlichen Sexualstraftätern verbessert werden.²⁹⁵ Einige Bundesländer gingen sogar noch weiter und forderten die nachträgliche Sicherungsverwahrung auch ohne Vorbehalt, was der Gesetzentwurf der Rot-Grünen Koalition jedoch nicht vorsah.²⁹⁶ Bayern²⁹⁷ und Sachsen-Anhalt²⁹⁸ verabschiedeten eigene Gesetze, die eine generelle nachträgliche Sicherungsverwahrung ermöglichen.²⁹⁹ Das BVerfG kassierte aus formellen Gründen diese Regelun-

-
- 294 Vgl. dazu Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 74.
- 295 Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 36. Kritisch Vack, Sonja: Strafe nach der Strafe?; in: Till Müller-Heidelberg / Ulrich Finckh / Elke Steven / Jens Neubert / Jürgen Micksch / Wolfgang Kaleck / Martin Kutscha (Hg.), Grundrechte-Report 2002. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 2002, S. 188-192; Pollähne, Helmut: Trendwende im Strafrecht? Aktuelle Entwicklungen im Maßregelrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sicherungsverwahrung; in: SchlHA 2005, S. 135-141.
- 296 Vgl. dazu Royen, Georg: Die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. in einer Entziehungsanstalt nach §§ 63 und 64 StGB als kleine Sicherungsverwahrung? (Teil II): Zu den seit März 2006 geltenden neuen Lockerungsbeschränkungen im baden-württembergischen Maßregelvollzug; in: StV 11/2008, S. 606-610.
- 297 Bayerisches Gesetz zur Unterbringung von besonders rückfallgefährdeten hochgefährlichen Straftätern (BayStrUBG) vom 24. Dezember 2001 (BayGVBl S. 978).
- 298 Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über die Unterbringung besonders rückfallgefährdeter Personen zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (UnterbringungsG – UBG) vom 6. März 2002 (GVBl LSA S. 80 f.).
- 299 Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 34.

gen wegen Verfassungswidrigkeit in einer Entscheidung vom 10. Februar 2004,³⁰⁰ denn „Die Länder sind nicht befugt, die Straftäterunterbringung zu regeln; der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich abschließend Gebrauch gemacht“.³⁰¹ Da das BVerfG in dieser Entscheidung keine inhaltlichen Bedenken gegen die nachträgliche Sicherungsverwahrung formulierten, konnte am 23. Juli 2004 das Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung³⁰² in Kraft treten.³⁰³ Dieses wurde auf Jugendliche durch Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht vom 8. Juli 2008³⁰⁴ erweitert.³⁰⁵ Mit dieser Entwicklung, die an die Debatte

300 BVerfG, 2 BvR 834/02 vom 10.2.2004, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20040210_2bvr083402.html (Abruf: 23.4.2011).

301 2. Leitsatz der Entscheidung vom 10.2.2004. Vgl. zum Urteil Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt a.M. 2008, S. 37 ff.

302 BGBl. I 2004, 1838.

303 Vgl. dazu Flaig, Annika: Die nachträgliche Sicherheitsverwahrung, Diss., Frankfurt am Main 2009; Sprung, Dagmar: Nachträgliche Sicherungsverwahrung – verfassungsgemäß? Diss., Frankfurt am Main, 2009; Schaefer, Kilian: Die nachträgliche Sicherungsverwahrung 1+2, Anordnungs Voraussetzungen und Verfahren; in: StRR 3/2009, S. 48-52 und S. 86-89.

304 BGBl. I 2008, 1212. Kritisch dazu Kinzig, Jörg: Die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung für Jugendliche; in: ZJJ, 3/2008, S. 245-250; Graebisch, Christine: Sicherungsverwahrung im Jugendstrafrecht; in: ZJJ, 3/2008, S. 284-287; Bochmann, Christian: Freiheitsentzug bei jugendlichen Straftätern in Europa: Ein Vergleich für Folgerungen für das deutsche Jugendstrafrecht; in: ZJJ, 4/2008, S. 324-329.

um eine „Jungtäterverwahrung“ nach Kriegsende erinnert,³⁰⁶ wird das Strafrecht immer mehr zu einem „Gefahrenabwehrrecht“.³⁰⁷ So verwundert es nicht, dass die nachträgliche Sicherungsverwahrung im Erwachsenenstrafrecht mehrere Menschenrechtsbeschwerden von Sicherungsverwahrten beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auslöste, die schließlich zum EGMR-Urteil vom 17. Dezember 2009 führten.³⁰⁸

Auf nationaler Ebene wurde das Instrument der (nachträglichen) Sicherungsverwahrung immer weiter zugunsten eines „Rechts auf Sicherheit“, das vor allem aber durch ein staatlich gelenktes „Sicherheitsgefühl“³⁰⁹ gefüllt wird, ausgebaut. Zustände wie im Fall des

305 Damit zeigt sich, dass das Jugendstrafrecht, das bisher als Vorreiter für Reformen des Erwachsenenstrafrechts galt, die Rolle weitgehend verloren hat und sich immer mehr in Abkehr vom Erziehungsstrafrecht dem Erwachsenenstrafrecht annähert: dazu Ostendorf, Heribert: Jugendstrafrecht – Reform statt Abkehr; in: StV 3/2008, S. 148-153. – Zur Geschichte des Jugendstrafrechts s. Kreuzer, Arthur: Ursprünge, Gegenwart und Entwicklungen des deutschen Jugendstrafrechts: Festvortrag im Kaisersaal des Frankfurter Römers am 30. Januar 2008; in: ZJJ, 2/2008, S. 122-131.

306 Vgl. dazu Baumann, Imanuel: Im Schatten des Jugend-KZ: „Vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ und die Debatte um „Frühkriminalität“ in den fünfziger Jahren der Bundesrepublik Deutschland; in: Polizei & Geschichte, 1/2009, S. 32-41.

307 So schon Winfried Hassemer im Eröffnungsvortrag auf dem Strafverteidigertag 2006; nach Meier, Bernd-Dieter: Kriminalpolitik in kleinen Schritten – Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem; in: StV 5/2008, 263-271, hier S. 263 mit Nachweis in Fn. 2; vgl. auch Nestler, Nina / Wolf, Christian: Sicherungsverwahrung gem. § 7 Abs. 2 JGG und der Präventionsgedanke im Strafrecht – kritische Betrachtung eines legislativen Kunstgriffs; in: NK, 4/2008, S. 153-159.

308 Zur Bilanz der Verschärfung der Sicherungsverwahrung vgl. Alex, Michael: Nachträgliche Sicherungsverwahrung – eine empirische erste Bilanz; in: NK, 4/2008, S. 150-153.

309 S. dazu meinen Beitrag: Sicherheit statt Bürgerrecht? Risikowahrnehmung und die Balance zwischen Bürgerfreiheit und Wahrung öffentlicher Sicherheit bei Katastrophenereignissen; in: Alexander Siedschlag (Hg.), Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2008, S. 97-111.

ehemaligen Sicherungsverwahrten in Heinsberg-Randerath³¹⁰ heizen die Stimmung entsprechend an. Nachdem in Randerath der mehrfach verurteilte Sexualstraftäter Karl D. bei seinem Bruder eingezogen war, warnte etwa zwei Wochen später der zuständige Landrat Stephan Pusch (CDU) die Öffentlichkeit per Pressemitteilung vor dem neuen Bewohner. Seitdem gibt es dort nicht nur polizeiliche Dauerpräsenz und anhaltende Bürgerproteste, sondern auch „NPD-Mahnwachen“,³¹¹ die das Wegsperren fordern. Mit dem Wegsperren von immer mehr Menschen auf der Grundlage fragwürdiger³¹² Kriminalprognosen nähern sich die gesetzlichen Maßnahmen immer mehr dem Ende des Rechtsstaats.

„Ein Staat, der zur Sicherung der Allgemeinheit beständig für sich in Anspruch nimmt, bis an die Grenzen des Rechtsstaats gehen zu dür-

310 Farin, Tim / Parth, Christian: Proteste gegen Vergewaltiger: Lynchstimmung im 1400-Seelen-Dorf; in: Zeit Online vom 11.3.2009, www.zeit.de/online/2009/11/proteste-randerath (Abruf: 26.3.2010).

311 Vgl. Kreuzer, Arthur: Soforthilfe in jedem Fall. Demnächst müssen gefährliche Gefangene freigelassen werden – Was tun?; in: FAZ vom 11.3.2010, S. 8.

312 Dass solche Prognosen fragwürdig sind, ergibt sich z. B. aus einer Untersuchung von 74 wegen Gewalt- und Sexualstraftaten zu Freiheitsstrafen verurteilter erwachsener Männer aus dem Regelvollzug, der Sicherungsverwahrung und Sozialtherapeutischen Anstalten. Sie zeigte, dass „weder die Feststellung einer Persönlichkeitsstörung noch die Höhe des Psychopathy-Scores oder das Anlassdelikt bedeutsam für die Auswahl und die Zuweisung der Betroffenen zu einer psychotherapeutischen Behandlung“ waren: Krott, Eberhard / Pfäfflin, Friedemann / Ross, Thomas: Die Relevanz der Diagnose Persönlichkeitsstörung für die Zuweisung zur psychotherapeutischen Behandlung im Strafvollzug; in: MschrKrim 5/2008, S. 337-354; hier S. 337.

fen, täuscht darüber hinweg, dass er damit ebenso beständig an der Grenze des Unrechtsstaats agiert“.³¹³

Wenn es um Sicherheit geht, neigt auch derzeit der Staat wieder zu rigorosem Handeln, das sonst nur bei totalitären Staaten vermutet wird. Denn es lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die „neue“ Sicherheitsarchitektur seit dem Elften September nur eine Richtung bei den „Reformen“ ihres Maßnahmenkatalogs kennt: Verschärfung.³¹⁴ Das betrifft ja nicht nur das Erwachsenenstrafrecht, sondern – wie das Urteil des BGH deutlich zeigt – inzwischen auch schon das Jugendstrafrecht. Alle Verschärfungen sind – so die Juristen – mit der Verfassung selbstverständlich vereinbar, sodass es nicht verwundert, dass die Zahl der Sicherungsverwahrten stetig zunimmt.

Waren es 1996 noch 176³¹⁵, stieg die Zahl 2010 auf über 500 Personen³¹⁶ an (vgl. Tabelle und Diagramm auf der nächsten Seite). Zur Dauer der Sicherungsverwahrung werden bisher weder vom Statistischen Bundesamt noch von der Kriminologischen Zentralstelle aussagekräftige Daten erhoben. Letztere erfasst seit 2002 alle Personen, die im jeweiligen Jahr aus der Sicherungsverwahrung entlassen wurden, sowie die Dauer ihres Aufenthalts in der Maßregel. Keine Hinweise

313 Pollähne, Helmut: Und verwahre uns vor dem Bösen ... Die Renaissance der Sicherungsverwahrung; in: Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Steven, Elke u.a. (Hg.), Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt a.M. 2007, S. 69-74; hier S. 73.

314 Vgl. dazu Bartsch, Tillmann / Kreuzer, Arthur: Auswirkungen stetiger Verschärfungen der Sicherungsverwahrungsvorschriften auf den Straf- und Maßregelvollzug; in: StV 1/2009, 53-56.

315 Rath, Christian: Koalition will Präventionshaft ausweiten, Kommentar zur Reform der Sicherungsverwahrung in taz.de vom 15.1.2010; in: www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/koalition-will-praeventionshaft-ausweiten/ (Abruf: 14.3.2010).

316 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger im Interview mit Pecoraro, M. / Pecher, K.: Für immer weggesperrt?; in: ZDF-Sendung ML Mona Lisa vom 14.3.2010; <http://monalisa.zdf.de/ZDFde/inhalt/21/0,1872,8050357,00.html> (Abruf: 16.3.2010).

gibt es außerdem darüber, welche Straftaten zur Sicherungsverwahrung geführt haben.³¹⁷

³¹⁷ Die Abbildung 2 bei Meier, Bernd-Dieter: Kriminalpolitik in kleinen Schritten – Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem; in: StV 5/2008, 263-271, hier S. 266, zeigt immerhin, dass die Zahlen bei allen Gefangenen mit langem Freiheitsentzug ab 5 Jahren seit 1992 erheblich zugenommen hat.

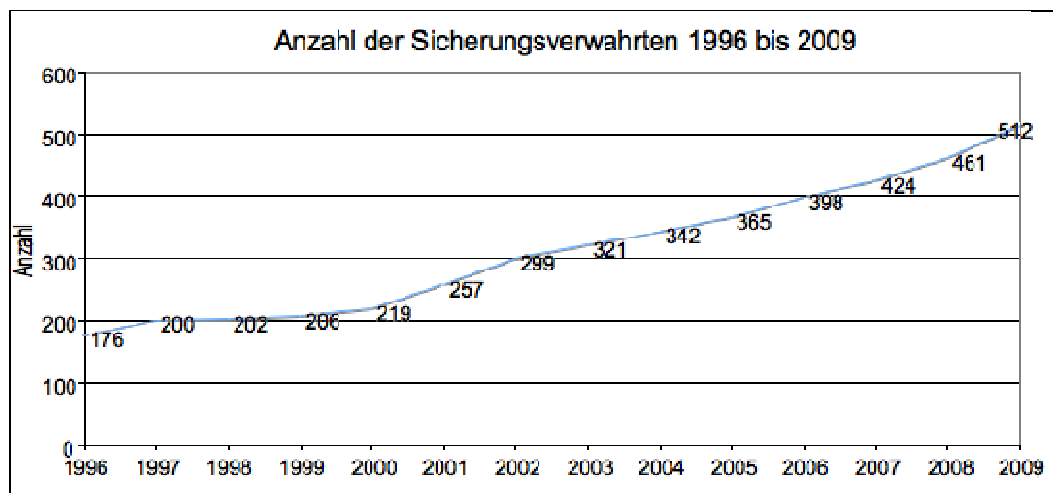
*Tabelle und Diagramm: Sicherungsverwahrte in Deutschland von 1996 bis 2009*³¹⁸

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sicherungsverwahrte	176	200	202	206	219	257	299	321	342	365	398	424	461	512

Auch die Öffentlichkeit – nicht nur Medien und aufgebrachte Bürgerinnen und Bürger, sondern auch Politiker vom Landrat bis zum Bundeskanzler³¹⁹ – geht mit der Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG als einem der wichtigsten Grundrechte sehr sorglos um und

³¹⁸ Quellen: 1996-2002: Kinzig, Jörg: Die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung für Jugendliche; in: ZJJ, 3/2008, S. 245-250, hier Schaubild 3, S. 248; ab 2003: Statistisches Bundesamt; in: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,Warenkorb.csp> (Abruf: 19.3.2010).

³¹⁹ S. das 2001 von der Bild am Sonntag geführte Interview mit dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, der für Sexualstraftäter ein „Wegschließen – und zwar für immer!“ forderte; in: Bild am Sonntag vom 8.7.2001, S. 3.



fordert für Kinderschänder nach spektakulären Kindermordprozessen,³²⁰ aber auch für Asylbewerber und jugendliche Straftäter: „Weg sperren“.³²¹ Die Frage muss erlaubt sein, ob es sich die Politik mit dieser Form der „populistischen Gesetzgebung“,³²² die nur Verschär-

³²⁰ Vgl. Revisionsentscheidungen des BGH im Dreifachmord von „Overath“ (Beschluss vom 23.11.2005 – 2 StR 319/05), im Mordfall „Levke und Felix“ (Beschluss vom 20.12.2005 – 2 StR 405/05), im Mordfall „Carolin“ (Beschluss vom 9.5.2006 – 4 StR 105/06) und im Mordfall „Mitja“ (Beschluss vom 3.3.2008 – 5 StR 9/08). Aufzählung nach Kett-Straub, Gabriele: Die Kombination von lebenslanger Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung; in: Goltdammer's Archiv für Strafrecht (GA) 10/2009, 586-602; hier Fn. 1 auf S. 586.

fung kennt und ihre rechtsprechende Zustimmung fordert, nicht allzu leicht macht und in Zukunft das Tor für willkürliche freiheitsentziehende Maßnahmen immer weiter öffnet. Sind die Straftäter (die hier zur Debatte stehenden Straftäter sind Kriminelle, keine Terroristen) seit dem Elften September gefährlicher geworden, sodass es notwendig ist, nachträglich die Sicherungsverwahrung auch für Jugendliche und Ersttäter zu verlängern? Reicht es nicht aus, die Führungsaufsicht, die gesetzlich nach § 67d Abs. 2 Satz 2 StGB selbst dann eintritt, wenn zu erwarten ist, dass der Untergebrachte außerhalb des Maßregelvollzugs keine rechtswidrigen Taten mehr begehen wird, so durch-

-
- 321 Pawlak, Carin: Kinderschänder für immer wegsperren?, FOCUS-Reportage vom 15.4.2007; in: www.focus.de/panorama/welt/focus-reportage_aid_53599.html (Abruf: 14.3.2010); Völker, Michael: Umgang mit Asylwerbern: Wegsperren, Kommentar in [derStandard.at](http://derstandard.at/1265828183575/) vom 10.2.2010; in: <http://derstandard.at/1265828183575/> (Abruf: 14.3.2010); Wermser, Jürgen: Wegsperren für immer? Das BGH-Urteil zur Sicherungsverwahrung für Jugendliche, Kommentar im Deutschlandfunk [dradio.de](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/kommentar/1142503/) vom 13.3.2010; in: www.dradio.de/dlf/sendungen/kommentar/1142503/ (Abruf: 14.3.2010); van der Kraats, Marion: Wegsperren erlaubt. Auch jugendliche Kriminelle dürfen für immer hinter Gitter geschickt werden, Hintergrundbericht in Frankfurter Neue Presse vom 10.3.2010; in: www.fnp.de/fnp/welt/hintergrund/rmn01.c.7397578.de.htm (Abruf: 14.3.2010). Kritisch dazu z. B. Greiner, August: Wegschließen und zwar für immer? Anmerkungen zur Debatte über die Sicherungswahrung von Sexualstraftätern; in: *Kriminalistik (Kr)* 10/2001, S. 650-651; Rautenberg, Erardo Christoforo: Wegschließen für immer!?, in: *NJW* 36/2001, S. 2608-2610; Hudemann, Steffen: Wegsperren und zwar für immer? Vom Umgang mit Sexualverbrechern nach der Haft; in: *Der Tagesspiegel Online* vom 3.2.2007; in: www.tagesspiegel.de/weltspiegel/Welt;art118,1888468 (Abruf: 16.3.2010); Böllinger, Lorenz: Gefährlichkeit als iatrogene Krankheit. Die Sicherungsverwahrung befördert, wovor sie vorgibt zu schützen; in: *vorgänge* Nr. 178: *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik: Vom Rechtsstaat zur Sicherheitsgesellschaft*, 46. Jg., H. 2/2007, S. 73-82.
- 322 Stratenwerth, Günter: Lebenslängliche Verwahrung; in: *NK*, 1/2008, S. 23-24, hier S. 24 für gesetzliche Maßnahmen zur Sicherungsverwahrung in der Schweiz.

zuführen, dass sie die anschließende Kontrolle von als „notorisch gefährlich“ eingestuften Straftätern gewährleisten kann?

Die politischen Prognosen für die Sicherungsverwahrung zielen weiterhin auf Verschärfung: Wie schon im Koalitionsvertrag vereinbart soll es politisches Ziel sein, „Schutzlücken“ zu schließen, ohne dafür den Ausnahmecharakter der freiheitsentziehenden Sicherungsverwahrung aufzugeben.³²³ „Unionspolitiker wie Bayerns Innenminister Joachim Herrmann (CSU) fordern schon lange, dass Sicherungsverwahrung stets anwendbar sein muss, wenn ein Täter als weiterhin gefährlich gilt – unabhängig davon, wie oft er schon straffällig war und wann die Gefährlichkeit erkennbar wurde. Ein derart lückenloser Schutz dürfte die Zahl der vorsorglich Inhaftierten weiter vervielfachen“.³²⁴ Eine permanente Kollision mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg scheint dadurch vorprogrammiert, wenn nicht neue gesetzliche Wege eine geeignete Lösung bringen. In der Diskussion steht zum Beispiel die sog. „Präventionshaft“.

4.4.2.2 Die „Präventionshaft“ als Instrument zur Harmonisierung menschenrechtlicher Standards in Deutschland und Europa

Ein Ausweg scheint die Präventionshaft zu sein, welche die Regierungskoalition ebenfalls verstärkt in Angriff nehmen will. Denn das Dilemma, Sicherungsverwahrung mal als „Strafe“ anzusehen, wie es das EGMR in seinem Urteil vertritt, und mal als eine rein präventive

323 Darmstadt, Thomas: Das Böse und die Sühne, Kommentar zur Sicherungsverwahrung auf Spiegel Online vom 19.1.2010; in: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,672471,00.html (Abruf 14.3.2010).

324 Rath, Christian: Koalition will Präventionshaft ausweiten, Kommentar zur Reform der Sicherungsverwahrung in taz.de vom 15.1.2010; in: www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/koalition-will-praeventionshaft-ausweiten/ (Abruf: 14.3.2010); vgl. auch Pollähne, Helmut: Über parlamentarische Wegschließer und Menschheitsretter: Maßnahmengesetzgebung zur Sicherungsverwahrung; in: Grundrechte-Report 2008, S. 153-157.

Maßnahme, deren Zweck es nicht ist, begangenes Unrecht zu sühnen, sondern die Allgemeinheit vor dem Täter zu schützen, wie es in der Entscheidung des BVerfG zum Ausdruck kommt, könnte sich möglicherweise auflösen lassen, indem die Sicherungsverwahrung aus dem StGB und dem StVollzG verbannt und in ein neues präventives Schutzgesetz aufgenommen würde, das in Ausfluss aus Art. 104 GG selbstverständlich bestimmt, dass die Sicherungsverwahrung unter Richtervorbehalt steht.

Durch diesen „Kunstgriff“ würde tatsächlich aber nur oberflächlich das Problem des Rückwirkungsverbots nach Art. 103 Abs. 2 GG und Art. 7 Abs. 1 EMRK gelöst. Die Änderung würde zwar mit dem deutschen Verfassungsrecht problemlos vereinbar sein, weil sich ja an der jetzt schon von den weitaus meisten Juristen vertretenen Meinung nichts ändern würde, dass die Sicherungsverwahrung eine Präventionshaft ist. Eine Vereinbarkeit mit dem Recht der EMRK lässt sich dagegen aber nicht herstellen: Denn nach Art. 5 Abs. 1 EMRK sind die Fälle, in denen das Recht auf Freiheit und Sicherheit durch freiheitsentziehende staatliche Maßnahmen eingeschränkt werden darf, abschließend unter Art. 5 Abs. 1 lit. a-f EMRK aufgezählt und lauten:

- a wenn er rechtmäßig nach Verurteilung durch ein zuständiges Gericht in Haft gehalten wird;
- b wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird wegen Nichtbefolgung eines rechtmäßigen Gerichtsbeschlusses oder zur Erzwingung der Erfüllung einer durch das Gesetz vorgeschriebenen Verpflichtung;
- c wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, sofern hinreichender Verdacht dafür besteht, dass der Betreffende eine strafbare Handlung begangen hat, oder begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung oder an der Flucht nach Begehung einer solchen zu hindern;
- d wenn es sich um die rechtmäßige Haft eines Minderjährigen handelt, die zum Zwecke überwachter Erziehung angeordnet ist, oder

- um die rechtmäßige Haft eines solchen, die zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Behörde verhängt ist;
- e wenn er sich in rechtmäßiger Haft befindet, weil er eine Gefahrenquelle für die Ausbreitung ansteckender Krankheiten bildet, oder weil er psychisch krank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist;
 - f wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, um ihn daran zu hindern, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen oder weil er von einem gegen ihn schwebenden Ausweisungs- oder Auslieferungsverfahren betroffen ist.

Danach kämen für die Sicherungsverwahrung allenfalls die Einschränkungen der Vorschriften nach lit. a, c und e in Betracht. Für den Fall nach lit. a müsste der Begriff der „Verurteilung“ so weit ausgelegt werden, dass auch Richtervorbehalte außerhalb von Strafverfahren darunter fallen. Dies würde aber vom EGMR schon deshalb gekippt, weil das Gericht in Fällen des lit. a von einem „Strafurteil“ ausgeht, bei dem die Schuld des Betroffenen an einer Straftat festgestellt wurde.³²⁵

Es könnte aber nach Art. 5 Abs. 1 lit. c, 2. Alt. EMRK die Haft einer Person gerechtfertigt sein, „wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass es notwendig ist, sie an der Begehung einer Straftat zu hindern“. Allerdings erfordert die Rechtsprechung des EGMR in diesen Fällen, dass die in Rede stehenden Straftaten hinreichend konkret und spezifisch sein müssen, insbesondere hinsichtlich des Orts und der Zeit ihrer Begehung sowie ihrer Opfer. Reine Risikoprognosen fallen daher nicht unter Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK.³²⁶

Als letzte Möglichkeit bleibt noch die Prüfung, ob Betroffene einer freiheitsentziehenden Sicherungsverwahrung nach Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK als „psychisch krank“ eingestuft werden können. Grundsätzlich können im Einzelfall bestimmte Straftäter zwar die Bedingungen

³²⁵ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 96, Rdnr. 105 f.

³²⁶ EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 102, Rdnr. 113.

für das Vorliegen dieses Haftgrundes für die Sicherungsverwahrung erfüllen. Das EGMR stellt jedoch auch fest, dass nicht jede Gefährlichkeit als „psychisch krank“ zu werten ist, weil dann eine volle Schuldfähigkeit des Täters nicht mehr vorliegen kann. Deshalb kann eine Freiheitsentziehung in Form einer „Präventionshaft“ auch nicht nach Art. 5 Abs. 1 lit. e EMRK automatisch gerechtfertigt werden.³²⁷

Damit erscheint eine neu gesetzlich bestimmte „Präventionshaft“ keine hinreichende Lösung zu sein, sodass an Stelle einer juristischen eine politische Lösung gefunden werden muss. Diese kann nur darauf zielen, den aus einem Sicherheitswahn geborenen „Opferschutz“ nicht zu überziehen.

4.4.2.3 „Abschied vom Sicherheitswahn“³²⁸

Deutschland versteht sich als freiheitlicher Verfassungsstaat, den nicht nur demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien, sondern „vor allem anderen die Gewährung bestimmter Freiheits- und Gleichheitsrechte aus[zeichnen]“.³²⁹ Diese Freiheitsgewährleistungen sind aber nur möglich, wenn Toleranz als Bürgertugend anerkannt ist. Denn das Gewährleisten von Freiheit erbringt automatisch eine enorme Vielzahl an Unterschiedlichkeit der Einstellungen, Lebensstile und Wertmaßstäbe, die immer dann, wenn sie aufeinanderprallen, wechselseitig als mehr oder weniger unerträgliche Zumutung empfunden wird.³³⁰ Für die im Staat Verantwortlichen ergibt sich daraus notwendig, eine solche Toleranz von den Bürgerinnen und Bürgern einzufordern. Insofern müssen auch Angehörige von Opfern ertragen, dass Tätern, die

327 EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 103, Rdnr. 114.

328 Vgl. zur Überschrift: Kreuzer, Arthur: Soforthilfe in jedem Fall. Demnächst müssen gefährliche Gefangene freigelassen werden – Was tun?; in: FAZ vom 11.3.2010, S. 8.

329 Dreier, Horst: Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung; in: Rechtswissenschaft (RW), 1/2010, S. 11-38, hier S. 13.

330 Dreier, Horst: Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung; in: Rechtswissenschaft (RW), 1/2010, S. 11-38, hier S. 37.

größte Schuld auf sich geladen haben, die Chance zur Freilassung verbleiben muss.³³¹ Denn gerichtliche Kontrollinstanzen wie BGH, BVerfG und EGMR können alleine den „Sicherheitswahn“ nicht begrenzen. Hier sind die Bürgerinnen und Bürger selbst gefragt.³³²

Die Sicherungsverwahrung wird in der Öffentlichkeit stets mit Sexualstraftätern in Zusammenhang gebracht. Tatsächlich aber trifft sie auch andere Straftäter, denn nach § 66 Abs. 1 Nr. 3 StGB geht es bei den Straftaten, die zur Sicherungsverwahrung führen können, nicht nur um Sexualdelikte. Vielmehr ordnet das Gericht neben der Strafe die Sicherungsverwahrung an, wenn die „Gesamtwürdigung des Täters und seiner Taten ergibt, dass er infolge eines Hanges zu erheblichen Straftaten, namentlich zu solchen, durch welche die Opfer seelisch oder körperlich schwer geschädigt werden *oder schwerer wirtschaftlicher Schaden* angerichtet wird, für die Allgemeinheit gefährlich ist“.³³³ Daher trifft eine Sicherungsverwahrung nicht nur Sexualstraftäter und Mörder, sondern auch andere Straftäter, wie etwa Diebe und Räuber, die vermehrt jahrzehntelang in Sicherungsverwahrung einsitzen.³³⁴ Ihre Entlassungsprognose hängt an seidenen Fäden: Aus einem die Entlassung ablehnenden Gutachten für einen Sicherungsverwahrten, der wegen schweren Raubs verurteilt worden war:

„Die Entscheidung, von der Gesellschaft vereinbarte Regeln konsequent einzuhalten, scheint bei ihm zu diesem Zeitpunkt noch nicht ge-

331 Vgl. Kett-Straub, Gabriele: Die Kombination von lebenslanger Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung; in: GA 10/2009, 586-602; hier S. 602.

332 Vgl. dazu Pollähne, Helmut: Und verwahre uns vor dem Bösen ... Die Renaissance der Sicherungsverwahrung; in: Grundrechte-Report 2007, S. 69-74; hier S. 73.

333 Hervorhebung nicht im Original.

334 Z. B. Klaus Witt, verurteilt wegen schweren Raubs zu viereinhalb Jahren Gefängnis und bereits seit 11 Jahren im Vollzug, in der ZDF-Sendung ML Mona Lisa: Pecoraro, M. / Pecher, K.: Für immer weggesperrt?; in: ZDF-Sendung ML Mona Lisa vom 14.3.2010; <http://monalisa.zdf.de/ZDFde/inhalt/21/0,1872,8050357,00.html> (Abruf: 20.3.2010).

fallen zu sein, was er deutlich mit der Mitteilung dokumentierte, auch in Zukunft bei Rot die Straße zu überqueren“.³³⁵

Wenn bei einem Räuber die Prognose bereits so ausfällt, dass sie aufgrund einer fragwürdigen Begründung zu weiterem Freiheitsentzug von mindestens zwei Jahren – bis zur nächsten Prognose³³⁶ – führt und die Sicherungsverwahrung nicht beendet, welcher Gutachter wird dann einem Mörder oder Sexualstraftäter eine positive Prognose aussprechen, wenn auch nur die geringste Gefahr eines Rückfalls besteht, der niemals völlig ausgeschlossen werden kann und bei dessen Eintreten der Gutachter zur Rede gestellt wird?³³⁷

335 Pecoraro, M. / Pecher, K.: Für immer weggesperrt?; in: ZDF-Sendung ML Mona Lisa vom 14.3.2010; <http://monalisa.zdf.de/ZDFde/inhalt/21/0,1872,8050357,00.html> (Abruf: 20.3. 2010).

336 Vgl. dazu Eisenberg, Ulrich: Zur (Nicht-)Geeignetheit psychiatrischer Gutachten vor Anordnung nachträglicher Sicherungsverwahrung: zugleich Besprechung von BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 04.12.2008 – 2 BvR 2333/08; in: DRiZ, 87 2009, 7, S. 219-222; Nowara, Sabine. Die Begutachtung zur Frage der Sicherungsverwahrung bzw. nachträglichen Sicherungsverwahrung; in: Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins / Detter, Klaus / Herdegen, Gerhard / Meyer-Goßner, Lutz u.a. (Hg.): Strafverteidigung im Rechtsstaat. 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins, 2009, S. 713-720.

337 Vgl. „Tab. 2: Delikte bei Verurteilung zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung und Strafmaß“ bei Alex, Michael: Nachträgliche Sicherungsverwahrung – eine empirische erste Bilanz; in: (NK), 4/2008, S. 150-153, hier S. 151, in der die Einschätzung der Gefährlichkeit der Täter durch die Gutachter regelmäßig – selbst bei einem Strafmaß von (nur) 4 Monaten – „hoch“ ausfällt. Alex kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, dass 85 % der in Deutschland vermeintlich gefährlichen Gefangenen/Patienten unnötig untergebracht sind: ebd. S. 152. Vgl. Pollähne, Helmut / Rode, Irmgard (Hg.): Probleme unbefristeter Freiheitsentziehungen: lebenslange Freiheitsstrafe, psychiatrische Unterbringung, Sicherungsverwahrung, Berlin 2009.

Grundrechte schützen nicht nur potenzielle Opfer, sondern auch Täter. Es ist daher notwendig, die Sicherungsverwahrung als „strafähnliche Maßnahme“ auch in Deutschland (endlich) wie eine „Strafe“ zu behandeln und sie dem absoluten Rückwirkungsverbot des Art. 103 Abs. 2 GG zu unterwerfen. Dadurch würde keineswegs zugunsten eines „Täterschutzes“ der „Opferschutz“ auf der Strecke bleiben. Denn außer durch die Maßnahme des Wegsperrens, die ganz erheblich die Betroffenen belastet, bleiben zugunsten des „Opferschutzes“ mindestens gleichwertig Maßnahmen zur Verstärkung der Führungsaufsicht sowie Anstrengungen bei der vorsorglichen Resozialisierung durch ausreichende psychologische Betreuung speziell für die Bedürfnisse von Häftlingen in der Sicherungsverwahrung bestehen.³³⁸ Ferner können die Familie, Verwandte und Freunde dazu beitragen, die Aufnahme und Betreuung von Sicherungsverwahrten nach ihrer Entlassung aus dem Verwahrvollzug mit zu organisieren, sodass Vollstreckungsgerichte, Führungsaufsicht und Polizei gemeinsam sich daran machen, angemessene individuelle Konzepte für gerichtliche Auflagen für entlassene Sicherungsverwahrte zu entwickeln.³³⁹ Dieser Weg verhindert gesellschaftlichen Ausschluss und dürfte auch die immer dann auftretende Angsthysterie verhindern, wenn gefährlichen Straftätern der Gefängnisausbruch gelingt.³⁴⁰

338 Konkrete Vorschläge bei Bartsch, Tillmann / Kreuzer, Arthur: Auswirkungen stetiger Verschärfungen der Sicherungsverwahrungsvorschriften auf den Straf- und Maßregelvollzug; in: StV 1/2009, 53-56; hier S. 56.

339 Kreuzer, Arthur: Soforthilfe in jedem Fall. Demnächst müssen gefährliche Gefangene freigelassen werden – Was tun?; in: FAZ vom 11.3.2010, S. 8; Rotthaus, Karl Peter: Ein ungewöhnlicher Weg zur Wiedereingliederung gefährlicher Sexualstraftäter: Die Circles of Support and Accountability; in: BewHi, 2/2009, S. 186-200.

340 Vgl. Graebisch, Christine: Der Gesetzgeber als gefährlicher Wiederholungstäter: empirische Erkenntnis über Kriminalprävention und Kriminalprognose im Recht der Sicherungsverwahrung sowie bei der ausländerrechtlichen Ausweisung; in: Müller, Henning Ernst / Sander, Günther M. / Válková, Helena (Hg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag, München 2009, S. 725-740.

4.5 Politische Dilemmata auf der Suche nach einer gesetzlichen Lösung

Am 1. Juli 2010 fasste der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP sowie der SPD und von Bündnis 90 / Die Grünen eine erste Entscheidung bezüglich der nachträglichen Sicherungsverwahrung: Es wurde beschlossen, dass der Bundesgerichtshof über die weitere Unterbringung von Straftätern in der Sicherungsverwahrung oder in einer psychiatrischen Klinik die letzte Entscheidung hat, damit es nicht passiert, dass verschiedene Oberlandesgerichte bei der Frage, ob die Sicherungsverwahrung zu beenden ist oder nicht, zu unterschiedlichen Entscheidungen kommen.³⁴¹

Denn immerhin „eine Zahl von insgesamt gut 80 Personen“³⁴² sind noch von dem Urteil des EGMR betroffen. Durch die Vorlage an den BGH soll – als erster Schritt – eine einheitliche Rechtsprechung erzielt werden. Auch wenn diese Einheitlichkeit auf Kosten der Freiheit der Person der Sicherungsverwahrten geht, weil durch die Vorlagepflicht beim BGH das Gerichtsverfahren länger dauert, sieht die Koalition sie als notwendige Voraussetzung.³⁴³ Das Ende der Diskussion ist damit aber noch nicht erreicht, denn insbesondere die Koalitionsparteien sind in einen heftigen Streit geraten, welche Lösung bei der Überwachung freikommender Gewaltverbrecher anzustreben sei, ohne dass ein Konsens möglich erscheint.

341 BT-Drs. 17/2350; vgl. Bode, Bernard: Bei Sicherungsverwahrung Bundesgerichtshof letzte Instanz; in: Das Parlament Nr. 27 vom 5.7.2010, S. 7; Meldung des BMJ vom 29.7.2010: Sicherungsverwahrung: Justizministerin sorgt für einheitliche Rechtsprechung“; unter www.bmj.bund.de (Abruf 7.8.2010).

342 „Fragen und Antworten zur Sicherungsverwahrung“; Pressemitteilung des BMJ ohne Datum unter [www.bmj.bund.de/enid/ 7345baea 9eec7 f9445 457 8075801d3ef,0/Sicherungsverwahrung/Fragen_und_Antworten_zur_Sicherungsverwahrung_1qz.html](http://www.bmj.bund.de/enid/7345baea9eec7f94454578075801d3ef0/Sicherungsverwahrung/Fragen_und_Antworten_zur_Sicherungsverwahrung_1qz.html), Nr. 4 (letzter Abruf 7.8.2010).

343 Bode, a. a. O. (Fn. 117), S. 7, der die Parteilinien in dieser Frage wiedergibt.

Bayerns Innenminister Joachim Herrmann (CSU) kritisierte am 7. August 2010 scharf die Haltung der Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), dass freikommende Schwerstkriminelle nach ihrer Entlassung *nachträglich* nur freiwillig in Sicherungseinrichtungen untergebracht werden dürften. „Das kann ja wohl nicht ernst gemeint sein“, sagte Herrmann. „Ein nicht therapierbarer gefährlicher Gewaltverbrecher gehört hinter Schloss und Riegel. Die Bürgerinnen und Bürger müssen vor solchen unberechenbaren Straftätern geschützt werden.“ „Es komme ‚überhaupt nicht infrage‘, sie im Rahmen freiwilliger Programme auf ihre Entlassung vorzubereiten, nur weil dem Gesetzgeber keine Lösung dazu einfalle. ‚Ich kann nach wie vor nicht verstehen, dass die Bundesjustizministerin die nachträgliche Sicherungsverwahrung ohne Not opfern will‘, sagte der CSU-Politiker. „Ich bleibe dabei: Wir brauchen die nachträgliche Sicherungsunterbringung. Es ist unverantwortlich, hoch gefährliche und rückfallgefährdete Sexualstraftäter freizulassen, obwohl anerkannte Gutachter deren Gefährlichkeit im Strafvollzug erkannt haben und die Begehung weiterer Straftaten als nahezu sicher prognostizieren“.³⁴⁴

Die CDU/CSU möchte per Gesetz eine „Sicherungsunterbringung“ in eigenständigen Häusern außerhalb von JVA einführen und dort auch die gerade aus der Sicherungsverwahrung Entlassenen wieder inhaftieren.³⁴⁵ Für die entlassenen Altfälle darf aber keine neue Vorsorgehaft eingeführt werden, weil – wie es sich aus dem EGMR-Urteil ergibt – die EMRK präventive Haft nur erlaubt, wenn die Begehung *konkret geplanter* Straftaten verhindert werden soll. Dennoch eröffnete Bundesinnenminister Thomas de Maizière (CDU) in der Bild-Zeitung: „Wir brauchen für diese Menschen, die für schwerste Strafta-

344 Süddeutsche Zeitung: „Heftiger Streit über Sicherungsverwahrung“, in: SZ-Online vom 7.8.2010, <http://news.ticker.sueddeutsche.de/list/id/1024721> (Abruf 7.8.2010).

345 Gröhe, Herrmann: „Der Schutz der Bürger geht vor“, Namensbeitrag des CDU-Generalsekretärs im Hamburger Abendblatt vom 6.8.2010, abgedruckt auf der Website der CDU, www.cdu.de/archiv/2370_31393.htm (Abruf 7.8.2010).

ten verurteilt worden sind, ihre Strafe abgesessen haben und trotzdem weiter gefährlich sind, eine neue Form der Unterbringung: nicht Gefängnis, aber auch keine Luxuseinrichtung. Aber etwas, wo diese Personen leben können – und weggeschlossen bleiben. Damit sie niemanden gefährden können. Derzeit arbeiten wir daran, dafür die Rechtsgrundlagen zu schaffen“.³⁴⁶ Siegfried Kauder, MdB (CDU), der Vorsitzende des Rechtsausschusses, setzt dafür schon Maßstäbe: „Die Begrenzung der Sicherungsverwahrung auf Gewalt- und Sexualstraftäter und der Verzicht auf die Möglichkeit, die Sicherungsverwahrung während des Strafvollzugs anzuordnen, auch wenn dies im Strafurteil nicht vorbehalten ist, sind nicht im Interesse der Sicherheit der Bevölkerung“.³⁴⁷ Für dieses „Begehren“ wird sich eine Rechtsgrundlage, die nicht gegen die EMRK verstößt, (auch) nach Ansicht von Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP) nicht finden lassen, da ein neues Strafgesetz mit entsprechendem Inhalt wieder – wie vom EGMR kritisiert – gegen das Rückwirkungsverbot verstoßen würde.³⁴⁸

Da für Gesetze zur Gefahrenabwehr die Länder zuständig sind, müssen auch die Innenminister der Bundesländer mit an den Verhandlungstisch, was die Lösungsfindung nicht vereinfacht. Das Bund-Länder-Fachgespräch zur Sicherungsverwahrung vom 6. August 2010 soll ergeben haben, dass die Mehrheit der Länder die Justizministerin

346 Thewalt, A. / Kleine, R.: Bild-Interview mit Innenminister de Maizière: Warum dürfen bei uns Schwer-Verbrecher frei herumlaufen?; in: Bild.de vom 3.8.2010, www.bild.de/BILD/politik/2010/08/04/innenminister-thomas-de-maiziere/interview-schwererbrecher-frei.html (Abruf 7.8. 20 10).

347 Bode, Bernard: Fünf Fragen zur: Sicherungsverwahrung (an Siegfried Kauder); in: Das Parlament – Nr. 34/35 v. 23.8.2010, S. 15.

348 Rath, Christian: Die Koalition streitet über die Sicherungsverwahrung, in: Badische Zeitung Online vom 7.8.2010, www.badische-zeitung.de/nachrichten/deutschland/die-koalition-streitet-ueber-die-sicherungsverwahrung--33998920.html (Abruf 7.8.2010).

von der FDP unterstützt.³⁴⁹ Diese will die Sicherungsverwahrung künftig auf Sexual- und Gewalttäter beschränken und notorische Diebe und Betrüger ganz ausschließen. Außerdem soll die 2004 eingeführte Möglichkeit der *nachträglichen* Sicherungsverwahrung abgeschafft werden.³⁵⁰ Vielmehr soll die Sicherungsverwahrung nur noch dann möglich sein, wenn sie schon im Urteil *vorbehaltlich* vorgesehen war. Ferner sollen Täter, die aus der Sicherungsverwahrung entlassen werden, künftig mit elektronischen Fußfesseln überwacht werden.³⁵¹ Die CDU/CSU will hingegen an der nachträglichen Sicherungsverwahrung festhalten und sieht zu ihr keine Alternative.³⁵²

4.6 Zusammenfassung und Prognose

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die nachträgliche Sicherungsverwahrung vor allem deshalb Probleme bereitet, weil sie in der deutschen Justiz – anders als beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und selbstverständlich bei den Betroffenen selbst – nicht als „Strafe“ anerkannt wird, obwohl die Sicherungsverwahrung nach den gesetzlichen Bestimmungen im StGB und im StVollzG im Einzelfall an die Schuld des Täters anknüpft.

349 Grundmann, Birgit: Sicherungsverwahrung: Mehrheit der Länder unterstützt die Bundesjustizministerin, Pressemitteilung des BMJ vom 6.8.2010, unter www.bmj.bund.de (Abruf 7.8.2010).

350 Rath, a. a. O. (Fn. 124).

351 So der parlamentarische Staatssekretär im Justizministerium, Max Stadler, in den Tagesthemen: Debatte über Sicherungsverwahrung; in: tagesschau.de vom 7.8.2010, www.tagesschau.de/inland/sicherungsverwahrung142.html (Abruf 7.8.2010); vgl. auch Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine: Neuordnung der Sicherungsverwahrung; Pressemitteilung des BMJ vom 9.6.2010 unter www.bmj.bund.de (Abruf 7.8.2010).

352 So – wie auch schon Siegfried Kauder, MdB (CDU) als Vorsitzender des Rechtsausschusses – der innenpolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag, Hans-Peter Uhl, gegenüber der Nachrichtenagentur ddp: Zitiert nach tagesschau.de vom 7.8.2010, www.tagesschau.de/inland/sicherungsverwahrung142.html (Abruf 17.9.2010).

Allein dies lässt die Auffassung von Bundesverfassungsgericht und der übrigen deutschen Rechtswissenschaft bezweifeln, dass Sicherungsverwahrung eine *reine* Präventionsmaßnahme darstelle. Auch Strafen sind nicht nur Sühne, sondern sollen präventiv Täter von der nochmaligen Begehung von Straftaten abhalten. Daher überlappen sich die Ziele dieser Sanktionen teilweise. Schließlich kann die Sicherungsverwahrung, die eindeutig ein Element der Abschreckung beinhaltet, aufgrund ihrer unbegrenzten Dauer sehr wohl als zusätzliche Bestrafung für eine von der betreffenden Person begangenen Straftat verstanden werden. Jedenfalls kann das Ziel der Vorbeugung auch mit einem Strafzweck vereinbar sein und gerade als ein konstituierendes Element des Begriffs der Bestrafung angesehen werden. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Verfahren, die mit der Schaffung und Umsetzung von Anordnungen der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung verbunden sind, von den erkennenden Strafgerichten bestimmt werden. Ebenso wird ihre Vollstreckung von den Vollstreckungsgerichten, die ebenfalls Teil der Strafrechtspflege sind, in einem gesonderten Verfahren festgelegt.

Seit Jahren ist der Gesetzgeber in eine selbst gestellte Falle gelaufen, indem er – getrieben von einer populistischen Öffentlichkeit, die nach immer härterem Durchgreifen schrie, – die Sicherungsverwahrung permanent verschärfte. Wenn dann nach § 67d Abs. 2 Satz 1 StGB die Aussetzung der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung zur Bewährung die gerichtliche Feststellung voraussetzt, dass keine Gefahr mehr dafür besteht, dass der Untergebrachte weitere (erhebliche) Taten begehen wird, ist gerade unter dem Druck des fordernden „Heulens des Boulevards“³⁵³ eine „unendliche“ Sicherungsverwahrung praktisch vorprogrammiert. Denn: „Es kann unmöglich mit hundertprozentiger Sicherheit vorhergesagt werden, ob eine Person tat-

³⁵³ Käppner, Joachim: „Sollen wir sie alle nach Helgoland bringen?“; in: Süddeutsche Zeitung Nr. 150 vom 3./4. Juli 2010, S. V2/1.

sächlich rückfällig wird“.³⁵⁴ So erstaunt es auch nicht, dass der im Urteil des EGMR genannte Beschwerdeführer sich bis dahin mehr als dreimal so lange in der Sicherungsverwahrung befand wie seine Freiheitsstrafe andauerte. Daher ist gerade die Sicherungsverwahrung eine der schwersten Sanktionen, die das deutsche Strafgesetzbuch verhängen kann.

Die gesellschaftliche Entwicklung, insbesondere deren sozialer Weg, wird zeigen, welche Probleme notorisch gefährliche Straftäter in der Zukunft bereiten werden; es ist jedenfalls nicht damit zu rechnen, dass das Bundesverfassungsgericht von seiner Linie abrückt und Sicherungsverwahrungen als „Strafe“ anerkennt, wenn sich nicht die Gesetzeslage grundsätzlich ändert. Der Gesetzgeber muss erkennen, dass die Forderung nach immer mehr gesetzlichen Verschärfungen niemals befriedigen wird können.³⁵⁵ Die Bürgerinnen und Bürger müssen verinnerlichen, dass es eine vollkommene Sicherheit nicht gibt.

354 Thomas Hammarberg im Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarats, Nr. 203; in: EGMR Nr. 19359/04 (5. Kammer) – Urteil vom 17. Dezember 2009 (Fn. 39), Nr. 76, Rdnr. 72.

355 Käppner, a. a. O. (Fn. 129).

5 Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und von Piraterie auf den Weltmeeren im Rahmen von Seevölker- und Verfassungsrecht

5.1 Einleitung zur Pirateriebekämpfung auf den Weltmeeren

Betrachtet man die Entwicklung der letzten Jahre wie sie in den Medien dargestellt wird, ist Piraterie eine der größten Gefahren für die internationale Handelsschifffahrt. Verschiedene Organisationen überwachen weltweit die Wasserstraßen und Fälle von Piraterie und informieren Kapitäne und Reeder über die aktuelle Sicherheitslage. Zu diesen Organisationen gehören die International Chamber of Commerce (ICC)³⁵⁶ und die International Maritime Organization (IMO).³⁵⁷ Ihre Listen von Übergriffen sind lang. Haupteinsatzgebiet der Räuberbanden ist der Raum West- und Ostafrika sowie Südostasien. Gerade in Küstennähe häufen sich jedes Jahr Übergriffe durch technisch zum Teil sehr gut ausgerüstete Banden. Allein im Jahr 2006 gab es 239 Überfälle,³⁵⁸ zu denen u. a. der Beitrag von Michael Stehr informiert.³⁵⁹

Der Deutsche Bundestag hat am 19. Dezember 2008 beschlossen, dass sich Deutschland an der ersten maritimen Anti-Piraterie-Mission der Europäischen Union (EU) beteiligen wird, die unter dem Namen „NAVFOR / Operation ATALANTA“ firmiert und darauf zielt, die Piraten am Horn von Afrika und im Seegebiet bis zu 500 Seemeilen

356 Im Internet zu erreichen unter www.iccwbo.org.

357 Im Internet zu erreichen unter www.imo.org.

358 Vgl. Bundeswehr-Marine (Hg.): Piraterie – Aktuelle Gefahren und Ereignisse, in: www.marine.de (Abruf 9.3.2009).

359 Vgl. Stehr, Michael: Piraterie – Gefahr für die Seehandelswege und die globale Wirtschaft; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Bd 2: Internationalisierung, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 2011, S. 99 ff.

vor der Küste Somalias und seiner Nachbarländer abzuschrecken und die Seeräuberei einzudämmen. „Vorrangig werden die Schiffe für das Welternährungsprogramm (WEP) geschützt, darüber hinaus auch andere Schiffe mit humanitären Hilfsgütern, Schiffe unter EU-Flagge, Schiffe teilnehmender Nationen und andere Fahrzeuge im Rahmen vorhandener Möglichkeiten“.³⁶⁰ Dass vorrangig WEP-Schiffe geschützt werden, hat folgenden Hintergrund: Mehr als ein Drittel der Bevölkerung Somalias, rund 3,2 Mio. Menschen, sind hilfsbedürftig. Für sie stellt das WEP Hilfsmittel zur Verfügung die vor allem auf dem Seeweg angeliefert werden. Deutschland nimmt mit der Fregatte „F 209 Rheinland-Pfalz“ vor der Küste Somalias als eines von neun Mitgliedstaaten der EU u. a. neben Frankreich, Griechenland, Niederlande und Portugal an dieser Operation teil, die vorerst bis Mitte Dezember 2009 angesetzt ist. Rechtlicher Hintergrund für ein internationales Engagement im Bereich der Bekämpfung der Seeräuberei sind das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (VN) vom 10. Dezember 1982 (SeeRÜbk)³⁶¹ sowie die Resolutionen 1814 (2008) vom 15. Mai 2008, 1816 (2008) vom 2. Juni 2008, 1838 (2008) vom 7. Oktober 2008, 1846 (2008) vom 2. Dezember 2008 und nachfolgende Resolutionen des Sicherheitsrates der VN in Verbindung mit der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP des Rates der EU vom 10. November 2008.³⁶² Damit scheint nur der Rechtsrahmen gesteckt zu sein, denn faktisch sind noch weitere Fragen offen: Was ist Piraterie? Wer ist zuständig, Bundeswehr oder Bundespolizei? Welche Bedingungen stellt das Grundgesetz und das deutsche Seerecht?

5.2 Bekämpfung der Seeräuberei als Auftrag

Was ist Piraterie? Ist sie als Terrorismus einzustufen? Oder sind Piraten einfach nur Kriminelle, die man mit polizeilichen und nicht mit militärischen Mitteln bekämpfen muss?

³⁶⁰ Vgl. Bundeswehr-Marine (Hg.): Operation ATALANTA, in: www.marine.de (Abruf 9.3.2009).

³⁶¹ BGBI. 1994 II S. 1798.

³⁶² S. BT-Drs. 16/11422 vom 17.12.2008.

Nach Art. 101 SeeRÜbk bezeichnet man als Seeräuberei (= Piraterie) alle rechtswidrigen Gewalttaten oder Freiheitsberaubungen oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeugs zu privaten Zwecken begehen und die gerichtet ist auf Hoher See gegen ein anderes Schiff oder Luftfahrzeug oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes oder Luftfahrzeugs, bzw. an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, gegen ein Schiff, ein Luftfahrzeug, Personen oder Vermögenswerte. Auch freiwillige Beteiligungen und Anstiftungen, die zur absichtlichen Erleichterung solcher Handlungen durchgeführt werden, gehören nach Art. 101 SeeRÜbk zur Seeräuberei. Die systematische Kategorisierung der „Piraterie-Praxis“ hat das Piracy Reporting Center (PRC) in Kuala Lumpur (Malaysia) des International Maritime Bureau (IMB) durchgeführt. IMB teilt Piratenüberfälle zum einen ein³⁶³ in *Low-Level Armed Robbery* (LLAR). Damit werden begrifflich schnelle Überfälle in Häfen oder auf Reede zur Erbeutung von Geld und Wertsachen benannt. Dagegen werden zum anderen sorgfältig geplante Überfälle in den Küstengewässern mit schnellen Booten, automatischen Waffen und teilweise militärischem Gerät wie Panzerfäusten als *Medium-Level Armed Assault and Robbery* (MLAAR) bezeichnet. Schließlich fällt in die dritte Kategorie, die als *Major Criminal Hijack* (MCHJ) definiert wird, die Kaperung ganzer Schiffe mitsamt ihrer Ladung, wobei anschließend die Schiffe neu benannt und angestrichen, Papiere gefälscht sowie Ladung und sogar das Schiff veräußert werden.

Terroristen, insbesondere Selbstmordattentäter, werden in erster Linie an Land wahrgenommen. Hier zielen ihre mörderischen Aktivitäten auf Züge, Bahnhöfe, Marktplätze und andere von vielen Menschen gleichzeitig aufgesuchte Örtlichkeiten. Terroristen wird allgemein Pi-

³⁶³ Einzelheiten zur systematischen Einteilung der Piratenüberfälle in drei Kategorien bei Stehr, Michael: Piraterie – Gefahr für die Seehandelswege und die globale Wirtschaft; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Bd. 2: Internationalisierung, 3. Aufl., Frankfurt a.M. 2011, S. 99 ff.

raterie eher nicht zugerechnet, sondern nur den mehr oder weniger organisierten Banden, die regional oder international agieren. Tatsächlich aber haben die Akteure des internationalen Terrornetzwerks schon längst die Weltmeere als „Operationsgebiet“ für sich entdeckt. Rund um Europa sind Anschläge auf Häfen und Schiffe nichts Neues: In Erinnerung ist etwa die Kaperung des Kreuzfahrtschiffes Achille Lauro durch Palästinenser im Jahre 1985.³⁶⁴ Das international operierende Terrornetzwerk „Al Qaida“ soll nach Ermittlungen weltweit etwa 15 Schiffe im Einsatz haben, die dem Transport von Menschen und Material dienen. Durch ständiges Wechseln von Eigner, Schiffsnamen und Registrierung verwischt Al Qaida regelmäßig die Spuren.³⁶⁵

Die Sicherheit auf See ist aber nicht nur im Zusammenhang mit möglichen Terroranschlägen und sonstiger Piraterie unterschiedlichen Ausmaßes zu sehen. Auch Schiffsunglücke im Katastrophenmaßstab stellen Herausforderungen für die Gefahrenabwehr in internationalen und nationalen Gewässern dar. Hinzu treten Vorfeldaktivitäten wie etwa der Schiffstransport von Gegenständen und Gerät, die zu kriegesischen und terroristischen Zwecken missbraucht werden können (und sollen).

Die Problematik zeigt ein Zwischenfall vom Dezember 2002: Ein unbeflaggtes Schiff mit dem Namen „So San“ verließ einen Hafen in Nordkorea und steuerte die arabische Halbinsel an. Aufgrund nachrichtendienstlicher Informationen wurde vermutet, dass die „So San“ Scud-Raketen an Bord hatte. Die spanische Marine, die mit zwei Kriegsschiffen im Arabischen Meer kreuzte, wurde deshalb von den USA darum gebeten, die verdächtige „So San“ zu durchsuchen. Die Durchsuchung ergab, dass tatsächlich unter Säcken versteckt 15 komplette Scud-B-Raketen einschließlich Gefechtsköpfen lagerten. Die islamische Republik Jemen gab sich als rechtmäßige Käuferin aus und gab an, die Waffen zu Selbstverteidigungszwecken verwenden zu

364 Weitere Beispiele terroristischer Aktionen – auch von Nicht-Islamisten – bei Stehr m. w. N.

365 Vgl. Knowlton, Tom: Signs of more maritime Terror Attacks, www.sftt.org/dwa/2003/1/15/1.html (Abruf 9.3.2009).

wollen. Daher wurde die „So San“ wieder frei gegeben und erreichte mitsamt den Raketen einen jemenitischen Hafen.³⁶⁶

Dieser Vorfall hatte einerseits gezeigt, dass insbesondere von Nordkorea ausgehend der Raketenverkauf auch nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 weiter funktionierte. Zum anderen machte dieser Vorfall aber auch deutlich, dass Eingriffsmöglichkeiten gegen solche Transporte auf dem Seeweg rechtlich sehr begrenzt sind. Zu Fragen ist daher, welche rechtlichen Rahmenbedingungen stehen für die Bewältigung dieser Aufgaben zur Verfügung.

5.3 Völkerrechtliche Grundlagen

Rüdiger Wolfrums, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg und zugleich Präsident des Internationalen Seegerichtshofes in Hamburg vertritt die Meinung,³⁶⁷ dass das, was die Deutsche Marine derzeit vor der libanesischen Küste macht, im eigenen Land nicht tun dürfe. Denn das internationale Seerechtsabkommen sieht vor, dass jedes Land, das an einem Meer liegt, zwölf Seemeilen Küstengebiet für sich beanspruchen darf. In den deutschen Hoheitsgewässern darf die Marine keine polizeilichen Aufgaben wahrnehmen – wie die Bundeswehr insgesamt – nach derzeitigem rechtlichem Stand nicht. Schiffe anzuhalten und zu kontrollieren ist nicht erlaubt.³⁶⁸

Die Problemlage ist, dass der Umgang mit Havarien sowie polizeilicher Grenzschutz allein bereits die Koordinierung der Kompetenzbereiche von Bundespolizei und Marine erfordert. Erst die verfassungsrechtliche Basis ermöglicht überhaupt ein nationales Seerecht, das

366 Vgl. zum Sachverhalt Thränert, Oliver: Die Verbreitung von Raketen und Marschflugkörpern. Stand – Tendenzen – Gegenmaßnahmen, SWP-Studie Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2005, S. 25.

367 Vgl. dazu den Tagungsbericht bei Möllers, Martin H. W.: Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf den Weltmeeren, in: JBÖS 2008/09, S. 661-680, hier S. 663.

368 S. F.A.Z. vom 10.10.2006, Nr. 235 / Seite 5.

entsprechende Einsätze auf See durch Polizei und/oder Marine rechtsstaatlich absichert. Problematischer werden aber die rechtlichen Voraussetzungen, wenn Maßnahmen außerhalb des Küstenmeeres, also außerhalb einer höchstens 12 Seemeilen jenseits des Landgebiets sich erstreckenden Zone, erforderlich werden. Dies betrifft insbesondere die Auslandseinsätze von Bundeswehr und Polizei.

Daraus ergibt sich, dass den Rahmen für das nationale Verfassungsrecht das Seevölkerrecht insbesondere durch das VN-Seerechtsübereinkommen gibt. Dieses gewährt in Art. 2 SeeRÜbk den Küstenstaaten nur innerhalb des Küstenmeeres die Souveränität. Diese ist jedoch gemäß Art. 17 SeeRÜbk dadurch eingeschränkt, dass die Schiffe aller Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer haben.

5.3.1 Gefahrenbekämpfung nach geltendem Seevölkerrecht

An der „gesetzgeberischen“ Entwicklung des Seevölkerrechts sind eine Reihe von Institutionen beteiligt: In erster Linie ist der VN-Sicherheitsrat zu nennen, aber auch die International Maritime Organization (IMO), die International Labour Organization (ILO) und mit immer mehr Durchsetzungskraft die EU.³⁶⁹

Zwei Ereignisse, nämlich 9/11 und der oben beschriebene Zwischenfall mit der „So San“ im Arabischen Meer, haben international die Aktivitäten zur Rechtsfortbildung bei der Gefahrenabwehr auf See in Gang gesetzt.³⁷⁰ Dabei ist festzustellen, dass dieser Prozess, in dessen Mittelpunkt die Balance zwischen der Freiheit der Meere und der internationalen Sicherheit steht, noch nicht abgeschlossen ist. Immer noch besteht das Völkerrechtsregime zur Bekämpfung des internatio-

369 Vgl. schon Wolfrum, Rüdiger: *Law of the Sea at the Crossroads: The Continuing Search for a Universally Accepted Regime*, Berlin 1991.

370 Für die Zeit davor vgl. Wolfrum, Rüdiger: *Intervention in the Proceedings before the International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea*, in: Liber Amicorum Günther Jaenicke, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 135, Berlin 1998, S. 427-444.

nen Terrorismus aus einem Stückwerk völkerrechtlicher Verträge. Das Völkerrechtsregime wird seit 2001 inhaltlich und personell durch ein Weltgesetz in Gestalt der Sicherheitsratsresolution 1373 des VN-Sicherheitsrats vom 28.9.2001 erweitert.³⁷¹ Diese Resolution verpflichtet alle Staaten,

- in Terrorakte verwickelte Organisationen oder Personen weder aktiv noch passiv zu unterstützen, insbesondere auch die Zufuhr von Waffen auszuschließen;
- die notwendigen Schritte zu unternehmen, um Terroranschläge zu verhindern;
- diejenigen, die an Terroranschlägen gegen andere Staaten oder deren Bürger beteiligt sind, daran zu hindern, ihr Staatsgebiet für diese Zwecke zu benutzen.

In der weiteren Überlegung, ob der Sicherheitsrat überhaupt als Weltgesetzgeber fungieren kann oder ob die Resolution 1373 als nichtiger „ultra vires-Akt“ zu begreifen ist,³⁷² lässt sich feststellen, dass sich nach Art. 25 der Charta der Vereinten Nationen die 192 Mitglieder der VN überein gekommen sind, die Beschlüsse des Sicherheitsrats, denen sie nach Art. 24 Abs. 1 VN-Charta die Hauptverantwortung – einschließlich eines erheblichen Ermessensspielraums – für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen haben, im Einklang mit der VN-Charta anzunehmen und durchzuführen. Damit muss dem Sicherheitsrat die Kompetenz zugebilligt werden, zur Abwehr von Gefahren für die internationale Sicherheit durch den internationalen Terrorismus abstrakt-generelle Regelungen („Weltgesetz-

371 Vgl. Wolfrum, Rüdiger: Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law, in: Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace. Liber Amicorum Festschrift zu Ehren von Prof. Tono Eitel, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 162, Berlin 2003, S. 649-668.

372 Vgl. dazu Zimmermann, Andreas / Elberling, Björn: Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats – Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, in: Vereinte Nationen : Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – 3/2004, S. 71-77.

ze“) für eine Übergangszeit zu erlassen, bis die Staatengemeinschaft im Vertragswege dauerhafte Lösungen eingerichtet hat. Die entsprechende Praxis des Sicherheitsrats wird von der Übereinstimmung der VN-Mitgliedstaaten getragen. Danach ist also festzustellen, dass alle Staaten verpflichtet sind, die Zufuhr von Massenvernichtungswaffen an „unzuverlässige“ Staaten oder direkt an internationale Terroristen mit völkerrechtmäßigen Mitteln effektiv zu unterbinden.

Betrachtet man ferner das Völkerrechtsregime zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, ist auch dafür festzustellen, dass es aus mehreren völkerrechtlichen Verträgen besteht. Grundlagen des weltweiten Verbots der Proliferation von biologischen und chemischen Kampfstoffen sind das „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen“ vom 10. April 1972 (BWÜ),³⁷³ das bisher von 154 Staaten unterzeichnet wurde, und das am 29. April 1997 in Kraft getretene „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes Chemischer Waffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen“ vom 13. Januar 1993 (CWÜ),³⁷⁴ welches am 12. August 1994 ratifiziert wurde und bisher von 168 Staaten unterzeichnet wurde. Beide Übereinkommen sind eine Ergänzung des Atomwaffensperrvertrags, auch Nonproliferationsvertrag (Non-Proliferation Treaty – NPT) genannt. Dieser „Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nichtverbreitungsvertrag – NVV)“ wurde am 1. Juli 1968 von den USA, der UdSSR und Großbritannien unterzeichnet, trat am 5. März 1970 in Kraft und ist bisher von 188 Staaten unterzeichnet worden, darunter 1969³⁷⁵ auch von der Bundesrepublik Deutschland.³⁷⁶ Eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung der Staaten, welche die Verträge bisher nicht unterzeichnet haben, gibt es zwar

³⁷³ BGBl. 1983 II S. 132.

³⁷⁴ BGBl. 1994 II S. 807.

³⁷⁵ BGBl. 1974 II S. 785.

³⁷⁶ S. Möllers, Martin H. W.: ABC-Schutz, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 1-5, hier S. 2.

nicht, diese völkerrechtlichen Verträge werden aber seit 2004 inhaltlich und personell durch das Weltgesetz der Sicherheitsratsresolution 1540 erweitert. Inhaltlich deckt sich dieses Regime weitestgehend mit dem Völkerrechtsregime zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Denn die Resolution 1540 vom 28. April 2004 verpflichtet alle Staaten,

1. es zu unterlassen, nichtstaatliche Akteure in irgendeiner Weise dabei zu unterstützen, ABC-Waffen oder ihre Trägersysteme zu entwickeln, erwerben, besitzen, transportieren, übertragen oder einzusetzen;
2. im Einklang mit ihren nationalen Verfahren angemessene und wirksame Gesetze zu erlassen und durchzusetzen, die nichtstaatlichen Akteuren die unter 1. genannten Maßnahmen – insbesondere zur Verfolgung terroristischer Zwecke – verbieten, und darüber hinaus auch die Teilnahme und die Finanzierung;
3. effektive Maßnahmen zu ergreifen und durchzusetzen, um durch innerstaatliche Kontrollen die Weiterverbreitung von ABC-Waffen und ihrer Trägersysteme zu verhindern.

Auch wenn der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber von allen akzeptiert ist, sodass beide Resolutionen wirksam sind, bleiben Kompetenzbedenken, sodass diese Weltgesetze des Sicherheitsrats restriktiv zu interpretieren sind. Insbesondere nehmen sie in Zweifelsfällen nicht den Vorrang des Art. 103 VN-Charta in Anspruch, der bestimmt, dass Verpflichtungen aus der VN-Charta Vorrang haben, wenn sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der VN aus der VN-Charta mit Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen.

Ferner treten hinzu die nationalen Interessen der USA, vor allem die Proliferation Security Initiative (PSI)³⁷⁷ als neues Instrument der Nichtverbreitungspolitik, die auf eine Rede von US-Präsident Bush

³⁷⁷ S. www.state.gov/documents/organization/31944.pdf und „U.S. National Security Interests“ auf <http://fpc.state.gov/documents/organization/98165.pdf> (Abruf jeweils 23.4.2011).

am 31. Mai 2003 in Krakau zurückgeht.³⁷⁸ PSI begründet eine freiwillige politische Zusammenarbeit – unter deutscher Beteiligung – auf der Basis und unter Ausschöpfung des bestehenden nationalen und internationalen Rechts mit dem Ziel, den unter Umgehung staatlicher Kontrollen stattfindenden Handel nicht nur mit Raketen, sondern auch mit ABC-Waffen und ihren Komponenten wirksamer zu bekämpfen und dabei vor allem den Seetransport von Massenvernichtungswaffen zu oder von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, die ein Proliferationsrisiko darstellen, zu unterbinden.³⁷⁹

Terroristische oder sonstige kriminelle Gewalthandlungen gegen Schiffe, an Bord befindlichen Personen sowie gegen Ölplattformen und deren Personal sind nach dem Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation [SUA]) vom 10. März 1988 (SUA-Abkommen und Protokoll) weltweit strafrechtlich verfolgbar. Allerdings gibt das SUA-Abkommen keine direkte völkerrechtliche Ermächtigungsgrundlage für eine Gefahrenabwehr auf See. Danach dürfen keine Abwehrmaßnahmen gegen Schiffe getroffen werden, die selbst als Waffe eingesetzt sind.³⁸⁰

Betrachtet man die counter-proliferation nach internationalem Seerecht, ist zunächst festzustellen, dass das Völkerrechtsregime des internationalen Seerechts die Zugriffsbefugnisse auf Schiffe einerseits nach der Meereszone abstuft, in der sie sich befinden, und andererseits

378 Thränert, a. a. O. (Fn. 10), S. 25.

379 Vgl. zu PSI und den damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen Schaller, Christian: Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen. Völkerrechtliche Aspekte der „Proliferation Security Initiative“, SWP-Studie Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2004.

380 Vgl. dazu Spies, Sylvia Charlotte: Die Durchsetzung völkerrechtlicher Befugnisse auf See. Vortrag zum 31. Deutschen Seeschifffahrtstag in Lübeck 12.-15. Mai 2004, in: www.deutsches-wehrecht.de/Aufsaeetze/Spies_Die_Durchsetzung_voelkerrechtlicher_Befugnisse_auf_See.pdf (Abruf 23.4.2011).

nach der Flagge bestimmt, die sie zu führen berechtigt sind. Kriegsschiffe und andere Staatsschiffe, die anderen als Handelszwecken dienen, genießen nach Art. 32 SeeRÜbk überall Immunität. Aus den beiden oben genannten Resolutionen 1373 und 1540 kann geschlossen werden, dass ein Küstenstaat in seinen inneren Gewässern ein Schiff bei Vorliegen hinreichender Verdachtsmomente auch ohne Einverständnis des Flaggenstaats auf Massenvernichtungswaffen hin durchsuchen und diese beschlagnahmen *muss*. Dagegen werden außerhalb des inneren Gewässers die Zugriffsrechte des Küstenstaats im Küstenmeer durch das Recht auf friedliche Durchfahrt eingeschränkt. Doch lässt sich die Durchfahrt eines Schiffs, das vermutlich Massenvernichtungswaffen zu internationalen Terroristen transportiert, im Lichte der Verpflichtungen aus den Völkerrechtsregimen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der Proliferation als unfriedlich einstufen. Dies lässt sich durch Auslegung aus Art. 19 Abs. 1 SeeRÜbk interpretieren, in dem die Durchfahrt nur dann als friedlich gilt, „solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigt. Die Durchfahrt hat in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen und den sonstigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen“.³⁸¹

Als weitere seevölkerrechtliche Möglichkeit der Gefahrenabwehr insbesondere in Bezug auf die Unterbindung der Verschiffung von Massenvernichtungswaffen an internationale Terroristen ergibt sich, dass Schiffe auf Hoher See regelmäßig allein der Hoheitsgewalt ihres Flaggenstaats unterstehen. Daher darf sie ein fremdes Kriegsschiff nur mit dessen Einverständnis kontrollieren. Dieses Einverständnis kann aber durch völkerrechtlichen Vertrag im Voraus erteilt werden. Liegt kein ausdrückliches Einverständnis vor, darf es zwar nicht einfach vermutet, seine Erforderlichkeit kann jedoch ausnahmsweise durch die völkergewohnheitsrechtlichen Rechtfertigungsgründe der *Repressalie*

³⁸¹ Zu den seerechtlichen Grundlagen vgl. Graf von Vitzthum, Wolfgang (Hg.): Handbuch des Seerechts, München 2006; vgl. auch Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008.

oder des *Notstands*³⁸² überwunden werden. Ferner besteht die Möglichkeit, einen Reeder von seinem Heimatstaat anweisen zu lassen, wenn er nicht zugleich dem Flaggenstaat des Schiffs angehört, das verdächtige Schiff in einen Hafen umzudirigieren, wo es dann der Kontrollbefugnis des Hafenstaats unterliegt. Ein solches Verfahren wurde auch schon gegenüber einem deutschen Reeder angewandt, der veranlasst wurde, sein Schiff eines anderen Flaggenstaats in einen italienischen Hafen umzudirigieren, sodass es durchsucht werden konnte. Insgesamt sind jedoch die Lösungsansätze nach internationalem Seerecht unbefriedigend.

Unter dem Blickwinkel des Völkerrechtsregimes der internationalen Sicherheit kann jedoch als weitere seevölkerrechtliche Chance der Gefahrenabwehr gesehen werden, dass nach dem Recht der internationalen Sicherheit der Sicherheitsrat die Möglichkeit hat, die Staaten ohne Rücksicht auf die Schranken des internationalen Seerechts zur Kontrolle aller verdächtigen Schiffe in allen Teilen des Meeres zu ermächtigen. Allerdings existiert eine solche Ermächtigung bisher nicht. Da der Transport von Massenvernichtungswaffen zu internationalen Terroristen keinen aktuellen bewaffneten Angriff darstellt, käme außerdem nur eine präventive Selbstverteidigung in Betracht. Für die geltende Gesetzeslage („*de lege lata*“) gibt es kein Recht, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen mittels präventiver Selbstverteidigung zu unterbinden. Zwar ist eine Rechtsfortentwicklung für Fälle zu erwarten, in denen sich der Zugriff auf ein fremdes verdächtiges Schiff für die Weltgemeinschaft den Umständen nach als „vernünftig“ darstellt, was sich insbesondere aus dem „Erfolg“ von Durchsuchungsaktionen ergeben könnte, doch trägt der zugreifende Staat

382 Zu den Rechtfertigungsgründen vgl. Wandscher, Christiane: Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht, Berlin 2006; Hebenstreit, Johannes: Repressalien im humanitären Völkerrecht, Baden-Baden 2004; Voigtländer, René: Notwehrrecht und kollektive Verantwortung. Die zeitliche Begrenzung des Rechts zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta im Licht von Handlungsinstrumenten des UN-Sicherheitsrats, Frankfurt am Main 2001.

einstweilen das Risiko der Illegalität, was disziplinierend wirkt, da Schadensersatzansprüche zu erwarten sind.³⁸³

5.3.2 Völkerrechtliche Eingriffsbefugnisse der Bundesmarine im Rahmen maritimer Operationen und ihre Abgrenzung zur polizeilichen Aufgabenwahrnehmung

Die Bundesmarine sieht sich mit komplexeren, zivilmilitärisch geprägten, weniger großen, aber zahlreicheren Einsätzen konfrontiert, die nicht nach der Devise „schnell rein – schnell raus“ nacheinander abgearbeitet werden können.³⁸⁴ Anders als bei den bisher mittelgroßen NATO- oder EU-Operationen der Bundeswehr, wie ISAF, KFOR und IFOR/SFOR/EUFOR, an denen teilweise auch die Marine beteiligt war und ist,³⁸⁵ werden zu viele kleine Operationen, die zugleich über lange Zeiträume durchgehalten werden müssen, die Marine eher an kollektive Kapazitätsgrenzen bringen. „Denn in allen diesen Operationen war der rein militärische Teil des Auftrags stets nach wenigen Wochen oder Monaten erfüllt. Was dennoch die jahrelange Bindung umfangreicher militärischer Kräfte hinaus erforderlich gemacht hat und weiterhin macht, ist der oft zu langsame, weil zuwenig geplante und koordinierte Verlauf der zivilen Stabilisierungs- und Wiederaufbauaktivitäten, welche die Streitkräfte durch Gewährleistung eines si-

383 Vgl. dazu Giegerich, Thomas: Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, in: ZVglRWiss 104. Bd. 2005, S. 163-191.

384 BMVg (Hg.): Rede des Bundesministers der Verteidigung Dr. Franz Josef Jung anlässlich des 23rd International Workshop on Global Security am 18. Mai 2006 in Berlin, in: www.bmvg.de (Abruf 10.07.2007).

385 Zum Thema vgl. Wolfrum, Rüdiger: International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors, in: Max Planck UNYB 9 (2005), S. 649-696; ders. / Vöneky, Silja: Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, in: ZaöRV 62/3 (2002), S. 570-640.

cheren Umfelds absichern und die sie im Rahmen ihrer vorhandenen militärischen Mittel mit unterstützen“.³⁸⁶

Die deutsche Marine wird künftig Expeditionseinheiten bereit halten müssen, die fähig für Spezialeinsätze sind und auch Maßnahmen der Gefahrenabwehr des internationalen Terrorismus mittragen kann. Dazu kann nicht nur die einfache Demonstration der Macht gehören, sondern die Marine muss in der Lage sein, zum Beispiel verdeckte Aufklärung zu betreiben und Geiselnbefreiungen, Sicherungsoperationen sowie verdeckte Bergungen und Rettungen durchzuführen. Darüber hinaus kommen aber auch das Einnehmen von Plattformen und Schiffen auf See in Betracht. Künftig werden vor allem auch humanitäre Hilfeleistungen eine zunehmende Bedeutung bekommen.³⁸⁷

95 % des Welthandels erfolgt über die Weltmeere. Auch der Außenhandel der EU wickelt rund 90 % über das Meer ab. Da Deutschland Exportnation ist, verwundert es nicht, dass das Land die drittgrößte Handelsflotte der Welt unterhält, woraus sich die Bedeutung von seevölkerrechtlichen Rahmenbedingungen erklärt. Außerdem lässt sich eine rasche Entwicklung eines deutschen Seerechts mit entsprechenden verfassungsrechtlichen Vorgaben damit begründen, dass die deutsche Küstenlinie von Nord- und Ostsee rund 2.400 km beträgt und etwa 400.000 Schiffsbewegungen mit ca. 150.000 Hafenbesuchen pro Jahr zu bewältigen hat. Problembereiche des weltweiten Seeverkehrs sind eben die Proliferation von weapons of mass destruction (WMD), Warenschmuggel,³⁸⁸ der illegale Transfer von Personen und in zunehmendem Maße die Piraterie.

Aus Art. 30 GG ergibt sich, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, die auf Nord- und Ostsee für Umweltschutz, Seesicherheit und Fischereischutz zu sorgen haben. Der militärische Einsatz der Marine

386 Franz Josef Jung, BMVg, a. a. O. (Fn. 28).

387 Vgl. BMVg, a. a. O. (Fn. 28).

388 Vgl. Müller, Volker: Stichworte Bandenschmuggel und Schmuggel, in: Möllers, Martin H. W. (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010.

muss sich daher nach derzeitiger Rechtslage auf die internationalen Einsätze beschränken, wie zum Beispiel am Einsatz der Marine im Rahmen der United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) im Mittelmeer aufgrund der Resolution 1701 des Sicherheitsrats der VN³⁸⁹ oder im Rahmen von Operation Enduring Freedom (OEF) am Horn von Afrika aufgrund der Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats der VN,³⁹⁰ dessen Marinekontingent See- und Seeluftstreitkräfte in einer Stärke bis zu 1.300 Mann umfasst und ein Seegebiet von etwa der achtfachen Größe Deutschlands kontrollieren soll.³⁹¹

Größere völkerrechtliche Probleme bereitet die Überwachung von Windparks,³⁹² die außerhalb des Küstenmeeres der vollen Souveränität des Küstenstaates entzogen sind. Auch sind längst nicht alle Fragen der Staatshaftung für unberechtigte Schiffsdurchsuchungen und Schiffsverfolgungen geklärt. Zum Beispiel kann festgestellt werden, dass nach geltendem Seevölkerrecht die Nacheile am fremden Küstenmeer enden muss (Art. 111 Abs. 3 SeeRÜbk). Und es ist zu bezweifeln, Art. 19 Abs. 1 SeeRÜbk rechtmäßig so weit auslegen zu können, einen Transport von Massenvernichtungswaffen an „unzuverlässige“ Staaten oder Terroristen als „unfriedliche Durchfahrt“ einzu-

389 S/RES/1701 (2006) vom 11. August 2006; vgl. BMVg (Hg.): Deutsche Marine vor der Levante – Eindrücke und Erfahrungen, Pressebericht vom 2.7.2007, in: www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W274QCXY884INFODE (10.7.2007).

390 S/RES/1368 (2001) vom 12. September 2001 und S/RES/1373 (2001) vom 28. September 2001.

391 Vgl. Brinkmann, Rainer / Peters, Dirk: Herausforderungen maritime Sicherheit, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 43-67 sowie Proelß, Alexander: Kommentar: Maritime Sicherheit im Blickfeld von Völker- und Verfassungsrecht, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 69-78.

392 Vgl. Zimmermann, Andreas: Rechtliche Probleme bei der Errichtung seegestützter Windenergieanlagen, in: DÖV 4/2003, S. 133-140.

stufen, nur um so eine eigenen Rechtsgrundlage für Abwehrmaßnahmen zu haben. Dagegen spricht schon, dass grundsätzlich das Völkerrecht nationalen Rechtsauslegungsregeln nicht unterliegt und daher restriktiv ausgelegt werden muss. Außerdem beinhaltet Absatz 2 des Art. 19 SeeRÜbk eine abschließende Regelung der „unfriedlichen“ Fälle:

„(2) Die Durchfahrt eines fremden Schiffes gilt als Beeinträchtigung des Friedens, der Ordnung oder der Sicherheit des Küstenstaats, wenn das Schiff im Küstenmeer eine der folgenden Tätigkeiten vornimmt:

- a) eine Androhung oder Anwendung von Gewalt, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit des Küstenstaats gerichtet ist oder sonst die in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts verletzt;
- b) eine Übung oder ein Manöver mit Waffen jeder Art;
- c) eine Handlung, die auf das Sammeln von Informationen zum Schaden der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist;
- d) eine Propagandahandlung, die auf die Beeinträchtigung der Verteidigung oder Sicherheit des Küstenstaats gerichtet ist;
- e) das Starten, Landen oder Anbordnehmen von Luftfahrzeugen;
- f) das Aussetzen, Landen oder Anbordnehmen von militärischem Gerät;
- g) das Laden oder Entladen von Waren, Zahlungsmitteln oder Personen entgegen den Zoll- und sonstigen Finanzgesetzen, Einreise- oder Gesundheitsgesetzen und diesbezüglichen sonstigen Vorschriften des Küstenstaats;
- h) eine vorsätzliche schwere Verschmutzung entgegen diesem Übereinkommen;
- i) Fischereitätigkeiten;
- j) Forschungs- oder Vermessungsarbeiten;
- k) eine Handlung, die auf die Störung eines Nachrichtenübermittlungssystems oder anderer Einrichtungen oder Anlagen des Küstenstaats gerichtet ist;

l) eine andere Tätigkeit, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängt“.³⁹³

Da dem Wortlaut – anders als bei anderen ähnlich gelagerten Fällen – ein „insbesondere“ bei der Aufzählung fehlt, kann die Aufzählung als abschließend gewertet werden und lässt keinen Raum für weitere Interpretationen zu. Auch andere rechtliche „Lösungen“ zu Beispielsfällen mit terroristischem Hintergrund auf hoher See (Art. 87 SeeRÜbk) und Möglichkeiten des Blockaderechts über Nothilferechte nach Art. 98 SeeRÜbk sowie das Recht zum Betreten eines fremden Schiffs nach Art. 110 SeeRÜbk fahren in solchen Fällen nicht weiter, sodass die völkerrechtlichen Bestimmungen möglichst restriktiv auszulegen sind.

5.4 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Bei den verfassungsrechtlichen Vorgaben geht es zum einen um die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr auf See, zum anderen könnte das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz Bedeutung für die Ausgestaltung eines künftigen Seesicherheitsgesetzes haben.³⁹⁴

5.4.1 Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr auf See

Das Grundgesetz hat die Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Bereich der Gefahrenabwehr auf See in einer sehr komplizierten Weise verteilt, wobei diese Umständlichkeit sowohl die Gesetzgebungs-

³⁹³ Text nach Randelzhofer, Albrecht (Hg.): Völkerrechtliche Verträge : Vereinte Nationen, Beistandspakte, Menschenrechte, See-, Luft- und Weltraumrecht, Umweltrecht, Kriegsverhütungsrecht, Kriebsrecht, Internationale Strafgerichtsbarkeit, 11. Aufl., München 2007, S. 291 f.

³⁹⁴ Vgl. zur Thematik Zimmermann, Andreas / Bork, Katharina: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz und seine Bedeutung für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 79-95.

als auch die Verwaltungskompetenzen betrifft. Im Einzelnen lassen sich drei verfassungsrechtliche Fakten feststellen:

1. Die Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG) sind zerfasert.
2. Die (Verbands-)Vollzugskompetenzen (Art. 83 ff. GG) sind zersplittert.
3. Die Organkompetenzen im Bereich der Gefahrenabwehr auf See sind jedenfalls im Bereich der Bundesverwaltung zergliedert.

Für den Bereich der Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 70 ff. GG gilt, dass das Grundgesetz dem Bund bedeutsame Kompetenzen für Teilbereiche der Seesicherheit zuweist. Zwar billigt das Grundgesetz durch die Art. 30, 70 und 83 GG den Ländern grundsätzlich die allgemeine Zuständigkeit zu Gesetzgebung und Gesetzesvollzug im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts zu.³⁹⁵ Eine Annexkompetenz des Bundes zur Gefahrenabwehr ergibt sich aber aus den Sonderkompetenzen für Grenzschutz, Zollschutz und Verteidigung. Die Entwicklung des materiellen Gefahrenabwehrrechts des Bundes hat dabei ihre Grundlage in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen. Hier billigt das Gericht dem Bund zu, dass zur Gesetzgebung in einem Sachbereich auch die Regelung der Ordnungsgewalt (Polizeigewalt) in diesem Sachgebiet mit umfasst wird.³⁹⁶ Die zentralen Kompetenzen für Wasserstraßen und Schifffahrt stehen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG (sog. „nautischer Katalog“):

„... 21. die Hochsee- und Küstenschifffahrt sowie die Seezeichen, die Binnenschifffahrt, den Wetterdienst, die Seewasserstraßen und die dem allgemeinen Verkehr dienenden Binnenwasserstraßen; ...“

Diese Kompetenzen aus dem nautischen Katalog werden jedoch eng nur in Bezug auf den Verkehr ausgelegt, sodass die Gefahrenabwehr

³⁹⁵ Tams, Christian J.: Die Zuständigkeit des Bundes für die Abwehr terroristischer Gefahren. Anmerkungen zum neuen Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, in: DÖV 9/2007, S. 367-375, hier S. 370.

³⁹⁶ BVerfGE 3, 407 (433); vgl. zur Thematik Stettner, Rupert: Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin 1983, S. 423 ff.

des Bundes sich nur auf das Wegerecht erstreckt³⁹⁷ und immer noch Raum für Landesregelungen bleibt.

Die Zersplitterung der (Verbands-)Vollzugskompetenzen ergibt sich aus den Art. 83 ff. GG. Dabei betreffen die Vollzugskompetenzen des Bundes wichtige Teilbereiche von Grenzschutz, Zollschutz und Verteidigung. Geregelt sind sie in Art. 89 Abs. 2 S. 1 u. 2 GG:

„(2) Der Bund verwaltet die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden. Er nimmt die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschifffahrt und die Aufgaben der Seeschifffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden...“

Die Reichweite der Vollzugskompetenzen des Bundes ist aber häufig mal als eng verstandene Schifffahrtskompetenz, mal als allgemeine Gefahrenabwehrkompetenz umstritten.³⁹⁸

Die Organkompetenzen im Bereich der Gefahrenabwehr auf See sind im Bereich der Bundesverwaltung außerdem zergliedert. Nach dem Grundsatz der freien Behördenorganisation hat der Bund seine Vollzugsaufgaben einer Vielzahl von Behörden zugewiesen und bedient sich im Rahmen der Schifffahrtsverwaltung zudem der Wasserschutzpolizeien der Länder. Diese komplizierte Kompetenzabgrenzung erschwert folglich die effektive und effiziente Gewährleistung der Gefahrenabwehr auf See.

Die bisherigen Reformen der deutschen Sicherheitsarchitektur zielen aber vor allem auf verbesserte Koordination des Verwaltungshandelns ab, zum Beispiel bei der Küstenwache, mit der die Organisationen des Bundes bezeichnet werden, die im Bereich des maritimen Umweltschutzes, der Sicherheit des Schiffsverkehrs, des polizeilichen Grenzschutzes, des Zolls sowie des Fischereischutzes auf Nord- und

397 Vgl. Oeter, Stefan, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bde. 1-3, 5. Aufl., München 2005, Bd. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, Rdnr. 161-164 m. w. N.

398 Vgl. Ibler, Martin, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bde. 1-3, 5. Aufl., München 2005, Bd. 3, Art. 89 Abs. 2, Rdnr. 49-56 m. w. N.

Ostsee tätig sind.³⁹⁹ Die darüber hinausgehende Kooperation im Rahmen des Havariekommandos ist wegen des Prinzips der getrennten Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder verfassungsrechtlich umstritten. Denn das politische System Deutschlands ist – anders als etwa das US-amerikanische, das *dual* ausgestaltet ist, – durch einen *kooperativen Föderalismus* gekennzeichnet.⁴⁰⁰

Daraus ergibt sich, dass für die Zukunft jedenfalls ein koordinierter Gesetzesvollzug anzustreben ist, der dem Bund auch subsidiäre Eilfallkompetenzen einräumt. Der Koordinierungsverbund Küstenwache, die WSP-Leitstelle und das Maritime Sicherheitszentrum müssten *abgestimmt* ihre Aufgaben wahrnehmen und eine Kompetenzbündelung in gemeinsamen Einrichtungen erfolgen. Dazu sind weitergehende Reformen notwendig, die mit und ohne Verfassungsänderung denkbar sind. *Ohne Verfassungsänderung* könnten (Modell 1) die Bundesverwaltungskompetenzen mit Ausnahme der Streitkräftekompetenzen in einer Behörde gebündelt werden. Gleichzeitig ist dazu eine länderübergreifende Wasserschutzpolizei der Länder einzurichten. Alternativ dazu ist die „Rückholung“ der durch die Wasserschutzpolizeien der Länder wahrgenommenen Aufgabe der Schifffahrtspolizei (Modell 2). *Mit Verfassungsänderung* ergäbe sich der verfassungsrechtliche Freiraum, die Einsatzmöglichkeiten der Bundesmarine zu erweitern (Modell 3) oder Art. 91a GG, der die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern betrifft, um die Aufgabe „Seesicherheit“ zu erweitern (Modell 4). Schließlich könnte außerdem die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 und Art. 89 Abs. 2 GG ausgeweitet werden (Modell 5).

399 Einzelheiten zu den Aufgaben unter www.wsd-nordwest.de (Abruf 22.4.2011).

400 S. Schatz, Heribert / van Ooyen, Robert Chr. / Werthes, Sascha: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden 2000, S. 15 ff.

Aus Sicht der Bundeswehr⁴⁰¹ bedürfen *militärische* Einsätze der Streitkräfte im Innern und auch für internationale Operationen einer verfassungsrechtlichen Vorgabe. Dazu gibt es einen im BMVg abgestimmten Entwurf zweier Grundgesetzergänzungen (Absatzergänzungen *kursiv*). Als Lösung zur Bedrohung *innerhalb* der Territorialgewässer (Hoheitsgebiet) wird vorgeschlagen:

Artikel 35

[Rechts- und Amtshilfe; Katastrophenhilfe]

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es

⁴⁰¹ Vgl. dazu den Vortrag von Kapitän zur See Reiner Brinkmann auf der Tagung „Seesicherheit – Herausforderungen für die Gefahrenabwehr in internationalen und nationalen Gewässern“ des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht der Christian Albrechts-Universität zu Kiel am 5. und 6. Juli 2007; s. den Tagungsbericht, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2008/09, Frankfurt a. M. 2009, S. 661 ff., hier insb. 667-670 sowie Brinkmann, Rainer / Peters, Dirk: Herausforderungen maritime Sicherheit, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 61 f. und Freiherr von Waldenfels, Thomas: Kommentar: Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Regelungsbedarf, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 97-102.

zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

*(4) reichen zur Abwehr eines besonders schweren Unglücksfalls polizeiliche Mittel nicht aus, so kann die Bundesregierung den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Die Anordnung nach Satz 1 ist jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.*⁴⁰²

Als Lösung zur Bedrohung *außerhalb* der Territorialgewässer (Hoheitsgebiet) wird vorgeschlagen:

Artikel 87 a

[Streitkräfte]

(1) Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(3) Die Streitkräfte haben im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle die Befugnis, zivile Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen, soweit dies zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich ist. Außerdem kann den Streitkräften im Verteidigungsfalle und im Spannungsfalle der Schutz zi-

⁴⁰² Der Wortlaut ist mit dem Änderungsvorschlag zu Art. 35 GG bei Wiefelspütz, Dieter: Art. 35 GG nach dem Luftsicherheitsurteil des Bundesverfassungsgerichts – Vorschlag für eine Verfassungsänderung, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2006/07, Frankfurt a. M. 2007, S. 237-245, hier S. 243 vergleichbar.

viler Objekte auch zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen übertragen werden; die Streitkräfte wirken dabei mit den zuständigen Behörden zusammen.

(4) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

*(5) Außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland dürfen die Streitkräfte nach den Regeln des Völkerrechts, auch zur Unterstützung der zuständigen Bundesbehörden, eingesetzt werden. Einsätze bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestags; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.*⁴⁰³

5.4.2 Das Urteil des BVerfG zum Luftsicherheitsgesetz und seine Bedeutung für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz

Den verfassungsrechtlichen Rahmen bestimmt auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz⁴⁰⁴. Es könnte eine rechtliche Ausstrahlung auf ein Seesicherheitsgesetz entfalten. Betrachtet man zunächst die materielle Zulässigkeit des Einsatzes militärischer Gewalt gegen zivile Schiffe, wird deutlich, dass es aus gesetzessystematischen Gründen eher abzulehnen ist, Art. 35 GG als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz militärischer Gewalt gegen zivile Schiffe heranzuführen. Denn der 2. Abschnitt des Grundgesetz-

⁴⁰³ Brinkmann, Rainer / Peters, Dirk: Herausforderungen maritime Sicherheit, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 62 f.

⁴⁰⁴ BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz-Nr. (1-156), www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html (Abruf 22.4.2011).

zes regelt das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Insofern muss zur Ergänzung für militärische Einsätze Art. 87a GG herangezogen werden. Es ist außerdem für die verfassungsrechtliche Analyse im Lichte des Bundeswehreinsatz-Urteils des BVerfG zu berücksichtigen, dass das Völkerrechtsregime des internationalen Seerechts die Zugriffsbefugnisse auf Schiffe u. a. nach der Meereszone abstuft. Insofern sind die Verfassungsnormen mit Blick auf Gefahrenabwehrmaßnahmen *im Küstenmeer, in der Ausschließlichen Wirtschaftszone* sowie *auf Hoher See* zu untersuchen.

Nach Art. 87a Abs. 1 Satz 1 GG stellt der Bund Streitkräfte zur Verteidigung auf. Aus Absatz 2 ergibt sich, dass die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich zulässt. Eine solche ausdrückliche Zulassung ist nach dem „Bundeswehreinsatz-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts⁴⁰⁵ in Art. 24 Abs. 2 GG enthalten:

„Die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 2 GG berechtigt den Bund nicht nur zum Eintritt in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit und zur Einwilligung in damit verbundene Beschränkungen seiner Hoheitsrechte. Sie bietet vielmehr auch die verfassungsrechtliche Grundlage für die Übernahme der mit der Zugehörigkeit zu einem solchen System typischerweise verbundenen Aufgaben und damit auch für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden“.⁴⁰⁶

Von den multinationalen Bundeswehreinsätzen unabhängig bleibt aber derzeit noch der Streit, wie Art. 87a GG auf Auslandseinsätze der Bundeswehr anzuwenden ist. Mehrheitlich wird unter Verfassungsrechtlern daraus die Grundfunktion „Verteidigung“ für die Streitkräfte abgelesen.⁴⁰⁷ Jede andere Verwendung der Bundeswehr

⁴⁰⁵ BVerfGE 90, 286-390.

⁴⁰⁶ 1. Leitsatz des Urteils, BVerfGE 90, 286 (286).

⁴⁰⁷ So Spies, a. a. O. (Fn. 24), S. 7.

erfordert daher eine ausdrückliche Regelung im Grundgesetz.⁴⁰⁸ Die Grundfunktion der Streitkräfte besteht also in der militärischen Abwehr eines von außen⁴⁰⁹ kommenden Angreifers,⁴¹⁰ „dem – soweit er das Bundesgebiet betrifft – mit polizeilichen Mitteln allein nicht begegnet werden kann und der den Einsatz der Bundeswehr unumgänglich macht.“⁴¹¹

Demgegenüber schützt die Polizei die innerstaatliche Rechts- und Friedensordnung gegen Störer und wehrt Gefahren für die öffentliche Sicherheit ab.⁴¹² Darüber hinaus ist die Polizei mit ihren Ermittlungsbeamten der Staatsanwaltschaft für die Verfolgung von Straftaten gesetzlich ermächtigt. Damit grenzen sich nach den Grundsätzen des deutschen Staatsrechts die Primärfunktionen von Bundeswehr und Po-

408 Vgl. Baldus, Manfred, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bde. 1-3, 5. Aufl., München 2005, Bd. 3, Art. 87a Abs. 1, Rdnr. 16-17 m. w. N.

409 Vgl. Schmidt-Jortzig, Edzard: Verfassungsänderung für Bundeswehrein-sätze im Innern Deutschlands?, in: DÖV 18/2002, S. 773 (775); Herzog, Roman, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter u. a.: Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, 53. Ergänzungslieferung, München 2009, Art. 115a Rdnr. 26; Wiefelspütz, Dieter: Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003, S. 22; Fiebig, Jan-Peter: Der Einsatz der Bundeswehr im Innern: verfassungsrechtliche Zulässigkeit von innerstaatlichen Verwendungen der Streitkräfte bei Großveranstaltungen und terroristischen Bedrohungen, Berlin 2004, S. 243; Lorse, Jürgen: Die Befehls- und Kommandogewalt des Art. 65a GG im Lichte terroristischer Herausforderungen, in: UBWV 7/2004, S. 241-247.

410 Kirchhof, Ferdinand, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul / Axer, Peter (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Aufgaben des Staates, 3. Aufl., 2006, § 84 Rdnr. 49.

411 Wiefelspütz, Dieter: Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, Frankfurt a.M. 2007, S. 13 m. w. N.

412 Denninger, Erhard, in: Lisken, Hans / Denninger, Erhard (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, E Rdnr. 11 ff., S. 306 ff.; Kirchhof, a. a. O. (Fn. 51), § 84 Rdnr. 4.

lizei ab.⁴¹³ Insgesamt ergibt sich daraus, dass das Auftreten neuer Bedrohungspotenziale, wie die des internationalen Terrorismus, nicht rechtfertigen kann, den Verteidigungsbegriff von seiner Bindung an militärische Angriffe zu lösen.⁴¹⁴

Die Verfassungsbeschwerde des Urteils des BVerfG zum LuftSiG richtete sich gegen die Ermächtigung der Streitkräfte durch das Luftsicherheitsgesetz, Luftfahrzeuge, die als Tatwaffe gegen das Leben von Menschen eingesetzt werden sollen, durch unmittelbare Einwirkung mit Waffengewalt abzuschießen.⁴¹⁵ Insofern kann dieses Urteil Bedeutung nur für ähnlich gelagerte Fälle auf See entfalten.⁴¹⁶ Soweit der Einsatz militärischer Gewalt gegen zivile Schiffe deren Abschuss und Versenkung zum Ziel haben, weil sie – zum Beispiel mit Sprengstoff beladen – in einem Hafen Explosionen hervorrufen sollen, ist das Urteil zum Luftsicherheitsgesetz eindeutig: Das menschliche Leben und die menschliche Würde genießen ohne Rücksicht auf die Dauer der physischen Existenz eines Menschen den gleichen verfassungsrechtlichen Schutz. Der verfassungsrechtliche Schutz des Rechts auf Leben endet erst mit der Feststellung des Hirntodes und nicht früher aufgrund einer Einschätzung, die an Bord befindlichen Personen seien ohnehin dem Tode geweiht.⁴¹⁷ Folgte man einer anderen Auffassung, würde der Mensch nicht mehr als Individuum betrachtet, sondern als Teil einer Sache gesehen. Damit wird der Mensch zum bloßen Objekt herabgestuft. Dieses ist mit dem Menschenbild des Grundgesetzes nicht mehr vereinbar.⁴¹⁸ Außerdem wird aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. GG die Pflicht des Staates, Leben zu schützen, abgeleitet. Da-

413 Vgl. Wiefelspütz, a. a. O. (Fn. 52), ebd. sowie ders., Das Parlamentsheer, Berlin 2005, S. 242.

414 Vgl. Baldus, a. a. O. (Fn. 49), Art. 87a Abs. 1, Rdnr. 16 m. w. N.

415 BVerfG, a. a. O. (Fn. 45), Rdnr. 1.

416 Vgl. zum Thema Giemulla, Elmar M.: Das Luftsicherheitsgesetz, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt a. M. 2005, S. 261-275.

417 BVerfG, a. a. O. (Fn. 45), Rdnr. 118.

418 BVerfG, a. a. O. (Fn. 45), Rdnr. 134.

mit ist jedoch nicht vereinbar, dass selbst in einer Ausnahmesituation eine Abwägung von Leben gegen Leben erfolgen darf.⁴¹⁹

Das Urteil des BVerfG zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr von 1994 entschied nicht die Frage, ob Art. 87a GG nur als Vorschrift anzusehen ist, die den Binneneinsatz der Streitkräfte regeln will.⁴²⁰ Inzwischen wird aber seitens der Bundesregierung betont, „dass Sicherheitspolitik zu einer ressortübergreifenden Gesamtaufgabe geworden“ und „die strikte Unterscheidung zwischen äußerer und innerer Sicherheit nicht mehr gerechtfertigt“ ist.⁴²¹ Denn „es gibt Bedrohungen durch den Terrorismus, etwa mit ABC-Waffen, die nur die Bundeswehr bewältigen kann...“. „Wir könnten auch in Situationen geraten, wo die Kräfte der Polizei nicht mehr ausreichen. Und dann müssen wir die Reserven, die unser Staat zur Verfügung hat, nutzen können“.⁴²² Denn „der 11. September 2001 hat zugleich die Welt verändert. Er hat uns vor Augen geführt, dass die Welt vor neuen asymmetrischen Bedrohungen steht; Bedrohungen, bei der mehr als jemals zuvor innere und äußere Sicherheit nicht mehr von einander zu trennen sind“.⁴²³

Selbst wenn unter dem Druck dieses politischen Willens von Bundeskanzlerin, Verteidigungs- und Innenminister die Abkehr von der bisherigen Annahme einer gewollten Beschränkung der Streitkräfte als ausschließlich friedenssicherndem bzw. international eingebundenem Instrument nunmehr angestrebt wird, verlangt mindestens das Gebot der Rechtssicherheit für die eingesetzten Soldaten, dass dieser

⁴¹⁹ BVerfG, a. a. O. (Fn. 45), Rdnr. 137 f.

⁴²⁰ So Spies, a. a. O. (Fn. 24), S. 8.

⁴²¹ Franz Josef Jung, a. a. O. (Fn. 28).

⁴²² Wolfgang Schäuble, Interview mit Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble im ZDF heute-journal am 11. August 2006, in: www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165188/Internet/Content/Nachrichten/Medienspiegel/2006/08/BM_ZDF.html (Abruf 10.7.2007).

⁴²³ Angela Merkel, „Der 11. September 2001 hat die Welt verändert“, Erklärung vom 9.11. 2006, in: www.bundeskanzlerin.de/nn_4922/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2006/09/2006-09-11-bkin-erklaerung-11-september.html (Abruf 10.7.2007).

politische Wille durch eine klarstellende Verfassungsänderung deutlich gemacht wird.⁴²⁴

5.5 Erwartungen an ein Seesicherheitsgesetz aus unterschiedlicher Perspektive

Die Erwartungen an ein künftiges Seesicherheitsgesetz werden von der Exekutive generell aus der Perspektive ihrer Aufgaben gesehen. Im Aufgabenbereich des BMVBS steht die Tätigkeit des HVK, dessen Aufbau die Havarie vom 25. Oktober 1998 des unter der Flagge der Bahamas fahrenden Frachtschiffs „Pallas“ vor der schleswig-holsteinischen Nordseeküste beschleunigt hat.⁴²⁵ Erfahrungen auf europäischer Ebene brachte auch der Untergang des Tankers „Prestige“ vor der nordspanischen Küste im November 2002, der die bisher schwerste Ölpest in Europa verursachte⁴²⁶. Eine konkrete Havariebewältigung durch das HVK erfordert einen organisierten Ablauf des Zusammenspiels von Einrichtungen aus Bund und Küstenländern, zum Beispiel zur Bewältigung von Schiffs- und Ölplattform-Havarien, Ölbekämpfungsaktionen, Menschenrettung, Verletztenversorgung und Brandbekämpfung auf Nord- und Ostsee. Ebenfalls im Aufgabenbereich des BMVBS ist das Projekt Maritimes Sicherheitszentrum (MSZ) in Cuxhaven, in dem aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern vom 6. September 2005 zwischen den Bun-

424 Spies, a. a. O. (Fn. 24), ebd.; zum Abschnitt vgl. Zimmermann, Andreas / Bork, Katharina: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz und seine Bedeutung für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 79-95.

425 S. dazu den Abschlussbericht des Schleswig-Holsteinischen Landtags (Hg.): Beschlussempfehlung des „Pallas“-Untersuchungsausschusses, Drucksache 14/2650 vom 18.1.2000, in: www.sh-landtag.de/infothek/wahl14/drucks/2600/drucksache-14-2650.pdf.

426 S. WWF (Hg.): Ein Jahr nach der Prestige-Havarie: Chronische Ölpest im Atlantik, Presseerklärung vom 4.11.2003, in: www.wwf.de/presse/details/news/ein_jahr_nach_der_prestige_havarie_chronische_oelpest_im_atlantik/ (Abruf 11.07.2007).

desministerien des Innern, der Finanzen, für Verkehr, für Verbraucherschutz und für Umwelt sowie den Innensenatoren und -ministern aus Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch aller für die Sicherheit auf Nord- und Ostsee zuständigen Behörden und Organisationen intensiviert werden sollen. Am MSZ sind auf Landes- und Bundesebene das Havariekommando, die Wasserschutzpolizeien der Küstenländer, die Bundespolizei, der Fischereischutz, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes, der Zoll sowie der Point of Contact (PoC), die zentrale Meldestelle für alle einlaufenden Schiffe, beteiligt. Durch tägliche Lagebilder soll ein Gefahrenmanagement aufgebaut werden.⁴²⁷ Das künftige Seesicherheitsgesetz muss daher berücksichtigen, dass das MSZ nicht die Sanktionierung der Schiffsführer und Reeder in den Mittelpunkt stellt, sondern sich als Dienstleister für die Schifffahrt versteht, die für mehr Ordnung beim Schiffsverkehr auf Nord- und Ostsee sorgt.

Dagegen drängt das BMVg vor allem darauf, den Ist-Stand des Streitkräfteeinsatzes verfassungsrechtlich abzusichern. Die Bundeswehr allgemein und für die Seesicherheit speziell die Bundesmarine können und wollen Mehrbefugnisse nicht übertragen bekommen. Denn die Streitkräfte sollten auf keinen Fall in die neue Funktion einer „Reservepolizei“ gedrängt werden. Systemfremde bzw. neue Aufgaben bewirken jedenfalls neue finanzielle Mittel.

Im Zuständigkeitsbereich des BMI befindet sich die Bundespolizei. Hier wird darauf bestanden, dass vorbeugende Maßnahmen gegen und die Aufklärung von erfolgten Terroranschlägen nicht im Zuständigkeitsbereich der Streitkräfte liegen, sondern die Polizei allein für diesen Sicherheitsbereich zuständig ist. Das Lagebild internationaler Terrorismus wird auf Bundesebene durch die Staatsschutzabteilung des

⁴²⁷ S. Behörde für Inneres HH (Hg.): Maritimes Sicherheitszentrum: „Zukunftsfähige Organisation für noch mehr Sicherheit auf See“, Pressemitteilung vom 6.9.2005, in: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/inneres/aktuelles/pressemitteilungen/2005/2005-09-06-bfi-pm-marit-sichhtszentr-verknpgf.html> (Abruf 11.07.2007).

BKA wahrgenommen. In diesem Zusammenhang können im Einzelfall die Definitionen von „Piraterie“ und „Terrorismus“ nur schwer abgrenzbar sein. Allerdings lässt die derzeitige Ausstattung der Bundespolizei mit Schiffen und Hubschraubern zur Sicherstellung der Seesicherheit zu wünschen übrig.⁴²⁸ Insbesondere endet die Waffenausstattung der Bundespolizei bei Maschinenpistolen. Allerdings besteht die Vorgabe zu Recht, dass die Bundespolizei keine Distanzwaffen zur Verfügung hat, da sich aus Art. 87a Abs. 4 Satz 1 GG mittelbar ergibt, dass militärische Maßnahmen den Streitkräften vorbehalten sind und nach § 6 Satz 2 BPolG die Bundespolizei keine Maßnahmen zu treffen hat, die durch Rechtsvorschriften des Bundes anderen Behörden oder Dienststellen zugewiesen oder die ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind. Gleichwohl wird jedoch vom BMI die Ansicht vertreten, dass solche Ausnahmefälle, bei denen Störer mit Distanzwaffen die öffentliche Sicherheit gefährden, mithilfe der Bundeswehr gelöst werden müssten. Problematisch erscheinen aber föderale Strukturen, die notwendige Abstimmungen zwischen den verschiedenen Behörden, die für die Seesicherheit zuständig sind, erschweren.

Solche Abstimmungsschwierigkeiten werden im Innenministerium von Schleswig-Holstein (IM-SH) ähnlich gesehen. Als Beispiel kann die Havarie der „Pallas“ vor Amrum angeführt werden. Hier hatte ein Gutachten eine einheitliche deutsche Küstenwache gefordert. Die dazu ergriffene Initiative von Schleswig-Holstein war aber nicht unterstützt worden. Auch das IM-SH will die Polizei, die grundsätzlich für die innere Sicherheit zuständig ist, nicht militarisieren, sodass Kurzwaffen und Maschinenpistolen ausreichend und Kanonen und Torpedos für Polizeiaufgaben überflüssig sind.

Nach Uwe Jenisch ergibt sich aber beim nationalen und internationalen Seerecht eine Schieflage durch den Unterschied in der Rechtsentwicklung zwischen „safety“ und „security“. Denn einerseits wird im Bereich der betrieblichen Sicherheit („safety“) das Regelungsnetz immer dichter, während die äußeren Bedrohungen wie Piraterie, Kri-

⁴²⁸ Einzelheiten unter www.bundespolizeiamt-see.de/frame.htm (Abruf 11.07.2007).

minalität und Terror, die international dem Bereich der „security“ zugeordnet werden, immer mehr zunehmen, ohne dass die Rechtsentwicklung mit dieser Entwicklung im „security“-Bereich Schritt halte.⁴²⁹ Als eine wichtige Sicherheitsregel sieht Jenisch die Hafenstaatskontrollen an, obwohl es sich nicht um IMO-Vorschriften, sondern um regionale Übereinkommen handelt, deren Vorbild das für Europa seit 1982 geltende Pariser Memorandum of Understanding (MoU)⁴³⁰ ist. Die Kontrollen der deutschen See-Berufsgenossenschaft seien sehr erfolgreich und haben Schiffe wegen schwerwiegender Mängel in der Vergangenheit festgehalten. Dennoch mahnte Jenisch an, die Behördenstruktur zu straffen und letztlich auf eine einzige Behörde zusammenzuführen. Schließlich bemängelte Jenisch noch die Bewaffnung der Bundespolizei und forderte, sie mit Kriegswaffen auszurüsten. Denn den Schiffen der Bundespolizei sei es aufgrund fehlender Bordkanonen nicht möglich, verdächtigen Schiffen „einen Schuss vor den Bug“ zu geben, um sie zum Anhalten zu zwingen.

Diese Forderung nach mehr Maßnahmekompetenzen für die Polizei, insbesondere „für den Schuss vor den Bug“, ist jedoch nicht nur aus Sicht der sicherheitsbehördlichen Akteure abzulehnen (die Innenministerien wollen ja keine Kriegswaffen für ihre Polizeien). Auch neue Maßnahmen sind nicht lediglich vorteilhaft. Das wird in Diskussionen viel zu oft übersehen. Wäre nämlich ein präventiv-polizeilicher Kanonenschuss zur Gefahrenabwehr rechtlich fest verankert, dann müssten die Polizisten in ihren Handlungen immer eine solche Maßnahme einbeziehen. Denn die Ausübung einer unter bestimmten Voraussetzungen erlaubten Maßnahme ist ja nicht nur „Recht“ des Staates, von dem er nach eigenem Ermessen Gebrauch macht oder nicht, sondern auch

429 Vgl. Jenisch, Uwe / bearbeitet von Heike Werkmeister: Safety & Security – Neue Maßnahmen für die maritime Sicherheit, in: Beiträge des 10. Kie-ler Seminars zu aktuellen Fragen der See- und Küstenschifffahrt am 2. und 3. November 2006, S. 49-72.

430 Vgl. dazu www.parismou.org (Abruf 22.4.2011).

– bei entsprechenden Lagen – „Pflicht“.⁴³¹ Eine entsprechende polizeiliche Kompetenzerweiterung hätte daher auch die Konsequenz, dass derartige Kanonenschüsse unter Umständen per vorläufigem Rechtsschutz gerichtlich durchgesetzt werden könnten. Auch bestünde für von einem Anschlag Betroffene die rechtliche Möglichkeit, Schadensersatz zu fordern, wenn im vorliegenden Einzelfall die Polizei nicht geschossen hat, aber nicht auszuschließen gewesen wäre, dass Schäden nicht eingetreten wären, wenn rechtzeitig der „Schuss vor den Bug“ erfolgt wäre. Dass es allemal besser ist, nur wenigen Vollzugskräften überhaupt die Möglichkeit zu solchen schwerwiegenden Maßnahmen wie Kanonenschüsse es sind einzuräumen, ist nicht von der Hand zu weisen.

5.6 Zusammenfassende Bewertung

Die Abgrenzungsdiskussionen in der Rechtswissenschaft, die immer wieder auftauchen, hat auch „Terroranschlag auf See“ und „Piraterie“ erfasst. Ob es zwingend notwendig ist, nach einer rechtsbegrifflich-definitiven Abgrenzung zwischen „Terroranschlag auf See“ und „Piraterie“ zu suchen, obwohl es sich im Einzelfall faktisch um gleiche kriminelle Akte handeln kann, ist angesichts des rechtlichen Mehrwerts, den eine solche definitiven Unterscheidung ergeben könnte, fraglich. Die Unterscheidung erfolgt nämlich oft nur über die der seeräuberischen Straftat zugrunde liegende Motivation.⁴³²

⁴³¹ Vgl. zur Maßnahme der präventiv-polizeilichen Folter zur Gefahrenabwehr Möllers, Martin H. W.: Polizei und Grundrechte. Ein Lehrbuch zu den Menschenrechten in der polizeilichen Praxis, Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2011, S. 90 ff.

⁴³² Vgl. z. B. Kluge, Christian: Piraterie – Bedrohung auf See, in: Münchner-Rückversicherungs-Gesellschaft (Hg.), Edition Wissen – Piraterie – Bedrohung auf See. Eine Risikoanalyse, München 2006, S. 2; vgl. auch Kapitel „7. Der Terrorismus als Strafrechtstatbestand, de lege ferenda“ bei Kussbach, Erich: Die internationale Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Rechts, in: www.uni-miskolc.hu/uni/res/kozlemenyek/2002/kussbach.html (Abruf: 22.4.2011).

Außerdem wird in der politischen Diskussion deutlich, dass weder die Marine als Teil der Bundeswehr noch die Polizei in Bund und Ländern ein Interesse daran hat, Bundeswehreinsätze im Rahmen der inneren Sicherheit zum Alltagsgeschäft zu machen. Die derzeitige internationale Rechtslage für Auslandseinsätze von Bundeswehr und Polizei scheint ebenso auf tönernen Füßen zu stehen, wie die nationale Rechtslage für Einsätze der Bundeswehr im Innern zur Unterstützung der Polizei. Dies führt außerdem dazu, dass mangels vorhandener Rechtsklarheit manch ein „Rechtstrick“ für Unterstützungsleistungen in der Vergangenheit erhalten musste, etwa wenn „zufällig“ Manöver an Brennpunkten der inneren Sicherheit abgehalten werden, um Aufklärungsflüge rechtlich abgesichert durchführen zu können.⁴³³ Völlig ungeklärt ist auch die Frage der Verantwortung für Schadensfälle, wenn die Streitkräfte aufgrund von Anforderungen der Polizei tätig wird.

In Wissenschaft und Verwaltung gibt es eine vielfache Übereinstimmung in Bezug auf die rechtlichen Schwachstellen, die sich schon im Seevölkerrecht deutlich ergeben, aber auch im nationalen Recht noch keine befriedigende Rechtsklarheit erbracht haben. Die Veränderungen des internationalen Terrorismus und seine Bedrohungslage im internationalen Schiffsverkehr haben gezeigt, dass die Regelungen zur „security“ noch nicht ausreichend sind und konkrete Schlussfolgerungen für die „Sicherheitsarchitektur“ Fragen aufwerfen, die noch weiterer Klärungen und wissenschaftlicher Kontroversen bedürfen. Ein Weg scheint die nationale, europäische und internationale Kooperation von Sicherheitsbehörden zu sein, um dem global sich ausdehnenden, aber dezentral wirkenden Terrorismus zu begegnen. Die immer wieder angemahnte, *angemessene* Balance zwischen Sicherheitsmaßnahmen und Freiheitsrechten zu finden, wird auch künftig zu politischen und wissenschaftlichen Diskussionen führen.

Dabei darf die wissenschaftliche Ausrichtung aber keinesfalls rein juristisch geführt werden, wie dies die deutsche Tradition des Formalismus immer wieder bestätigt: Denn nach wie vor gehört es zur poli-

⁴³³ Zum Beispiel beim G 8-Gipfel im Juni 2007.

tischen Kultur in Deutschland, „politische Probleme in formale Rechtsprobleme zu transformieren und unter [nur] juristischen Gesichtspunkten zu diskutieren“.⁴³⁴

⁴³⁴ Sontheimer, Kurt / Bleek, Wilhelm / Gawrich, Andrea: Grundzüge des politischen Systems Deutschlands, Neuauflage, München 2007, S. 173; vgl. auch Möllers, Martin H. W.: Die Traditionen politischer Kultur in Deutschland nach Ernst Fraenkel als (Vor-)Belastung des deutschen Parlamentarismus, in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hg.), (Doppel-)Staat und Gruppeninteressen – Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel, Baden-Baden 2009, S. 207-249.

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun / Nieland, Jörg-Uwe / Schierl, Thomas (Hrsg.): Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz, Wiesbaden 2001.
- Alex, Michael: Nachträgliche Sicherungsverwahrung – eine empirische erste Bilanz; in: NK, 4/2008, S. 150-153.
- Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins / Dettmer, Klaus / Herdegen, Gerhard / Meyer-Goßner, Lutz u. A.: Strafverteidigung im Rechtsstaat. 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins, Baden-Baden 2009.
- Areschew, Andrej: Russlands Dürreperiode schürt Verschwörungstheorien: Wissenschaftler vermuten US-Klima-Waffe hinter der sehr ungewöhnlichen Hitzeperiode in Russland, in: WirtschaftsBlatt-Online, www.wirtschaftsblatt.at/home/lifeandstyle/timeout/russlands-duerreperiode-schuert-verschwoerungstheorien-432439/index.do.
- Atzbach, Rudolf L.: Das neue Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK); in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 335-338.
- Baldus, Manfred: Präventive Wohnraumüberwachungen durch Verfassungsschutzbehörden der Länder. Ein gesetzestechnisch unausgegorenes und verfassungsrechtlich zweifelhaftes Mittel zur Terrorismusbekämpfung? In: NVwZ 11/2003, S. 1289-1296.
- Baldus, Manfred: Freiheit und Sicherheit nach dem 11. September 2001 – Versuch einer Zwischenbilanz; in: BDVR-Rundschreiben (Bund Deutscher Verwaltungsrichter) 02/2004, S. 61-65.
- Bartsch, Tillmann / Kreuzer, Arthur: Auswirkungen stetiger Verschärfungen der Sicherungsverwahrungsvorschriften auf den Straf- und Maßregelvollzug; in: StV 1/2009, 53-56.
- Baumann, Imanuel: Im Schatten des Jugend-KZ: „Vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ und die Debatte um „Frühkriminalität“

- in den fünfziger Jahren der Bundesrepublik Deutschland; in: *Poli-
zei & Geschichte*, 1/2009, S. 32-41.
- Bausback, Winfried: Public Private Partnerships im deutschen Öff-
fentlichen Recht und im Europarecht – Spannungsfeld zwischen
Daseinsvorsorge, Liberalisierung und Risikomanagement, in:
DÖV 59. Jg., 21/2006, S. 901-907.
- Beck, Ulrich: *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlo-
renen Sicherheit*, Frankfurt/M. 2007.
- Becker, Kathrein: *Sicherungsverwahrung: Die Bedeutung des Sach-
verständigen für die gerichtliche Prognoseentscheidung*, Diss.,
Holzkirchen 2009.
- Beer, Daniel / Hohl, Peter / Jung, Astrid (Hrsg.): *Sicherheits-
Jahrbuch 2009/2010 für Deutschland und die Schweiz*, 13. Aufl.,
Zürich/Ingelheim 2008.
- Benda, Ernst: *Verständigungsversuche über die Würde des Men-
schen*; in: *NJW* 2001, S. 2147-2148.
- Benninghoff, Dirk: *Atomkatastrophe in Fukushima: Die Angst vor
„radioaktiver Ansteckung“ wächst*; in: [www.stern.de/panorama/
atomkatastrophe-in-fukushi-ma-die-angst-vor-radioaktiver-
ansteckung-waechst-1674426.html](http://www.stern.de/panorama/atomkatastrophe-in-fukushi-ma-die-angst-vor-radioaktiver-ansteckung-waechst-1674426.html).
- Bochmann, Christian: *Freiheitsentzug bei jugendlichen Straftätern
in Europa: Ein Vergleich für Folgerungen für das deutsche Ju-
gendstrafrecht*; in: *ZJJ*, 4/2008, S. 324-329.
- Bockemühl, Jan: *Zur Verwertbarkeit von präventiv-polizeilichen
Erkenntnissen aus „Lauschangriffen“ in Strafverfahren. „Von hin-
ten durch die Brust ins Auge“ – Die Legalisierung des „Großen
Lauschangriffs“ durch die Rechtsprechung des BGH? In: JA
1996, S. 695-700.*
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Die Würde des Menschen war unan-
tastbar. Abschied von den Verfassungsvätern: Die Neukommen-
tierung von Artikel 1 des Grundgesetzes markiert einen Epochen-*

- bruch; in: Deutscher Hochschulverband (Hrsg.), Glanzlichter der Wissenschaft, Saarbrücken 2003, S. 25-31.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Bleibt die Menschenwürde unantastbar? In: Blätter 10/2004, S. 1216-1227.
- Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik, Opladen 2009.
- Bode, Bernard: Bei Sicherungsverwahrung Bundesgerichtshof letzte Instanz; in: Das Parlament Nr. 27 vom 5.7.2010, S. 7.
- Bode, Bernard: Fünf Fragen zur: Sicherungsverwahrung (an Siegfried Kauder); in: Das Parlament – Nr. 34/35 v. 23.8.2010, S. 15.
- Böllinger, Lorenz: Gefährlichkeit als iatrogene Krankheit. Die Sicherungsverwahrung befördert, wovor sie vorgibt zu schützen; in: vorgänge Nr. 178: Vom Rechtsstaat zur Sicherheitsgesellschaft, 46. Jg., H. 2/2007, S. 73-82.
- Bönders, Thomas (Hrsg.): Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung: 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, München 2009.
- Borsdorff, Anke: Backscatter; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 213-214.
- Borsdorff, Anke: Gewahrsam; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 834-836.
- Borsdorff, Anke: Videoüberwachung; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 2172.
- Braun, Stefan: Nachträgliche Sicherungsverwahrung: In dubio pro securitate? – Wegsperrungen ohne tragfähige Legitimation, in: ZRP 4/2004, 105-108.
- Bremer, Xenia: Tote im Zelt – Plastination versus Bestattungszwang? In: NVwZ 2001, S. 167ff.

- Brinkmann, Rainer / Peters, Dirk: Herausforderungen maritime Sicherheit, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hrsg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 43-67.
- Brugger, Winfried: Freiheit und Sicherheit. Eine staatsrechtliche Skizze mit praktischen Beispielen, Baden-Baden 2004.
- Brüning, Christoph, in: Stern / Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, Art. 103, Rn. 4 u. 8.
- Bull, Hans Peter: Freiheit und Sicherheit angesichts terroristischer Bedrohung – Bemerkungen zur rechtspolitischen Diskussion; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. JBÖS 2002/03, S. 265-281.
- Bull, Hans Peter: Grundsatzentscheidungen zum Datenschutz bei den Sicherheitsbehörden – Rasterfahndung, Online-Durchsuchung, Kfz-Kennzeichenerfassung und Vorratsdatenspeicherung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit 1: Grundrechte, Frankfurt/M. 2012, S. 65-96.
- Bundesministerium für Inneres (BM.I) (Hrsg.): Zivilschutz in Österreich, Wien 2010; in: www.bmi.gv.at/cms/bmi_zivilschutz.
- Bußjäger, Peter: Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat, Wien 2003.
- Caspar, Johannes: 22. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zugleich Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für den nicht-öffentlichen Bereich 2008/2009, Hamburg 2010.
- Darmstadt, Thomas: Das Böse und die Sühne, Kommentar zur Sicherungsverwahrung auf Spiegel Online vom 19.1.2010; in: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,672471,00.html.
- Deggerich, Markus: Was bringt die Rasterfahndung?, Spiegel online vom 3.10. 2001; in: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,160482,00.html.

- Denninger, Erhard: Der gebändigte Leviathan, Baden-Baden 1990.
- Denninger, Erhard: Fünf Thesen zur „Sicherheitsarchitektur“, insbesondere nach dem 11. September 2001; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2002/03, Frankfurt/M. 2003, S. 253-264.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Max Stadler, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/4226 – zum Praxisaufstieg bei der Bundespolizei, in: BT-Drs. 16/4332 vom 16.2.2007: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/043/1604332.pdf>.
- Deutscher Hochschulverband (Hrsg.): Glanzlichter der Wissenschaft. Ein Almanach, Saarbrücken 2003.
- Dose, Nicolai: Der deutsche Rechtsstaat; in: Ellwein, Thomas / Holtmann, Everhard (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, PVS Sonderheft, Nr. 30, Wiesbaden 1999, S. 118-132.
- Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, Art. 1-19, 2. Aufl., Tübingen 2004.
- Dreier, Horst: Der freiheitliche Verfassungsstaat als riskante Ordnung; in: RW 1/2010, S. 11-38.
- Drenkhahn, Kirstin: Langstrafenvollzug und Menschenrechte – Erste Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts; in: NK 1/2009, S. 8-13.
- Dürig, Günter: Die Menschauffassung des Grundgesetzes; in: JR 1952, S. 259-261.
- Dürig, Horst: Zur Bedeutung und Tragweite des Art. 79 Abs. III des Grundgesetzes. in: Spanner, Hans / Lerche, Peter u. a. (Hrsg.), Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971. München 1971, S. 41 ff.
- Eisenberg, Ulrich: straf(verfahrens-)rechtliche Maßnahmen gegenüber „Organisiertem Verbrechen“, in: NJW 1993, S. 1033-1039.

- Eisenberg, Ulrich: Zur (Nicht-)Geeignetheit psychiatrischer Gutachten vor Anordnung nachträglicher Sicherungsverwahrung: zugleich Besprechung von BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 04.12.2008 – 2 BvR 2333/08; in: DRiZ Bd. 87 (2009), 7, S. 219-222.
- Ellwein, Thomas / Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland PVS Sonderheft, Nr. 30, Wiesbaden 1999.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München 2009.
- Farin, Tim / Parth, Christian: Proteste gegen Vergewaltiger: Lynchstimmung im 1400-Seelen-Dorf; in: Zeit Online vom 11.3.2009, www.zeit.de/online/2009/11/proteste-randerath.
- Feest, Johannes: Chancen im Vollzug oder „Chancenvollzug“? In: StV 10/2008, S. 553-558.
- Fiebig, Jan-Peter: Der Einsatz der Bundeswehr im Innern: verfassungsrechtliche Zulässigkeit von innerstaatlichen Verwendungen der Streitkräfte bei Großveranstaltungen und terroristischen Bedrohungen, Berlin 2004.
- Fink, Andreas: Leben nach dem Töten, Focus Online vom 19.4.2004; in: www.focus.de/panorama/reportage/reportage-leben-nach-dem-toeten_aid_200267.html.
- Flaig, Annika: Die nachträgliche Sicherheitsverwahrung, Diss., Frankfurt / Main 2009.
- Frevel, Bernhard: Sicherheit gewähren – Freiheit sichern, in: APuZ 12/2007, S. 3-4.
- Fuhrmann, Ursus: Bekämpfung von großen Schadensereignissen durch kommunale Sicherheitsbehörden im Rahmen der föderalen Struktur Deutschlands; in: von Knop, Katharina / Neisser, Heinrich / van Creveld, Martin (Hrsg.), Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats, Bielefeld 2005, S. 475-486.

- Fuhrmann, Ursus: Katastrophenschutz-Reform notwendiger denn je; in: Der Städtetag, 58. Jg. 2/2005, S. 16-20.
- Gathmann, Florian: G-8-GEFANGENE. Käfighaltung mit Nachspiel im Bundestag; in: Spiegel online vom 12.6.2007: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,488128,00.html.
- Gebauer, Matthias: Ein Mord, 911 Tage und ein Land in Agonie; Spiegel online vom 4.11.2004; in: www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,326411,00.html.
- Geier, Wolfram: Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz – humanitäre Verpflichtung für Bund, Länder, Kommunen und Hilfsorganisationen, Teil II und Schluss, in: NV, 31. Jg. 1/2000, S. 13-19.
- Geier, Wolfram: Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen – Katastrophenschutz und -vorsorge im In- und Ausland, in: NV, 32. Jg. 4/2001, S. 22-26.
- Geis, Ivo: Angriff auf drei Ebenen: Verfassung, Strafprozessordnung und Überwachungspraxis. Die Entscheidung des BVerfG zum großen Lauschangriff und ihre Folgen für die Strafverfolgungspraxis; in: CR 5/2004, S. 338-343.
- Giegerich, Thomas: Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, in: ZVglRWiss 104. Bd. (2005), S. 163-191.
- Giemulla, Elmar M.: Das Luftsicherheitsgesetz, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 261-275.
- Gintzel, Kurt: Die „unlösbare“ Pflichtenkollision – ein Beitrag zur „Folterdiskussion“ und zugleich eine Abgrenzung von Verwaltungszwang und Aussageerpressung; in: Die Polizei 2004, S. 249-280.
- Glaeßner, Gert-Joachim / Lorenz, Astrid: Innere Sicherheit in einem Europa ohne Grenzen, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen,

- Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 365-381.
- Glass, Winfried: Konstruktiver Dialog im Zivil- und Katastrophenschutz, in: NV, 34. Jg. 2/2003, S. 17-19.
- Graebisch, Christine: Sicherungsverwahrung im Jugendstrafrecht; in: ZJJ, 3/2008, S. 284-287.
- Graebisch, Christine: Der Gesetzgeber als gefährlicher Wiederholungstäter: empirische Erkenntnis über Kriminalprävention und Kriminalprognose im Recht der Sicherungsverwahrung sowie bei der ausländerrechtlichen Ausweisung; in: Müller, Henning Ernst / Sander, Günther M. / Válková, Helena (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag, München 2009, S. 725-740.
- Gratzla, Daniel: Atomausstieg: Rückkehr ins fossile Zeitalter; in: Focus Online vom 6.4.2011; in: www.focus.de/finanzen/news/tid-21895/atomausstieg-rueckkehr-ins-fossile-zeitalter_aid_615789.html.
- Greiner, August: Wegschließen und zwar für immer? Anmerkungen zur Debatte über die Sicherungsverwahrung von Sexualstraftätern; in: Kr 10/2001, S. 650-651.
- Gröhe, Hermann: „Der Schutz der Bürger geht vor“, Namensbeitrag des CDU-Generalsekretärs im Hamburger Abendblatt vom 6.8.2010, abgedruckt auf der Website der CDU, www.cdu.de/archiv/2370_31393.htm.
- Grote, Rainer / Härtel, Ines / Hain, Karl-E. u.a. (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit. Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007.
- Grundmann, Birgit: Sicherungsverwahrung: Mehrheit der Länder unterstützt die Bundesjustizministerin, Pressemitteilung des BMJ vom 6.8.2010, unter www.bmj.bund.de.
- Gusy, Christoph: Lauschangriff und Grundgesetz; in: JuS 6/2004, S. 457-462.

- Gusy, Christoph: Polizeirecht, 8. Aufl., Tübingen 2011.
- Häckel, Erwin / Stein, Gotthard (Hrsg.): Internationale Kontrolle sensativer Technologien, Opladen 2003.
- Hassemer, Winfried: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit – Drei Thesen; in: vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 159, 2002, S. 10-11.
- Hebenstreit, Johannes: Repressalien im humanitären Völkerrecht, Baden-Baden 2004.
- Heesen, Dietrich / Lison, Hans-Georg / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen (ASPiBGS, Bd. 2), Lübeck 1997.
- Hintz, Elke / Winterberg, Michael: „Big Brother“: Die modernen Superstars als „Reformer“ der Verfassung; in: ZRP 2001, S. 293-197.
- Hobbes, Thomas: Leviathan – oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, Frankfurt/M. 2006.
- Hofe, Gerhard: Abschied vom weiten Wohnungsbegriff des Art. 13 GG?, in: ZRP 1995, S. 169-171.
- Hömig, Dieter (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar, 9. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Hudemann, Steffen: Wegsperrungen und zwar für immer? Vom Umgang mit Sexualverbrechern nach der Haft; in: Der Tagesspiegel Online vom 3.2.2007; in: www.tagesspiegel.de/weltspiegel/Welt;art118,1888468.
- Hund, Horst: Der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen. Versuch einer verfassungskonformen Lösung, in: ZRP 1995, S. 334-338.
- Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS): Presseerklärung: 10-Punkte-Erklärung zu den gesellschaftlichen und politischen Folgen des 11. Septembers; in: van Ooyen, Robert Chr. /

- Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand, Frankfurt/M. 2002, S. 13-19.
- Isensee, Josef: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul / Axer, Peter (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Aufgaben des Staates, 3. Aufl., 2006.
- Jäger, Thomas / Kümmel, Gerhard (Eds.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects, Wiesbaden 2007.
- Jäggi, Walter: Der gläserne Flugzeugpassagier, aktualisierter Bericht vom 19.2.2010; in: <http://bazonline.ch/wissen/technik/Der-glaeserne-Flugzeugpassagier/story/15872958>.
- Jakobs, Günther: Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, in: HRRS, 5 (2004), S. 88-95.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 12. Aufl., München 2012.
- Jenisch, Uwe / bearbeitet von Heike Werkmeister: Safety & Security – Neue Maßnahmen für die maritime Sicherheit, in: Beiträge des 10. Kieler Seminars zu aktuellen Fragen der See- und Küstenschifffahrt am 2. und 3. November 2006, S. 49-72.
- Käppner, Joachim: „Sollen wir sie alle nach Helgoland bringen?“; in: Süddeutsche Zeitung Nr. 150 vom 3./4. Juli 2010, S. V2/1.
- Kastner, Martin: Gesetzlichkeitsprinzip; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 831.
- Kastner, Martin: Nebenfolgen; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1316-1317.
- Kastner, Martin: Rasterfahndung; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1542-1544.
- Kaster, Martin: Richterrecht; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1619-1620.

- Kett-Straub, Gabriele: Die Kombination von lebenslanger Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung; in: GA 10/2009, 586-602.
- Kiefer, Thomas: Der landesrechtliche Lauschangriff auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand; in: Heesen, Dietrich / Lison, Hans-Georg / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Der Bundesgrenzschutz im Spannungsfeld gesellschaftlicher Entwicklungen (ASPiBGS, Bd. 2), Lübeck 1997, S. 71-78.
- Kiethe, Kurt: Gesellschaftsrechtliche Spannungslagen bei Public Private Partnerships, in: NZG 9. Jg., 2/2006, S. 45-49.
- Kinzig, Jörg: Die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung für Jugendliche; in: ZJJ, 3/2008, S. 245-250.
- Kluge, Christian: Piraterie – Bedrohung auf See, in: Münchner-Rückversicherungs-Gesellschaft (Hrsg.), Edition Wissen – Piraterie – Bedrohung auf See. Eine Risikoanalyse, München 2006.
- Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.
- Kniesel, Michael: „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz; in: ZRP 1996, S. 482-489.
- Knop, Katharina von / Neisser, Heinrich / Creveld, Martin van (Hrsg.): Countering Modern Terrorism. History, Current Issues and Future Threats (Proceedings of the Second International Security Conference Berlin 15-17 December 2004), Bielefeld 2005.
- Knowlton, Tom: Signs of more maritime Terror Attacks, www.sftt.org/dwa/2003/1/15/1.html.
- Kötter, Matthias: Subjektive Sicherheit, Autonomie und Kontrolle. Eine Analyse der jüngeren Diskurse des Sicherheitsrechts; in: Der Staat, 3/2004, S. 371-398.
- Kraats, Marion van der: Wegsperrern erlaubt. Auch jugendliche Kriminelle dürfen für immer hinter Gitter geschickt werden, Hin-

- tergrundbericht in Frankfurter Neue Presse vom 10.3.2010; in: www.fnp.de/fnp/welt/hintergrund/rmn01.c.7397578.de.htm.
- Krahl, Matthias: Zum Verhältnis von Strafrecht und Maßregelrecht am Beispiel der Sicherungsverwahrung; in: KritV, 92 (2009), 3, S. 310-322.
- Kreuzer, Arthur: Ursprünge, Gegenwart und Entwicklungen des deutschen Jugendstrafrechts: Festvortrag im Kaisersaal des Frankfurter Römers am 30. Januar 2008; in: ZJJ, 2/2008, S. 122-131.
- Kreuzer, Arthur: Soforthilfe in jedem Fall. Demnächst müssen gefährliche Gefangene freigelassen werden – Was tun?; in: FAZ vom 11.3.2010, S. 8.
- Krott, Eberhard / Pfäfflin, Friedemann / Ross, Thomas: Die Relevanz der Diagnose Persönlichkeitsstörung für die Zuweisung zur psychotherapeutischen Behandlung im Strafvollzug; in: MschrKrim 5/2008, S. 337-354.
- Kussbach, Erich: Die internationale Bekämpfung des Terrorismus mit Mitteln des Rechts, in: www.uni-miskolc.hu/uni/res/kozlemenyek/2002/kussbach.html.
- Kutscha, Martin: Der Lauschangriff im Polizeirecht der Länder, in: NJW 1994, S. 85-88.
- Kutscha, Martin: Verdeckte „Online-Durchsuchung“ und Unverletzlichkeit der Wohnung, in: NJW 60. Jg., 17/2007, S. 1169-1172.
- Kutscha, Martin: Online-Durchsuchung; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1367-1368.
- Kutscha, Martin: Datenerhebung; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 432.
- Lange, Hans-Jürgen u. a.: Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg 1998.

- Lange, Hans-Jürgen: Die Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999.
- Lange, Hans-Jürgen: Konturen des neuen Sicherheitsbegriffs. Zur These des Zusammenwachsens von globaler, äußerer und innerer Sicherheit, in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand, Frankfurt/M. 2002, S. 21-26.
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006.
- Lange, Hans-Jürgen: Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik – Gutachten, in: Möllers, Martin H.W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2006/2007, Frankfurt/M. 2007, S. 179-209.
- Leiterer, Susanne P.: „Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen? Hoheitliche Maßnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland, Berlin 2007.
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine: Der „große Lauschangriff“ – Sicherheit statt Freiheit; in: ZRP 1998, S. 87-91.
- Liskens, Hans / Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München 2001.
- Liskens, Hans / Denninger, Erhard (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 4. Aufl., München 2007; 5. Aufl. 2012.
- Lorenz, Frank Lucien: Aktionismus, Populismus? – Symbolismus! Zur strafprozessualen akustisch-/optischen Überwachung von Wohnungen; in: GA 1997, S. 51-71.
- Lorse, Jürgen: Die Befehls- und Kommandogewalt des Art. 65a GG im Lichte terroristischer Herausforderungen, in: UBWV 7/2004, S. 241-247.

- Lorse, Jürgen: Streitkräftefunktion und Katastrophenschutz, in: DV 38. Jg. 4/2005, S. 471-491.
- Mackeben, Andreas: Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgaben Sicherheit: Sicherheitsdienstleistungen im Innovationsbereich „Business Improvement District (BID)“, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 247-260.
- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, 3 Bde., 6. Aufl., 2010.
- Martinsen, Renate / Melde, Thomas: Public-Private-Partnerships im System der Vereinten Nationen – eine menschenrechtliche Perspektive, in: Die Friedenswarte (journal of international peace and organization) 81. Jg., H. 1/2006, S. 163-178.
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter u. a.: Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München, Stand: 2002; 2004; 2012.
- Maxeiner, Helmut: Robert-Koch-Institut; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 1627-1628.
- Meier, Bernd-Dieter: Kriminalpolitik in kleinen Schritten – Entwicklungen im strafrechtlichen Rechtsfolgensystem; in: StV 5/2008, 263-271.
- Menzel, Jörg (Hrsg.): Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen 2000; 2. Aufl. 2011.
- Mertens, Johannes: Risikoanalyse, in: Schütz, Holger / Wiedemann, Peter M. (Hrsg.), Technik kontrovers: aktuelle Schlüsselbegriffe für die öffentliche Diskussion; ein Handbuch. Institut für Medienentwicklung und Kommunikation (IMK), Frankfurt/M. 1993, S. 187-192.
- Mertens, Johannes: Risikoerwartungen und Risikobewertungen bei großtechnischen Systemen, in: Häckel, Erwin / Stein, Gotthard

- (Hrsg.), Internationale Kontrolle sensibler Technologien, Opladen 2003, S. 89-102.
- Meyer, Jürgen (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Middel, Stefan: Präventive Terrorismusbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September 2001; in: JBÖS 2008/2009, S. 153-175.
- Möllers, Martin H. W.: ABC-Schutz, in Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 1-5.
- Möllers, Martin H. W.: Katastrophenschutz; in: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, S. 144-150.
- Möllers, Martin H. W.: Paradigmenwechsel im Bereich der Menschenwürde? Der Einfluss der Staatsrechtslehre auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Das Bundesverfassungsgericht im politischen System, Wiesbaden 2006, S. 351-366.
- Möllers, Martin H. W.: Voraussetzungen, Ablauf und Rechtsfolgen von Verfahren, die zu Partei- und Vereinsverboten sowie zur Grundrechtsverwirkung führen, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), Politischer Extremismus 2: Terrorismus und wehrhafte Demokratie, Frankfurt/M. 2007, S. 371-418.
- Möllers, Martin H. W.: Sicherheit statt Bürgerrecht? Risikowahrnehmung und die Balance zwischen Bürgerfreiheit und Wahrung öffentlicher Sicherheit bei Katastrophenereignissen; in: Alexander Siedschlag (Hrsg.), Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2008, S. 97-111.
- Möllers, Martin H. W.: Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf den Weltmeeren, in JBÖS 2008/09, S. 661-680.

- Möllers, Martin H. W.: Die Traditionen politischer Kultur in Deutschland nach Ernst Fraenkel als (Vor-)Belastung des deutschen Parlamentarismus, in: van Ooyen, Robert Chr. / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), (Doppel-)Staat und Gruppeninteressen, Baden-Baden 2009, S. 207-249.
- Möllers, Martin H. W.: Innenpolitische Dimensionen der Sicherheitspolitik in Deutschland; in: Böckenförde / Gareis (Hrsg.), Deutsche Sicherheitspolitik, Opladen 2009, S. 131-172.
- Möllers, Martin H. W.: Elfter September, in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 557-558.
- Möllers, Martin H. W.: Verbot der Doppelbestrafung; in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010, S. 2063-2064.
- Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010.
- Möllers, Martin H. W.: Die „Einkesselung“ des EGMR durch BVerfG und BGH bei der nachträglichen Anordnung der Sicherungsverwahrung; in: ZRP 5/2010, 153-156.
- Möllers, Martin H. W.: Polizei und Grundrechte. Ein Lehrbuch zu den Menschenrechten in der polizeilichen Praxis, Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei, 2. Aufl., Frankfurt/M. 2011.
- Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), Politischer Extremismus, Bd. 1: Formen und aktuelle Entwicklungen; Bd. 2: Terrorismus und wehrhafte Demokratie, Frankfurt/M. 2007.
- Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 3 Bde., Frankfurt/M., Bd. 1: Europäisierung, 2. Aufl., 2009; Bd. 2: Internationalisierung, 3. Aufl., 2011; Bd. 3: Deutsche Positionen, 3. Aufl., 2011.

- Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr.: Bundesverfassungsgericht und Öffentliche Sicherheit, Bd. 1: Grundrechte, Bd. 2: Sicherheit im transnationalen Kontext, 2. Aufl., Frankfurt/M. 2012.
- Momsen, Carsten: Der „große Lauschangriff“. Eine kritische Würdigung der neuen Vorschriften zur „elektronischen Wohnraumüberwachung“; in: ZRP 1998, S. 459-463.
- Müller, Henning Ernst / Sander, Günther M. / Válková, Helena (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Eisenberg zum 70. Geburtstag, München 2009.
- Müller, Volker: Stichworte Bandenschmuggel und Schmuggel, in: Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010.
- Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Narr, Wolf-Dieter u.a. (Hrsg.): Grundrechte-Report 1999. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 1999.
- Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Steven, Elke u.a. (Hrsg.): Grundrechte-Report 2002. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 2002.
- Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Steven, Elke u.a. (Hrsg.): Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M. 2007.
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, 2 Bde., 6. Aufl., München 2012.
- Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, 2. Aufl., Reinbek 2004.
- Mushoff, Tobias: Strafe – Maßregel – Sicherungsverwahrung. Eine kritische Untersuchung über das Verhältnis von Schuld und Prävention, Frankfurt/M. 2008.
- Mushoff, Tobias: Verwahrvollzug light? Zur Bewertung von Long-stay-Einrichtungen als Ansatz zur Überwindung der Legitimi-

- onsprobleme der Sicherungsverwahrung; in: NK, 2/2008, S. 67-71.
- Musil, Andreas / Kirchner, Sören: Katastrophenschutz im föderalen Staat, in: DV 39. Jg., 3/2006, S. 373-391.
- Nestler, Nina / Wolf, Christian: Sicherungsverwahrung gem. § 7 Abs. 2 JGG und der Präventionsgedanke im Strafrecht – kritische Betrachtung eines legislativen Kunstgriffs; in: NK, 4/2008, S. 153-159.
- Nowara, Sabine: Die Begutachtung zur Frage der Sicherungsverwahrung bzw. nachträglichen Sicherungsverwahrung; in: Strafverteidigung im Rechtsstaat, 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Strafrecht des Deutschen Anwaltvereins, Baden-Baden 2009, S. 713-720.
- Nusser, Tanja / Strowick, Elisabeth: Rasterfahndungen – Darstellungstechniken, Normierungsverfahren, Wahrnehmungskonstitution, Bielefeld 2003.
- Ooyen, Robert Chr. van: In neuer Verfassung? Der Wandel des Grundgesetzes seit 1992; in: Abromeit, Heidrun u.a. (Hrsg.), Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz, Wiesbaden 2001, S. 139-159.
- Ooyen, Robert Chr. van / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.): Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand. 11. September und NPD-Verbot, Frankfurt/M. 2002.
- Ooyen, Robert Chr. van / Möllers, Martin H. W. (Hrsg.), (Doppel-) Staat und Gruppeninteressen. Pluralismus – Parlamentarismus – Schmitt-Kritik bei Ernst Fraenkel, Baden-Baden 2009.
- Ostendorf, Heribert: Jugendstrafrecht – Reform statt Abkehr; in: StV 3/2008, S. 148-153.
- Pätzold, André: Ex-Polizeichef: Prozess wegen Folterdrohung, Die Welt.de; in: www.welt.de/data/2004/06/22/295059.html vom 24.6.2004.

- Pawlak, Carin: Kinderschänder für immer wegsperren?, FOCUS-Reportage vom 15.4.2007; in: www.focus.de/panorama/welt/focus-reportage_aid_53599.html.
- Pecoraro, M. / Pecher, K.: Interview mit Sabine Leutheusser-Schnarrenberger: Für immer weggesperrt?; in: ZDF-Sendung ML Mona Lisa vom 14.3.2010; <http://monalisa.zdf.de/ZDFde/inhalt/21/0,1872,8050357,00.html>.
- Peglau, Jens: Nachträgliche Sicherungsverwahrung in Erledigungsfällen mit Reststrafenverbüßung; in: NJW, 14/2009, S. 957-959.
- Peilert, Andreas: BVerfGE 65, 1 – Volkszählung. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Konkretisierung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts; in: Menzel, Jörg (Hrsg.), Verfassungsrechtsprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive, Tübingen 2000, S. 344-350.
- Penders, Peter: WM in Indien. Terrorgefahr sorgt deutsches Hockey-Team, in: www.faz.net/s/Rub9CD731D06F17450CB39BE001000DD173/Doc~E8FE105F166D54BF69DC2EDD72534DF5B~ATpl~Ecommon~Scontent.html?rss_googlenews, Bericht vom 19.2.2010.
- Pfohl, Manuela / Wiese, Sönke: Sicherheitspanne nach Terroralarm. Das Phantom vom Münchner Flughafen, Meldung vom 21.1.2010; in: www.stern.de/panorama/sicherheitspanne-nach-terroralarm-das-phantom-vom-muenchner-flughafen-1537525.html.
- Pollähne, Helmut: Trendwende im Strafrecht? Aktuelle Entwicklungen im Maßregelrecht unter besonderer Berücksichtigung der Sicherungsverwahrung; in: SchlHA 2005, S. 135-141.
- Pollähne, Helmut: Und verwahre uns vor dem Bösen... Die Renaissance der Sicherungsverwahrung; in: Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Steven, Elke u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 2007. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt/M. 2007, S. 69-74.

- Pollähne, Helmut: Über parlamentarische Wegschließer und Menschheitsretter: Maßnahmengesetzgebung zur Sicherungsverwahrung; in: Grundrechte-Report 2008, S. 153-157.
- Pollähne, Helmut / Rode, Irmgard (Hrsg.): Probleme unbefristeter Freiheitsentziehungen: lebenslange Freiheitsstrafe, psychiatrische Unterbringung, Sicherungsverwahrung, Berlin 2009.
- Preisig, Hans Peter: Risiko, in: Beer, Daniel / Hohl, Peter / Sabitzer, Werner u.a. (Hrsg.), Sicherheits-Jahrbuch 2007/2008, Gau-Algesheim 2006, S. 404.
- Proelß, Alexander: Kommentar: Maritime Sicherheit im Blickfeld von Völker- und Verfassungsrecht, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hrsg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 69-78.
- Pufendorf, Samuel von: De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo. Editio quinta emendatior. Holmiae & Hamburgi. Stockholm und Hamburg 1693.
- Pütter, Norbert: Prävention. Spielarten und Abgründe einer populären Überzeugung, in: CILIP 86, H. 1/2007, S. 3-15.
- Randelzhofer, Albrecht (Hrsg.): Völkerrechtliche Verträge: Vereinte Nationen, Beistandspakte, Menschenrechte, See-, Luft- und Weltraumrecht, Umweltrecht, Kriegsverhütungsrecht, Kriege, Internationale Strafgerichtsbarkeit, 12. Aufl., München 2010.
- Rath, Christian: Koalition will Präventionshaft ausweiten, Kommentar zur Reform der Sicherungsverwahrung in taz.de vom 15.1.2010; in: www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/koalition-will-praeventionshaft-ausweiten/.
- Rath, Christian: Die Koalition streitet über die Sicherungsverwahrung, in: Badische Zeitung Online vom 7.8.2010, www.badische-zeitung.de/nachrichten/deutschland/die-koalition-streitet-ueber-die-sicherungsverwahrung--33998920.html.
- Rautenberg, Erardo Christoforo: Wegschließen für immer!?, in: NJW 36/2001, S. 2608-2610.

- Reinke, Herbert / Becker, Melanie: Kriminalpolitik in der Weimarer Republik; in: Studien zur Inneren Sicherheit, Kriminalpolitik, Bd. 9, 2008, S. 25-36.
- Restle, Georg: Rückkehr zur Atomkraft: Die neuen Ziele der Energiewirtschaft; Manuskript zur Sendung „Monitor“ des WDR vom 19.5.2005; in: www.wdr.de/tv/monitor/pdf/190505_b_rueckkehr_der_atomkraft.pdf.
- Robbers, Gerhard: Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987.
- Roggan, Fredrik: Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Bonn 2003.
- Roggan, Fredrik: Lauschen im Rechtsstaat. Zu den Konsequenzen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum großen Lauschangriff – Gedächtnisschrift für Hans Liskens. Berlin 2004.
- Roggan, Fredrik: Unerhört?! – Große Lauschangriffe nach dem Verfassungsgerichtsurteil; in: CILIP 1/2004, S. 65-70.
- Rosen, Klaus-Henning: Zurück ins 19. Jahrhundert? – Ungereimtheiten der Länderstrategie im Katastrophenschutz, in: NV, 35. Jg. 2/2004, S. 5-7.
- Rotthaus, Karl Peter: Ein ungewöhnlicher Weg zur Wiedereingliederung gefährlicher Sexualstraftäter: Die Circles of Support and Accountability; in: BewHi, 2/2009, S. 186-200.
- Royen, Georg: Die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. in einer Entziehungsanstalt nach §§ 63 und 64 StGB als kleine Sicherungsverwahrung? (Teil II): Zu den seit März 2006 geltenden neuen Lockerungsbeschränkungen im baden-württembergischen Maßregelvollzug; in: StV 11/2008, S. 606-610.
- Sachs, Michael: Öffentliches Recht – Staatsorganisationsrecht. Grenzen der Verfassungsänderung – Grundrechte – „Großer Lauschangriff“; in: JuS 6/2004, S. 522-527.

- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl., München 2011.
- Schaefer, Kilian: Die nachträgliche Sicherungsverwahrung 1+2, Anordnungsvoraussetzungen und Verfahren; in: StRR, 3/2009, S. 48-52 und S. 86-89.
- Schaller, Christian: Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungswaffen. Völkerrechtliche Aspekte der „Proliferation Security Initiative“, SWP-Studie Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2004.
- Schatz, Heribert / van Ooyen, Robert Chr. / Werthes, Sascha: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffs, Baden-Baden 2000.
- Schewe, Christoph S.: Der Schutz des Sicherheitsgefühls als Polizeiaufgabe?, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2010/11, Erster Halbbd. Frankfurt/M. 2011, S. 289-300.
- Schily, Otto: Nachbesserungsbedarf bei der Wohnraumüberwachung? In: ZRP 1999, S. 129-132.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., Neuwied 2012.
- Schmidt-Jortzig, Edzard: Verfassungsänderung für Bundeswehrein-sätze im Innern Deutschlands?, in: DÖV 18/2002, S. 773 ff.
- Schoch, Friedrich: Abschied vom Polizeirecht des liberalen Rechtsstaats? – Vom Kreuzberg-Urteil des Preussischen Oberverwaltungsgerichts zu den Terrorismusbekämpfungsgesetzen unserer Tage; in: Der Staat, 3/2004, S. 347-369.
- Schöttler, Horst: Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch und Realität und notwendige Entwicklungslösungen – Teil I, in: Notfallvorsorge (NV), 31. Jg. H. 4/2000, S. 15-19.

- Schöttler, Horst: Katastrophenschutz im 21. Jahrhundert: Anspruch, Realität und notwendige Entwicklungslösungen – Teil II, in: NV, 32. Jg. 1/2001, S. 17-21.
- Schütz, Holger / Peters, Hans Peter: Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2004/05, Frankfurt/M. 2005, S. 531-538.
- Sendler, Horst: Menschenwürde, PID und Schwangerschaftsabbruch; in: NJW 2001, S. 2148-2150.
- Siedschlag, Alexander (Hrsg.): Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2008, Baden-Baden 2008.
- Sonnen, Bernd-Rüdegar: Der große Lauschangriff – teilweise verfassungswidrig; in: NK 2/2004, S. 76-77.
- Sontheimer, Kurt / Bleek, Wilhelm / Gawrich, Andrea: Grundzüge des politischen Systems Deutschlands, Neuauflage, München 2007.
- Spanner, Hans / Lerche, Peter u. a. (Hrsg.): Festgabe für Theodor Maunz zum 70. Geburtstag am 1. September 1971, München 1971.
- Spies, Sylvia Charlotte: Die Durchsetzung völkerrechtlicher Befugnisse auf See. Vortrag zum 31. Deutschen Seeschiffahrtstag in Lübeck 12. bis 15. Mai 2004, in:
www.deutsches_wehrrrecht.de/Aufsaeetze/Spies_Die_Durchsetzung_voelkerrechtlicher_Befugnisse_auf_See.pdf.
- Sprung, Dagmar: Nachträgliche Sicherungsverwahrung – verfassungsgemäß? Diss., Frankfurt am Main, 2009.
- Stehr, Michael: Piraterie – Gefahr für die Seehandelswege und die globale Wirtschaft; in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Bd. 2: Internationalisierung, 3. Aufl., Frankfurt/M. 2011, S. 99 ff.

- Stern, Klaus / Becker, Florian (Hrsg.): Grundrechte-Kommentar, Köln 2010.
- Stettner, Rupert: Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin 1983.
- Stieler, Wolfgang: An der Grenze der technischen Sicherheit, Technology Review 09/2006, Analyse & Meinung vom 30.8.2006; in: www.heise.de/tr/artikel/77436.
- Stockrahm, Sven / Schadwinkel, Alina / Lüdemann, Dagny / Bahnsen, Ulrich: H1N1-Virus: Was man zur Schweinegrippe-Impfung wissen muss; in: Zeit Online vom 12. November 2009: www.zeit.de/online/2009/18/schweinegrippe-fragen-und-antworten?page=all.
- Stratenwerth, Günter: Lebenslängliche Verwahrung; in: NK, 1/2008, S. 23-24.
- Stümper, Alfred: Rechtspolitische Nachlese zum „Großen Lauschangriff“; in: ZRP 1998, S. 463-465.
- Tams, Christian J.: Die Zuständigkeit des Bundes für die Abwehr terroristischer Gefahren. Anmerkungen zum neuen Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG, in: DÖV 9/2007, S. 367-375.
- Thewalt, A. / Kleine, R.: Bild-Interview mit Innenminister de Maizière: Warum dürfen bei uns Schwerverbrecher frei herumlaufen?; in: Bild.de vom 3.8.2010, www.bild.de/BILD/politik/2010/08/04/innenminister-thomas-de-maiziere/interview-schwerverbrecher-frei.html.
- Thränert, Oliver: Die Verbreitung von Raketen und Marschflugkörpern. Stand – Tendenzen – Gegenmaßnahmen, SWP-Studie Stiftung Wissenschaft und Politik des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2005.
- Townsend, Charles: Making the Peace. Public Order and Public Security in Modern Britain, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Vack, Sonja: Strafe nach der Strafe?; in: Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich / Steven, Elke u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report

2002. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 2002, S. 188-192.
- Vahle, Jürgen: Zur (überwiegenden) Verfassungswidrigkeit des so genannten großen Lauschangriffs; in: DVP, 8/2004, S. 342-343.
- Vitzthum, Wolfgang Graf von (Hrsg.): Handbuch des Seerechts, München 2006.
- Voigtländer, René: Notwehrrecht und kollektive Verantwortung. Die zeitliche Begrenzung des Rechts zur Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta im Licht von Handlungsinstrumenten des UN-Sicherheitsrats, Frankfurt/M. 2001.
- Völker, Michael: Umgang mit Asylwerbern: Wegsperrern, Kommentar in derStandard.at vom 10.2.2010; in: <http://derstandard.at/1265828183575/>.
- Waldenfels, Thomas Freiherr von: Kommentar: Überlegungen zum verfassungsrechtlichen Regelungsbedarf, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hrsg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 97-102.
- Wandscher, Christiane: Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht, Berlin 2006.
- Weber, Hartmut-Michael: Die Wiederauferstehung der Sicherungsverwahrung; in: Müller-Heidelberg, Till / Finckh, Ulrich u.a. (Hrsg.), Grundrechte-Report 1999. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland, Reinbek 1999, S. 181-185.
- Weil, Stephan: Verdeckte Ermittlungen im Strafverfahren und die Unverletzlichkeit der Wohnung, in: ZRP 1992, S. 243-247.
- Wermser, Jürgen: Wegsperrern für immer? Das BGH-Urteil zur Sicherungsverwahrung für Jugendliche, Kommentar im Deutschlandfunk dradio.de vom 13.3.2010; in: www.dradio.de/dlf/sendungen/kommentar/1142503/.
- Wiefelspütz, Dieter: Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der konstitutive Parlamentsvorbehalt, Baden-Baden 2003.

- Wiefelspütz, Dieter: Das Parlamentsheer, Berlin 2005.
- Wiefelspütz, Dieter: Art. 35 GG nach dem Luftsicherheitsurteil des Bundesverfassungsgerichts – Vorschlag für eine Verfassungsänderung, in: Möllers, Martin H. W. / van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.), JBÖS 2006/07, Frankfurt/M. 2007, S. 237-245.
- Wiefelspütz, Dieter: Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen, Frankfurt/M. 2007.
- Wiefelspütz, Dieter: Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz, Frankfurt/M. 2007.
- Will, Rosemarie: Christus oder Kant. Der Glaubenskrieg um die Menschenwürde; in: Blätter, 10/2004, S. 1228-1241.
- Winterhoff, Christian: Die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Public Private Partnership im Strafvollzug, in: Grote, Rainer / Härtel, Ines u. a. (Hrsg.), Die Ordnung der Freiheit, Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2007, S. 463-482.
- Wolfrum, Rüdiger: Law of the Sea at the Crossroads: The Continuing Search for a Universally Accepted Regime, Berlin 1991.
- Wolfrum, Rüdiger: Intervention in the Proceedings before the International Court of Justice and the International Tribunal for the Law of the Sea, in: Liber Amicorum Günther Jaenicke, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 135, Berlin 1998, S. 427-444.
- Wolfrum, Rüdiger: Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law, in: Verhandeln für den Frieden. Negotiating for Peace. Liber Amicorum Festschrift zu Ehren von Prof. Tono Eitel, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 162, Berlin 2003, S. 649-668.

- Wolfrum, Rüdiger: International Administration in Post-Conflict Situations by the United Nations and Other International Actors, in: Max Planck UNYB 9 (2005), S. 649-696.
- Wolfrum, Rüdiger / Vöneky, Silja: Die Reform der Friedensmissionen der Vereinten Nationen und ihre Umsetzung nach deutschem Verfassungsrecht, in: ZaöRV 62/3 (2002), S. 570-640.
- Wroblewski, Andrej / Rehmke, Stephen: Sicherheit durch Polizeigewahrsam? Anwendung und Recht des „Unterbindungsgewahrsams“; in: CILIP 63, H. 2/1999
(www.cilip.de/ausgabe/63/gewahr.htm).
- Zauner, Franz (Red.): ISS-Computer allergisch gegen Geräusche, auf Wiener Zeitung Online vom 15.6.2007; in: www.wienerzeitung.at/DesktopDefault.aspx?TabID=3941&Alias=wzo&cob=288890.
- Ziegeler, Ernst: Kants Sittenlehre in gemeinverständlicher Darstellung. Leipzig 1919.
- Zimmermann, Andreas: Rechtliche Probleme bei der Errichtung seegestützter Windenergieanlagen, in: DÖV 4/2003, S. 133-140.
- Zimmermann, Andreas / Bork, Katharina: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz und seine Bedeutung für ein zukünftiges Seesicherheitsgesetz, in: Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hrsg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008, S. 79-95.
- Zimmermann, Andreas / Elberling, Björn: Grenzen der Legislativebefugnisse des Sicherheitsrats – Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, in: Vereinte Nationen : Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. – 3/2004, S. 71-77.
- Zimmermann, Andreas / Tams, Christian J. (Hrsg.): Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, Kiel 2008.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht (Heft/Jahr, Seite)
AG	Amtsgericht, Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AKW	Atomkraftwerk
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anl.	Anlage(n)
Anm.	Anmerkung
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Heft/Jahr, Seite)
Art.	Artikel
ASPiBGS	Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz (bis Band 10)
ASPiBPOL	Arbeiten zu Studium und Praxis in der Bundespolizei (ab Band 11)
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr, Seite)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
Bde.	Bände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen

	und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
Begr.	Begründer(in)
BewHi	Bewährungshilfe (Heft/Jahr, Seite)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Reihe, Jahr, Seite)
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen
BGH	Bundesgerichtshof
BJA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Bundeskriminalamtgesetz)
Blätter	Blätter für Deutsche und Internationale Politik (Heft/Jahr, Seite)
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst (BND-Gesetz)
BPOL	Bundespolizei
BPOLAMT	Bundespolizeiamt
BPolG	Bundespolizeigesetz
BStU	Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des BVerfG (Band/Jahr, Seite)
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes

	und über das Bundesamt für Verfassungsschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des BVerwG (Band/Jahr, Seite)
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz)
bzgl.	bezüglich
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
CILIP	Bürgerrechte & Polizei/CILIP (Heft/Jahr, Seite)
CR	Computer und Recht (Heft/Jahr, Seite)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Heft/Jahr, Seite)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Band/Jahr, Heft, Seite)
DV	Die Verwaltung (Heft/Jahr, Seite)
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt (Heft/Jahr, Seite)
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis (Heft/Jahr, Seite)
E	Entscheidungssammlung
ebd.	ebenda
ebs.	Ebenso
Eds.	Editors
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
etc.	et cetera (lat.: und das Übrige)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der EU
EuHbG	Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlsgesetz)
f.	folgende (z. B. Seite)

ff.	fortfolgende (z. B. Seiten)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
fdGO	freiheitlich demokratische Grundordnung
FDP	Freie Demokratische Partei
FH Bund	Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (www.fhbund.de)
Fn.	Fußnote(n)
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht (Heft/Jahr, Seite)
GewArch	Gewerbearchiv – Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht (Jahr, Seite)
GFK	Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt (Heft/Jahr, Seite)
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
grch.	(alt)griechisch
grds.	grundsätzlich
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Heft/Jahr, Seite)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
G 10	Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz)
Hg.	Herausgeberin/Herausgeber
HH	Hansestadt Hamburg
h. M.	herrschende Meinung
HRRS	Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht (Heft/Jahr, Seite)
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVK	Havariekommando

i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engen Sinne
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IM – SH	Innenministerium Schleswig-Holstein
i. S. d.	im Sinne des/der
i. S. e.	im Sinne eines/einer
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiten Sinne
JA	Juristische Arbeitsblätter (Jahr, Seite)
JBÖS	Jahrbuch Öffentliche Sicherheit (Jahrgang, Seite)
JR	Juristische Rundschau (Jahr, Seite)
JuS	Juristische Schulung (Heft/Jahr, Seite)
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kr	Kriminalistik (Heft/Jahr, Seite)
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift (Heft / Jahr, Seite)
KunstUrhG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie – Kunsturheberrechtsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Heft/Jahr, Seite)
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
LV	Landesverfassung
MADG	Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MAD-Gesetz)
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
MSZ	Maritimes Sicherheitszentrum
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (Heft/Jahr, Seite)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. Zust.	mit Zustimmung

n. F.	neue Fassung
NJ	Neue Justiz (Heft / Jahr, Seite)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Heft/Jahr, Seite)
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report – Zivilrecht (Heft/Jahr, Seite)
NK	Neue Kriminalpolitik (Heft/Jahr, Seite)
Nr.	Nummer(n)
NV	Notfallvorsorge (Heft/Jahr, Seite)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Heft/Jahr, Seite)
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der NVwZ (Heft/Jahr, Seite)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Heft/Jahr, Seite)
o. Ä.	oder Ähnliches
OVG	Oberverwaltungsgericht
PV	Paulskirchenverfassung
RGBl.	Reichsgesetzblatt
rglm.	regelmäßig
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik (Heft/Jahr, Seite)
RW	Rechtswissenschaft (Heft/Jahr, Seite)
s.	siehe
S.	Seite(n)
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen (Jahr, Seite)
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SeeRÜbk	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
Slg.	Amtliche Sammlung des EGMR (Jahr/Nr.)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte(n)
str.	strittig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung

StRR	Strafrechtsreport (Heft/Jahr, Seite)
StV	Strafverteidiger (Heft/Jahr, Seite)
s. u.	siehe unten
TKÜ	Telekommunikationsüberwachung
tw.	teilweise
u.	unten
u. A.	und Andere(s)
u. a.	unter anderen
usw.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
UWBV	Unterrichtsblätter für die Bundesverwaltung (Heft/Jahr, Seite)
v.	vom, von, vor
VA	Verwaltungsakt
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (des Bundes)
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSP	Wasserschutzpolizei
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Band/Heft, Jahr, Seite)
z. B.	zum Beispiel
ZJJ	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (Heft/Jahr, Seite)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Jahr, Seite)
ZSKG	Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz)
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (Heft/Jahr, Seite)
ZVglRWiss	Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft (Band/Jahr, Seite)
zzt.	zurzeit

Stichwortregister

Die Zahlen verweisen auf die Seiten im Buch; auf Stichworte, die mit einem anderen genannten Begriff im Zusammenhang stehen, wird durch „→“ hingewiesen.

Abgeordnete 23

Allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) 63

Angriff 19, 70, 109, 133, 147

Anordnungen 31, 58, 68, 76, 78, 79, 80, 81, 99, 114, 120, 143

Asylbewerber 107

Atomausstieg 35, 36

Aufklärung 48, 52, 59, 135, 150, 154

Auflage 115

Ausländer 47, 52

Ausländerzentralregister (AZR) 47

Ausweisung 52, 115

Bedrohung 12, 20, 22, 32, 33, 38, 41, 49, 128, 142, 143, 146, 148, 152, 153

Behörde 22, 23, 24, 29, 32, 33, 39, 40, 42, 43, 111, 140, 141, 142, 144, 150, 151, 152

Belgien 67, 94

Berlin 11, 20, 22, 24, 33, 34, 37, 49, 62, 73, 114, 126, 127, 128, 131, 133, 134, 139, 146, 147

Beschluss 13, 14, 81, 89, 107, 114, 128

Beschuldigte 73

Betreten, Verweilen 138
Bewährung 79, 114, 120
Bildung 20, 58, 74
Bildung einer kriminellen Vereinigung 74
Bonn 2, 33, 71
Bulgarien 81
Bundesgerichtshof (BGH) 65, 78, 79, 80, 81, 82, 104, 107, 113, 116
Bundesgrenzschutz (→ Bundespolizei) 67, 142, 142, 144
Bundesländer 19, 21, 25, 26, 32, 34, 38, 47, 65, 66, 69, 76, 100, 118, 119, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 149, 154
Bundespolizei 23, 123, 126, 150, 152
Bundesregierung 23, 38, 43, 68, 83, 142, 143, 144, 148
Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 22, 31, 48, 49, 55, 63, 65, 67, 73, 74, 75, 81, 88, 91, 95, 120, 121
Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 17, 49, 52, 54, 63, 65, 76, 84, 85, 86, 88, 95, 139, 145
Bundeswehr (→ Militär) 123, 126, 127, 134, 142, 145, 146, 148, 150, 151, 154
Bürgerrechte (→ Grundrechte, → Menschenrechte) 14, 30, 32, 33, 41, 48, 49, 62, 67, 72, 108
CDU 60, 68, 103, 116, 117, 119
CSU 60, 68, 109, 116, 117, 119
Dänemark 67, 81
Datenschutz 31, 43, 48
Demokratie 33
Demonstrationen 14, 20, 135
Deutschland 11, 12, 20, 21, 24, 25, 26, 33, 34, 35, 37, 38, 40, 42, 47, 52, 66, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 97, 99, 100, 102, 104,

106, 109, 112, 114, 115, 122, 129, 135, 136, 141, 144, 146, 155

Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 3 GG) 34

DNS-Analyse 29, 39

Drohung 50

Durchsuchung (→ Allgemeines Persönlichkeitsrecht, → Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, → Unverletzlichkeit der Wohnung) 125

EG (s. Abkürzungsverzeichnis) 14, 20, 30, 31, 40

EGMR (s. Abkürzungsverzeichnis) 41, 81, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 102, 109, 111, 112, 113, 116, 118, 121

Einwilligung 145

EMRK (s. Abkürzungsverzeichnis) 41, 42, 62, 63, 81, 82, 83, 89, 91, 93, 94, 95, 110, 111, 117

Ermittlungsverfahren 30, 64, 73, 76, 125

Erweiterung 28, 32, 47, 48

EU (s. Abkürzungsverzeichnis) 11, 14, 20, 26, 28, 29, 30, 38, 122, 127, 135

Europa 11, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 46, 101, 109, 125, 149, 152

Familie 115

FDP 23, 48, 68, 116, 117, 118, 119

Flucht 110

Folterverbot (→ Misshandlungen, → Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug) 42, 50, 57, 58, 59, 60, 93, 97, 153

Forschung (→ Wissenschaftsfreiheit) 14, 17, 20, 99

Frankreich 67, 123

Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) 83, 93, 94, 96, 98, 106, 112, 114, 116

Freiheitsrechte 41, 42, 43, 44, 50, 84, 154
Freiheitsstrafe (→ Strafe) 91, 92, 103, 107, 113, 114, 121
Frieden 15, 46, 49, 53, 128, 132, 137
Gefahrenabwehr (→ Prävention) 27, 28, 32, 34, 118, 125, 127, 128, 131, 132, 133, 135, 138, 139, 140, 142, 152, 153
Gefangene (→ Strafgefangene) 103, 105, 112, 114, 115
Gefängnis (→ Justizvollzugsanstalt) 59, 113, 118
Geiselnahme 66
Geldwäsche 74
Gemeinde (= Kommune) 19, 21
Gemeinwohlinteresse an der Maßnahme 72, 79, 80, 88, 95, 97, 103, 110, 113
Generalklausel 42
Gericht 30, 31, 32, 42, 71, 73, 74, 75, 79, 90, 91, 110, 111, 113, 139
Geschichte 49, 102
Gesetze 32, 68, 81, 83, 85, 86, 87, 91, 92, 97, 99, 100, 110, 117, 118, 130, 140
Gesetzgebende Gewalt (= Legislative) 29, 55, 71, 75, 80, 81, 84, 85, 98, 107, 115, 117, 120, 121, 139
Geständnis 58
Gewahrsam 41
Großbritannien 12, 67, 129
Grundgesetz (GG) 32, 50, 51, 53, 63, 66, 70, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 123, 138, 139, 140, 143, 145, 146
Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG); → Allgemeines Persönlichkeitsrecht 73
Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1

i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) 63

Grundrechte (→ Menschenrechte, → Bürgerrechte) 22, 30, 49, 50, 51, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 70, 90, 96, 97, 106, 115, 153

Haft (→ Festnahme, → Beugehaft, → Ordnungshaft, → Strafhaft, → Untersuchungshaft) 93, 94, 97, 108, 110, 111, 117

Haftbefehl 48

Höchststrafe 74

Hoheitsgewalt 124, 132

Industrie 20

Informationsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. GG) 43

Innenministerium 22, 25, 151, 152

Internet 2, 60, 122, 148

Intimsphäre (→ Allgemeines Persönlichkeitsrecht) 71, 73, 75

Italien 67, 94

Jugend 101, 106, 108

Justizvollzugsanstalt (JVA) 97, 117

Kirche 12

Koalition 100, 104, 109, 116, 118

Konjunktur 26

Konsens 57, 60

Konvention 41, 62, 81, 89, 90

Kooperation 20, 141, 154

Körperverletzung 43

Krieg 15, 46

Kriminalität (→ Organisierte Kriminalität) 49, 66, 67, 68, 152

Kriminalpolizei 60

Kultur 155

Lauschangriff (→ Menschenwürde) 28, 39, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 77

Lehre (→ Wissenschaftsfreiheit) 62

Lübeck 67, 131

Luxemburg 30, 67

Maßregel der Sicherung und Besserung (→ Sicherungsverwahrung) 78, 81, 87, 89, 90, 92, 95, 98, 99, 100, 101, 104

Medien 11, 17, 21, 23, 37, 38, 62, 68, 106, 122

Mehrheit 70, 118, 119

Menschenrechte (→ Grundrechte, → Bürgerrechte) 14, 37, 41, 43, 47, 49, 52, 53, 62, 81, 82, 89, 99, 100, 102, 104, 109, 119, 138, 153

Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) 22, 46, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 71, 72, 73, 84

Migration (→ Auswanderung, → Einwanderung, → Zuwanderung) 33

Militär (→ Bundeswehr) 134, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 154

Minderheit 70

Misshandlungen (→ Folterverbot, → Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug) 56, 58, 61

Mord 46, 48

Nationalsozialismus 53

Niederlande 67, 123

Opfer 79, 96, 111, 112, 113, 115

Ordnungsmacht 49

Organisierte Kriminalität (→ Kriminalität) 66

Österreich 20, 24, 25, 38, 40, 42, 67

Parlament 14, 20, 29, 31, 116, 118

Partei 33

Pluralismus 155

Polen 94

Polizei 11, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32, 33, 38, 40, 41, 47, 48, 53, 58, 59, 60, 72, 75, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 102, 115, 122, 124, 127, 135, 139, 142, 144, 146, 148, 150, 151, 152, 153, 154

Polizeibeamte 26

Polizeivollzugsdienst 26

Präsident 71, 81, 126

Prävention, präventiv (→ Gefahrenabwehr) 30, 32, 33, 43, 65, 66, 69, 80, 88, 89, 99, 100, 101, 109, 117, 120, 133

Privatsphäre (Sphärentheorie → Allgemeines Persönlichkeitsrecht, → Unverletzlichkeit der Wohnung) 30, 64, 72

Rasterfahndung (→ Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung) 28, 31, 48

Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. GG) 43, 78, 96, 137

Recht auf Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. GG) 11, 21, 46, 57, 58, 60, 63, 75, 78, 96, 147

Rechtfertigungsgrund 132, 133

Rechtsfolge 33, 85, 86, 99, 102, 105

Rechtsgüterabwägung (→ Übermaßverbot, → Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) 80

Rechtsordnung 27

Rechtsprechende Gewalt (= Judikative) 22, 31, 48, 51, 62, 63, 65, 84, 85, 86, 89, 111, 116, 139

Rechtssicherheit 84, 148

Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG) 14, 42, 67, 69, 73, 77, 103, 108, 114

Rechtsvorschrift 151

Regierung 30, 46
Repression, repressiv (→ Strafverfolgung) 66
Republik 20, 38, 81, 98, 125
Resozialisierung 115
Rheinland 1
Richtervorbehalt 52, 69, 71, 76, 81, 83, 86, 90, 93, 110
Russland 13, 41, 66
Sachverhalt 126
Sanktionen 80, 88, 90, 120, 121
Schuld 59, 60, 90, 92, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 111, 113, 119,
Schweden 36
Schweiz 26, 67, 108
Sicherstellung (→ Beschlagnahme) 151
Sicherungsverwahrung (→ Maßregel der Sicherung und Besserung)
52, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98,
99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112,
113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121
Sonderopfertheorie 97
Spanien 46, 67
SPD 48, 68, 116
Staatsangehörigkeit (→ Ausbürgerung) 46
Staatsanwaltschaft 146
Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 GG) 52, 54, 73
Strafbarkeit 84, 85, 87
Strafe 48, 81, 83, 85, 87, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101,
109, 113, 115, 118, 119, 121,
Strafgesetzbuch (StGB) 121

Strafrecht 80, 86, 89, 95, 98, 100, 102, 107, 114
Straftat 92, 94, 95, 111, 120, 153
Strafverfolgung (→ Repression) 32, 64, 66, 67, 69, 70, 73
Strafverteidiger 99, 100, 115
Strafvollzugsgesetz (StVollzG) 92, 95
Täter 46, 58, 78, 86, 88, 90, 92, 95, 96, 99, 109, 110, 12, 113, 114, 115, 119, 120
Tatverdächtige 58
Teilnahme 130
Terrorismus 19, 20, 22, 23, 29, 32, 33, 39, 41, 69, 122, 123, 125, 126, 128, 130, 132, 133, 135, 147, 148, 151, 152, 153, 154
Toleranz 112
Übermaßverbot (→ Rechtsgüterabwägung, → Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) 28, 37, 64, 71, 73, 75, 80
Umwelt 53, 135, 150
Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) 50, 51, 54, 55, 57, 58, 64
Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) 41, 62, 63, 64, 68, 71
Urteil 30, 31, 52, 62, 63, 64, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 104, 109, 111, 112, 116, 119, 121, 138, 144, 145, 147, 148, 149
USA 20, 21, 29, 34, 66, 67, 125, 129, 130
Verbrechen 64, 80, 83
Verbrechensbekämpfung 67, 72, 75, 102
Verfassung (→ Grundgesetz) 37, 52, 53, 54, 55, 62, 68, 69, 70, 79, 89, 104, 141, 143, 146, 149
Verfassungsbeschwerde 147

Verfassungsimmanente Schranke 51, 56
Verfassungsrecht 110, 122, 127, 134, 136
Verfassungsschutzbehörde 69
Verfassungswidrigkeit 70, 101
Verfolgung 30, 66, 130, 146
Verjährung 87
Versuch 49, 65, 77
Verurteilte 78, 79, 80, 94
Verwaltung 2, 24, 26, 27, 84, 142, 154
Verwaltungshandeln 140
Verwaltungsverfahren 42
Völkerrecht 126, 127, 128, 132, 133, 137, 144
Vollziehende Gewalt (= Exekutive) 29, 85, 149
Waffen 43, 85, 124, 125, 128, 129, 131, 137
Wahrscheinlichkeit 37, 73, 74, 79
Weimarer Reichsverfassung (WRV) 53
Weisung 143
Wertneutralität 53
Widerspruch 83
Widerstand 68
Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1, 2. Alt. GG) 17, 48, 51, 77, 126, 131, 154
Zeugnisverweigerungsrecht 68
Zufluchtsort 65

