



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Marion Albers/Ruth Weinzierl (Hrsg.)

Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik

Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung
von Sicherheitsgesetzen



Nomos



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Marion Albers/Ruth Weinzierl (Hrsg.)

Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik

Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung
von Sicherheitsgesetzen



Nomos

Die Publikation wird mit herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte
in Berlin. www.institut-fuer-menschenrechte.de

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

ISBN 978-3-8329-4337-0

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Wandel der Sicherheitspolitik – Menschenrechtsorientierte Evaluierung als Kontrollinstrument <i>Ruth Weinzierl und Marion Albers</i>	9
Rechtsstaatliche Transparenz und Menschenwürde. Rechtsethische Überlegungen zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen <i>Heiner Bielefeldt</i>	13
Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsrecht <i>Marion Albers</i>	25
Erfahrungen mit Evaluierungsprozessen in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der präventiv-polizeilichen Videoüberwachung <i>Dorothee Füh</i>	55
Die kumulative Wirkung von Überwachungsmaßnahmen: Eine Herausforderung an die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen <i>Gerrit Hornung</i>	65
Informationsbedürfnisse und Geheimhaltungserfordernisse – menschenrechtsorientierte Evaluierung und Kontrolle der Nachrichtendienste <i>Hansjörg Geiger</i>	87
Informationsbedürfnis und Geheimhaltungserfordernisse: Menschenrechtsorientierte Evaluierung von Sicherheitsgesetzen aus der Sicht parlamentarischer Kontrollgremien <i>Bertold Huber</i>	105
Diskriminierende Tendenzen moderner Sicherheitspolitik: Ansätze für eine Methodik der Evaluierung <i>Daniel Moeckli</i>	115
Biometrie als globale Kontrolltechnologie – Die Rolle der Technikfolgenabschätzung <i>Thomas Petermann</i>	129

Europäische Parallelentwicklungen als Gegenstand menschenrechtsorientierter Evaluierung	147
<i>Ruth Weinzierl</i>	
Human-Rights-Oriented Evaluation of Security Legislation: National Practice and European Guidance from the ECHR	169
<i>Martin Kuijer</i>	
Verzeichnis der Autoren und Autorinnen	191
Sachverzeichnis	193

Wandel der Sicherheitspolitik – Menschenrechtsorientierte Evaluierung als Kontrollinstrument

Ruth Weinzierl und Marion Albers

In den letzten beiden Jahrzehnten und nicht zuletzt im Zuge der Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 haben sich die Sicherheitspolitik und das Sicherheitsrecht erheblich verändert. Die damit verbundenen gesellschaftlichen Auswirkungen fassbar zu machen und für eine verbesserte demokratische Kontrolle zu sorgen, ist Ziel einer rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Dabei können Evaluierungsprozesse politische Entscheidungen nicht ersetzen. Vielmehr sollen sie vorrangig dem Gesetzgeber, aber auch den Sicherheitsbehörden oder der Justiz die notwendigen Wissensgrundlagen liefern, auf deren Basis adäquate und menschenrechtsorientierte Entscheidungen getroffen werden können.

Dieser Band bietet einen Überblick zu den Hintergründen, Grundlagen und Funktionen, zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben und zur gesetzlichen Ausgestaltung, zu spezifischen Problemen, etwa der Diskriminierungswirkungen oder der Kumulation von Überwachungsmaßnahmen, zu den Praxiserfahrungen und zu europäischen Aspekten der Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Er soll als Anregung für die weitere politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung dienen.

Die Aufgaben und Befugnisse von Polizeien und Nachrichtendiensten wurden in den letzten Jahren stetig erweitert, sicherheitsorientierte Regelungen vielfach verschärft. Grundlegende Prinzipien des traditionellen Polizei- und Verfassungsschutzrechts werden dabei aufgegeben. Polizeien erhalten immer neue Kompetenzen, weit vor dem Eintreten einer konkreten Gefahr, auch anlasslos und verdeckt, d. h. ohne Wissen der Betroffenen, zum Schutze der Sicherheit in die Grundrechte vieler Unbeteiligter einzugreifen. Weiterhin wird die in Deutschland verankerte Trennung zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten, die mit Rücksicht auf die unterschiedlich weit reichenden Eingriffskompetenzen und zur Machtbegrenzung geschaffen worden ist, zunehmend relativiert. Ein intensiver gegenseitiger Informations- und Datenaustausch und gemeinsame Datenpools kennzeichnen die „neue Sicherheitsarchitektur“. Darüber hinaus erweitern Ermittlungsermächtigungen im Vorfeld des Verdachts und Vorverlagerungen der Strafbarkeit die Eingriffsbefugnisse der Strafverfolgungsbehörden. Eine Vielzahl völlig unbeteiligter Menschen gelangt so durch eine Kumulation verschiedenster Überwachungsmaßnahmen ins Visier der Sicherheitsbehörden. Angesichts neuer technischer Möglichkeiten zur Überwachung oder zum elektronischen Datenabgleich ist auch der Schutz des verfassungsrechtlich verbürgten Kernbereichs privater Lebensgestaltung stark gefährdet.

Die Loslösung sicherheitsbehördlicher Ermächtigungen von den tradierten Eingriffsschwellen Gefahr und Verdacht, die Kumulation unterschiedlicher Eingriffs-

befugnisse, die informationelle Vernetzung der Sicherheitsbehörden, neue technische Entwicklungen und Möglichkeiten und nicht zuletzt die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung von Sicherheitsrecht und Sicherheitspolitik erschweren es, die Auswirkungen von Gesetzesvorhaben und neuen gesetzlichen Ermächtigungen abzuschätzen. Hinzu kommt, dass die Kontrollmöglichkeiten, die Parlamente und Gerichte im gewaltenteiligen Nationalstaat haben, aufgrund der Europäisierung und Internationalisierung des Sicherheitsrechts nur noch teilweise greifen.

Dennoch werden die gesetzlichen Neuregelungen im Lichte der Terrorgefahr politisch für unvermeidbar gehalten. Es verwundert daher nicht, dass in deutschen verfassungsrechtlichen Debatten der letzten Jahre – beispielsweise über das Folterverbot, „Grundpflichten“ und die Bedeutung des Datenschutzes – unantastbar geglaubte Grundüberzeugungen im Bezug auf menschenrechtliche und rechtsstaatliche Garantien in Frage gestellt werden. Diese grundsätzlichen Debatten sind ebenso wenig beendet wie die Serie neuer Verschärfungen von Sicherheitsgesetzen. Dieses Nebeneinander von grundsätzlichen Debatten und laufender Sicherheitsgesetzgebung indiziert bereits, dass die Auswirkungen einzelner Gesetzgebungsvorhaben auf die Grund- und Menschenrechte und ihre Bedeutung für den Rechtsstaat schwer überschaubar und noch schwieriger zu bewerten sind. Die Grundrechte und der Rechtsstaat entfalten sich durch Gesetze. Zugleich beschränken die Grundrechte und der Rechtsstaat die Macht des Gesetzgebers. Manchmal, aber nicht immer gibt es eindeutige rechtliche Antworten auf die Frage nach der Menschenrechts- und Rechtsstaatskonformität politisch geprägter Rechtssetzungsvorhaben und bereits angewandeter Gesetze. Voraussetzung jeder Antwort ist jedoch das Wissen über das Wirken der Gesetze.

Dieses Wissen zu erarbeiten, ist Aufgabe einer rechtsstaats- und menschenrechtsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Diese kann vor Erlass eines Gesetzes ex ante, mitlaufend-begleitend und nach einer Anwendungsphase ex post erfolgen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet, die Auswirkungen gesetzlicher Vorschriften zu beobachten und das Gesetz auf der Basis der Untersuchungsergebnisse gegebenenfalls abzuändern (Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht).

Die Aufgabe einer menschenrechts- und rechtsstaatsorientierten Evaluierung ist komplex. Sie verlangt eine interdisziplinäre Herangehensweise, eine wissenschaftlich fundierten Methodik und – trotz der Politiknähe des Gegenstands – eine nicht politisch gebundene Sachlichkeit in der Durchführung, die vor allem eine Selbstevaluierung der Sicherheitsbehörden ausschließt. Wenngleich Evaluierungsklauseln, häufig zusammen mit Befristungsklauseln, im Sicherheitsbereich immer häufiger in neue Gesetze eingefügt werden, mangelt es in der Praxis jedoch bisher an einer wissenschaftlich fundierten Methodik und in der Regel auch an der Unabhängigkeit der Evaluation.

Dieser Band verbindet Beiträge, die jeweils zentrale Aspekte und Probleme der Evaluation von Sicherheitsgesetzen erörtern. Sie bauen auf mehreren Workshops des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf und sind Ende 2008 abgeschlossen worden. Sie schöpfen teils aus der Praxis, teils aus der wissenschaftlichen Bearbeitung des Themas.

Heiner Bielefeldt beleuchtet mit rechtsethischen und -philosophischen Überlegungen die Zusammenhänge zwischen Evaluierung, Rechtsstaat und Menschenrechten. Da sich die Bindung an Menschenrechte und der Respekt vor der Menschenwürde als unhintergehbare Prämissen des Rechtsstaates und als Quelle der rechtsstaatlichen Legitimität erweisen, sind Evaluationen sicherheitsgesetzlicher Ermächtigungen bei gesteigerten Ungewissheitsbedingungen notwendig und selbst eine Form der Anerkennung der Menschenrechte und der Menschenwürde (S. 13 ff.). *Marion Albers* nutzt Governance-Perspektiven zur Beschreibung der Funktionen von Evaluationen im Sicherheitsrecht. Nach einem Blick auf deren gegenwärtigen Entwicklungsstand erörtert sie im Hinblick auf deren Ziele und Gegenstände, Kriterien, Verfahren und Methoden, Träger und Organisation die zentralen Probleme und den weiteren Ausarbeitungsbedarf (S. 25 ff.).

Im Anschluss daran erläutert *Dorothee Füth* die politischen Hintergründe, die rechtlichen Grundlagen und die praktische Umsetzung der Evaluierung präventiv-polizeilicher Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen. Evaluierungsprozess und -ergebnis zeigen, dass die bisherige Praxis grundlegenden methodischen Anforderungen nicht genügt (S. 55 ff.). *Gerrit Hornung* greift das Problem der kumulativen Wirkung von Überwachungsmaßnahmen und derer Evaluierung auf. Er befasst sich zunächst damit, wie die rechtlichen Beurteilungsmaßstäbe zu konkretisieren sind, wann eine Kumulation den Kernbereich betrifft oder eine Rundumüberwachung bewirkt und welche verfahrensrechtlichen Anforderungen bestehen. Danach setzt er sich mit den besonderen Fragen auseinander, die Evaluationen unter dem Aspekt der Kumulation von Überwachungsmaßnahmen aufwerfen (S. 65 ff.).

Dem Spannungsverhältnis zwischen Informationsbedürfnissen einerseits und Geheimhaltungserfordernissen andererseits, das bei der Evaluierung von Sicherheitsgesetzen immer besteht, widmen sich zwei Beiträge. *Hansjörg Geiger*, der ehemalige Präsident des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz, berichtet über den Informationsbedarf, die Aktionsweisen sowie die Geheimhaltungsbedürfnisse der Nachrichtendienste und legt die Risiken nachrichtendienstlicher Tätigkeiten für die Bürger dar. Anschließend erörtert er ausführlich die geltenden Kontrollmechanismen, deren Schwächen und die Möglichkeiten einer verbesserten Kontrolle der Dienste (S. 87 ff.) *Bertold Huber*, Mitglied der G-10-Kommission, beschreibt Grundlagen und Praxis der parlamentarischen Kontrollgremien. Die außerordentlich wichtige Rolle insbesondere des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G-10-Kommission bei der Kontrolle nachrichtendienstlicher Überwachungen wird in der Praxis ebenso deutlich wie der besondere Geheimhaltungsbedarf der kontrollierten Angelegenheiten, der zugleich die Möglichkeiten der Evaluierung mitbestimmt (S. 105 ff.).

Den Diskriminierungsgefahren anlassloser und umfassender Vorfeldbefugnisse und den darauf gerichteten Evaluierungsmöglichkeiten geht der Beitrag von *Daniel Moeckli* nach. Aus den im deutschen Verfassungsrecht, in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in internationalen Menschenrechtsabkommen verankerten Diskriminierungsverboten ergibt sich die staatliche Pflicht zur Verhinderung diskriminierender Auswirkungen sicherheitsgesetzlicher Ermächtigungen, wie sie etwa bei bestimmten Suchprofilen entstehen könnten. Die Bedeutung entsprechender Evaluationen, deren Kriterien und methodische Ansätze werden auch mit europäisch-vergleichendem Blick aufgezeigt (S. 115 ff.). *Thomas Petermann* untersucht die Rolle und die Leistungen der Technikfolgenabschätzung (TA) im Zusammenhang mit biometrischen Verfahren, die die Politik nach den Terroranschlägen vom 11. September zu einem technologischen Herzstück der Personenidentifikation gemacht hat. TA-Studien konnten eine Reihe von Erkenntnissen zur Sicherheit und Verlässlichkeit biometrischer Technologien, zur Erforderlichkeit einer systemischen Betrachtung, zur Notwendigkeit eines Ausgleichs unterschiedlicher Interessen oder zu den Kosten liefern. Solche Untersuchungsergebnisse bieten Grundlagen für eine sozial- und rechtsverträglichere Technikgestaltung (S. 129 ff.).

Die letzten beiden Beiträge sind der europäischen Dimension des Sicherheitsrechts und der Evaluierung gewidmet. *Ruth Weinzierl* untersucht Kontrollverluste des nationalen Gesetzgebers auf Grund der Europäisierung des Sicherheitsrechts. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union (EU) wird zunehmend intensiviert. Sie zeichnet sich durch unterschiedliche und unübersichtliche Formen der Verflechtung von Recht und Praxis der EU und ihrer Mitgliedstaaten aus, die eine Betrachtung der Sicherheitsgesetzgebung aus allein nationaler Perspektive als unzureichend erscheinen lassen. Trotz der Enge dieser Verflechtungen ist die Wahrung menschenrechtlicher Schutzstandards, etwa im Bereich des Datenschutzes, nur unzureichend abgesichert. Erfordernisse einer Evaluierung auf nationaler Ebene, die die Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers verbessern könnte, ergeben sich vor diesem Hintergrund auch hinsichtlich europäischer Parallelentwicklungen im Sicherheitsbereich (S. 147 ff.). *Martin Kuijer* erläutert abschließend die Entwicklung der Sicherheitsgesetzgebung in den Niederlanden. Im Zuge der Gesetzesverschärfungen aufgrund des Terrorismus werden Evaluierungen im parlamentarischen Raum zwar gewünscht und eingeführt, in der Anwendungspraxis bisher aber schleppend realisiert. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben sich allerdings eine Reihe von Maßstäben und Anforderungen an die Sicherheitsgesetzgebung, die von den EMRK-Vertragsstaaten zu beachten sind (S. 169 ff.).