

Daniel Leisegang

Der Fall Amri: Anschlag ohne Aufklärung?

Bereits seit langem hatten die Sicherheitsbehörden vor einem großen islamistischen Attentat gewarnt. Dennoch konnten sie nicht verhindern, dass der Tunesier Anis Amri am 19. Dezember mit einem gestohlenen Sattelzug in einen Berliner Weihnachtsmarkt raste. 12 Menschen kamen dabei ums Leben, mehr als 50 wurden verletzt.

Den Behörden war Amri wohlbekannt: Sie wussten, dass er zahlreiche Alias-Identitäten nutzte und Kontakte zum Islamischen Staat unterhielt. Auch dass der 24jährige im Internet nach Anleitungen zum Bombenbau gesucht hatte, war aktenkundig.

Zwei Fragen bestimmen daher derzeit die erregte Debatte um die deutsche Sicherheitspolitik. Erstens: Warum haben die Sicherheitsbehörden die Gefahr, die von Amri ausging, unterschätzt? Und zweitens: Reichen die zur Verfügung stehenden Rechtsmittel möglicherweise nicht aus, um sogenannte Gefährder wie Amri von weiteren Anschlägen abzuhalten?

Mit Videokameras gegen Terror?

Als Antwort auf die letzte der beiden Fragen plant die Bundesregierung derzeit drei Gesetzesverschärfungen: eine Ausweitung der Videoüberwachung, Fußfesseln für Gefährder und eine verschärfte Abschiebehaft. Ob diese jedoch für mehr Sicherheit gegen islamistischen Terror sorgen können, ist überaus fraglich. Bei genauerem Hinsehen entpuppen sich die Reformen jedenfalls als politische Platzpatronen: Statt ins Ziel zu treffen, machen sie vor

allem viel Lärm – und lenken so von der Frage nach der behördlichen Verantwortung ab.

Zweifellos trägt Videoüberwachung an bestimmten Brennpunkten dazu bei, Taschendiebstähle, Vandalismus oder – wie jüngst in der Berliner U-Bahn – Fälle von schwerer Körperverletzung aufzuklären. Täter können mit Hilfe von Filmaufzeichnungen identifiziert, zur Fahndung ausgeschrieben und der Tathergang dann mit Zeugenaussagen abgeglichen werden. Auf diese Weise können Überwachungskameras auch präventive Wirkung erzielen, indem sie Kriminelle von ihren Handlungen abhalten.

Doch spätestens bei der Terrorabwehr kommt die Videoüberwachung an ihre Grenzen: Der IS weiß um die Macht der Bilder und nutzt Aufzeichnungen von Anschlägen gezielt zu Propagandazwecken. Auch Anis Amri posierte unmittelbar nach seiner Tat am Bahnhof Zoo vor einer Überwachungskamera.

Eine Identifizierung fürchten IS-Terroristen ebenfalls nicht – im Gegenteil: Bei den Anschlägen in Paris, Nizza und auch in Berlin ließen die Attentäter ihre Ausweispapiere offenbar gezielt zurück. Alle Welt sollte wissen, wer für die Taten verantwortlich war.

Wie ungenau und damit irreführend die Auswertung der Videoüberwachung zudem sein kann, zeigte sich nicht zuletzt einen Tag nach dem Berliner Anschlag, als eine Kamera mutmaßlich Amri in der Nähe einer Moabitener Moschee filmte. Zu diesem Zeitpunkt saß dieser allerdings längst im Zug Richtung Italien.

Gefesselte Selbstmordattentäter?

Ebenso wenig Schutz vor Terrorismus bietet die elektronische Fußfessel – ein kleiner GPS-Sender, der an den Fußknöchel des Trägers geschnallt wird und den Behörden kontinuierlich dessen Aufenthaltsort übermittelt.

Bislang kommt die Fußfessel nur bei verurteilten Schwerverbrechern zum Einsatz, sofern diese nach der Haftzeit als weiterhin gefährlich eingestuft werden. Bei Gefährdern soll dies fortan auch ohne vorherige Verurteilung möglich sein.

Hinzu kommt, dass die Einstufung als Gefährder durch die Behörden ohne Beteiligung eines Richters vorgenommen wird. Nicht einmal eine klare gesetzliche Grundlage gibt es. Die Definition geht stattdessen auf interne Festlegungen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts aus dem Jahr 2004 zurück. Danach wird eine Person als Gefährder eingestuft, wenn „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung [...] begehen wird.“¹ Wer als Gefährder gilt, bestimmen demnach vage polizeiliche Verdachtsprognosen. Letztlich sind es somit die vermuteten Absichten eines Gefährders und nicht konkret geplante Taten, die das zwangsweise Anlegen eines Peilsenders rechtfertigen sollen. Sollten Gefährder dagegen vor dem Bundesverfassungsgericht klagen, dürften sie aller Wahrscheinlichkeit nach Recht erhalten.²

Mit Blick auf die Terrorabwehr ist jedoch entscheidend, dass die elektronische Fußfessel einen Attentäter nicht davon abhalten kann, Menschen

zu ermorden. So geschehen in Frankreich, als im Juli zwei junge Männer gerade einmal zwei Wochen nach dem Blutbad in Nizza in eine Kirche eindringen und einen Priester erstachen. Gegen einen der beiden Täter hatten die Behörden zuvor ein Terrorverfahren eingeleitet, er trug eine Fußfessel.

Spezielle Abschiebehaft für »Gefährder«?

Mehr Sicherheit hingegen verspricht zunächst die Verschärfung der Abschiebehaft – ein zentrales Vorhaben von Bundesinnenminister Thomas de Maizière und Bundesjustizminister Heiko Maas. Wäre Amri, dessen Asylantrag im Sommer 2016 als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt worden war, frühzeitig in Abschiebehaft genommen worden, hätte er auch den Berliner Anschlag nicht durchführen können.

Bislang dient die Abschiebehaft dem Vollzug der Ausreisepflicht und bedarf einer richterlichen Anordnung. Diese erfolgt in der Regel jedoch nur dann, wenn die realistische Möglichkeit einer Abschiebung innerhalb von drei Monaten besteht. Amri saß Ende Juli kurzzeitig in Abschiebehaft: Bereits nach wenigen Tagen wurde er wieder entlassen, weil er über keine gültigen Ausweispapiere verfügte und eine baldige Abschiebung deshalb ausgeschlossen war. Eine andere Wahl hätten die Behörden damals nicht gehabt, rechtfertigt sich NRW-Innenminister Ralf Jäger, sie seien „bis an die Grenzen des Rechtsstaats“ gegangen.

Diese Grenzen wollen Maas und de Maizière nun ausweiten – indem sie eine spezielle Abschiebehaft für Gefährder schaffen. Ob diese aber mit den Prinzipien eines Rechtsstaats vereinbar ist, muss ebenfalls bezweifelt werden. Wie die Anwendung der Fußfessel würde die spezielle Abschiebehaft für Gefährder auf Grundlage von polizeilichen Prognosen erfolgen.

1 Vgl. Deutscher Bundestag, 24.11.2006, Drucksache 16/3570.

2 Anders als beim „polizeilichen Präventionsgewahrsam“ zum Zweck der Gefahrenabwehr fehlt beim allgemeinen Verdacht, möglicherweise einen terroristischen Anschlag zu planen, der konkrete Anlass wie beispielsweise ein anstehendes Fußballspiel. Vgl. dazu „Der Spiegel“, 14.1.2017.

Hinzu kommt: Derzeit führen die Sicherheitsbehörden 548 islamistische Gefährder. Mehr als die Hälfte, nämlich 324 von ihnen, besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Diesem sogenannten Home-Grown-Terrorismus wird die Abschiebehaft keinesfalls beikommen. Gerade hier zeigt sich die Notwendigkeit einer Präventionspolitik, die die islamistische Radikalisierung bereits an der Wurzel – vor allem in Schulen und Moscheen – bekämpft.³

Der Fall Amri zeigt obendrein, dass eine Verschärfung der Abschiebehaft gar nicht erforderlich ist. Schon jetzt können Ausländer, wenn von ihnen eine terroristische Gefahr ausgeht, gemäß Paragraph 58a Aufenthaltsgesetz in Abschiebehaft genommen werden – und zwar, laut Paragraph 62 Aufenthaltsgesetz, für einen Zeitraum von bis zu 18 Monaten.⁴

Zudem wurden hierzulande seit 9/11 zahlreiche neue Sicherheitsgesetze verabschiedet, die unter anderem die Mitgliedschaft in einer ausländischen terroristischen Vereinigung unter Strafe stellen und den Datenschutz aufweichen. Auch das BKA-Gesetz ermöglicht es, Gewahrsam bei Gefahr anzuordnen.⁵ Darüber hinaus gibt es bereits seit langem die Möglichkeit der gezielten Ansprache durch die Polizei, Kontaktverbote mit bestimmten Personen sowie strenge Meldeauflagen.⁶ Wären allein letztere verhängt worden, hätte sich Amri täglich bei einer bestimmten Polizeidienststelle melden müssen. Bei einem Verstoß wäre es den Behörden ein leichtes gewesen, seine Inhaftierung zu bewirken.

Doch nicht einmal zu solch niedrigschwellige Maßnahmen haben die Sicherheitsbehörden im Fall Amri ge-

griffen. Damit aber wurden die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten offenkundig nicht ausgeschöpft. Nötig ist also keine Verschärfung des geltenden Abschieberechts, sondern nur dessen konsequente Anwendung.

Mehr Zentralismus wagen?

Außerdem häufen sich die Indizien, dass die Behörden Amri nicht aufgrund von Gesetzeslücken unbehelligt lieben, sondern um weitere Informationen über ihn und sein Umfeld zu sammeln.⁷ Sollte sich dieser Verdacht erhärten, wiese der jüngste Vorstoß Thomas de Maizières ebenfalls in die völlig falsche Richtung.

Der Bundesinnenminister fährt schweres Geschütz auf: Angesichts der „hohen Gefährdungslage“ drängt er auf eine komplette Neuordnung der deutschen Sicherheitspolitik.⁸ So fordert de Maizières unter anderem, das Bundeskriminalamt zu stärken und die Landesämter für Verfassungsschutz zugunsten der Bundesbehörde abzuschaffen. Außerdem plädiert er für den Aufbau einer „echten Bundespolizei“. Würden die Vorschläge eins zu eins umgesetzt, läge ein überwiegender Teil der sicherheitspolitischen Kompetenzen fortan beim Bund.

Tatsächlich spricht vieles dafür, dass das Kompetenzzwirrwarr der Sicherheitsbehörden mitverantwortlich dafür ist, dass diese Amri unterschätzten. So gab es offenbar erhebliche Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den Landesbehörden von Nordrhein-Westfalen und Berlin, die zu Missverständnissen zwischen den einzelnen Sicherheitsbehörden führten. Auch war offenbar unklar, welche der Behörden im Fall Amri federführend war. Es überrascht daher nicht, dass sich die Behör-

3 Vgl. dazu Jochen Müller, Mit Aufklärung gegen Salafismus, in: „Blätter“, 6/2012, S. 21-24.

4 Vgl. die Aussagen des Strafrechtlers Nikolaos Gazeas und des Asylrechtsexperten Daniel Thym, in: „Der Spiegel“, 6.1.2017.

5 Vgl. „Der Spiegel“, 14.1.2017.

6 Vgl. dazu die Aussagen des Strafverteidigers Udo Vetter, www.wdr.de, 9.1.2017.

7 Offenbar gab es enge Kontakte zwischen Amri und einem V-Mann des Landeskriminalamtes NRW. Vgl. www.tagesschau.de, 14.1.2017.

8 Vgl. Leitlinien für einen starken Staat in schwierigen Zeiten, www.faz.net, 3.1.2017.

den an dem Attentat nun gegenseitig eine Mitschuld geben.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Maizières Forderung, die vermeintlich ineffektive Kleinstaaterei durch straffen Zentralismus zu ersetzen, auf den ersten Blick naheliegend: Ein einzelner Bundesverfassungsschutz ist einfacher zu koordinieren, wenn es daneben nicht noch 16 weitere Landesbehörden mit je unterschiedlichen Kapazitäten, Prioritäten und Regeln gibt.

Allerdings hat die föderale Arbeitsteilung einen bis heute wichtigen Grund: Der deutsche Föderalismus ist – ebenso wie die strikte Trennung von Polizei, Nachrichtendiensten und Armee – eine Konsequenz aus dem nationalsozialistischen Allmachtsstaat. Die Konkurrenz zwischen den Landesbehörden soll den Machtmissbrauch einer einzigen, mächtigen Bundesbehörde gerade verhindern. Eben darin – und nicht in einem zentralistischen Sicherheitsstaat – drückte sich für die Mütter und Väter des Grundgesetzes die Idee einer starken Demokratie aus.

Dass auch ein zentralistischer Staat nicht per se besser gegen Terror gewappnet ist, verdeutlicht das Beispiel Frankreichs. Seit den Pariser Anschlägen im November 2015 gilt dort sogar der Ausnahmezustand. Dennoch gelang es den Behörden nicht, Anschläge, wie jenen in Nizza, wo ebenfalls ein LKW in eine Menschenmenge fuhr, zu verhindern.

Daher sollte vor einer kompletten Neuordnung der deutschen Sicherheitsstruktur geklärt werden, warum genau das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) derart versagte. Zur Erinnerung: Das GTAZ wurde 2004 mit eben dem Ziel gegründet, die Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus zu koordinieren. Ihm gehören unter anderem das Bundesamt für Verfassungsschutz und das Bundeskriminalamt an. Beide Behörden unterstehen der Aufsicht der Maizières.

Bei den Sitzungen des GTAZ stand der Fall Amri zwischen Februar und November 2016 siebenmal (!) auf der Agenda. Die Vertreter der Sicherheitsbehörden kamen überein, es sei „eher unwahrscheinlich“, dass Amri einen Anschlag begehen werde. Im vergangenen September stellten die Behörden die Überwachung daher ein. Allerdings erhielten sie im Anschluss vom marokkanischen Geheimdienst gleich zweimal konkrete Hinweise, dass Amri einen Anschlag plane. Dennoch ging man auch auf der letzten GTAZ-Sitzung am 2. November weiterhin davon aus, dass von dem Tunesier keine akute Terrorgefahr ausgehe.⁹ Derzeit ist noch unklar, warum die Warnungen aus Marokko die Behörden nicht veranlassten, die Überwachung Amris wieder aufzunehmen.

Aufklärung tut not

Auch wenn derzeit noch viele Fragen offen sind, wird eines – gut vier Wochen nach dem Berliner Attentat – immer deutlicher: Die Versäumnisse der deutschen Sicherheitsbehörden gehen in erster Linie nicht auf Gesetzeslücken, sondern auf Behördenversagen zurück. Umso drängender stellt sich die Frage nach der Verantwortung. Die Kommunikations- und Koordinationsprobleme bei den Bundes- und Landesbehörden gehören nicht unter den Teppich gekehrt. Auch eventuelle Geheimdienstverbindungen Amris müssen offengelegt werden.

Eine umfassende Aufklärung tut not, selbst wenn sie vermutlich bis weit in die nächste Legislaturperiode andauern wird. Eine Gefahr indes besteht: Im Wahlkampfgetöse könnten die Parteien den Fall Amri vor allem zur jeweils eigenen Profilierung nutzen. Es ist – im Sinne unserer Sicherheit – zu hoffen, dass eine solche Instrumentalisierung unterbleibt.

⁹ Vgl. „Der Spiegel“, 6.1.2017.