

Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 21 (2003)

Artikel: Rasterfahndung : kriminologische und rechtliche Aspekte

Autor: Kube, Edwin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051090>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 20.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

EDWIN KUBE

RASTERFAHNDUNG – KRIMINOLOGISCHE UND RECHTLICHE ASPEKTE

Zusammenfassung

Nach einer kurzen Ausführung zur polizeilichen Fahndung geht der Autor auf die Entwicklung der Rasterfahndung in den 70er Jahren im Bundeskriminalamt ein. Dabei werden die positive und die negative Rasterfahndung – an sich je eine Seite derselben Medaille – skizziert.

In juristischer Hinsicht ist zwischen strafrechtlich und polizeirechtlich basierter Rasterfahndung zu unterscheiden. Da die Rasterfahndung auf polizeirechtlicher Grundlage nach dem 11. September 2001 mit erheblichem Aufwand betrieben wurde und grosse Beachtung in der Öffentlichkeit erlangte, wird zu diesem Ansatz in kriminologisch-kriminalistischer und rechtlicher Hinsicht ausführlicher Stellung genommen.

Die Rasterfahndung wird schliesslich im Kontext von kollektiver Sicherheit und individueller Freiheit betrachtet. Ein Blick nach vorn – bezogen auf den islamistischen Terrorismus – soll verdeutlichen, dass bei entsprechender Präzisierung und komplexer Verknüpfung der Elemente des Gefahrenprofils die Rasterfahndung auch in Zukunft zum Instrumentarium der Kriminalistik gehören wird.

Recherche assistée par ordinateur sur la base de profils d'auteurs – aspects criminologiques et juridiques

Après une brève introduction sur la recherche policière, l'auteur aborde la question du développement, par le «Bundeskriminalamt», de la recherche assistée par ordinateur sur la base de profils d'auteurs, dans les années 1970. Dans ce cadre, il esquisse aussi bien les avantages que les inconvénients de ce type de recherche.

Du point de vue juridique, il faut distinguer deux aspects lorsqu'on parle de recherche assistée par ordinateur sur la base de profils d'auteurs: d'une part l'aspect pénal et, d'autre part, l'aspect policier. Dans son acception policière, la recherche assistée par ordinateur a été largement appliquée après les évènements du 11 septembre 2001, ce qui lui a procuré une attention particulière de la part du public. Il a ainsi été décidé de tenir compte de cet aspect d'une manière plus approfondie, aussi bien du point de vue «criminologique-criminalistique» que juridique.

Finalement, la recherche assistée par ordinateur sur la base de profils d'auteurs est considérée sous l'angle de la sécurité collective et de la liberté individuelle. Dans le futur – en se référant au terrorisme islamiste – il paraît évident que la recherche assistée par ordinateur sur la base de profils d'auteurs aura sa place comme instrument criminalistique, en raison de sa précision et de sa capacité d'assemblage complexe d'éléments définissant les profils à risque.

1 Fahndung

Bei der Fahndung geht es – wie die Polizeidienstvorschrift 384.1 Polizeiliche Fahndung verdeutlicht – primär um die Aufenthaltsbestimmung von Personen und Sachen. Zuweilen zielt Fahndung unter anderem auch auf eine Verdachtschöpfung. Die davon idealtypisch zu unterscheidende Ermittlungstätigkeit im engeren Sinn betrifft in erster Linie die Fallaufklärung.

Es gibt verschiedene Fahndungsarten, wie etwa Zielfahndung, Öffentlichkeitsfahndung oder Ringalarmfahndung. Eine in der Vergangenheit – und auch heute noch – besonders umstrittene Fahndungsart ist die Rasterfahndung, vereinzelt auch systemisierte Fahndung oder Programmefahndung genannt.

2 Rasterfahndung

a) Das Verfahren

Die Rasterfahndung beruht im Wesentlichen auf den Möglichkeiten des maschinell-automatisierten Abgleichs von Massendaten unter Verwendung von Suchkriterien mit dem Ziel der Aufdeckung von Tätern oder Gefährdern.

Die Rasterfahndung kann dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, also der Gefahrenabwehr dienen oder aber bei der Strafverfolgung genutzt werden. Erstere Variante ist in den Polizeigesetzen der Länder geregelt (z.B. § 45 a Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz – NGefAG), die zweite Variante ist in der Strafprozessordnung (§§ 98 a und 98 b StPO) enthalten.

In die Strafprozessordnung wurde die Rasterfahndung ausdrücklich erst mit dem Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und anderer Formen der Organisierten Kriminalität vom 15. Juli

1992 eingefügt. Vorher war die Befugnis zur Rasterfahndung in rechtlich problematischer Weise aus anderen Normen der StPO (nämlich §§ 161 und 163) abgeleitet worden. Die polizeirechtlichen Bestimmungen der Rasterfahndung sind in etwas variierender Weise in den Polizeigesetzen der Bundesländer geregelt.

Übrigens war im Bundesland Bremen die Rasterfahndung mangels Relevanz gestrichen worden; sie wurde erst wieder nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in das Polizeigesetz eingefügt. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein nahm man die Anschläge zum Anlass, die Rasterfahndung sehr kurzfristig erstmals gesetzlich zu regeln.

Die Rasterfahndung kann in zwei Varianten, nämlich als positive oder als negative Fahndung, durchgeführt werden, wobei diese Varianten aber nur die beiden Seiten derselben Medaille darstellen.

Als positive Rasterfahndung zielt der Datenabgleich zwischen zwei oder mehreren Dateien darauf ab, die übereinstimmend vorhandenen – meistens personenbezogenen Daten – festzustellen und zu dokumentieren. Diese Form der Rasterfahndung dient der Feststellung weiterer für die Ermittlungen bedeutsamer Prüfungsmerkmale. Gibt das Ergebnis des Abgleichs dagegen eindeutig Antwort auf die zu prüfende Frage (beispielsweise ob die in der Fahndungsdatei ausgeschriebene Person im Einwohnermelderegister mit Wohnadresse enthalten ist), handelt es sich um einen blossen Datenabgleich, der nach § 98 c StPO keine Rasterfahndung darstellt und deshalb auch keinen formalen Zulässigkeitsvoraussetzungen unterliegt.

Die negative Rasterfahndung zielt darauf ab, aus einem Abgleich von Suchkriterien mit einer unbewerteten Datenmenge durch aufeinanderfolgende Sortiervorgänge den relevanten «Bodensatz» an Daten herauszufiltern.

Entwickelt und angewandt wurde diese Form der Rasterfahndung in den 70er Jahren im Bundeskriminalamt. So ging man damals davon

aus, dass gesuchte RAF-Terroristen die Rechnungen für den in konspirativen Wohnungen anfallenden Stromverbrauch durch Bareinzahlung begleichen, also den Betrag nicht mittels eines Girokontos überweisen bzw. nicht am Bankeinzugsverfahren teilnehmen. Man ging ebenso davon aus, dass dieser Personenkreis nicht polizeilich gemeldet ist, kein Kfz angemeldet hat und kein Kindergeld bezieht.

Bei dieser Ausgangslage kann die Datei mit den Daten der barzahlenden Stromkunden mit dem Einwohnermelderegister, also den angemeldeten Personen, abgeglichen werden. Die Daten der Personen, die in üblicher Weise am Zahlungsverkehr teilnehmen und sich polizeilich angemeldet haben, werden ausgeschieden. Übrig bleiben demnach die Barzahler, die polizeilich nicht gemeldet sind. Aus diesem reduzierten Bestand werden die Namen der Kfz-Halter entfernt, ebenso in einem nächsten Schritt die Namen derjenigen, welche Kindergeld beziehen. Man erhält schliesslich – ohne dass die Polizei beim «Rastern» die Namen der jeweils involvierten Personen erfährt – die im «Bodensatz» verbliebenen Namen.

Jetzt erst setzte bei diesem so genannten Energieprogramm vor Ort die Fahndungs- und Ermittlungsarbeit der Polizei ein. Zu diesen polizeilichen Ansätzen der Verdachtsverdichtung kann beispielsweise das Auseinanderfallen von Stromlieferadresse und Rechnungsadresse oder der geringe Strom- und Wasserverbrauch zählen.

So waren beispielsweise auf diesem Weg der Subtraktion in Frankfurt am Main von rund 18'000 Ausgangsnamen zwei Namen übriggeblieben, wovon einer zu einem gesuchten RAF-Terroristen führte¹.

1 Vgl. zu Obigem BURGHARD U.A. (Hrsg.), *KriminalistikLexikon*, 3. Aufl., 1996, S. 251 f., RUPPRECHT (Hrsg.), *PolizeiLexikon*, 2. Aufl. 1995, S. 430 f. sowie umfassend SIEBRECHT, *Rasterfahndung*, 1997, S. 5 ff. Kritisch unter Nutzen-/Kosten-Aspekten WEICHERT, Datenschutz zwischen Terror und Informationsgesellschaft, *Datenschutz Nachrichten* 4/2001, S. 6 f. Aktuell ACHELPÖHLER/NIEHAUS, *Rasterfahndung* als Mittel zur Verhinderung von Anschlägen islamistischer Terroristen in Deutschland, *DÖV* 2003, S. 49 ff.

Hier zeigt sich, dass für den Erfolg der Rasterfahndung die fahndungsspezifischen Suchkriterien ausschlaggebend sind. Diese müssen zum einen das Täter- bzw. Gefährderprofil möglichst exakt abbilden. Insoweit kommt heutzutage der Polizei das methodische Wissen um die Erarbeitung von Täterprofilen² zustatten. So wurde im Bundeskriminalamt die mit der operativen Fallanalyse und der Erstellung von Täterprofilen betraute Organisationseinheit in die Entwicklung des Fahndungsrasters eingebunden. Zum anderen kann die Rasterfahndung nur insoweit profilgenaue, konturenreiche Raster verwenden, als für diese Suchkriterien Massendaten abrufbar vorhanden sind.

b) Rasterfahndung nach dem 11. September 2001

Der Arbeitskreis II «Innere Sicherheit» der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder nahm die Anschläge in New York, Washington und bei Pittsburgh zum Anlass, die Durchführung präventiver, also der Gefahrenabwehr dienender Rasterfahndungen in den 16 Bundesländern zu beschliessen. Ziel dieser Fahndungen sollte es sein, die nach Meinung von Fachleuten bei uns bis zu vermutlich 120 so genannte Schläfer, das sind völlig angepasst und damit unauffällig lebende Personen, die nach Vorgabe des Netzwerkes oder einzelner weitgehend autonomer Gruppierungen zu schwersten terroristischen Handlungen bereit sind, zu enttarnen. Ein Seiteneffekt war es offenbar, auch sonstige Erkenntnisse – etwa zu bestehenden Netzwerken – zu erhalten.

Noch im September 2001 beantragte beispielsweise das Landeskriminalamt Sachsen-Anhalt auf der Grundlage des § 31 Abs.1 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) mit Erfolg beim Amtsgericht Magdeburg die Anordnung der Rasterfahndung. Wegen der angekündigten terroristischen Vergel-

2 Vgl. etwa HOFFMANN/MUSOLFF, *Täterprofile bei Gewaltverbrechen*, 2001.

tungsschläge und ersten Ermittlungsergebnissen des Landeskriminalamtes Hamburg und des Bundeskriminalamtes lagen auch nach Auffassung des Gerichts Tatsachen vor, die die Annahme rechtfertigten, dass die Übermittlung personenbezogener Daten bestimmter Personengruppen zum Zwecke des Datenabgleichs zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr erforderlich war. Die Massnahme zielte darauf ab, «Schläfer» zu identifizieren.

Der damalige Leiter des Landeskriminalamtes Sachsen-Anhalt, Günther Flossmann, berichtet³, dass bei 321 öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen Daten erhoben wurden, die zu einem Gesamtdatenbestand von 65'986 Datensätzen geführt haben. Dazu kamen weitere rund 90'000 Datensätze, die das Bundeskriminalamt übermittelt hat, weil sie das Land Sachsen-Anhalt betrafen. Der Datenabgleich erbrachte 1 292 Personen. Nebenbei bemerkt, zeigten sich erhebliche Probleme wegen der uneinheitlichen Datenhaltung bei den 226 Meldebehörden des Landes.

Die Vielzahl der vor Ort zu überprüfenden Personen liess erkennen, dass die Rasterung zukünftig verfeinert werden muss. So kam Flossmann zu dem Ergebnis, es seien profilgenauere Selektionskriterien nötig, gerade auch um Netzwerke zu erkennen. Entsprechende Kriterien könnten nach seiner Ansicht etwa häufige Flüge, Flugscheinhaber, Besuch derselben Ausbildungsstätte oder das Wohnen in demselben Gebäude bzw. in derselben Wohnung sein. Auch bei anderen Rasterfahndungen zeigte sich übrigens nach Abschluss der Datenabgleiche eine viel zu grosse Prüfmenge.⁴

3 Rasterfahndung aus Anlass der Terroranschläge in den USA, *Die Neue Polizei* I/2002, S. 15 f.

4 So JANSSEN, «Innere Sicherheit» als eine globale Aufgabe, *der Kriminalist* 2002, S. 98 ff.

3 Rechtliche Grundlagen

a) Strafrechtliche Rasterfahndung

Die strafrechtlich ausgerichtete Rasterfahndung (§§ 98 a und 98 b StPO; zu sonstigen Datenabgleichen vgl. 98 c StPO), die im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September 2001 keine praktische Rolle spielte, setzt voraus, dass zureichende tatsächliche Anhaltspunkte (also der Anfangsverdacht) für eine Straftat von erheblicher Bedeutung vorliegen, wobei die Straftat ausserdem im Straftatenkatalog des § 98 a Abs. 1 StPO enthalten sein muss. Die Rasterfahndung darf ausserdem nur angeordnet werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise erheblich weniger erfolgversprechend oder wesentlich erschwert wäre. Die Anordnung ist inhaltlich auf die benötigten Daten und die Prüfungsmerkmale sowie auf die Tat und den Anordnungszweck zu beschränken.⁵

Die für den Abgleich erforderlichen Daten hat die speichernde Stelle den Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln. Soweit die zu übermittelnden Daten von anderen Daten nur mit unverhältnismässigem Aufwand getrennt werden können, sind auf Anordnung gemäss § 98 a Abs. 3 StPO auch die anderen Daten zu übermitteln. Ihre Nutzung ist nicht zulässig. Weiter legt die StPO in § 98 a Abs. 4 fest, dass auf Anforderung der Staatsanwaltschaft die speichernde Stelle diejenige Stelle, die den Abgleich durchführt, zu unterstützen hat. Im Falle der Weigerung können Ordnungs- und Zwangsmittel festgesetzt werden, es sei denn, dem Betroffenen steht ein Zeugnisverweigerungsrecht zu (§§ 98 a Abs. 5, 95 Abs. 2 in Verbindung mit § 70 StPO).

Der Abgleich und die Übermittlung der Daten dürfen nur durch den Richter, bei Gefahr im Verzug auch durch die Staatsanwaltschaft an-

5 Dazu etwa KLEINKNECHT/MEYER-GOSSNER, StPO, 54. Aufl. 2001, Rdnr.2.

geordnet werden. Die Anordnung der Staatsanwaltschaft tritt ausser Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen vom Richter bestätigt wird (§ 98 b StPO).

b) Polizeirechtliche Rasterfahndung

Von bei weitem grösserem praktischen und auch juristischen Interesse ist seit dem 11. September die primär auf die Gefahrenabwehr abstellende Rasterfahndung. Wegen des nicht unerheblichen Eingriffscharakters dieser Fahndungsart ist diese an zum Teil hohe Anforderungen geknüpft. So ist etwa in Thüringen die Rasterfahndung nur zulässig, soweit sie zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person dient (§ 44 Abs. 1 S. 1 Thür PAG). In Baden-Württemberg heisst es dazu im dortigen Polizeigesetz, dass diese Fahndung die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung voraussetzt (§ 40 Abs. 1 S. 1 Ba-Wü PolGes). Das Berliner Recht sieht in der Rasterfahndung Massnahmen zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben und Freiheit einer Person (§ 47 ASOG).

Wegen der Eingriffstiefe setzt die Rasterfahndung in manchen Ländern eine Anordnung des Innenministeriums (z.B. § 40 Abs. 3 S. 1 Ba.-Wü. PolGes), in anderen etwa die richterliche Anordnung voraus (z.B. § 31 Abs. 4 S. 1 NW PolGes). Daneben enthalten die Polizeigesetze Löschungs-, und Unterrichtungspflichten, etwa des Datenschutzbeauftragten (z.B. § 26 Abs. 4 HSOG). Übrigens darf die Übermittlung personenbezogener Daten, die einem Amts- oder Berufsgeheimnis unterliegen, nicht verlangt werden (z.B. § 45a Abs. 1 S. 3 NGefAG).

Der Öffentlichkeit fielen die Rasterfahndungen nach den Anschlägen vom 11. September vor allem deshalb auf, weil sich die gerichtlichen Entscheidungen zwischen zulässig und unzulässig bewegten.

Oft wurden die Massnahmen von erstinstanzlichen Gerichten angeordnet, von einigen Obergerichten jedoch zum Teil oder ganz für unzulässig erklärt. Beispielsweise verneinte ein Obergericht die Verhältnismässigkeit der konkreten Massnahme, weil das Allgemeininteresse das Interesse des Betroffenen an der Wahrung seines aus dem Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 und aus Art. 1 Grundgesetz fliessenden Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nicht überwog. Diese Entscheidung betraf einen deutschen Staatsangehörigen, der in Deutschland geboren ist, dessen Eltern jedoch eine die Rasterfahndung begründende ausländische Staatsangehörigkeit besitzen.⁶

Einen ganz wesentlichen Punkt unterschiedlicher gerichtlicher Bewertung stellt die Frage dar, ob überhaupt eine gegenwärtige (nicht nur eine «einfache» konkrete) Gefahr vorliegt. Manche Gerichte bejahten das Merkmal der Gegenwärtigkeit der Gefahr, weil bei dem hohen Schutzgut und dem zu erwartenden enormen Schaden nur geringe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines zeitnahen Schadenseintritts zu stellen seien. Andere Gerichte entkoppelten diese beiden Kriterien, nämlich das Schutzgut und die Schadenshöhe einerseits und die Wahrscheinlichkeit des zeitnahen Schadenseintritts andererseits, und verneinten den für die konkrete Anordnung erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeitsgrad.⁷ Diese Sicht nahm das Oberlandesgericht Frankfurt/Main ein,⁸ das die Rasterfahndung nach «Schläfern» rechtskräftig für unzulässig erklärte und damit in Hessen eine Änderung des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes veranlasste.

Ohne auf die einzelnen strittigen Rechtsfragen einzugehen, muss zum Gefahrbegriff hervorgehoben werden, dass zwar die gegenwärtige Gefahr als höchste Steigerungsform besondere Zeitnähe und einen besonders hohen Grad an Wahrscheinlichkeit des Schadensein-

6 Vgl. RUPPRECHT, Aktuelle Rechtsprechung, *forum kriminalprävention* 4/2002, S. 31 f.

7 Dazu etwa STOCK, in: WOLTER U.A. (Hrsg.), *Symposium für Hans Hilger* (im Druck).

8 NVwZ 2002, S. 626 ff.

tritts erfordert. Der befürchtete Schadenseintritt muss grundsätzlich sofort drohen und fast mit Gewissheit eintreten. Zu Recht betont aber RUPPRECHT,⁹ bei der Auslegung des Begriffs der Gegenwärtigkeit der Gefahr dürfe nicht der Zweck der Datenübermittlung unberücksichtigt bleiben, denn sonst könne das Instrument der präventiven Rasterfahndung leer laufen. Die präventive Rasterfahndung stelle – im Gegensatz zu üblichen Massnahmen der Gefahrenabwehr, die in kürzester Zeit realisiert werden können – einen Eingriff dar, dessen Vorbereitung, Durchführung und Auswertung erhebliche Zeit erfordere. Eine Rasterfahndung «auf Vorrat» sei nicht zulässig. Konsequenterweise müsse, solange Tatsachen die Anschlagsgefahr begründen, die Realisierbarkeit der Rasterfahndung gewährleistet sein. Dieses Ergebnis scheint im Wege der rechtlichen Auslegung des die Rasterfahndung begründenden Gefahrbegriffs möglich.

Dazu gelangt man, wenn das Merkmal der gegenwärtigen Gefahr auch durch die bei dem aktuellen terroristischen Potential im Wesentlichen vergleichbare andauernde Gefahr als erfüllt angesehen wird.¹⁰

Obwohl in Hessen die gesetzlichen Bestimmungen zur präventiven Rasterfahndung der Rechtsprechung des Oberlandesgerichts Frankfurt angepasst worden sind – d.h. das Tatbestandsmerkmal der gegenwärtigen Gefahr ist nicht mehr im Gesetz enthalten¹¹ – konnte auch das novellierte Recht bisher zu keiner entsprechenden Fahndungsmassnahme beitragen. Auf Antrag zweier Studenten hat nämlich das Verwaltungsgericht Giessen der Universität untersagt, der Polizei die Angaben über Alter, Herkunft und Studiengang zu übermitteln. Als Grund wurde angeführt, dass die Kriterien zu unbestimmt seien und das Gesetz nicht die weitere Bearbeitung durch das BKA regele.¹²

9 Aktuelle Rechtsprechung, a.a.O.

10 So im Ergebnis VG Mainz Az: 1L 1106/01. MZ. Von «andauernder Gefahr» spricht etwa HETGER «Parallelgesellschaften», 21. GdP-Tagung für Verbrechensbekämpfung, 2002, S. 25.

11 Vgl. § 26 HSOG in der Fassung vom 6. Sept. 2002 (GVBl. I, 546).

12 Vgl. VG Giessen DuD 2003, S. 45 ff.

Auf Rechtsmittel des Landes hin hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Februar 2003 jedoch entschieden, die Universität habe dem Ersuchen des Hessischen Landeskriminalamts zu entsprechen.¹³ Der zuständige Innenminister kündigte an, dass das LKA nunmehr die notwendigen Schritte zur Fortführung der Rasterfahndung einleiten werde. Damit wären die Rasterfahndungen im Hinblick auf «Schläfer» in allen 16 Bundesländern durchgeführt.

4 Prüfungsmerkmale/Suchkriterien

Bei den Anordnungen der Rasterfahndung mit Blick auf den 11. September ging es darum, dass verschiedene Behörden sowie Ausbildungs- und Arbeitsstätten Daten über Personen aus Staaten des arabischen Raumes liefern. Die Daten betrafen Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Geburtsort, Nationalität, Wohnort, Familienstand, Beschäftigung und Religionszugehörigkeit. Diese primäre Datenbasis wurde in mehrfachen Sortiervorgängen reduziert, indem man z.B. bestimmte Altersgruppen herausrasterte und die neue Datenbasis mit internen und externen Dateien abglich. Das Profil der «Schläfer» enthielt etwa folgende Suchkriterien: männlich, 18 bis 40 Jahre, (vermutlich) islamische Religionszugehörigkeit, keine nach aussen in Erscheinung tretende fundamentalistische Grundhaltung, (vermutlich) legaler Aufenthalt in Deutschland, keine eigenen Kinder, Studentätigkeit in einem technischen Studienfach, Mehrsprachigkeit, keine Auffälligkeiten im allgemeinkriminellen Bereich, rege Reisetätigkeit, häufige Visabeantragungen, finanziell unabhängig und Flugausbildung.¹⁴ Es verwundert, dass allein die Polizei in Nordrhein-Westfalen bis Mitte November 2001 ca. 10'000 «Recherche-

13 Presseerklärung des Hess. Ministers des Innern und für Sport vom 07.02.2003. – Übrigens beruft sich die Hessische Polizei bei dem Ersuchen um Weitergabe von Daten gegenüber öffentlichen Stellen auf Amtshilfe, gegenüber privaten Stellen – etwa Fraport – wird im Wege des Verwaltungsakts eine Anordnung erlassen.

14 BUSCH, Nichts zu verbergen? Datenschutz, Sicherheitsgesetze, Rasterfahndung, Bürgerrechte & Polizei, *Cilip* 3/2001, S. 33 f. und WEICHERT, Auswirkungen der Terrorismusbekämpfung auf die Wirtschaft, *Datenschutz Nachrichten* III/2002, S. 6 f.

fälle», also Fallgestaltungen, denen näher nachzugehen ist, ausgewählt hat.¹⁵ Diese grosse Zahl von Recherchefällen dürfte damit zusammenhängen, dass die Suchkriterien eine zu geringe Prägnanz und Selektivität aufwiesen.

5 Funktion des Bundeskriminalamtes

Da die einzelnen Bundesländer ihren Datenabgleich nur für sich vornehmen können, wäre ohne Einschaltung des BKA keine bundesweite Rasterfahndung möglich gewesen. Allerdings enthält das BKA-Gesetz keine Regelung, die eine solche präventive Fahndung erlauben würde. Wegen des präventiven Charakters der in Frage stehenden Rasterfahndung nach «Schläfern» entfiel auch die Möglichkeit, dass die nach dem 11. September eingerichtete «Besondere Aufbauorganisation USA» – soweit diese strafverfolgend tätig war – die Rasterfahndung nach § 98 a StPO hätte durchführen können.

Es war deshalb notwendig, dass die Länder ihre Ergebnisse der Rasterfahndungen gemäss § 13 BKA-Gesetz – nämlich als Unterrichtung der Zentralstelle¹⁶ – an das Bundeskriminalamt weiterleiteten. Diese Daten wurden vorläufig in eine Verbunddatei¹⁷ eingestellt und einem Datenabgleich nach § 28 BKA-Gesetz zugeführt, der keine Rasterfahndung bedeutet. Darüber hinaus erhob das BKA selbst ergänzend¹⁸ Abgleichsdaten, und zwar bei Forschungseinrichtungen, Energieversorgungsunternehmen, Luftfahrtgesellschaften und weiteren Stellen.¹⁹ Da das Bundeskriminalamt in diesem Zusammenhang aufgrund der ihm in seiner Eigenschaft als Zentralstelle zur Verfügung stehenden rechtlichen Vorschriften gehandelt hat, unterstützte das Amt die Länderdienststellen nur mit Massnahmen der

15 Vgl. LIMBACH, *Ist die kollektive Sicherheit der Feind der individuellen Freiheit?*, 2002, S. 9.

16 Dazu AHLF U.A., Bundeskriminalamtgesetz, BKAG, 2000, § 2 Rdnr. 1 ff.

17 Vgl. AHLF U.A., a.a.O. § 8 Rdnr. 2 a.

18 § 7 Abs.2 BKA-Gesetz; geändert im Sinne einer Vereinfachung durch Gesetz vom 09.01.2002 (BGBl.I, 361).

19 Zu Obigem STOCK a.a.O.

Auswertung, wozu es nach § 2 BKA-Gesetz legitimiert, ja sogar gesetzlich verpflichtet ist. Das Bundeskriminalamt hat also nicht die Rasterfahndung der Länder – etwa als deren verlängerter Arm – technisch umgesetzt.

Ein grundlegendes Problem ergab sich daraus, dass nicht alle angefragten Stellen ohne weiteres die Daten übermittelten. Es wurde vielmehr oft die Frage gestellt, ob man zur Herausgabe der Daten verpflichtet sei. Das BKA ging zu Recht davon aus, dass weder aus dem Wortlaut des § 7 Abs. 2 S. 2 BKA-Gesetz noch aus dem Vorhandensein dieser Vorschrift eine Verpflichtung zur Herausgabe ableitbar ist. Die Übermittlung der Daten erfolgt also – wenn überhaupt – freiwillig. Allerdings sind die angefragten Stellen gemäss § 7 Abs. 2 BKA-Gesetz in Verbindung mit § 28 Abs. 3 Nr. 2 Bundesdatenschutzgesetz dazu berechtigt.²⁰

Nach dem Datenabgleich zwischen den vom BKA erhobenen Daten und der Verbunddatei wurden die Trefferfälle dem datenbesitzführenden Landeskriminalamt mitgeteilt. Dieses prüft zunächst, ob tatsächlich Personenidentität oder blosse Namensgleichheit besteht. Bei ersterer Alternative ist der Fall abklärungsbedürftig. Diese Abklärung erfolgt durch die zuständige Landesdienststelle der Polizei.²¹

Bei der bisher ausgebliebenen Enttarnung von «Schläfern» sowie den rechtlichen Gegebenheiten und dem zu betreibenden Aufwand verwundert es nicht, dass insgesamt die Eignung der Rasterfahndung in Frage gestellt wird. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist allerdings eine Massnahme bereits dann geeignet, wenn mit ihrer Hilfe das gewünschte Ziel gefördert werden kann.²² Da in der Vergangenheit nicht in Zweifel zu ziehende Erfolge mit der Rasterfahndung erzielt worden sind, ist dieses Instrument als geeignet

20 So überzeugend zum Gesamten STÖRZER, Die falsche Frage, *Kriminalistik* 2002, S. 10 f.; a.A. THIEDE, Datenerhebung bei Privaten durch das BKA als Zentralstelle, *Kriminalistik* 2002, S. 361 f.

21 STOCK a.a.O.

22 Dazu BVerfGE 20, 213; 30, 316; 33, 187.

anzusehen, auch wenn es nur teilweise zur Realisierung des gesteckten Ziels führt bzw. der verfolgte Zweck lediglich gefördert wird.²³

Bei der erwähnten Sachlage verwundert es des Weiteren nicht, dass hochrangige Praktiker der Polizei und des Datenschutzes das Instrument der Rasterfahndung differierend bewerten. Man ist sich zwar einig, dass es kriminalistisch keinen Königsweg zur Eindämmung des islamistischen Terrorismus gibt. Während jedoch die Polizei in der Rasterfahndung «eine von mehreren sinnvollen Massnahmen gegen den internationalen Terrorismus» sieht, spricht sich manche(r) Datenschutzbeauftragte(r) dafür aus zu prüfen, ob man nicht an Stelle der Rasterfahndung «die klassische polizeiliche Tätigkeit verstärken» sollte.²⁴

6 Kollektive Sicherheit und individuelle Freiheit

Der 11. September 2001 – ein Tag wie kein anderer in der Geschichte terroristischer Anschläge – versetzte die Sicherheitsbehörden der westlichen Welt in höchste Alarmbereitschaft. Polizei und mehr noch die Politik gerieten unter enormen Handlungsdruck. Die Folge waren bei Bund und Ländern die Erstellung von Sicherheitspaketen und Sofortprogrammen sowie die Einrichtung von Besonderen Aufbauorganisationen innerhalb der Polizei.²⁵

So war beispielsweise das mit 29 Mio. Euro finanzierte Sofortprogramm der Landesregierung Baden-Württemberg gemäss Beschluss des Ministerrates vom 23. Oktober 2001 für die Polizei unter anderem ausgerichtet auf verbesserte technische Ausstattung, zusätzliche Stellen und die Änderung bzw. Neueinführung einschlägiger Rechts-

23 Dazu SIEBRECHT, a.a.O. S. 91 f.

24 Siehe dazu einerseits KLINK und andererseits SOKOL in: *forum kriminalprävention* 3/2002, S. 24 f.

25 Vgl. in diesem Zusammenhang kritisch SCHUBERT, Mit Schily in den Überwachungsstaat, *Bürgerrechte & Polizei* 3/2001, S. 10 ff.

grundlagen, alles mit dem Ziel einer Effektivitätssteigerung bei der Terrorismusbekämpfung.²⁶

Zur Einführung einer neuen Rechtsgrundlage ein Beispiel: Das Schengener Durchführungsübereinkommen sieht die Möglichkeit vor, Personen zur gezielten Kontrolle auszuschreiben. Diese Massnahme ist bisher im deutschen Recht nicht enthalten. Bekanntlich sind Terroristen und Extremisten besonders mobil. Mit der erwähnten Massnahme könnte ein erheblicher Kontrolldruck erreicht werden, der etwa potentielle Gewalttäter in ihren Anschlagsvorbereitungen stört oder solche Täter zu ermittlungsrelevanten Fehlern verleitet. Nicht zu unterschätzen wären auch Folgeerkenntnisse, wenn z.B. Stadtpläne, handschriftliche Aufzeichnungen oder Skizzen sichergestellt werden könnten.

Im Rahmen der Gesamtstrategie der Polizei in Baden-Württemberg hat auch die Rasterfahndung ihren festen Platz. Unbeschadet bundesweit offenbar ausgebliebener echter Enttarnungen durch die Rasterfahndung sind bei dieser Fahndungsart auch Seiteneffekte nicht unwahrscheinlich. Landespolizeipräsident Hetger vom Innenministerium Stuttgart stellt dazu fest:²⁷ «Meiner Meinung nach kann der präventive Aspekt dieser Massnahme nicht hoch genug eingeschätzt werden. Niemand kann abschätzen, inwieweit der erzeugte Fahndungsdruck weitere Terroranschläge verhinderte, potenzielle Terroristen von ihrem Vorhaben abbrachte oder sie in ihrem Aktionsfeld einschränkte. Daneben kann auch vermutet werden, dass diese Massnahme bei einigen Personen den Wegzug bewirkte bzw. einen geplanten Zuzug beschränkte.»

Bei dieser in erster Linie auf kollektive Sicherheit hin ausgerichteten Gesamtstrategie ist nicht verwunderlich, dass um die Freiheitsrechte der Bürger besorgte Verfassungsrechtler ihren Zeigefinger

26 Dazu eingehend HETGER a.a.O., insbes. S. 25.

27 a.a.O., S. 25.

warnend erheben. Zwar besteht – nach Auffassung dieser Juristen – schon aus dem Gesamtsinn der Verfassung und insbesondere aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet, die Pflicht des Staates, die Bürger vor Übergriffen Privater zu schützen und dem Staatsziel der Sicherheit gerecht zu werden. Diese Schutzaufgabe folge auch – bei der objektiv rechtlichen Dimension der Grundrechte – aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

Die Sicherheitsgesetze der letzten Jahre und das unlängst in Kraft getretene Terrorismusgesetz vom 9. Januar 2002 hätten jedoch die widerstrebenden Prinzipien der individuellen Freiheit und kollektiven Sicherheit ausser Balance gebracht.²⁸ Dies gelte bei der festzustellenden Ausdehnung der Ermittlungsinstrumente und Eingriffsbefugnisse beispielsweise für die abnehmende Relevanz der justizgesteuerten und –kontrollierten Kategorie des (konkreten) Tatverdachts. Dieser Verdachtsbegriff büsse zunehmend seine legitimierende und begrenzende Kraft ein. Dem entspreche die Orientierung des Gesetzgebers hin zu einem nicht explizit festgeschriebenen, aber tendenziell aufscheinenden, diffusen Begriff des Generalverdachts.

Ausserdem orientiere sich die Polizei bei komplexen Gemengelagen von repressiver Strafverfolgung und präventiver Gefahrenabwehr zunehmend polizeirechtlich und weniger strafprozessual. Der moderne Staat entwickle sich daher substanzuell mehr und mehr zum Präventionsstaat. Dies ruft nicht zuletzt deswegen Bedenken hervor, weil der Gefahrbegriff zukunftsbezogen vermehrt an risikoreichen Szenarien erprobt und festgemacht wird. Stichworte dazu sind: Gefahrenvorsorge in einer komplexen Risikogesellschaft.²⁹

Das von dem Verfassungsrechtler KONRAD HESSE entwickelte Instrument der praktischen Konkordanz,³⁰ eine Denkfigur, um unter

28 Statt aller LIMBACH a.a.O., S. 3 ff. m.w.H.

29 Dazu DENNINGER, Freiheit durch Sicherheit?, *Kritische Justiz* 4/2002, S. 467 ff., SCHUPPERT, in: BARFUSS (Hrsg.), *Sicherheitsverwaltung* 1996, S. 31 ff.

30 *Grundzüge des Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., 1995, S. 28 und S. 142 ff.

anderem das Verhältnis zwischen kollektiver Sicherheit und persönlicher Freiheit einander so zuzuordnen, dass beide Prinzipien zu möglichst optimaler Wirksamkeit gelangen, «bleibt damit zuweilen auf der Strecke».

Besonders kritisch sehen einzelne Experten des Datenschutzes die sicherheitspolitische Entwicklung. So schreibt etwa THILO WEICHERT:³¹ «Der Griff zu verdeckten Vorfeldmethoden und umfassenden Überwachungsmassnahmen beschädigt genau die Rechte und Grundfreiheiten, die gegen den Terrorismus verteidigt werden sollen. Rechtsstaatliche Errungenschaften werden in Frage gestellt: demokratische Transparenz, Unschuldsvermutung, Freiheit, sich nicht selbst belasten zu müssen, politische Handlungsfreiheit, Verbot der religiösen und ethnischen Diskriminierung, Schutz der Privatsphäre, informationelle Selbstbestimmung. Die aktuell betriebene so genannte Terrorismusbekämpfung gefährdet diese demokratischen und freiheitlichen Errungenschaften mit dem Anspruch, damit unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zu verteidigen.»

Zur Rasterfahndung führt WEICHERT in diesem Zusammenhang kritisch unter anderem aus: «Mit der Rasterfahndung wird nicht nach Tätern einer konkreten Straftat oder Personen, von denen eine konkrete Gefahr ausgeht, gesucht, sondern nach Menschen mit Merkmalen, die bei solchen Personen vermutet werden ... Junge Männer mit höherer technischer Ausbildung und arabischer Herkunft bzw. islamischen Glaubens gibt es viele. Als besonders markantes Kennzeichen des «Schläfers» wurde erklärt, dass dieser sich bisher in keiner Form verdächtig gemacht habe. Dies hatte die absurde Konsequenz, dass derjenige als besonders verdächtig erklärt wurde, gegen den gerade kein Verdacht bestand.»

Zu Recht ist an alle rechtspolitischen Entscheidungsträger zu appellieren, sie mögen sicherstellen, dass eine den Logiken des freiheitlich

31 Auswirkungen der Terrorismusbekämpfung a.a.O., S. 6.

demokratischen Rechtsstaates und des Sicherheits- oder Präventionsstaates gerecht werdende Sicherheitspolitik gefunden und entwickelt werde, die den Massstäben unserer Verfassung genügt. Mit Nachdruck ist zu beachten, «dass polizeiliches Präventionshandeln ungeachtet seiner derzeitigen gesellschaftlichen Anerkennung nicht unter der Hand zu einem Titel für jede als zweckmässig angesehene staatliche Intervention mutieren darf».³²

Allerdings darf bei dieser zu Recht geforderten Sensibilität nicht vergessen werden, dass Polizei und Nachrichtendienste ein Instrumentarium zur Verfügung stehen muss, mit dem sie wirksam ihren Aufgaben nachkommen können. Bezogen auf die «Schläfer» bedeutet dies, dass den Sicherheitsbehörden die Eingriffsbefugnisse zugeordnet werden, die es ermöglichen, Personen, die unauffällig in unserer Gesellschaft und in einer weitgehend abgeschotteten Parallelgesellschaft³³ leben, entsprechend ihrem konkreten Gefahrenpotential erkannt werden können. Zu diesem Instrumentarium zählt bei dieser hoch komplexen Aufgabenstellung meines Erachtens nicht zuletzt die polizeirechtliche und strafrechtliche Rasterfahndung.

7 Neue Herausforderung

Mit dem islamistischen Terrorismus ist eine neue Qualität von Terrorismus in Erscheinung getreten. Einige Hinweise mögen das verdeutlichen:³⁴

Der Islamismus, also die politisierte Form des Islam, hat innerhalb der islamischen Welt eine millionenstarke Anhängerschaft. Für nicht wenige der Islamisten ist Anwendung von Gewalt gegenüber dem

32 So PITSCHAS, Polizeirecht im kooperativen Staat, *Die Öffentliche Verwaltung* 2002, S. 224. Vgl. auch DENNINGER a.a.O., S. 470 f.

33 HETGER a.a.O.

34 Dazu etwa HESS, Terrorismus und globale Staatsbildung, *Kritische Justiz* 4/2002, S. 450 ff. und MÜNKLER, Grammatik der Gewalt. Über den Strategiewandel des Terrorismus, FAZ vom 16.10.2002, S. 8 sowie TIBI, in: BUNDESKRIMINALAMT (Hrsg.), *Islamistischer Terrorismus*, 2002, S. 93 ff.

Westen mit seinem «Kreuzzüglertum» eine verständliche Reaktion. Die westliche Welt wird mit moralischem Verfall und staatenübergreifendem Unglauben gleichgesetzt.

Stets virulent bleibt der islamistische Terrorismus nach eigenem Verständnis, weil er die psychischen Folgen des Terrors einkalkuliert und damit Schrecken und Angst in unberechenbarer Weise verbreiten will. Insoweit ist er auch eine medial in Szene gesetzte Kommunikationsstrategie, ein Botschaftsverbrechen. Denn er signalisiert, dass er mit Anschlägen nicht nur Einzelne treffen will, z.B. Touristen, sondern die Tourismusbranche insgesamt und damit die wirtschaftliche Basis mancher Urlaubsregion.

Der islamistische Terrorismus entwickelt sich weg von einer wesentlich polizeilichen Aufgabe für den Binnenbereich des Staates, hin zur Herausforderung der internationalen Ordnung und ihrer Institutionen und im Speziellen zur Herausforderung der USA. Aus der Polizeiaufgabe der Terrorismusbekämpfung wurde hier mehr und mehr auch eine nachrichtendienstliche und militärische Angelegenheit.

Was die prekäre präventive und repressive Bekämpfung des Terrors der fundamentalistischen Islamisten kennzeichnet, ist die Ausführung von Anschlägen und «Kriegsführung» im Wege des Netwar. Weitgehend selbstständig operierende lose Kleingruppen (Non-aligned Mujahedins) und enger zusammenwirkende Gruppen mit hierarchisch gefilterter Informationsbasis, aber ohne straffe externe Führung werden ad-hoc kriminell aktiv und damit grundsätzlich unberechenbar. Das so genannte *Swarming* charakterisiert ihre Strategie. In Anlehnung an MOLTKE kann man von «getrennt marschieren», aber auch «getrennt schlagen», allerdings auf einem gemeinsamen fundamentalistischen Programm sprechen.³⁵

35 So HESS a.a.O., S. 460.

Bisher ergaben jedoch weder der Hamburger Terroristenprozess gegen den Marokkaner MOUNIR EL MOTASSADEQ wegen Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung noch der Frankfurter Prozess gegen vier Algerier wegen eines geplanten Sprengstoffanschlags in Strassburg Konkretes über das Al Qaida- Netzwerk noch über mögliche Verbindungen nach Deutschland.

Pointiert fasst HERFRIED MÜNKLER³⁶ die spezifische Besonderheit des Netzwerkes zusammen: «Dadurch, dass Al Qaida weder an einen bestimmten Raum noch an eine bestimmte Kampfweise gebunden ist, hat sie sich in hohem Masse die Verfügung über die Zeitabläufe der Kriegsführung verschafft, das heisst, sie kann den Rhythmus der Gewalt nach ihren Erfordernissen beschleunigen oder verlangsamen. Sie kann als Organisation gleichsam verschwinden, wie das nach der militärischen Niederlage der Taliban in Afghanistan weitgehend der Fall war, um an beliebigen Orten und zu beliebiger Zeit mit Anschlägen oder in über Fernsehsender verbreiteten Videos wieder in Erscheinung zu treten. Die Folge dessen ist, dass sie kaum fassbar und als Bedrohungsfaktor doch omnipräsent ist.»

Die Prävention von islamistischer Gewalt und Terror ist weit gespannt. Sie reicht im Rahmen primärer Verbrechenvorbeugung von der Erziehung zur Toleranz bis zur Sekundärprävention effektiver Verbrechensbekämpfung mit einem Schwerpunkt bei der internationalen Zusammenarbeit. So müssen in Deutschland geborene Kinder von Eltern moslemischen Glaubens – wie der bekannte Islamforscher BASSAM TIBI fordert³⁷ – vor dem Fundamentalismus bewahrt bleiben. Deshalb ist Islamunterricht in unseren Schulen geboten und zwar auf einer Lehrplangrundlage, die insbesondere auch von Toleranz gekennzeichnet ist.

Die Strafverfolgung und die Sekundärprävention des Polizeirechts haben sich an dem aktuellen Erscheinungsbild und an der Qualität

36 a.a.O., S. 8.

37 a.a.O., S. 108.

des islamistischen Terrorismus auszurichten. Bei der hohen Mobilität von Terroristen und sonstigen Gewalttätern kann nur eine frühzeitige, zudem internationale Intervention erfolgversprechend sein. Gezielter Informationsaustausch, etwa im Wege von Informationsboards – auch mit nachrichtendienstlichen Einrichtungen – ist eine Voraussetzung, um «gesichtslose» terroristische Netzwerke zu zerstören und terroristische Aktionen im Keim zu ersticken. Polizeiliche Instrumente müssen vor dem Hintergrund dieser Entwicklung auf ihre Adäquanz und Tauglichkeit untersucht werden. Gegebenenfalls sind sie von ihren rechtlichen Grundlagen und von ihrer kriminalistisch-methodischen Seite her weiter zu entwickeln.

Diese Aussage gilt natürlich auch für die Rasterfahndung. Sie wird dann am erfolgversprechendsten sein, wenn sie staatenübergreifend eingesetzt werden könnte. Als Steuerungs- und Koordinierungsstelle bietet sich in Europa Europol an. Es wäre zu begrüßen, wenn diese Möglichkeit auf ihre politische und rechtliche Machbarkeit bereits im Vorfeld zukünftiger terroristischen Gefährdungslagen geprüft werden könnte.

Manchem mag dieser Vorschlag als zu rigide Massnahme im Hinblick auf die Freiheitsrechte der Bürger erscheinen. Allerdings ist bei einer solchen Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit zu erkennen, dass sich der islamistische Terrorismus, in dessen Rahmen die Rasterfahndung eine Wiederbelebung erfuhr, in seiner Phänomenologie und Dramatik wesentlich von den bisherigen terroristischen Phänomenen unterscheidet.

