SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat

Bielefeldt, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bielefeldt, H. (2004). *Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat.* (Essay, 1). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-316098

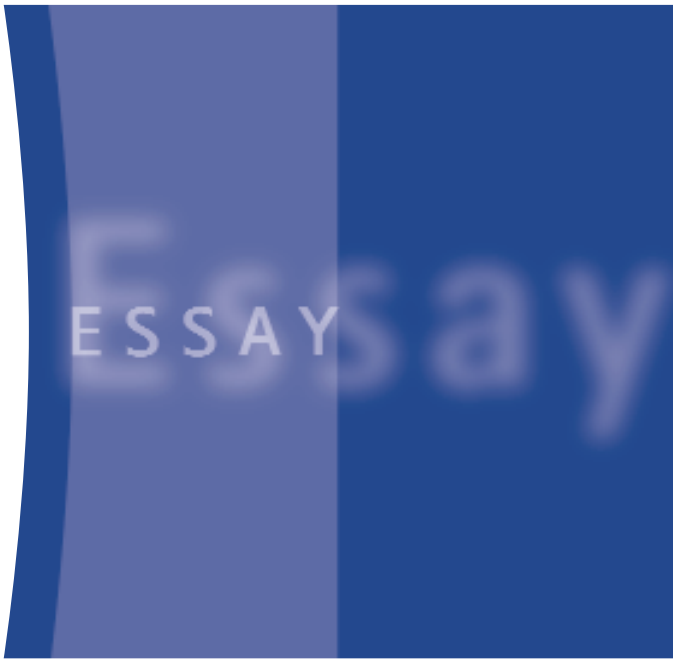
Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Essay



Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat

Heiner Bielefeldt

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserund**schmidt**
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Essay No. 1
Dezember 2004

ISBN 3-937714-05-7

Der Autor

PD Dr. Heiner Bielefeldt ist Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Essay

Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat

Heiner Bielefeldt

Deutsches Institut
für Menschenrechte

Freiheit und Sicherheit im demokratischen Rechtsstaat

I. Sicherheitspolitische Klimaveränderung

Nach dem Schock des medienwirksam inszenierten Massenmords vom 11. September 2001 beherrscht das Thema Sicherheit die politischen Debatten. Dies gilt sowohl für die Außenpolitik als auch für die Innenpolitik, auf die sich das vorliegende Papier bezieht. Im Gefolge des 11. September kam es in Deutschland zur zügigen Verabschiedung zahlreicher Sicherheitsgesetze.[1] Dadurch sind Aufgaben und Befugnisse von Polizei und Geheimdiensten erheblich ausgeweitet worden. Breit angelegte Fahndungsmethoden wie die Rasterfahndung wurden ausgebaut, erweiterte Zugriffsrechte auf Datenbestände geschaffen, der Informationsfluss zwischen den staatlichen Sicherheitsorganen intensiviert, rechtsstaatliche Eingriffsschwellen abgesenkt. Verschärfungen im Bereich des Ausländerrechts zeigen sich zum Beispiel in verstärkter Kontrolle von Ausländervereinigungen und erweiterten Ausweisungsregelungen.

Schon seit längerem geht die Tendenz dahin, dass sich polizeiliches Handeln zunehmend ins *Vorfeld* konkreter Gefahrenabwehr verlagert.[2] Die in den letzten Jahren zu Tage getretene Bedrohung durch islamistischen Terrorismus hat diese Tendenz zur weit ausgreifenden Prävention in der Sicherheitspolitik nicht geschaffen, sondern nur verstärkt. In den 1990er Jahren sind sicherheitspolitische Gesetzesprojekte, darunter die Einführung des „Großen Lauschangriffs", vor allem mit der Organisierten Kriminalität begründet worden. Und in den 1970er Jahren war es bekanntlich die Herausforderung durch den linksextremistischen Terrorismus, die Anlass für eine Serie großteils bis heute gültiger Sicherheitsgesetze gab.

Abgesehen von den Gefährdungen durch Organisierte Kriminalität und politischen Terrorismus lassen sich auch strukturelle Ursachen für die sicherheitspolitische Klimaveränderung der jüngeren Zeit anführen. Dazu zählen Entwicklungen wie der partielle Schwund

1 Zum Überblick vgl. Erhard Denninger, Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2002, S. 22-30.

2 Vgl. Christian Calliess, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, in: Deutsches Verwaltungsblatt 118 (2003), S. 1096-1105.

nachbarschaftlicher Kommunikation, als Konsequenz dessen das Versagen informeller Mechanismen von Konfliktbearbeitung und Streitbeilegung, schließlich ganz generell der durchaus zutreffende Eindruck, dass die moderne Gesellschaft in vieler Hinsicht hochgradig verletzbar ist. Konkrete Bedrohungsszenarien und langfristige strukturelle Veränderungen der Gesellschaft bilden den Resonanzboden für immer neue Forderungen nach effektiveren Sicherheitsmaßnahmen. Die Politik ist diesen Forderungen weitgehend nachgekommen.

Kritische Beobachterinnen und Beobachter diagnostizieren infolgedessen schon seit längerem einen Substanzverlust bei der Gewährleistung der Freiheitsrechte. „Im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit", schreibt Winfried Hassemer, „bewegen wir uns seit geraumer Zeit hin zum Pol der Sicherheit. Das geht zulasten der Freiheit."[3] Bezogen auf die gesetzgeberischen Aktivitäten nach dem 11. September 2001 kritisiert Wolfgang Hoffmann-Riem „eine gewisse Bereitschaft, den Zielwert Freiheit zur Disposition zu stellen. Vorher nicht für möglich gehaltene Beschränkungen von Bürgerrechten stießen nicht einmal auf massiven öffentlichen Protest".[4]

Wenn Sicherheits- und Freiheitsinteressen in Konflikt zueinander geraten, ist typischerweise die Rede davon, dass es eine *„angemessene Balance"* zwischen beiden auszutarieren gelte. Dieser Topos findet sich auf allen Seiten der politischen Debatte: sowohl auf Seiten derjenigen, die eher die Belange der Sicherheit vertreten, als auch bei jenen, die sich vor allem um die Wahrung der Freiheitsrechte sorgen. Der Rekurs auf eine stets neu zu findende „Balance" hat eine gewisse Plausibilität, leuchtet es doch unmittelbar ein, dass veränderte Risiken und Bedrohungen Auswirkungen auch auf die Ausgestaltung und Gewährleistung von Freiheitsrechten zeitigen.

Dennoch regt sich gelegentlich Unbehagen gegenüber dieser Redeweise. Die Frage drängt sich auf, ob der Verweis auf eine irgendwie zu findende „Balance" nicht in einen haltlosen Relativismus führt, in dem schließlich alles abwägbar wird. Ist der Begriff nicht allzu unbestimmt? Besteht nicht die Gefahr, dass bei bleibender (oder sich gar weiter verstärkender) Dominanz von Sicherheitsinteressen der Status der Freiheitsrechte immer mehr ins Rutschen gerät? Gerade aus dem Munde engagierter Bürgerrechtlerinnen und Bürgerrechtler wirkt die Beschwörung einer wie auch immer im Einzelnen zu verstehenden „Balance" zwischen Freiheit und Sicherheit oft merkwürdig defensiv, nicht selten beinahe hilflos.

Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes besteht darin, Impulse für eine politische Diskussion über das Verhältnis von Freiheit und Sicher-

3 Winfried Hassemer, Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen, in: Vorgänge. Heft 3/2002, S. 10-15, hier S. 11.

4 Wolfgang Hoffmann-Riem, Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, S. 497-501, hier S. 498.

heit zu geben. Nach einer kurzen Besinnung auf die Idee des Rechtsstaats (II) geht es darum, den Charakter der Menschenrechte als Freiheitsrechte (III) sowie die Aufgabe des Staates für den Schutz der Menschenrechte zu umreißen (IV). Es schließen sich kritische Bemerkungen zum Konzept eines „Rechts auf Sicherheit" an (V). Sodann sollen einige Kriterien in Erinnerung gebracht werden, die eine praktische Orientierung im Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit ermöglichen (VI). Der Beitrag endet mit einem knappen Fazit (VII).

II. Die Idee des Rechtsstaats

Es gibt kaum einen Staat in der Welt, der nicht für sich in Anspruch nimmt, der Freiheit zu dienen. Selbst autoritäre Regime verschiedenster ideologischer Observanz sehen sich vielfach auf dem Weg zur Freiheit und behaupten gleichzeitig, dass die Verhältnisse noch nicht „reif" seien für die *tatsächliche* Gewährleistung von Freiheitsrechten, deren Voraussetzungen vorerst noch – und sei es mit Notstandsmaßnahmen – politisch geschaffen und gesichert werden müssten. Während das Freiheitsversprechen auf diese Weise in eine vage Zukunft verschoben wird, bleibt die gegenwärtige Realität unter Umständen von massiven Freiheitsbeschränkungen geprägt, die die Inhaber der Staatsmacht nach eigenem Ermessen und ohne wirksame Gegenkontrollen durchführen.

Was den freiheitlichen Rechtsstaat von autoritären und halbautoritären Systemen unterscheidet, ist nicht die generelle Berufung auf das Ziel der Freiheit, sondern die *strenge Bindung an hier und jetzt geltende Freiheitsrechte*. Freiheit ist im Rechtsstaat nicht die irgendwann einmal fällige Dividende erfolgreicher Sicherheitspolitik, sondern der unmittelbar geltende Maßstab staatlicher Legitimität, dessen Beachtung außerdem einer wirksamen Kontrolle unterworfen ist. Die elementaren Freiheitsrechte haben deshalb einen herausgehobenen rechtsnormativen Status, der sie der Verrechnung mit sonstigen Interessen – auch mit politischen Sicherheitsinteressen – weitgehend entzieht bzw. etwaige Abwägungen mit konkurrierenden Rechtsgütern zumindest unter strenge Bedingungen stellt.

Der freiheitliche Rechtsstaat gründet sich zuletzt auf das *Bekenntnis zur Menschenwürde*. Die Idee der Menschenwürde lässt sich bis in die Grundschriften der verschiedenen Kulturen und Religionen zurückverfolgen; sie findet sich in unterschiedlichen metaphorischen oder begrifflichen Ausprägungen zum Beispiel in der Bibel, im Koran, in den Schriften des Konfuzianismus und den Fragmenten der stoischen Philosophie. Spezifisch *modern* ist jedoch die Einsicht, dass die Würde des Menschen durch verbindlich garantierte Menschenrechte gegen die Gefahr der Missachtung geschützt werden muss.[5] Weil in den Menschenrechten die Würde des Menschen zur Anerkennung kommt, sind Menschenrechte nicht beliebige Rechtsansprüche, die der

5 Vgl. Heiner Bielefeldt, Philosophie der Menschenrechte, Darmstadt 1998.

Mensch auch aufgeben oder eintauschen kann; vielmehr handelt es sich um *unveräußerliche Rechte,* auf die der Mensch nicht verzichten kann, ohne sich selbst und seine Würde zu verleugnen. Die konsequente Orientierung an der *Unveräußerlichkeit* der grundlegenden Freiheitsrechte bildet das Kennzeichen des freiheitlichen Rechtsstaats, durch das dieser sich von anderen mehr oder weniger autoritär strukturierten Staaten unterscheidet.[6]

Am Ende eines Jahrhunderts von Bürgerkriegen und Verfassungskämpfen, in denen das englische Parlament die absolutistischen Bestrebungen der Krone erfolgreich zurückgewiesen hat, bringt John Locke als einer der ersten Staatsdenker die Vorstellung unveräußerlicher Rechte klar zu Wort. Bestimmte Grundrechte – life, liberty, property – sind in seiner liberalen Staatstheorie dem staatsgründenden Gesellschaftsvertrag verbindlich vorgegeben. Der besondere Stellenwert dieser Rechte ist für Locke letztlich religiös begründet. Sowenig der Mensch über sein eigenes Leben, das der Schöpfer ihm geschenkt hat, beliebig verfügen kann, sowenig ist es ihm erlaubt, seine persönliche Freiheit aufzugeben, ohne die verantwortliche Lebensführung unmöglich ist. „Denn da der Mensch keine Gewalt über sein Leben hat, kann er sich weder durch einen Vertrag noch durch seine eigene Zustimmung zum Sklaven eines anderen machen. Er kann sich auch ebenso wenig unter die absolute und willkürliche Gewalt eines anderen stellen."[7] Mit diesen Worten bahnt Locke der politischen Forderung nach Anerkennung unveräußerlicher Menschenrechte den Weg, die ein Menschenalter später in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung das Zeitalter der demokratischen Revolutionen einläuten wird.

Schärfer noch als bei Locke kommt die Konzentration des Staates auf den Zweck der Freiheitssicherung bei Kant zum Ausdruck, der als Zeitgenosse und kritischer Sympathisant der Französischen Revolution deren politisch-rechtliche Ziele reflektiert. Kant nennt die Freiheit das „einzige, ursprüngliche, jedem Menschen kraft seiner Menschheit zustehende Recht".[8] Von diesem einen grundlegenden Menschenrecht leiten sich die einzelnen Menschenrechte her, die jeweils spezifizierte Freiheitsrechte sind. Im Unterschied zu Locke begründet Kant die Menschenrechte nicht mehr unmittelbar religiös. Vielmehr verweist er auf die Würde des Menschen als eines sittlichen Verantwortungssubjekts, die in einer konsequenten rechtlichen Freiheitsordnung Anerkennung finden soll. Die Achtung, die jedem Mensch als Träger des sittlichen Imperativs unbedingt geschuldet ist, manifestiert sich wiederum in der *Unveräußerlichkeit* der

6 In historischer Betrachtung betont dies Dietmar Willoweit, Die Veräußerung der Freiheit. Über den Unterschied von Rechtsdenken und Menschenrechtsdenken, in: Würde und Recht des Menschen. Festschrift für Johannes Schwartländer, Würzburg 1992, S. 255-268.

7 John Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung, hg. und eingeleitet von Walter Euchner, Frankfurt a.M. 1977, S. 214.

8 Kant, Die Metaphysik der Sitten, Akademie Ausgabe Bd. VI, S. 237.

grundlegenden Freiheitsrechte. Weil der Mensch diese nicht aufgeben kann, ohne sich selbst als Verantwortungssubjekt und Träger einer unverfügbaren Menschenwürde zu verleugnen, stehen die Menschenrechte für eine Verrechnung mit anderen Interessen – auch für einen Tausch gegen staatliche Sicherheitsversprechen – nicht zur Verfügung. Es gibt, schreibt Kant, „die unverlierbaren Rechte", die der Mensch „nicht einmal aufgeben kann, wenn er auch wollte".[9]

Die philosophischen Klassiker des liberalen Rechtsstaats bestimmen das Verhältnis von *Freiheit und Sicherheit* als eine Relation von *Zweck und Mittel*. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich von den Advokaten des absoluten Sicherheitsstaates, namentlich von Thomas Hobbes, für den die Schaffung eines durchsetzungsfähigen Gewaltmonopols den wichtigsten Zweck des staatsgründenden Gesellschaftsvertrags bildet. Locke steht deshalb keineswegs auf den Schultern von Hobbes, wie Josef Isensee meint.[10] Vielmehr befindet er sich im entgegengesetzten politischen Lager, indem er das staatliche Gewaltmonopol *von vornherein* einer strengen Zweckbindung unterwirft, nämlich dem Zweck der *Sicherung grundlegender vorstaatlicher Rechte,* die ihrerseits nicht zur Disposition des Staates stehen. Nur in dem Maße, in dem staatlicher Zwang diese seine Funktion erfüllt, kann er nach Locke Legitimität beanspruchen.[11]

Auch Kant fasst das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit als Zweck-Mittel-Relation auf. Der Einsatz des staatlichen Gewaltmonopols ist nur dann rechtmäßig, wenn er dazu dient, Verhältnisse von einseitiger Abhängigkeit, Unterdrückung und Gewalt zu verhindern bzw. zu überwinden, die immer dann drohen, wenn Menschen ohne die schützende Vermittlung der Rechtsordnung aufeinander treffen. Nur „als *Verhinderung eines Hindernisses der Freiheit*" ist die Anwendung bzw. die Androhung staatlichen Zwangs „mit der Freiheit nach allgemeinen Gesetzen zusammenstimmend, d.i. recht".[12]

Die konzeptionelle Klärung des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit, wie sie paradigmatisch bereits von den Klassikern des liberalen Rechtsstaats geleistet worden ist, hat praktische Relevanz auch für die einschlägigen Debatten der Gegenwart. Wenn gilt, dass die Sicherheitspolitik im Rechtsstaat ihre Legiti-

---

9 Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, Akademie Ausgabe Bd. VIII, S. 304.

10 Josef Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983, S. 7: „Locke sieht weiter als Hobbes, weil er auf seinen Schultern steht."

11 Dies hat zur Konsequenz, dass man nach Locke einen Herrscher, der „den einzelnen Gliedern dieser Gesellschaft oder dieses Gemeinwesens die ihnen gebührende *Freiheit* raubt", „deshalb als *in einem Kriegszustand* betrachten muss". Zwei Abhandlungen, a.a.O., S. 210. Auch Hobbes hält Widerstand gegen die Staatsgewalt unter bestimmten Umständen für möglich, nämlich dann, wenn der Staat seinen Sicherheitszweck nicht wirksam erfüllt. Im Unterschied zu Locke handelt es sich dabei allerdings nicht um ein Widerstands*recht* im normativen Sinne, sondern lediglich um die Konsequenz *faktischer* staatlicher Machtdefizite.

12 Kant, Die Metaphysik der Sitten, Akademie Ausgabe Bd. VI, S. 231.

mität aus ihrer Dienstfunktion für die Freiheit gewinnt, dann muss auch im Falle von – gleichwohl möglichen – Konflikten zwischen konkreten sicherheitspolitischen Maßnahmen und dem Anspruch der Freiheitsrechte der Primat der Freiheit gewahrt bleiben. Nicht die Freiheit der Menschen bedarf deshalb in diesem Fall der Rechtfertigung. Vielmehr liegt die Argumentationslast auf der anderen Seite, nämlich dergestalt, dass sicherheitspolitische *Einschränkungen* der Freiheit stets begründungsbedürftig und außerdem nur innerhalb bestimmter Grenzen möglich sind. Es muss sich zeigen lassen, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen sind, in ihren konkreten Auswirkungen zulasten der Freiheit kontrollierbar bleiben und schließlich die durch die Freiheitsrechte gezogenen Grenzen wahren.[13]

III. Menschenrechte als Freiheitsrechte

Unter dem Eindruck der Nazi-Barbarei und der Schrecken des Zweiten Weltkriegs finden Menschenrechte mit der Gründung der Vereinten Nationen Eingang in das internationale Recht. Schon die Charta der Vereinten Nationen führt die „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle"[14] unter den Zielen der Völkergemeinschaft auf. Eine bis heute maßgebende inhaltliche Ausdifferenzierung der Menschenrechte leistet sodann die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, auf deren Grundlage in der Folgezeit mehrere völkerrechtlich verbindliche Menschenrechtskonventionen entstanden sind, darunter die beiden großen Menschenrechtspakte von 1966 über bürgerliche und politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

Die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beginnt mit dem Bekenntnis zur „angeborenen Würde" und den „gleichen und unveräußerlichen Rechten aller Mitglieder der menschlichen Gemeinschaft".[15] Der nächste Abschnitt enthält ein Zitat jener berühmten „vier Freiheiten", die der amerikanische Präsident Roosevelt im Januar 1941 proklamiert hatte: „Rede- und Glaubensfreiheit und Freiheit von Furcht und Not". Diese Formel ist für unseren Zusammenhang von systematischer Bedeutung. Denn damit werden sämtliche in der Allgemeinen Erklärung aufgezählten Einzelrechte in den *Horizont der Freiheit* gestellt. Alle konkreten Menschenrechte – von der Religionsfreiheit und der Meinungsfreiheit über das Asylrecht, die Vereinigungsfreiheit und das politische Wahlrecht bis hin zu den verschiedenen sozialen Rechten (als Mani-

13 Näheres dazu unter Abschnitt VI.

14 Zitiert nach Christian Tomuschat (Hg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. erw. Aufl. Bonn 2002, S. 34.

15 Zitiert nach Tomuschat (Hg.), a.a.O., S. 38. Diese Formel findet sich wortgleich auch in den Präambeln der späteren, völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen. Die folgenden Zitate sind ebenfalls der Sammlung von Tomuschat entnommen.

festationen der „Freiheit von Not") – artikulieren demnach *Freiheitsansprüche*. Ungeachtet der Differenzen in der konkreten Schutzrichtung ergänzen sie einander in der generellen Zielsetzung, eine der Würde des Menschen angemessene Freiheitsordnung zu schaffen.

Der fundamentale Stellenwert der Freiheit impliziert, dass diese jedem Menschen *in gleichem Maße* zusteht. Freiheit und Gleichheit stellen im Kontext der Menschenrechte nicht etwa zwei unterschiedliche oder gar entgegengesetzte Prinzipien dar, wie gelegentlich behauptet wird, sondern bilden zwei Seiten ein und derselben Medaille. Denn die *gleiche* Würde jedes Menschen findet ihre Anerkennung in Rechten *gleicher* Freiheit – weshalb das Prinzip der Nicht-Diskriminierung Bestandteil aller Freiheitsrechte ist. Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung bringt diesen Zusammenhang von Würde und Recht sowie von Freiheit und Gleichheit aller Menschen auf die knappe und prägnante Formel: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren."[16]

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird der freiheitliche Rechtsstaat ausdrücklich zur *weltweiten Norm* erhoben. Gleichzeitig bekennen die Vereinten Nationen sich dazu, dass die Menschenrechte – als Kern des Rechtsstaats – keine exklusive Angelegenheit der einzelnen Staaten mehr sind, sondern die *Völkergemeinschaft* als ganze angehen. Die damit formulierte historische Zäsur im internationalen Recht kann schwerlich überschätzt werden.[17]

Der Einfluss der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auf das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland manifestiert sich vor allem in Artikel 1, der die Verbindung zwischen der unantastbaren Würde des Menschen und den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt" postuliert. Auch auf der Ebene des Europarats ist mit der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und dem ihr angeschlossenen Gerichtshof in Straßburg ein menschenrechtliches Schutzsystem entwickelt worden, dem mittlerweile 46 Staaten angehören. Die im Dezember 2000 beschlossene Grundrechtecharta der Europäischen Union bildet inzwischen einen Bestandteil der jüngst unterzeichneten EU-Verfassung, die allerdings noch nicht rechtskräftig ist.

---

16 Der Artikel findet seine Fortsetzung wie folgt: „Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen." Mit dem mittlerweile etwas anachronistisch klingenden Begriff der Brüderlichkeit wird die unverzichtbare solidarische Dimension der Menschenrechte angesprochen.

17 Zu den Menschenrechten als materialem Kern einer sich – in Konkurrenz zu gegenläufigen politischen Tendenzen – derzeit herausbildenden weltbürgerlichen Verfassungsordnung vgl. jüngst auch Jürgen Habermas, Der gespaltene Westen, Frankfurt a.M. 2004, S. 113ff.

IV. Achtung, Schutz und Gewährleistung menschenrechtlicher Freiheit

In der Menschenrechtsdiskussion ist heute allgemein anerkannt, dass der Staat Freiheit nicht nur passiv vorfindet (wie dies beispielsweise in der frühliberalen Theorie Lockes noch gedacht war), sondern die Verantwortung dafür übernehmen soll, Realbedingungen für die Ausübung von Freiheit aktiv zu schaffen. Schon Artikel 1 des Grundgesetzes umreißt die Aufgaben des Staates in doppelter Richtung, wenn er mit Bezug auf die Würde des Menschen eine *Achtungs-* und eine *Schutzpflicht* unterscheidet.[18] Diese doppelte staatliche Verpflichtung erstreckt sich auch auf die verfassungsrechtlich garantierten Grund- und Menschenrechte.[19] Sie stellen somit nicht nur eine Schranke dar, die vom Staat („negativ") zu achten ist, sondern fordern auch „positives" staatliches Handeln zugunsten eines effektiven Schutzes der Rechte.

Auf der Ebene der Vereinten Nationen haben die zuständigen menschenrechtlichen Vertragsausschüsse[20] die staatlichen Aufgaben seit den 1990er Jahren in einer Pflichtentrias weiter ausdifferenziert, die für die jüngere internationale Menschenrechtsdebatte maßgeblich geworden ist. Es handelt sich um die Pflichten „to respect, to protect, to fulfil". Mit der *„obligation to respect"* wird festgehalten, dass Menschenrechte nach wie vor auch Grenzen markieren, die der Staat nicht überschreiten darf. Zugleich kommt ihm die Aufgabe zu, Menschenrechte vor Beeinträchtigungen durch Dritte zu schützen (*„obligation to protect"*). Darüber hinaus hat der Staat schließlich auch Infrastrukturmaßnahmen zu leisten, die es ermöglichen sollen, dass die Menschen von ihren Rechten effektiv Gebrauch machen können (*„obligation to fulfil"*). Dazu zählen zum Beispiel die Bereitstellung kostenloser Grundbildung für alle, die Gewährleistung eines funktionsfähigen Justizsystems, soziale Grundsicherung und Gesundheitsfürsorge, Vorkehrungen gegen

18 Artikel 1 Absatz 1 GG lautet: „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt."

19 Die Begriffe „Menschenrecht" und „Grundrecht" sind nicht deckungsgleich. Auf der einen Seite gibt es Menschenrechte (z.B. zahlreiche wirtschaftliche und soziale Rechte), die im Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes nicht aufgeführt, gleichwohl aufgrund völkerrechtlicher Bindungen von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt sind. Auf der anderen Seite enthält der Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes neben ausdrücklichen Menschenrechten einige Rechte, die an die deutsche Staatsbürgerschaft geknüpft sind.

20 Den menschenrechtlichen Vertragsausschüssen („treaty bodies") der Vereinten Nationen obliegt die Überprüfung der zu den jeweiligen Menschenrechtskonventionen einzureichenden Staatenberichte sowie unter Umständen die Bearbeitung von Individualbeschwerden. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben nehmen sie zugleich eine interpretatorische Konkretisierung der Normtexte vor. Dies geschieht vor allem in sog. „General Comments" bzw. „General Recommendations". Das gesamte bisher vorliegende Korpus der General Comments sämtlicher VN-Vertragsausschüsse erscheint in Kürze in deutscher Übersetzung, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Baden-Baden 2005.

eine die Meinungsfreiheit beeinträchtigende Pressekonzentration und vieles andere.[21]

Der Schutzauftrag des Staates zugunsten der Menschenrechte kommt in dieser Pflichtentrias unter dem Begriff „obligation to protect" klar zu Wort. Er steht aber zugleich stets im Zusammenhang mit den anderen staatlichen Verpflichtungen, also der Verpflichtung zu umfassenden Gewährleistungen und – für den Kontext unserer Fragestellung besonders wichtig – der Pflicht des Staates, die Menschenrechte in ihrer Unverfügbarkeit zu achten. Dieser Hinweis ist keineswegs trivial. Er richtet sich gegen das Missverständnis, der Staat sei gleichsam der souveräne *„Schöpfer" der Menschenrechte*, der durch entschiedene Sicherheitsmaßnahmen die Bedingungen für menschenrechtliche Freiheit überhaupt erst zustande brächte. Hannah Arendt hat immer wieder davor gewarnt, dass eine solche Anmaßung, Freiheit durch staatliche Erziehungs-, Entwicklungs- und Sicherheitsmaßnahmen gleichsam „herstellen" zu wollen, letztlich zum Tod der persönlichen und politischen Freiheit führt.[22]

Sicherheitspolitiker zitieren gern den Ausspruch Wilhelm vom Humboldts: „Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden, noch die Früchte derselben zu genießen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit."[23] Dieser Satz hat zweifellos seine Berechtigung; zugleich ist er aber auch gefährlich einseitig. Einerseits genügt ein Hinweis auf die aktuellen Verhältnisse in Irak oder Afghanistan, um den Realitätsgehalt des zitierten Humboldt-Wortes vor Augen zu führen. Vor allem die Fehlentwicklung in Irak ist andererseits inzwischen aber auch zum Lehrstück dafür geworden, dass eine Politik, die sich anschickt, Freiheit mit Mitteln militärischer Sicherheitstechnik „herzustellen" und dabei den – institutionell kontrollierten – Respekt vor den Menschenrechten vernachlässigt, im Ergebnis weder Freiheit noch Sicherheit erreichen kann.[24]

Auch in der deutschen innenpolitischen Diskussion werden neuerdings verstärkt Positionen vorgetragen, die den Schutzauftrag des Staates für die Menschenrechte isolieren oder ihm einen Vorrang gegenüber der Ach-

---

21 Die Pflichtentrias (respect, protect, fulfil), dies haben die menschenrechtlichen Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen in den letzten Jahren konsequent herausgestellt, gilt für die bürgerlichen und politischen Rechte genauso wie für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Damit ist die frühere Auffassung, wonach bürgerliche und politische Rechte in erster Linie Achtungsansprüche gegen den Staat artikulieren, während wirtschaftliche und soziale Rechte primär Leistungsansprüche darstellen, überwunden. Auch bürgerliche und politische Rechte bedürfen, um wirksam zu werden, staatlicher Schutz- und Infrastrukturmaßnahmen. Umgekehrt gilt, dass wirtschaftliche und soziale Rechte staatliches Handeln nicht nur positiv fordern, sondern auch kritisch begrenzen, etwa indem sie technokratische Maßnahmen, durch die bestehende soziale Strukturen bedroht werden, in die Schranken weisen.

22 Vgl. Hannah Arendt, Vita activa oder Vom tätigen Leben, 5. Aufl. München/ Zürich 1987; dies., Macht und Gewalt, 6. Aufl. München/ Zürich 1987.

23 Wilhelm von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen (1792), Nachdruck Aalen 1947, S. 51.

24 Vgl. Wolfgang S. Heinz/ Jan-Michael Arend, Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte. Entwicklungen 2003/2004. Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin August 2004.

tungspflicht zuerkennen.[25] Dies aber birgt die Gefahr, dass die Einhaltung der Menschenrechte durch den Staat zur Variable sicherheitspolitischen Ermessens gerät. Eine Politik, die die *Achtung* der Menschenrechte vernachlässigt, kann jedoch auch den *Schutz* der Menschenrechte nicht glaubhaft in Angriff nehmen. Mit anderen Worten: Menschenrechte müssen nicht nur als aktiv zu leistende *Aufgabe*, sondern stets zugleich auch als unverfügbare *Vorgabe* für den Staat verstanden werden, der die Würde, die Freiheit und die Rechtssubjektivität der Menschen zuallererst zu respektieren hat. Das Humboldt-Wort „ohne Sicherheit ist keine Freiheit" bedarf deshalb der Ergänzung um sein Gegenstück: Nur in der *Achtung* der Freiheit – das heißt: in der strengen und kontrollierten Bindung an hier und jetzt geltende Menschenrechte – kann staatliche Sicherheitspolitik ihren Auftrag zum *Schutz* der Freiheit erfüllen.

V. Ein „Menschenrecht auf Sicherheit"?

Die Bedeutung, die dem staatlichen Sicherheitsauftrag zugunsten der Menschenrechte zukommt, hat zu Überlegungen geführt, ob es nicht sinnvoll sei, ein eigenes Menschenrecht auf Sicherheit zu postulieren. Schon vor über zwanzig Jahren hat Josef Isensee die These aufgestellt, dass dem Grundgesetz ein implizites „Grundrecht auf Sicherheit" inhärent sei.[26] Diese Position ist nach dem 11. September 2001 auch von Bundesinnenminister Otto Schily aufgegriffen worden, der in einem Zeitungsinterview zu Protokoll gegeben hat: „Ich orientiere mich an dem Grundrecht auf Sicherheit ... Wer durch Terror und Kriminalität bedroht wird, lebt nicht frei. Das Grundrecht auf Sicherheit steht auch, zwar nicht direkt, aber sehr wohl indirekt, im Grundgesetz."[27]

Abgesehen davon, dass weder die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen noch das europäische Menschenrechtssystem, noch auch der Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland für ein solches Menschenrecht (bzw. Grundrecht) auf Sicherheit starke Anhaltspunkte bieten,[28] erweist dieses sich vor allem

25 Ein extremes Beispiel für diese Tendenz ist der Aufsatz von Günther Jakobs, Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, in: HRRS. Aufsätze und Urteilsanmerkungen, 2004 (Heft 3), S. 88-95.

26 Vgl. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, a.a.O.

27 Süddeutsche Zeitung vom 29. Oktober 2001.

28 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Art. 3), der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 9), die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 5) sowie die EU-Grundrechtecharta (Art. 6) enthalten zwar den Begriff „security of the person", der allerdings den Schutz des Individuums vor willkürlicher Freiheitsentziehung durch den Staat meint und mit einem allgemeinen Recht auf Sicherheit nichts zu tun hat. Einen ganz anderen Komplex bildet das Recht auf soziale Sicherheit, wie es zum Beispiel im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verankert ist.

in systematischer Hinsicht als problematische Kategorie. Formelhaft zugespitzt lässt sich sagen, dass der Begriff „Recht auf Sicherheit" einerseits zu eng ist und andererseits zu hoch greift.

Unangemessen eng ist der Begriff angesichts der staatlichen Verantwortung für den Schutz *aller* Menschenrechte. Wenn der Staat aber die Aufgabe hat, die Rechte auf Leben, auf freie Meinungsäußerung, auf Eigentum, auf Koalitionsfreiheit usw. zu sichern, erscheint es kaum plausibel, zusätzlich noch ein eigenes „Recht auf Sicherheit" anzusetzen. Die Schutzfunktion des Staates bezieht sich auf *sämtliche* Rechte und steht nicht als separater Rechtsanspruch neben diesen.[29] Eine solche kategoriale Nebenordnung birgt außerdem – dies ist das zweite Bedenken – die Gefahr, dass die Sicherheitsaufgabe sich aus ihrer funktionalen Zuordnung zu den Freiheitsrechten herauslöst und zum *Selbstzweck* wird. Das Verhältnis von Sicherheit und Freiheit wäre dann nicht mehr als Relation von Mittel und Zweck gedacht, sondern als Verhältnis gleichwertiger und potenziell konkurrierender letzter politischer Zielsetzungen.

Damit aber würde sich das Gefüge des Rechtsstaats erheblich verschieben. Sicherheitspolitik stünde nicht mehr im Dienst der Freiheitsrechte, an die sie zugleich normativ rückgebunden wäre, sondern hätte ihren eigenen Sinn *neben* den Freiheitsrechten. Im Konfliktfall zwischen Sicherheitspolitik und Freiheitsrechten läge die Argumentationslast folglich nicht mehr bei denjenigen, die freiheitsbeschränkende Maßnahmen befürworten. Es wäre nicht mehr an ihnen, konkret aufzuzeigen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen sowohl erforderlich als auch mit den Freiheitsrechten zumindest im Kern kompatibel sind.[30] Stattdessen bestünde die Gefahr, dass Freiheitsrechte und Sicherheitsinteressen – letztere aufgewertet unter dem Titel des Rechts auf Sicherheit – mehr oder weniger beliebig gegeneinander verrechnet werden könnten.

Weitergehende Vorschläge laufen darauf hinaus, dem staatlichen Sicherheitsinteresse sogar einen expliziten oder impliziten politischen Vorrang gegenüber den Freiheitsrechten zuzusprechen.[31] Dies erinnert an die Position, die gegen Ende der Weimarer Republik von Carl Schmitt – dem Propagandisten des autoritären Staates – formuliert worden war. In seiner Staatstheorie kommt der Herstellung von Sicherheit durch das staatliche Gewaltmonopol der politische Primat gegenüber sämtlichen rechtsstaatlichen Normen und Institutionen zu, die im Krisenfall – nach Schmitt dem eigentlichen „Bewährungsfall" – gegenüber dem staatlichen Sicherheitsin-

29 Vgl. Gerhard Robbers, Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987, S. 15: „Auch auf dogmatischer Ebene ist ein jenseits der vorhandenen einzelnen grundrechtlichen Gewährleistungen gedachtes Recht auf Sicherheit eher schädlich und verwirrend."

30 Näheres dazu unter Abschnitt VI.

31 So z.B. Jakobs, Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, a.a.O., S. 93.

teresse völlig zurücktreten müssen.[32] Die Freiheitsrechte geraten in dieser Perspektive letztlich zu einem Luxusgut für ruhige Zeiten. Sie können jedenfalls, wenn es hart auf hart kommt, keine kritisch begrenzende und orientierende Funktion gegenüber dem staatlichen Sicherheitsauftrag entfalten.

Gelegentlich wird ein Vorrang der Sicherheit gegenüber der Freiheit auch unter Berufung auf den fundamentalen Stellenwert des Rechts auf Leben behauptet.[33] Aus menschenrechtlicher Sicht erweist sich diese Argumentationsfigur jedoch als nicht haltbar. Denn im Horizont einer menschenrechtlichen Begründung steht das Recht auf Leben stets in unauflöslichem Zusammenhang mit den anderen Menschenrechten. Dies folgt aus dem Prinzip der *„Unteilbarkeit" aller Menschenrechte*, wie es auf der Wiener Weltmenschenrechtskonferenz von 1993 formuliert[34] und seitdem in zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen bekräftigt worden ist. Durch die Integration in den *Gesamtkontext der Menschenrechte* wird deutlich, dass es beim Menschenrecht auf Leben nicht allein um Sicherung des physischen Überlebens, sondern um den Schutz *menschenwürdigen Lebens* geht – ein Postulat, aus dem folgt, dass auch die staatlichen Maßnahmen zur Lebenssicherung immer zugleich unter dem *Anspruch der Freiheit* stehen. Wer dem Recht auf Leben hingegen einen abstrakten Primat gegenüber anderen Rechten zuschreibt, zerreißt damit den Zusammenhang der Menschenrechte. Im Ergebnis gerät das Recht auf Leben dann leicht zu einem Ermessenstitel für weitreichende staatliche Sicherheitsmaßnahmen und kann womöglich sogar dahingehend politisch instrumentalisiert werden, dass der Anspruch der Freiheitsrechte auf der Strecke bleibt.

VI. Kriterien und Grenzen legitimer Abwägung

Mit der grundsätzlichen Bestimmung des Verhältnisses von Freiheit und Sicherheit als Zweck-Mittel-Relation sind konkrete Konflikte zwischen Freiheit und Sicherheit weder ausgeschlossen noch bereits gelöst. Auch

32 Vgl. Carl Schmitt, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Nachdruck der 2. Aufl. von 1934, Berlin1979, S. 19: „Die Existenz des Staates bewährt hier [nämlich im Ausnahmezustand, H.B.] eine zweifellose Überlegenheit über die Geltung der Rechtsnorm." Vgl. dazu Heiner Bielefeldt, Kampf und Entscheidung. Politischer Existentialismus bei Carl Schmitt, Helmuth Plessner und Karl Jaspers, Würzburg 1994, S. 23ff.

33 So jüngst Winfried Brugger, Freiheit und Sicherheit. Eine staatstheoretische Skizze mit praktischen Beispielen, Baden-Baden 2004. Nach dem Motto „Leben ist nicht alles, aber ohne Leben ist alles nichts" (S. 39) räumt Brugger dem Überlebensinteresse und seiner Sicherung durch den Staat faktisch einen Vorrang gegenüber allen anderen Rechtsgütern ein. Selbst das Folterverbot hat für Brugger nicht mehr den Status einer unbedingt geltenden Norm, sondern wird auf die Stufe eines vage formulierten „Zivilitätswerts" (S. 61) zurückgeschoben, der im Rahmen des sicherheitspolitisch Möglichen verwirklicht werden solle, im Notfall aber gegen das gemeinschaftliche Überlebensinteresse und seine staatliche Sicherung abgewogen werden müsse.

34 Vgl. Tomuschat (Hg.), a.a.O., S. 87.

wenn man davon ausgeht, dass Sicherheitspolitik im Rechtsstaat eine Dienstfunktion zugunsten der Freiheit wahrnimmt, zeigt die Erfahrung, dass sicherheitspolitische Maßnahmen, die dazu gedacht sind, die Freiheit zu schützen, gleichzeitig mit bestimmten Freiheitsrechten konkret kollidieren können. In solchen Fällen können sich Abwägungen – und in ihrem Gefolge gewisse Einschränkungen von Freiheitsrechten – als unumgänglich erweisen. Entscheidend ist, dass dafür ausreichend *präzise Kriterien* zur Verfügung stehen, die dafür sorgen, dass in den Abwägungsprozessen der Stellenwert der Freiheitsrechte gewahrt bleibt. In der Menschenrechtsdiskussion – bzw. auf der verfassungsrechtlichen Ebene in Grundrechtstheorie und Grundrechtsjudikatur – sind solche Kriterien in Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Problemlagen entwickelt worden. Dazu im Folgenden einige knappe Hinweise.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip:

Wer aus sicherheitspolitischen Erwägungen heraus konkrete Einschränkungen von Freiheitsrechten vorschlägt, hat in jedem Fall politisch die Argumentationslast dafür zu übernehmen, dass diese *geeignet, erforderlich und angemessen* sind. Die drei Kriterien spezifizieren das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip.[35] Dieses führt schon deshalb über die vielfach beschworene „Balance" zwischen Freiheit und Sicherheit hinaus, weil es mit dem Kriterium der Erforderlichkeit verlangt, einen Eingriff so schonend wie möglich zu gestalten. Mit anderen Worten: Wenn Sicherheits- und Freiheitsinteressen in Konflikt zueinander geraten, liegt die Lösung tendenziell nicht etwa in einer wie auch immer gedachten „Mitte" zwischen beiden, wie der Begriff der Balance dies suggeriert. Vielmehr handelt es sich, wie bereits angesprochen, um einen Abwägungsprozess, bei dem die *Argumentationslasten von vornherein ungleich verteilt* sind. Nicht die Freiheit bedarf dabei der argumentativen Begründung, sondern Vorschläge ihrer Beschränkung, die stets daraufhin zu prüfen sind, ob sie tatsächlich *erforderlich* sind. Insofern behält die gelegentlich bespöttelte Formel „in dubio pro libertate" („im Zweifel für die Freiheit") durchaus ihren guten Sinn.[36]

Zu prüfen bleibt außerdem, ob bestimmte Sicherheitsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr überhaupt *geeignet* sind. Dazu bedarf es, sofern möglich, auch empirischer Evaluierungen.[37] Die dritte Komponente innerhalb des Verhältnismäßigkeitsprinzips, die *Angemessenheit* (auch „Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne" genannt), verlangt schließlich, dass Eingriffe

35 Vgl. Thomas Groß, Terrorbekämpfung und Grundrechte. Zur Operationalisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, in: Kritische Justiz 35 (2002), S. 1-17.

36 Vgl. die ironischen Bemerkungen von Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit a.a.O., S. 1 u.ö. Es versteht sich von selbst, dass die Formel weiterer Präzisierung bedarf und auf komplexe Verhältnisse nicht in einem deduktiven Sinne schlichtweg „angewendet" werden kann. Als heuristisches Prinzip bleibt sie jedenfalls sinnvoll.

37 In mehreren der nach dem 11. September 2001 beschlossenen Sicherheitsgesetze sind Evaluierungen der dadurch autorisierten Maßnahmen ausdrücklich vorgeschrieben.

in Freiheitsrechte in vertretbarer Relation zu dem konkreten Sicherheitsgewinn stehen, den man sich von ihnen verspricht.[38]

Materiale Grenzen legitimer Rechtsbeschränkungen:

Über das formale Verhältnismäßigkeitsprinzip hinaus bestehen inhaltliche Auflagen, die staatlichem Ermessen bei der Einschränkung von Freiheitsrechten Grenzen setzen. Zum Beispiel enthält die Europäische Menschenrechtskonvention in einer Reihe von Artikeln sogenannte „Schranken-Schranken", die dafür sorgen sollen, dass von den Staaten vorgenommene Beschränkungen nicht zu weit gehen. Die darin unter anderem zu findende Formulierung, dass Einschränkungen daraufhin kritisch zu prüfen sind, ob sie „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig"[39] sind, macht deutlich, dass für die Berufung auf Gesichtspunkte von Sicherheit, Ordnung usw. die *Standards einer freiheitlichen Demokratie* zugrunde gelegt werden müssen – und nicht etwa die unersättlichen Sicherheitsinteressen autoritärer Regime.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist der Grundrechtsschutz noch dichter ausgestaltet. So enthält das Grundgesetz eine allgemeine *„Wesensgehaltsgarantie"*, die auch den Gesetzgeber bindet.[40] Gesetze, die ein Grundrecht im Kern antasten, können vom Bundesverfassungsgericht demnach als verfassungswidrig verworfen werden. Ein Beispiel dafür sind die Korrekturen, die das Bundesverfassungsgericht kürzlich dem Gesetzgeber bei der Regelung des „Großen Lauschangriffs" aufgegeben hat.[41]

Gegenkontrollen und Rechtswegegarantie:

Sofern Einschränkungen von Freiheitsrechten den Test des Verhältnismäßigkeitsprinzips bestehen und auch als mit den vorgesehenen materialen Kriterien vereinbar erscheinen, ist ferner zu gewährleisten, dass sie in ihren Auswirkungen zulasten der Freiheit konkret kontrollierbar bleiben. *Normenklarheit, präzise Zweckbindungen, klar definierte und abgestufte Eingriffsschwellen sowie verbindliche Auskunftsregeln* gehören zu den Voraussetzungen dafür, dass dies überhaupt gelingen kann.

---

38 Allenfalls für diese dritte Subkomponente des Verhältnismäßigkeitsprinzips ließe sich auch der Begriff der Balance verwenden.

39 Vgl. z.B. Artikel 9 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention: „Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit, Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer."

40 Vgl. Artikel 19 Absatz 2 GG: „In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden." Dass diese Wesensgehaltsgarantie nicht auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip reduziert werden darf, betont Peter Lerche, Ausnahmslos und vorbehaltlos geltende Grundrechtsgarantien, in: Gegenrede: Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit. Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Baden-Baden 1994, S. 515-527, hier S. 517.

41 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, 1 BvR 2378/98,1 BvR 1084/99.

Eine besorgniserregende Folge des in jüngerer Zeit – nicht zuletzt auch durch einschlägige Vorgaben der EU – forcierten Ausbaus präventiver Sicherheitspolitik besteht indessen genau darin, dass rechtsstaatliche Normen, Zweckbindungen und Eingriffsschwellen zunehmend an Präzision verlieren, womit zugleich die Möglichkeiten politischer und justizieller Gegenkontrolle staatlichen Handelns teils dramatisch abnehmen.[42]

Die wichtigste Gegenkontrolle ist das Recht der Betroffenen, sich vor unabhängigen Gerichten (bzw. gerichtsähnlichen Institutionen) gegen Eingriffe in ihre Freiheitsrechte zur Wehr zu setzen. Weil ohne institutionell gesicherte *Beschwerde- und Klagerechte* menschenrechtliche Verbürgungen nicht viel mehr als Attrappen wären, gehört die Rechtswegegarantie zum Kernbestandteil der Menschenrechte.[43] Deshalb sind solche Eingriffe besonders bedenklich, von denen die Betroffenen gar nichts erfahren. Derartige Eingriffe geschehen zum Beispiel häufig in den Bereichen der informationellen Selbstbestimmung oder des Post- und Fernmeldegeheimnisses. Zwar gibt es leicht nachvollziehbare Gründe dafür, dass viele dieser Eingriffe nicht von Anfang an bekannt gegeben werden können. Umso wichtiger ist es aber sicherzustellen, dass die Betroffenen zumindest im Nachhinein informiert werden und dass für entsprechende staatliche Informationspflichten verbindliche Fristen gesetzt sind. Andernfalls würde die für das Selbstverständnis eines freiheitlichen Rechtsstaats elementare Rechtswegegarantie teilweise leer laufen.

Absolut geschützte menschenrechtliche Kernbereiche:

Schon aus den bisher genannten Kriterien für den Umgang mit Konflikten zwischen Freiheit und Sicherheit dürfte deutlich geworden sein, dass im Rechtsstaat Freiheitsrechte nicht beliebig gegen Sicherheitsinteressen abwägbar sind. Es gibt darüber hinaus Kernbereiche menschenrechtlicher Gewährleistung, die sogar *absolut* geschützt sind. In seinem Urteil zum so genannten Großen Lauschangriff hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich daran erinnert.[44]

---

42 Bezogen auf die EU-Ebene vgl. z.B. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Ein System gerät außer Kontrolle: Das Schengener Informationssystem, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, S. 97-101.

43 Im Rahmen der Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen sind zumindest gerichtsähnliche Wege der Individualbeschwerde eröffnet worden, die allerdings noch nicht für alle Abkommen existieren. Weitergehende Möglichkeiten bestehen auf regionaler Ebene. So verfügt die Europäische Menschenrechtskonvention in Gestalt des Straßburger Gerichtshofes über ein vollgültiges Menschenrechtsgericht, vor dem Betroffene von Menschenrechtsverletzungen Klage erheben können. Innerhalb des Grundgesetzes wird der Rechtsweg jedem garantiert, der sich in seinen Rechten durch den Staat verletzt sieht (Artikel 19 Absatz 4). Auch die bislang noch nicht rechtlich bindende EU-Grundrechtecharta sieht in Artikel 47 ein Recht auf wirksamen Rechtsbehelf durch ein unabhängiges Gericht vor.

44 Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, 1 BvR 2378/98,1 BvR 1084/99. In der Entscheidung heißt es: „Die Privatwohnung ist als ‚letztes Refugium' ein Mittel zur Wahrung der Menschenwürde. Dies verlangt zwar nicht einen absoluten Schutz der Räume der Privatwohnung, wohl aber absoluten Schutz des Verhaltens in diesen Räumen, soweit es sich als individuelle Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung darstellt. Dieser Schutz darf nicht durch Abwägung mit den Strafverfolgungsinteressen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes relativiert werden". (Randnummern 120/121).

Zu den absolut geschützten Menschenrechtsnormen gehört vor allem auch das Folterverbot, dem im Zusammenhang unseres Themas – neben der unerlässlichen Schutzfunktion für die Betroffenen – zugleich eine hohe symbolische Bedeutung für das Selbstverständnis des Rechtsstaats zukommt.[45] Die Missachtung der Menschenwürde, die bei *jeder* schweren Menschenrechtsverletzung stattfindet, ist im Falle der Folter besonders gravierend, zielt die Folter doch darauf ab, den Willen eines Menschen zu brechen und damit seine Subjektqualität direkt zu vernichten. Aufgrund der Schwere der Verletzung ist das Folterverbot in den einschlägigen Menschenrechtsinstrumenten als *absolutes Verbot*[46] ausgestaltet worden, das selbst in Notstandsfällen nicht außer Kraft gesetzt oder relativiert werden kann. So stellt beispielsweise die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen klar: „Außergewöhnliche Umstände gleich welcher Art, sei es Krieg oder Kriegsgefahr, innenpolitische Instabilität oder ein sonstiger öffentlicher Notstand, dürfen nicht als Rechtfertigung für Folter geltend gemacht werden."[47] Abwägungen zwischen dem Folterverbot und noch so dringlichen Sicherheitsinteressen scheiden damit von vornherein kategorisch aus.

Gleichwohl werden in letzter Zeit immer mehr Stimmen laut, die für eine Relativierung des Folterverbots eintreten oder eine solche jedenfalls in Erwägung ziehen.[48] Ausgelöst wurde die Debatte in Deutschland vor zwei Jahren durch einen Fall von Kindesentführung, in deren Zusammenhang der Vizepräsident der Frankfurter Polizei dem Entführer physischen Zwang hatte androhen lassen, um ihn zur

---

45 Näheres vgl. Heiner Bielefeldt, Das Folterverbot im Rechtsstaat. Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2004.

46 Vgl. Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte bzw. Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das absolute Folterverbot ist auch in anderen regionalen Menschenrechtskonventionen verbürgt. Es ist außerdem Bestandteil der Genfer Konventionen des humanitären Völkerrechts. Bei diesem absoluten Verbot handelt es sich keineswegs um ein „Tabu". So aber Josef Isensee, Tabu im freiheitlichen Staat. Jenseits und diesseits der Rationalität des Rechts, Paderborn 2003, S. 57ff. Das Folterverbot ist nicht etwa ein Relikt, das den Prozess der neuzeitlichen Aufklärung (den Isensee übrigens auf die Vorherrschaft instrumenteller Rationalität verkürzt) aus unerfindlichen Gründen überstanden hat. Vielmehr ist es im Zeitalter der Aufklärung erstmals – und zwar mit guten Gründen – gefordert und durchgesetzt worden.

47 Artikel 2, Absatz 2 der Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen, zitiert nach Tomuschat (Hg.), a.a.O., S. 292.

48 Vgl. zum Beispiel die Neukommentierung von Artikel 1 Absatz 1 (Menschenwürde) durch Matthias Herdegen, in: Maunz/Dürig u.a. (Hg.), Grundgesetzkommentar (Ergänzungslieferung, München 2003). Herdegen hält es „im Einzelfall" für möglich, „dass die Androhung oder Zufügung körperlichen Übels, die sonstige Überwindung willentlicher Steuerung oder die Ausforschung unwillkürlicher Vorgänge wegen der auf Lebensrettung gerichteten Finalität eben nicht den Würdeanspruch verletzen" (Randnummer 45). Schon seit längerem tritt Winfried Brugger für Ausnahmen vom Folterverbot ein. Seine diesbezüglichen Überlegungen hat er jüngst zusammengefasst in: Brugger, Freiheit und Sicherheit, a.a.O., S. 56ff. Vorsichtiger, aber im Falle von Konflikten Menschenwürde gegen Menschenwürde ebenfalls zugunsten einer Folteroption argumentiert Fabian Wittreck, Menschenwürde und Folterverbot. Zum Dogma von der ausnahmslosen Unabwägbarkeit des Art. 1 Abs. 1 GG, in: Die Öffentliche Verwaltung 56 (2003), S. 873-882. Für ein beinahe grenzenloses staatliches Ermessen plädiert hingegen Steen Olaf Welding, Die Folter als Maßnahme in Notfällen. Zur Rechtfertigung einer exekutiven Abwägungskultur, in: Recht und Politik 39 (2003), S. 222-227. Man könnte weitere Beispiele anführen.

Preisgabe des Verstecks des – wie sich dann herausstellen sollte, bereits ermordeten – Kindes zu zwingen.[49] Im Hintergrund der aktuellen Debatte um das Verbot der Folter steht aber vor allem auch die Angst vor der Gewalt islamistischer Terroristen, die spätestens mit dem Madrider Anschlag vom 11. März 2004 auch unmittelbar europäischen Boden erreicht hat.

Diejenigen, die in der aktuellen öffentlichen Diskussion für eine Lockerung des Folterverbots eintreten, berufen sich zumeist auf sicherheitspolitische Notwendigkeiten. Dabei betonen sie in aller Regel, dass die Folter für äußerste Notfälle vorbehalten sein solle, in denen angesichts einer unmittelbaren Bedrohung andere Möglichkeiten für den Schutz menschlichen Lebens nicht zur Verfügung stünden. Die Erlaubnis für den Einsatz von Folter, so die Vorstellung, solle deshalb auf eng definierte Ausnahmefälle begrenzt bleiben.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wäre es allerdings verhängnisvoll, wenn der Staat sich auf solche Argumente einließe und Ausnahmen vom Folterverbot in Betracht zöge. Denn dadurch wären Dammbrüche vorprogrammiert, die den Rechtsstaat im Kern beschädigen müssten. Bereits die Logik der Argumentation mit Grenzsituationen birgt die Gefahr, dass die für eine bestimmte Situation ermöglichte Ausnahme auch auf andere, gleichsam benachbarte Grenzfälle ausstrahlt, für die dann ebenfalls Lockerungen des Folterverbots in Betracht gezogen werden. Zudem zeigt die Erfahrung, dass solche Dammbrüche, sobald rechtsstaatliche Verbote relativiert oder Kontrollen außer Kraft gesetzt werden, auch in der Praxis tatsächlich stattfinden.[50] Vor allem aber gilt, dass ein Staat, der die Möglichkeit von Folter explizit oder implizit vorsieht, gar – was nur konsequent wäre – dafür auch Experten ausbildet und Instrumente bereitstellt, nicht mehr für sich in Anspruch nehmen kann, der Achtung der Menschenwürde verpflichtet zu sein. Ein solcher Staat würde nicht nur gegen eindeutig formulierte völkerrechtliche Verpflichtungen verstoßen, sondern hätte sich im Grunde als Rechtsstaat aufgegeben.

Für einen Rechtsstaat gibt es keine Alternative zur ausnahmslosen Einhaltung des

49 Vgl. Petra Follmar/Wolfgang Heinz/Benjamin Schulz, Zur aktuellen Folterdebatte in Deutschland, Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin 2003.

50 Der oberste Gerichtshof in Israel hat deshalb in seinem Urteil vom 6. September 1999 die staatliche Billigung so genannten „gemäßigten physischen Zwangs" zum Zwecke von Informationsgewinnung im Kampf gegen potenzielle Terroristen verworfen und sich dabei auf das absolute Folterverbot berufen. Vgl. Albrecht Weber, Menschenrechte. Texte und Fallpraxis, München 2004, S. 96ff. Menschenrechtsgruppen innerhalb und außerhalb Israels hatten zuvor beklagt, dass aus der unter bestimmten Auflagen erteilten staatlichen Genehmigung zum Einsatz von Zwangsmitteln bei Verhören beinahe der Regelfall im Umgang mit palästinensischen Polizeihäftlingen geworden war.

Folterverbots.[51] Nicht einmal die Schutzpflicht des Staates zugunsten der von Dritten bedrohten Menschenrechte kann Maßnahmen rechtfertigen, durch die der Staat die Achtung der Menschenwürde aufkündigen würde.[52] Wer in dieser unbedingten Bindung des Staates an die Menschenwürde, wie sie sich im absoluten Folterverbot manifestiert, einen Ausdruck der Schwäche des Staates im Kampf gegen Terroristen sieht, hat nicht verstanden, worin die Autorität und Stärke des Rechtsstaats besteht. In diesem Sinne betont Ernst Benda: „Dass so der staatlichen Gefahrenabwehr und erst recht präventiven Maßnahmen gegen befürchtete, aber noch nicht eingeleitete terroristische Angriffe klare Grenzen gesetzt sind, könnte nur der beklagen, dem um eines legitimen Ziels willen jedes Mittel recht ist. Es ist die Aufgabe des Rechtsstaatsprinzips, dieser Irrmeinung entgegenzutreten."[53]

VII. Fazit

Drei grundlegende Aspekte im Verhältnis von Freiheit und Sicherheit seien abschließend festgehalten. Die Relation beider stellt (1) keinen pauschalen Gegensatz dar, enthält wohl aber (2) mögliche Konflikte, die offen gelegt und dann (3) in einer freiheitsfördernden, die Menschenrechte wahrenden Weise gelöst werden müssen.

1. Zwischen Freiheit und Sicherheit besteht ein komplexes Spannungsverhältnis, aber *kein abstrakter Antagonismus*.[54] Das Verhältnis beider lässt sich nicht als ein „Nullsummenspiel" beschreiben derart, dass Sicherheitsgewinne stets nur auf Kosten der Freiheit möglich wären und die Wahrung der Freiheitsrechte umgekehrt per se eine Behinderung für effektive Sicherheitspolitik darstellte. „Es ist nicht gut", mahnt Benda, „wenn von den mit der Terrorbekämpfung betrauten Stellen der Eindruck gefördert oder auch nur toleriert wird, die zur Sicherung der rechts-

51 Allenfalls denkbar ist, dass der Staat zum Beispiel gegenüber einem Polizeibeamten, der in einer tatsächlich eingetretenen ausweglosen Konfliktsituation zu Mitteln der Folter gegriffen hat, rückblickend auf Strafe verzichtet. Dabei ist allerdings äußerste Vorsicht geboten. Es darf nicht dazu kommen, dass durch einen voreiligen Strafverzicht der Eindruck erweckt wird, der Staat würde den Einsatz von Folter stillschweigend doch billigen oder gar ermutigen (wie dies in vielen Staaten der Welt der Fall ist). Wer Folter anwendet oder ihren Einsatz befiehlt, muss deshalb wissen, dass er dafür in jedem Fall vor Gericht gestellt wird; dies schreibt auch die Anti-Folter-Konvention der Vereinten Nationen bindend vor.

52 Das in der Achtung der Menschenwürde begründete absolute Folterverbot impliziert auch das Verbot von Auslieferungen oder Abschiebungen in Staaten, in denen Menschen der Gefahr von Folter und grausamer oder unmenschlicher Behandlung und Bestrafung ausgesetzt sind.

53 Ernst Benda, Wer stark ist, foltert nicht. Im Kampf gegen den Terror genügen die Mittel des wehrhaften Rechtsstaats, in: Die Welt, 26. Juli 2004.

54 Dies ist die Pointe der Studie von Peter-Tobias Stoll, Sven Mißling, Bettina Juretko, Doppelte Sicherheit. Über die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Erstellt im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin 2004.

staatlichen Ordnung des Grundgesetzes dem staatlichen Handeln gezogenen Schranken seien zwar hinzunehmen, doch sie verhinderten oder erschwerten eine wirksame Gefahrenabwehr. Andere Staaten, die solche Grenzen nicht oder nur in geringerem Maße kennen, sind nicht effektiver oder erfolgreicher."[55] Die Unterstellung eines pauschalen Gegensatzes zwischen Freiheit und Sicherheit ist aber auch deshalb unangebracht, weil die Freiheitsrechte ihrerseits des staatlichen Schutzes bedürfen und die staatliche Sicherheitspolitik zu diesem Zweck in den Dienst nehmen. Die staatliche „obligation to protect" hat somit ein menschenrechtliches Fundament (ohne dass es deshalb sinnvoll wäre, ein eigenständiges „Recht auf Sicherheit" zu postulieren).

2. Auf der anderen Seite zeigt die Erfahrung, dass Spannungen zwischen Freiheit und Sicherheit möglich sind und tatsächlich auftreten.[56] Auch wenn die staatliche Sicherheitspolitik sich grundsätzlich zu ihrer Funktion zugunsten des Freiheitsschutzes bekennt, können sich immer wieder *konkrete Zielkonflikte* ergeben, die keinesfalls harmonisierend überspielt werden sollten. Denn nur ihre *Offenlegung* bietet die Voraussetzung dafür, mit diesen Konflikten in einer dem freiheitlichen Rechtsstaat angemessenen Weise umzugehen und die rechtsstaatlichen Kriterien und Grenzen legitimer Abwägung zur Geltung zu bringen. Nicht unproblematisch sind deshalb auch solche „ganzheitlichen" Sicherheitskonzepte, die die Freiheitsrechte positiv in den größeren Zusammenhang einer umfassenden menschlichen Sicherheit integrieren. Zwar spricht viel für die Vermutung, dass der freiheitliche Rechtsstaat gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sicherheitspolitik bietet. Den Stellenwert der Freiheitsrechte aber davon abhängig zu machen, dass sie diese ihnen zugedachte Sicherheitsfunktion tatsächlich erfüllen, wäre hingegen fatal; denn die Freiheitsrechte gerieten im Ergebnis in Abhängigkeit von einer – und sei es noch so aufgeklärten – Sicherheitspolitik. Gegenüber allzu harmonischen Sicherheitskonzepten, in denen das „Sperrige" der Freiheitsrechte verloren geht, ist daher Skepsis angebracht.

3. Im Falle von Konflikten zwischen Freiheit und Sicherheit reicht die übliche Berufung auf eine wie immer im Einzelnen zu verstehende „Balance" zwischen beiden nicht aus. Es geht nicht darum, eine „Mitte" zwischen zwei gleichrangigen Zielen zu definieren, sondern die für das Selbstverständnis des freiheitlichen Rechtsstaats kennzeichnende *Orientierung an der Freiheit* im Rahmen des jeweils Möglichen maximal zur Geltung zu bringen. Schon das Verhältnismäßigkeitsprinzip geht über das Postulat einer bloßen „Balance" hinaus, indem es im Konflikt zwischen Freiheit und Sicherheit die Argumentationslasten zugunsten der Freiheitsrechte verteilt. Außerdem kennt der Rechtsstaat weitere materiale und prozessuale Garantien,

55 Ebd.

56 Dies betont z.B. Christoph Gusy, Geheimdienstliche Aufklärung und Grundrechtsschutz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B44/2004, S. 14-20.

die dazu dienen, den Wesensgehalt der Menschenrechte zu schützen und Abhilfe im Falle von Verletzungen zu schaffen. Besonders zu beachten sind *absolut* garantierte menschenrechtliche Kernbereiche wie das Folterverbot, die sicherheitspolitischem Ermessen in jedem Fall Schranken setzen.

Es mangelt demnach keineswegs an Kriterien für einen rechtsstaatlich angemessenen Umgang mit Spannungen im Verhältnis von Freiheit und Sicherheit. Die wichtigsten dieser Kriterien – nämlich die Menschenrechte – sind sogar verfassungsrechtlich und völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben worden. Woran es derzeit allerdings mangelt, ist das öffentliche Interesse daran, die Prinzipien des Rechtsstaats konsequent politisch einzufordern, sie auf einen sich rapide wandelnden politischen Kontext hin zu aktualisieren und ihre Verwirklichung kritisch zu begleiten. „Wo aber", gibt Hoffmann-Riem beispielsweise zu bedenken, „bleibt die Rechenschaft in Form aggregierter Daten, insbesondere eine differenzierte Analyse der Eignung der Maßnahmen und ihrer Angemessenheit angesichts der großen Zahl Betroffener? Mit welchem Erfolg ist es verbunden, dass die Zahl der Telefonüberwachungen in Deutschland in letzter Zeit rasant gestiegen ist, ja sich vervielfacht hat und neuerdings verstärkt auf Mobilfunkanschlüsse ausgedehnt worden ist? Kritische Beobachter meinen, Deutschland sei unter den westlichen Demokratien Weltmeister im Abhören. Und die Erfolgsstatistik – wo bleibt sie, in rechtsstaatlich und demokratisch nachvollziehbarer Weise? Es ist bemerkenswert, dass derartige und weitere Fragen in den letzten zwei Jahren kaum noch gestellt, jedenfalls nicht beantwortet worden sind."[57]

Nach dem Schock des 11. September 2001 haben in Deutschland tatsächlich kaum öffentliche Diskussionen über die Erforderlichkeit und Angemessenheit der zügig verabschiedeten Sicherheitsgesetze stattgefunden. Die in einigen dieser Gesetze vorgesehene Befristung auf zunächst fünf Jahre gibt allerdings die Chance, das Versäumte demnächst nachzuholen.[58] Wenn dies gelingen soll, muss die politische Debatte über den Wert der Rechtsstaatlichkeit und die Wege ihrer Weiterentwicklung jetzt beginnen.

Dezember 2004

---

57 Hoffmann-Riem, Freiheit und Sicherheit ..., a.a.O., S. 500.

58 Vgl. auch Jutta Limbach, Ist die kollektive Sicherheit der Feind der individuellen Freiheit? Anwaltsblatt 8 + 9/2002, S. 454-458, hier S. 457.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de