



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stenografisches Protokoll
der 10. Sitzung
- endgültige Fassung* -

1. Untersuchungsausschuss

Berlin, den 17. Mai 2018, 12:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Europasaal (4.900)

Vorsitz: Armin Schuster, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 7

Thema:

Föderale Sicherheitsarchitektur
(Beweisbeschluss S-1)

* Hinweis:

Der Sachverständige **Prof. Dr. Matthias Bäcker** hat Einsicht in die vorläufige Fassung des Stenografischen Protokolls genommen. Die mit Änderungen versehenen Seiten 9, 10, 20, 21, 26, 37, 38, 39, 55, 76, 77 sind dem Protokoll als **Anlage 1** beigelegt.

Der Sachverständige **Heinz Fromm** hat Einsicht in die vorläufige Fassung des Stenografischen Protokolls genommen. Die mit Änderungen versehenen Seite 33 ist dem Protokoll als **Anlage 2** beigelegt.

Der Sachverständige **Dr. Nikolaos Gazeas** hat Einsicht in die vorläufige Fassung des Stenografischen Protokolls genommen. Die mit Änderungen versehenen Seiten 13, 14, 21, 22, 43, 44, 49, 70, 71 sind dem Protokoll als **Anlage 3** beigelegt.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff** hat Einsicht in die vorläufige Fassung des Stenografischen Protokolls genommen. Die mit Änderungen versehenen Seiten 18, 19, 20, 23, 24, 62, 63, 64 sind dem Protokoll als **Anlage 4** beigelegt.

Die Sachverständigen **Jürgen Maurer, Dr. Benjamin Rusteberg, Prof. Dr. Klaus Gärditz, Otto Dreksler** haben keine Berichtigungen und Ergänzungen übermittelt



Nur zur dienstlichen Verwendung

1. Untersuchungsausschuss
19. Wahlperiode

-öffentlich-

10. Sitzung
17. Mai 2018

Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Schuster (Weil am Rhein), Armin Seif, Detlef Ulrich, Dr. Volker	Amthor, Philipp Gröhler, Klaus-Dieter Lindholz, Andrea
SPD	Felgentreu, Dr. Fritz Özdemir (Duisburg), Mahmut	
AfD		Seitz, Thomas
FDP	Strasser, Benjamin	Kloke, Katharina
DIE LINKE.	Renner, Martina	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Notz, Dr. Konstantin von



Nur zur dienstlichen Verwendung

1. Untersuchungsausschuss
19. Wahlperiode

-öffentlich-

10. Sitzung
17. Mai 2018

Fraktionsmitglieder

CDU/CSU	Feser, Dr. Andreas Dornseifer, Henrik Leonhardt-Haellmigk, Dr. Andrea Krencissa, Geraldine
SPD	Hawxwell, Anne Ahlefeldt, Johannes von Olechnowicz, Christin King, Christopher Schneider, Hannes

**Nur zur dienstlichen Verwendung**

1. Untersuchungsausschuss
19. Wahlperiode

-öffentlich-

10. Sitzung
17. Mai 2018

Fraktionsmitglieder

AfD	Beverfoerde, Carl-Georg von Rösch, Benjamin
FDP	Bentlage, Olaf Olpen, Oliver Aufseß, Ricarda von Heerhorst, Tim
DIE LINKE.	Martin, Stephan Jakubowski, Matthias Shafaqyar, Moheb Burczyk, Dirk
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Hortolani, Johanna Leopold, Nils Elfendahl, Daniel Fischer, Dr. Lea



Nur zur dienstlichen Verwendung

1. Untersuchungsausschuss
19. Wahlperiode

-öffentlich-

10. Sitzung
17. Mai 2018

Teilnehmer Bundesregierung

BK	Papenkort, Dr. Katja Bolz, Frank Diehl, David
BMI	H [REDACTED], Dr. [REDACTED] Gierth, Sonja
BMJV	Greßmann, Dr. Michael Kraft, Volker Kemper, Dr
BfV	Flatten, Josef
BKA	Gädke, Jens Haake, Kerstin Geist, René
BPol	Gnüchtel, Dr. Ralf Wolfgang
GBA	Christeleit, Adreas Dienst, Markus Engel, Kristiane

**Nur zur dienstlichen Verwendung**

1. Untersuchungsausschuss
19. Wahlperiode

-öffentlich-

10. Sitzung
17. Mai 2018

Teilnehmer Landesvertretungen

LV Berlin	Möhrle, Dr. Felix Kant, Martina
BMI	H [REDACTED], Dr. [REDACTED] Gierth, Sonja
LV Bayern	Weizendörfer, Dr. Susanne
LV Baden- Württemberg	Zeiser, Dr. Roland
LV Sachsen-Anhalt	Störtenbecker, Ruth
LV Hessen	Schmitz, Sven-Uwe
LV Rheinland-Pfalz	Schindler, Kerstin Falk, Dr. Matthias
LV Nordrhein- Westfalen	Füssenich, Dr. Bert



Nur zur dienstlichen Verwendung

(Beginn: 13.00 Uhr)

Vorsitzender Armin Schuster: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 10. Sitzung des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode. Ich begrüße zuvorderst natürlich die Herren Sachverständigen und unsere Gäste auf der Tribüne; das nennt sich bei mir profan „Öffentlichkeit“. Meine Damen und Herren, ich darf Sie ganz herzlich begrüßen, aber auch bitten - weil ich, bevor ich zum eigentlichen Gegenstand der heutigen Sitzung komme, einige Vorbemerkungen machen muss -: Ton- und Bildaufnahmen sind während der öffentlichen Beweisaufnahme grundsätzlich nicht zulässig.

Wegen des besonderen öffentlichen Interesses hat der Ausschuss nach § 13 Absatz 1 des Untersuchungsausschussgesetzes beschlossen, von der heutigen Sitzung ausnahmsweise eine Fernsehaufzeichnung durch das Parlamentsfernsehen fertigen zu lassen. Diese wird im Parlamentsfernsehen übertragen und in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar sein.

Sonstige Bild-, Ton- oder Filmaufzeichnungen sind nicht zulässig. Entsprechende Geräte bitte ich Sie abzuschalten. Ein Verstoß gegen dieses Gebot kann nach dem Hausrecht des Bundestages nicht nur zum dauernden Ausschluss von den Sitzungen dieses Ausschusses sowie des ganzen Hauses führen, sondern gegebenenfalls strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Ich rufe als **einzigen Punkt der Tagesordnung** auf:

Föderale Sicherheitsarchitektur

(Beweisbeschluss S-1)

Zu diesem Thema findet heute eine öffentliche Beweisaufnahme aufgrund des Beweisbeschlusses S-1 statt. Danach wird Beweis erhoben zum Untersuchungsauftrag, Bundestagsdrucksache 19/943, durch Anhörung von Sachverständigen. Diese Anhörung findet ausschließlich öffentlich statt.

Ich darf nun die Herren Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge - so ist auch die Sitzordnung gewählt - herzlich begrüßen. Ich fange von mir aus gesehen links an: Herr Professor Dr. Matthias Bäcker von der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, Herr Otto Dreksler, Leiter der Polizeidirektor a. D., dann Heinz Fromm, Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz a. D., Professor Dr. Klaus F. Gärditz von der Universität Bonn - der kommt später; das hat er uns gesagt; der Platz ist also leer -, Herr Dr. Nikolaos Gazeas, Rechtsanwalt aus Köln, dann Herr Jürgen Maurer, Vizepräsident des Bundeskriminalamts a. D., Dr. Benjamin Rusteberg, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, und Professor Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Universität Bayreuth. Sehr geehrte Herren Sachverständige, ganz herzlichen Dank, dass Sie unserer Einladung gefolgt sind und dem Ausschuss für diese Anhörung zur Verfügung stehen.

Ich darf Sie darauf hinweisen, dass die Bundestagsverwaltung nicht nur eine Video-Liveübertragung, sondern auch eine elektronische Tonaufzeichnung der Sitzung fertigt. Diese dient ausschließlich dem Zweck, die stenografische Aufzeichnung der Sitzung zu erleichtern. Die Aufnahme wird nach Erstellung des Protokolls gelöscht. Das Protokoll dieser Anhörung wird Ihnen nach Fertigstellung zugestellt. Sie haben, falls dies gewünscht ist, die Möglichkeit, innerhalb von zwei Wochen Korrekturen und Ergänzungen vorzunehmen. Haben Sie bis hierhin Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Sie haben die Gelegenheit erhalten, ein schriftliches Gutachten einzureichen, wovon auch alle Sachverständigen Gebrauch gemacht haben. Herzlichen Dank dafür! Ihr Gutachten wird auf der Website des Ausschusses veröffentlicht werden, soweit Sie sich mit der Veröffentlichung einverstanden erklärt haben.

Dann habe ich noch einige Belehrungen vorzunehmen - das ist jetzt nicht ausdrücklich für Sie gemacht, sondern das machen wir immer so -: Sehr geehrte Herren Sachverständige, vor Ihrer Anhörung habe ich Sie zunächst zu belehren. Sie sind als Sachverständige geladen worden. Als



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständige sind Sie verpflichtet, die Wahrheit zu sagen. Ihr Gutachten ist unparteiisch und nach bestem Wissen und Gewissen zu erstatten. Ich habe Sie außerdem auf die möglichen strafrechtlichen Folgen eines Verstoßes gegen die Wahrheitspflicht hinzuweisen. Wer vor dem Untersuchungsausschuss uneidlich falsch aussagt, kann gemäß § 162 in Verbindung mit § 153 des Strafgesetzbuches mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.

Nach § 28 in Verbindung mit § 22 Absatz 2 des Untersuchungsausschussgesetzes können Sie die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung Sie selbst oder Angehörige im Sinne des § 52 Absatz 1 der StPO der Gefahr aussetzen würde, einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren ausgesetzt zu werden; das hören Sie sicher so nicht oft, aber ich habe die Pflicht, Ihnen das so zu sagen. Das betrifft neben Verfahren wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit auch Disziplinarverfahren. Haben Sie hierzu Fragen? - Das ist nicht der Fall.

Dann zum Ablauf der Anhörung. Nach diesen Vorbemerkungen darf ich Ihnen den geplanten Ablauf kurz vorstellen: Zu Beginn haben Sie nach § 28 in Verbindung mit § 24 Absatz 4 des Untersuchungsausschussgesetzes Gelegenheit, zum Beweisthema im Zusammenhang vorzutragen. Die Reihenfolge richtet sich nach dem Alphabet, so wie auch die Sitzordnung gewählt ist. Ich bitte Sie, sich bei Ihrem einführenden Statement jeweils an einen Zeitrahmen von maximal sieben Minuten zu halten. Wir sind jetzt nicht sklavisch, aber eine Uhr läuft trotzdem mit, und ich fange an, merkwürdige Zuckungen zu kriegen, wenn Sie deutlich drüber sind; das werden Sie bemerken.

Danach werden wir direkt in die Befragung durch die Mitglieder des Ausschusses einsteigen. Für den Ablauf der Befragung gilt der Verfahrensbeschluss des Ausschusses Nummer 12. Danach beginnt in allen Befragungsrunden - ich werde als Vorsitzender zu Beginn keine Fragen stellen - die Fraktion der CDU/CSU; danach folgen die Fraktionen von AfD, FDP, SPD, Linke und Bündnis

90/Die Grünen. Die Reihenfolge der Fragestellerinnen und Fragesteller folgt also dem Prinzip von Rede und Gegenrede.

Für die Bemessung des Zeitanteils der Fraktionen innerhalb der Befragungsrunden wird die Verteilung der Redezeiten im Plenum entsprechend angewendet. Die Fragezeit richtet sich also nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen. Für die Fraktionen ergibt sich nach der sogenannten Berliner Stunde ein festes Zeitbudget: CDU/CSU 20 Minuten, SPD 13, AfD 8, FDP 7, Die Linke 6, Bündnis 90/Die Grünen 6 Minuten.

Am Ende werden wir hier noch mal gemeinsam beschließen - das liegt aber in erster Linie in Ihrer Hand -, ob wir eine geplante Schlussrunde noch mal dergestalt machen, dass Sie abschließende Statements machen könnten, die auch jeweils sieben Minuten dauern. Ich darf allerdings hinzufügen: Die letzten beiden Sachverständigenanhörungen haben auf unserer und auf Ihrer Seite ergeben, dass es viel ergiebiger war, weiter Frage/Antwort zu machen. Das klären wir rechtzeitig. Sie sind acht, mal sieben. Also, wir hätten dann eine gute Stunde Abschlussstatements. Das werden wir vorher vorbereiten. Haben Sie noch Fragen zu diesem Ablauf? - Dann zum Gegenstand.

In den vergangenen zwei Sitzungswochen ist dieser Ausschuss mit öffentlichen Anhörungen zur Thematik des Vollzugs des Aufenthalts- und Asylrechts sowie einer Anhörung zur Thematik des gewaltbereiten Islamismus und der Radikalisierungsprozesse in die Beweisaufnahme eingetreten. Wir haben dabei wertvolle Erkenntnisse, viele Erkenntnisse zu diesen Themen erlangt. Die Beweisaufnahme wollen wir heute fortsetzen und mehr über die föderale Sicherheitsarchitektur von Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, lernen.

Der Deutsche Bundestag hat diesen Untersuchungsausschuss eingesetzt, um aufzuklären, wie es zu dem Anschlag auf dem Berliner Breitscheidplatz am 19. Dezember 2016 kommen konnte. Den Opfern und Hinterbliebenen des Terroranschlags gegenüber fühlen wir uns verpflichtet, unsere Arbeit sachlich und sorgfältig



Nur zur dienstlichen Verwendung

durchzuführen. Hierzu sollen wir uns und wollen wir uns ein Gesamtbild vom Handeln der zuständigen Behörden verschaffen, Schwachstellen in der Zusammenarbeit erkennen und Fehler klar benennen.

Das Plenum des Bundestages hat uns einstimmig auch den Auftrag gegeben, Empfehlungen für die Arbeit der im Untersuchungsauftrag benannten Behörden zu entwickeln, damit solche schrecklichen Anschläge zukünftig verhindert werden. Die heutige Anhörung zur föderalen Sicherheitsarchitektur leistet hierzu einen besonders wichtigen Beitrag.

Wenn Sie so weit wären, kämen wir damit zu den Eingangsstatements. Ich darf Sie, Herr Professor Bäcker, bitten, mit Ihrem einführenden Statement zu beginnen. Herzlichen Dank.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich für die Gelegenheit, hier zu Ihnen sprechen zu können.

Nach dem Untersuchungsauftrag verfolgt der Ausschuss möglicherweise ja auch ein rechtsetzungsorientiertes Ziel. Es sollen also möglicherweise nicht nur Handlungsanweisungen an Behörden entwickelt werden, sondern es soll auch überlegt werden, ob möglicherweise die geltende Sicherheitsarchitektur umgestaltet werden sollte. Das geht natürlich immer nur innerhalb des Rahmens, den die Verfassung zieht, und mit dem habe ich mich in meiner Stellungnahme befasst und möchte da einige wesentliche Punkte in meinem Eingangsstatement hervorheben.

Es ist naturgemäß so, dass Sie am Beginn Ihrer Untersuchungsarbeit stehen und dass ich also den Ergebnissen, zu denen Sie am Ende gelangen werden, nicht vorgreifen kann. Wenn man aber sich anschaut, was in den Ländern geschehen ist und was andere Sachverständige bereits herausgefunden haben, dann stößt man darauf, dass zwei Kernforderungen im Zusammenhang mit den Geschehnissen am Breitscheidplatz erhoben worden sind von verschiedener Seite.

Das eine war eine bessere Koordinierung der Tätigkeit der verschiedenen Sicherheitsbehörden und insbesondere auch eine partielle Zentralisierung dieser Tätigkeit, indem die Sicherheitsbehörden des Bundes aufgewertet werden. Das andere war, dass beklagt wurde, dass insbesondere im präventiv-polizeilichen Bereich die Rechtsgrundlagen für das polizeiliche Handeln erheblich auseinandergehen und man sich dort eine Vereinheitlichung gewünscht hat. Zu diesen beiden Punkten und zu der verfassungsrechtlichen Möglichkeit von Änderungen in diesen beiden Punkten möchte ich im Folgenden kurz sprechen.

Das Erste betrifft also die Frage, inwieweit die Koordinierung der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ausgebaut werden könnte und inwieweit da auch eine partielle Zentralisierung möglich ist. Meine Antwort dazu lautet zusammengefasst, dass das Grundgesetz hier erhebliche Spielräume lässt, die der Bund nutzen könnte, wenn er das sicherheitspolitisch für angezeigt hielte.

Das betrifft zunächst einmal die Strafverfolgungsbefugnisse der Bundesbehörden, also insbesondere im Kontext der Terrorismusbekämpfung von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt. Hier bestehen im Moment partielle Zuständigkeiten, die teilweise auch nur bestehen, wenn Verfahren an den Bund gezogen werden. Aus meiner Sicht wäre es möglich, das ganz erheblich auszubauen und die Terrorismusbekämpfung auf der strafrechtlichen Ebene zumindest sehr weitgehend beim Bund zu zentralisieren. Alternativ dazu wäre es aus meiner Sicht auch möglich, zu einer Art Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern zu kommen und hier dem Bund zumindest Aufsichtsbefugnisse und Weisungsbefugnisse einzuräumen.

Bei der präventiv-polizeilichen Terrorismusbekämpfung haben wir eine Vorgabe in Artikel 73 des Grundgesetzes, die es ermöglicht, bestimmte präventiv-polizeiliche Aufgaben beim Bundeskriminalamt anzusiedeln. Das hat der Bundesgesetzgeber getan. Das hat er auch ausgeschöpft. Möglich wäre aber hier meiner Ansicht nach, gegen-



Nur zur dienstlichen Verwendung

über den nach wie vor zuständigen Landesbehörden stärkere Führungsrechte des Bundeskriminalamts zu verankern, bis hin zu einzelnen operativen Maßnahmen.

Darüber hinaus könnte auch die hergebrachte Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts und übrigens auch des Bundesamts für Verfassungsschutz dadurch gestärkt werden, dass diese Behörden in die Lage versetzt werden, verbindliche Entscheidungen zu treffen, insbesondere Bewertungen und Feststellungen verbindlich zu stellen. Ein Stück weit ist das ja schon faktisch dadurch angelegt, dass die Bewertung von Gefährdern jetzt bundesweit auf einem einheitlichen Verfahren beruhen soll. Aber es wäre durchaus möglich, hier gegebenenfalls auch Entscheidungskompetenzen der Bundesbehörden zu errichten.

Das, würde man sich vorstellen - jedenfalls laienhaft, wie ich -, würde wahrscheinlich im Rahmen der Tätigkeit des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums zu geschehen haben. Dafür müssten Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Die sind aber auch auf jeden Fall erforderlich; denn die derzeitige Tätigkeit des GTAZ als rechtlich nicht besonders regulierte Stelle ist meiner Ansicht nach verfassungsrechtlich nicht tragfähig. Das GTAZ bedarf meiner Ansicht nach einer besonderen Rechtsgrundlage, weil die dort stattfindenden Informationsverdichtungen eine Qualität aufweisen, die über normale Datenübermittlung hinausgeht, und weil es auch eines zentralen Kontrollmechanismus bedarf, der besonders gesetzlich installiert werden müsste.

Die zweite Frage ist: Wie verhält es sich mit den Rechtsgrundlagen insbesondere der präventiv-polizeilichen Tätigkeit? Gefahrenabwehr ist ja abgesehen von dieser Sonderrolle des Bundeskriminalamts nach wie vor Ländersache, sodass grundsätzlich einmal sie sich nach den Landespolizeigesetzen richtet, die der Bund selbstverständlich nicht vereinheitlichen kann. In der politischen Diskussion wurde jüngst der Vorschlag unterbreitet, dem zu begegnen, indem ein Musterpolizeigesetz erarbeitet wird, das die Länder dann sozusagen als Gedankensteinbruch benutzen könnten. Das ist sicherlich ein gangbarer Weg, um hier zu

einer weiter gehenden Vereinheitlichung zu kommen, als wir sie im Moment haben.

Mit etwas Mut zum großen Wurf könnte man die Sache allerdings auch anders angehen. Man könnte nämlich auch das, was sich im Moment noch nach den Polizeigesetzen der Länder richtet, in erheblichem Ausmaß bundesrechtlich dadurch regulieren, dass man statt des Polizeirechts auf ein strafprozessuales Vorfeldrecht rekurriert. Der Bund hat eine Gesetzgebungskompetenz für das Strafverfahrensrecht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erst dann ansetzt, wenn es darum geht, einem Tatverdacht nachzugehen, sprich: Der Bund könnte auch die Bekämpfung von Straftaten regeln, die noch nicht bekannt sind oder noch gar nicht begangen worden sind, solange er eine polizeiliche Tätigkeit mit dem Ziel der Strafverfolgung reguliert. Das scheint mir im Terrorismusbereich aber gut begründbar zu sein, dass es zumindest in aller Regel letztlich darum geht, Straftaten zu verfolgen.

Ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht haben wir nicht. Es müsste neu entwickelt werden. Dabei würden sich sicherlich nicht unerhebliche Regelungsprobleme stellen. Das wäre aber die Möglichkeit, im Bereich der Terrorismusbekämpfung tatsächlich sehr weitgehend zu einem bundesrechtlichen Regime zu kommen, das eben die Landespolizeigesetze natürlich nicht komplett entbehrlich machen würde, aber doch dazu führen würde, dass jedenfalls der Bereich verdeckter Überwachungen ganz weitgehend vom Bund vorgegeben werden könnte. - Herzlichen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Das war jetzt in time; sehr gut. Dann bedanke ich mich, Herr Dr. Bäcker. - Dann ist Herr Dreksler an der Reihe.

Sachverständiger Otto Dreksler: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Vorsitzender! Auch ich bedanke mich recht herzlich, dass ich in diesem Plenum wesentliche Aspekte zur Terrorismusbekämpfung vortragen kann. Einführend möchte ich allerdings darauf hinweisen, dass ich gegebenenfalls eine andere Sichtweise haben werde als die Herren Kollegen Sachverständigen,



Nur zur dienstlichen Verwendung

die durch die Bank ja wissenschaftliche, rechtswissenschaftliche Expertisen bereits beruflich abgegeben haben.

Mein Fokus - das will ich ausdrücklich hervorheben - liegt in erster Linie darin begründet, aus - polizeirechtlich - sicherheitspolizeilichen Erfahrungswissenschaften die Fragestellung, die der Untersuchungsausschuss hier an uns gestellt hat, zu behandeln. Hierbei sind mir natürlich wesentliche Aspekte aufgefallen. Im Fokus der Betrachtung, die ich hier zugrunde lege, ist gleich aufgefallen, was ich ursprünglich behandeln wollte, deutlich behandeln wollte: die doppel funktionale Tätigkeit beispielsweise aus dem Strafprozessrecht, besonderen Polizeirecht, Verwaltungsrecht auf den Gebieten nicht nur der allgemeinen Terrorismusbekämpfung, sondern auch in diesem Zusammenhang die Flüchtlingsproblematik. Ich hole dazu besonders aus; denn nichts lässt sich hier regeln und erklären über die föderale Sicherheitsarchitektur, wenn wir nicht auf die Ursachen zurückgehen, Ursachen für diese Erscheinungsform, für die Phänomenologie der Terrorismusbekämpfung oder des islamistischen Terrorismus.

Lassen Sie uns freundlicherweise zwei Sätze zurückblicken: Es ist in der Tat ja so, dass die Väter des Grundgesetzes seinerzeit diese globale, internationale Entwicklung von kolossalen polizeilichen Problemfällen nie erkennen konnten. Insofern war das damalige Konstrukt der föderalen Sicherheitsarchitektur auch hinreichend stabil und reichte allen Dingen aus.

Zwischenzeitlich - und das ist mein Credo -, spätestens seit 1980 - spätestens -, dem Zeitpunkt des Einsetzens der technologischen Revolution, haben wir eine völlig andere Welt. Die Grenzen sind weg, die Wege und Zeiten sind zusammengerückt, und alle Problemfälle, die wir jetzt hier in der Bundesrepublik Deutschland zu bewältigen haben - aber nicht nur hier in Deutschland, sondern auch in den Nachbarstaaten und auch in Russland, was mir im Übrigen in der Anhörung fehlt, dieser Begriff-, sind derart zusammengerückt, dass wir zu völlig neuen Erkenntnissen kommen müssen.

Unter diesem Aspekt alleine frage ich auch: Passt denn überhaupt der Anzug der föderalen Sicherheitsarchitektur der frühen 50er- und 60er-Jahre noch? Ich komme also schon im Zwischenergebnis zu der Auffassung: Der kann gar nicht passen. Der ist viel zu eng geworden - sowohl was strafprozessuale, restriktive Maßnahmen als auch generalpräventive der Polizeikräfte, der uniformierten Polizeien in Bund und Ländern betrifft. Das passt, schlicht gesagt, alles nicht mehr. Denn die Lagebilder, die internationalen Lagebilder, derart überwischen sich, verwischen sich, und es gibt keine klaren Konturen mehr. Demzufolge fordere ich auch entscheidende Dinge oder schlage sie vor, nämlich insbesondere die demokratische Grundstruktur der föderalen Sicherheitsarchitektur betreffend.

So stelle ich hier schon die Frage - im Weiteren noch dezidiierter -: Ist beispielsweise das System der nachgeordneten Dienste für das BfV und für das LKA noch zeitgemäß? Müssen wir noch Landes kriminalämter auf tieferer Ebene haben? Müssen wir noch Landesämter für Verfassungsschutz haben, die beide zusammen möglicherweise die Bewertung von Sicherheitslagen, von der Linie bis zur Spitze, den Entscheidungsträgern erschweren?

Ähnlich wie Herr Dr. Bäcker - wenn ich das so sagen darf - bin ich auch der Auffassung, dass speziell das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz eine wesentlich stärkere Ausformung erhalten sollten, als sie ohnehin schon haben, sowohl hinsichtlich der gefahrenabwehrenden Maßnahmen als auch im Zusammenhang mit den strafprozessualen. Aber hier geht es hauptsächlich um Zuständigkeiten und die Erweiterung von Befugnisnormen.

Wir haben es hier also mit systemimmanenten Schwachstellen zu tun bei den derzeitigen Strukturen. Und hier fällt mir natürlich auf bei der Bewertung der Sicherheitslage - innere Sicherheit, Terrorismusbekämpfung -, mit der ich mich seit über zehn Jahren als selbstständiger Unternehmer befasse, dass die Ebene, und zwar die länderspezifische Ebene, exakt der Landes kriminalämter und der Landesämter für Verfassungsschutz, eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

enorme Bremswirkung erzeugen und der gemeinsamen Lageerfassung und Bewertung nicht so dienlich sind.

Im Ergebnis kann ich zwischenzeitlich schon Folgendes sagen: Wenn ich mir die fast 70 Gesetze ansehe, die seit 9/11 von der Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung erlassen wurden - 70 Gesetze; diverse stehen noch im Entwurf an -, dann muss man sich schon die Frage stellen - ungeachtet einer Detailprüfung -: Wie kann das dazu führen, dass nach wie vor Informationen entweder versiegen oder dass sie aufgrund der Masse, die mit den Flüchtlingsströmen zusammenhängen, einfach nicht aufgenommen werden und bewertet werden können? Wir haben es hier also mit einem Massenproblem zu tun.

In diesem Zusammenhang widme ich mich insbesondere auch neueren Überlegungen des Polizeigesetzes oder der Polizeigesetze und neueren Überlegungen: Wie kann man in dieser Doppel-lage - Terrorismus und Flüchtlingsströme - zu einer gemeinsamen und verständlichen Aussage und Erklärungsansätzen kommen?

Also, ich mache es mal kurz - außerhalb des Protokolls -: Natürlich wird hier auch über den Begriff der drohenden, künftig drohenden Gefahr zu sprechen sein. Darüber können wir stundenlang reden. Natürlich werden wir auch über die geplanten AnKER-Zentren reden müssen. Und natürlich werden wir auch darüber reden müssen: Das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit, ist das noch so unisono zu halten, wie es ehemals der Fall war, oder müssen wir da nicht eine gewisse Verschiebung zugunsten des einen und zum Nachteil des anderen Bereiches hinnehmen?

Vorsitzender Armin Schuster: Herzlichen Dank, Herr Dreksler. - Ich muss Sie eigentlich darauf hinweisen: Der Satzeinschub „außerhalb des Protokolls“ lässt das stenografische Protokoll relativ kalt. Das wird trotzdem auftauchen. Nur zu Ihrem Hinweis. - Dann ist Herr Fromm an der Reihe.

Sachverständiger Heinz Fromm: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich bedanke mich für die Einladung, heute hier Stellung nehmen zu können.

In meinen schriftlichen Ausführungen habe ich mich bemüht, aus der Perspektive des Verfassungsschutzes die rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen zu beschreiben, unter denen die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden und ihr Zusammenwirken mit anderen Sicherheitsbehörden im Bereich der Terrorismusbekämpfung stattfindet.

Der Darstellung liegen insbesondere Erfahrungen aus meiner Amtszeit als Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz in der Zeit von 2000 bis 2012 und auch aus früheren Tätigkeiten in Landesbehörden zugrunde. Ich habe es mit Blick auf die Kompetenz der übrigen Sachverständigen nicht als meine Aufgabe angesehen, mich zur Arbeit der Polizeibehörden als solcher und zu verfassungs- und datenschutzrechtlichen Fragen zu äußern.

Über die Darstellung der seit 2011 in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht erfolgten Änderungen hinaus habe ich mir erlaubt, in einigen wenigen Punkten Stellung zu nehmen, bei denen mir eine Fortentwicklung denkbar erscheint. Dazu gehört die Einführung eines administrativen Weisungsrechts des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber den Landesbehörden und auch die verschiedentlich diskutierte Umgestaltung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums. Dazu will ich gerne später bei Bedarf noch nähere Ausführungen machen.

Ich hoffe, mit meiner Stellungnahme und gegebenenfalls auch mit Antworten und Erläuterungen, die ich heute geben kann, einen Beitrag zu den Sie interessierenden Themen leisten zu können. Mit Rücksicht auf Ihr Zeitbudget und zugunsten der nachfolgenden Gutachter will ich mich auf diese wenigen einleitenden Bemerkungen beschränken und bedanke mich sehr herzlich.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank. - Herr Dr. Gazeas.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Auch ich danke Ihnen für die Einladung, heute hier zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich möchte den Fokus in meinem Eingangsstatement auf zwei kurze Bereiche legen: den Aufgabenbereich von Nachrichtendiensten, Polizei und Strafverfolgungsbehörden bei der Terrorismusbekämpfung und den Aspekt der informationellen Zusammenarbeit.

Wir haben uns von dem klassischen Verständnis der Nachrichtendienste, der Polizeibehörden und der Strafverfolgungsbehörden schon lange verabschiedet. Die Praxis heute ist eine ganz andere. Wir haben eine Vernachrichtendienstlichung der Polizei und eine Verpolizeilichung des Strafverfahrens. Die Nachrichtendienste werden aus dem Umfeld der Sicherheitsbehörden als Zubringer für Informationen betrachtet und sehen sich auch selbst als solche an Behörden, die eben Exekutivbefugnisse haben.

Welche Rolle hat die Staatsanwaltschaft in diesem Komplex? Strafverfolgungsbehörden und das Strafrecht sind nicht dazu da, konkrete Terrorgefahren abzuwehren. Jedoch: Sie werden zu solchen Zwecken eingesetzt. Das Strafrecht ist sehr weit ins Vorfeld verlagert worden und zu einem wichtigen Instrument zur Verhinderung und zur Verhütung von Straftaten geworden. Insbesondere seit dem Jahr 2009, der Einführung neuer Straftatbestände durch das GVVG - § 89a und folgende -, ist das noch mal ganz besonders deutlich zu sehen.

In der gegenwärtigen Praxis der Terrorismusbekämpfung ist es so, dass das Instrument der Untersuchungshaft, des Strafverfahrensrechts, ein ganz zentrales Instrument geworden ist, um eine für gefährlich erachtete Person effektiv und für längere Zeit aus dem Verkehr zu ziehen. Das, was man also eigentlich klassisch dem Gefahrenabwehrrecht zuschreibt, erfolgt in ganz weiten Teilen bereits über das Strafverfahrensrecht. Die Entwicklung in dieser Form ist nicht gutzuheißen; denn sie löst die Bereiche auf und verwässert die Zwecke, denen sie dienen.

Das Strafrecht, meine Damen und Herren, ist keine Allzweckwaffe in der Gefahrenabwehr. Ich will Ihnen auch kurz erläutern, warum. Der Fall, der uns heute hier zusammenbringt - der Anlass, Anis Amri und sein Handeln -, macht deutlich, warum das Strafrecht seine Grenzen hat. Die Handlung von Anis Amri, einen Lkw zu kapern und damit in eine Menschenmenge zu fahren, ist, von der Planung her betrachtet, ohne unmittelbares Ansetzen noch keine Straftat gewesen. Es war also keine Straftat, sich diesen bösen Gedanken in den Kopf zu setzen und ihn später umzusetzen. Man hätte mit den Mitteln des Strafrechts, also hier vor allem § 89a, Anis Amri also nicht dingfest machen können, sondern hätte das Gefahrenabwehrrecht hierfür nutzen dürfen und Strafrecht allenfalls dann zur Anwendung bringen können, wenn ein Straftatbestand tatsächlich verwirklicht wird. Und das wäre hier gewesen: die versuchte - bleiben wir mal dabei - Nötigung beim Kapern des Lkws.

Der Fall Anis Amri ist also paradigmatisch dafür, dass man zur Abwehr von Terrorgefahren und zur Verhinderung von Straftaten nicht nur auf das Strafrecht setzen darf. Denn die Grenzen des Strafrechts, meine Damen und Herren, die sind weitgehend auch ausgeschöpft, wenn wir das Verfassungsrecht danebenlegen. Die Vorverlagerung ist in weiten Teilen in meinen Augen schon zu weitgehend; aber jedenfalls sind die Grenzen so gesetzt, dass man da nicht mehr viel wird machen können.

Die weitreichenden Überwachungsmaßnahmen, die das Gefahrenabwehrrecht als solches vorsieht, genügen in meinen Augen dem Grunde nach, um effektiv Überwachungen vornehmen zu können.

Ich komme zu dem zweiten Punkt, der informationellen Zusammenarbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden. Wir haben hier, wenn man das einmal in einem Satz versuchen will zusammenzufassen, ein Regelungsgefüge, das, vom Rechtsrahmen her, eher ein Zuviel an informationeller Zusammenarbeit als ein Zuwenig erlaubt, wenn wir auch hier das Verfassungsrecht als Maßstab nehmen. Wir haben Zusammenarbeitsformen durch Übermittlungsvorschriften, durch



Nur zur dienstlichen Verwendung

gemeinsame Verbunddateien und durch Zusammenarbeitsformen wie das GTAZ. Beim GTAZ selbst die Zusammenarbeit halte ich für absolut sinnvoll. Aber dort bin ich derselben Meinung wie der Sachverständige Professor Bäcker, dass wir dafür eine besondere Rechtsgrundlage, ein Gesetz benötigen, weil es eben durchaus auch qualitativ etwas ganz anderes ist, gemeinsam an einem Tisch zu sitzen, Informationen nicht nur auszutauschen, sondern auch gemeinsam zu analysieren, als die klassischen Vorschriften der Übermittlung zu nutzen.

Auf eine auffällige Norm möchte ich ganz abschließend noch hinweisen im Zusammenhang mit der informationellen Zusammenarbeit. Das ist § 23 des Bundesverfassungsschutzgesetzes; dazu habe ich auch versucht, einige Punkte in meiner schriftlichen Stellungnahme aufzuführen. Diese Vorschrift, meine Damen und Herren, sticht deshalb so hervor, weil sie ein Zurückhalten von Informationen nicht nur erlaubt, sondern sogar zwingend anordnet. Das Übermittlungsverbot in § 23 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ist im Regelungsgefüge der Informationsweitergabe von zentraler Bedeutung. Seine gesetzgeberische Ausgestaltung allerdings halte ich für sehr problematisch; denn sie ist ein rechtlich großzügiges Einfallstor für ein Zurückhalten von Informationen. Damit möchte ich nicht sagen - damit ich hier auch nicht falsch verstanden werde -, dass Nachrichtendienste ohne Not Informationen zurückhalten, sondern ich beleuchte jetzt ausschließlich die Rechtslage und komme zu dem Ergebnis, dass § 23 hier in rechtlich sehr großzügiger Art und Weise ein Zurückhalten von Informationen ermöglicht, weil der Tatbestand, um den es hier geht - „wenn ... Sicherheitsinteressen dies erfordern“ -, eben so weit und so unbestimmt ist, dass es ein nahezu beliebiges Abwägungsergebnis erlaubt.

Bei der Rechtslage hat ein etwaiges Verständnis der Nachrichtendienste und des Nachrichtendienstrechts dahin gehend, dass sie Erkenntnisse in weitem Umfang zurückhalten dürfen, damit eine solide rechtliche Basis.

Und das weitere Problem, was ich bei § 23 dieser Regelung sehe, ist, dass der Nachrichtendienst

selbst darüber entscheidet, ob ein Übermittlungsverbot vorliegt oder nicht. Die Kultur der Weitergabe oder der Auslegung dieser Vorschrift ist nach meiner Erfahrung eine ganz andere bei den Nachrichtendiensten als etwa bei den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. In dieser Kombination der beiden Problempunkte halte ich diese Vorschrift für unhaltbar und korrekturbedürftig, und zwar vor allem auch vor dem Hintergrund - ich habe jetzt eben nur das Bundesverfassungsschutzgesetz zitiert -: Diese Vorschrift gilt nicht nur für das Bundesamt für Verfassungsschutz, sondern für alle Nachrichtendienste des Bundes über entsprechende Verweisnormen, also auch für den BND und den MAD. Und entweder identisch oder in etwas anders ausgestalteter Form gibt es dieses Institut des Übermittlungsverbots auch in den Landesverfassungsschutzgesetzen der einzelnen Länder. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bedanke mich, Herr Dr. Gazeas. - Dann sind wir bei Herrn Maurer.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank auch für die Einladung und für die Möglichkeit, hier sein zu können. Ich werde mal den Versuch machen, meine Person einzustufen in dem Kreis der Wissenschaftler und in dem Kreis der politischen Akteure. Als zentraler Polizist war es die letzten 35 Jahre meine Aufgabe, zum einen Gesetze zu interpretieren, die Handlungsspielräume herauszuarbeiten und umzusetzen in ablauforganisatorische Maßnahmen. Als ich beim BKA anfang, war ich ein föderaler Skeptiker. Mittlerweile bin ich fast schon ein glühender Vertreter des Föderalismus, weil mir klar geworden ist, dass bestimmte Mechanismen im Föderalismus, die darin münden und gipfeln, dass man seine Partner überzeugen muss von der Richtigkeit eines Weges, besser sind, als mit rigiden Regeln bestimmte Verhaltensweisen zu organisieren.

Wir haben sicherlich eine föderale Entscheidung nach dem Zweiten Weltkrieg getroffen. Aber wir sind weit davon entfernt, dass wir eine föderale Situation so hätten, wie sie in den 50er-Jahren war. Wenn ich mir das aktuelle, am 23. Mai in



Nur zur dienstlichen Verwendung

Kraft tretende BKA-Gesetz betrachte, muss ich sagen: Das geht weit über das hinaus, was ich mir jemals in den 90er-/2000er-Jahren gedacht habe. Es ist sehr viel geregelt dort, und es spiegelt objektiv aus sicherheitsarchitektonischer Sicht die Notwendigkeiten wider, mit denen wir uns zu beschäftigen haben.

Wir haben vor dem Volkszählungsgesetz uns auf den § 163 StPO gegründet, dass im Prinzip alles das, was nicht verboten ist und dem Guten nützt, erlaubt ist. Seither haben wir sehr konkrete Eingriffsmaßnahmen bekommen. Wir haben sehr konkrete, weitreichende Möglichkeiten bekommen, gefahrenabwehrend tätig zu sein. Ich denke, dieses Gerüst, das auch immer wieder durch Gerichte überprüft werden kann, ist sehr umfangreich und sehr gut handhabbar.

Was man sehen muss, wenn man die Polizei betrachtet, ist: Polizei arbeitet in Gremien. Das bedeutet, die Übereinkunft zwischen Bund und Ländern, die Übereinkunft zwischen polizeilichen Fraktionen findet immer in Gremien statt. Das hat uns genützt und hat uns geholfen und hat dann letztlich auch zu der Entscheidung geführt, im Rahmen der Krisenbeurteilung 9/11, im Rahmen der Krisenbeurteilung NSU entsprechende gemeinsame Zentren einzurichten. Grundbedingung war bei diesen Zentren immer: Wir ändern nichts am Grundprinzip des Föderalismus. Was bedeutet das für uns? Wie müssen wir die Prozesse organisieren, und wie müssen wir den Aufbau organisieren?

Fehler wurden und werden immer wieder gemacht werden. Die Frage ist nur, ob eine strukturelle Veränderung diese Fehler per se ausschließen kann. Meine These ist, dass alle Krisen, alle polizeilichen, alle Sicherheitskrisen, die wir gesehen haben, nicht basieren auf strukturellen Unverträglichkeiten, sondern auf konkreten ablauforganisatorischen Situationen: Informationen wurden nicht ausgetauscht und wurden nicht rechtzeitig ausgetauscht.

Bei der Frage der Bekämpfung von Kriminalität, bei der Frage der Bekämpfung von Staatsschutzdelikten, bei der Abwehr von Gefahren muss man

eins verstehen: Es ist essenziell, dass Informationen gesammelt werden, zum frühestmöglichen Zeitpunkt gesammelt werden, umfänglich analysiert werden und zum frühestmöglichen Zeitpunkt ausgetauscht werden. Es ist nötig, diese Austauschprozesse ganz konkret zu dokumentieren, damit man jederzeit feststellen kann: Wie haben die Akteure sich im Rahmen des bestehenden Rechts verhalten?

Wenn es um die Frage der gesetzlichen Grundlage für das GTAZ geht: Vor dem Hintergrund der derzeitigen Regelung, dass wir eine föderale Organisation haben, sehe ich keinerlei Erfordernis für eine gesetzliche Regelung. Wir haben 2004, als wir über das GTAZ diskutiert haben, eine zweite Option vor Augen gehabt. 2004 war als Reaktion auf den 11.09. in den USA das Department of Homeland Security gebaut worden. Uns war klar, dass wir keine Superbehörde bauen können und wollen. Uns war aber auch klar, dass wir durch das Einführen von bestimmten direktiven Rechten für das GTAZ auch nichts erreichen würden.

Abschließend vielleicht an dem Punkt: Die Verarbeitung, die Sammlung von Informationen ist essenziell, ist entscheidend. Beschränkungen in diesem Bereich sind kritisch zu sehen. Die Aktionsweisen der „Geschäftspartner“ - in Führungszeichen -, die Binnenstrukturen in verschiedenen Organisationen, die Sozialisierung in verschiedenen Sicherheitsorganisationen sind zu berücksichtigen und müssen mit ins Kalkül gezogen werden.

Fazit an der Stelle: Auch als zentraler Polizist halte ich die bestehenden rechtlichen Regelungen für ausreichend. Ich sehe allenfalls Erfordernisse in der Organisation der Abläufe.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank. - Dann ist Herr Dr. Rusteberg an der Reihe.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Vielen Dank. - Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich habe mich bemüht, die vielen der von Ihnen gestellten Fragen aus dem Fragenkatalog vorab in meiner schriftlichen Stellungnahme zu beantworten, und würde



Nur zur dienstlichen Verwendung

dementsprechend versuchen, noch auf einen Punkt einzugehen, der da jetzt noch nicht so ausführlich besprochen wurde, der aber teilweise, glaube ich, sehr gut an das anknüpft, was Herr Maurer jetzt auch gesagt hat, nämlich: Wie kann es eigentlich innerhalb dieser Sicherheitsarchitektur zu Fehlern kommen?

Also, man könnte ja den Eindruck bekommen, dass im Bereich der Terrorprävention für umfassende Sicherheit gesorgt ist. Es gibt also nicht nur einen Sachbereich innerhalb der Exekutive, der sich dieser Aufgabe annimmt, sondern mit Strafverfolgung, polizeilicher Straftatenverhütung, ordnungsrechtlicher Gefahrenabwehr und nachrichtendienstlicher Aufklärung gleich vier jeweils einschlägige Sachbereiche.

In all diesen Bereichen existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Stellen und Behörden, die sich im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse der Erfüllung dieser Aufgaben widmen. Diese Vielzahl von Akteuren wird mit einer Vielzahl von Befugnissen ausgestattet, auch zum Informationsaustausch, die zum Teil auch die rechtlichen Grundlagen für sachbereichsübergreifende Informationsverbünde legen.

Ich würde deswegen sagen, dass man schon feststellen kann, dass die Erfüllung der Aufgabe der Terrorprävention in Deutschland eher nicht an fehlenden Zuständigkeiten und auch nicht an fehlenden Befugnissen scheitern wird. Aber man muss eben beachten, dass Recht insofern nur den Rahmen für die Handlungsmöglichkeiten für die jeweiligen Akteure schafft und am Ende aber immer noch reale Menschen handeln müssen. Und da gilt eben: Wo Menschen handeln, können Fehler passieren.

Ich denke, für derartige Fehler kann es dann eben ganz unterschiedliche Ursachen geben, die mit der jeweils handelnden Person zusammenhängen - da kann man jetzt im Einzelnen natürlich wenig zu sagen -, aber eben auch in den jeweiligen strukturellen Bedingungen begründet sein können, unter denen das Handeln stattfindet. Und diese strukturelle Ebene spielt eben für das Recht eine ganz erhebliche Rolle, weil zum einen das Recht eben diese Strukturen wesentlich mit

prägt - dafür ist es da - und zum anderen aber auch auf das Vorhandensein bestimmter Strukturen angewiesen ist, um die Wirkungen, die man mit ihm verbindet, eben tatsächlich entfalten zu können.

Die strukturellen Bedingungen beginnen eben bei ganz, ja, banalen Dingen eigentlich - so scheint es -, die die effektive Wahrnehmung der gesetzlich vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten beeinflussen, zum Beispiel eben bei dem Bereich der technischen Infrastruktur. Also, wenn man sich einfach die informationstechnischen Voraussetzungen der verfahrensunabhängigen Speicherung personenbezogener Daten anschaut, dann überrascht doch einiges; so jedenfalls mein Eindruck aus den Quellen, die mir zur Verfügung stehen. Es ist etwa banal, aber eben keineswegs selbstverständlich, dass Daten, die rechtlich einer besonderen Kennzeichnungspflicht unterliegen, sich auch technisch überhaupt derart kennzeichnen lassen, also das keineswegs automatisch natürlich sichergestellt ist, sondern man dafür Sorge tragen muss.

In sogenannten Verbunddateien darf eben nicht davon ausgegangen werden, dass hier die Dateneinspeisung irgendwie automatisch einfach erfolgt, wobei man der Seite police-it.org eine detaillierte Beschreibung entnehmen kann, wie vieler Medienbrüche es bedarf aufgrund der Inkompatibilitäten der verschiedenen IT-Systeme, bis ein Fall im Bereich der politischen Kriminalität von der Fallakte der jeweils zuständigen Dienststelle der Landespolizei über das zuständige LKA in die vom BKA bereitgehaltenen zentralen Dateien gelangt. Und jeder einzelne dieser Übertragungsschritte ist eben ein Einfallstor für Fehler.

Aber auch wenn die ursprüngliche Information erst einmal korrekt in die jeweilige Datei aufgenommen wurde, ist das eben auch keine Garantie dafür, dass diese Information auch korrekt bleibt, etwa wenn man sieht, eben nach der zitierten Quelle, dass die jeweiligen polizeilichen Dienststellen über gar keine Übersichten verfügen, denen sie entnehmen könnten, bei welchen Daten sie eigentlich für die Aktualisierungen verantwortlich sind.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Es besteht zudem die Gefahr, dass Daten sich selbstständig, indem sie etwa aus einer Verbunddatei in weitere interne Datenbanken - sei es vom BKA, sei es von den Landespolizeien - übernommen werden und dann aber wiederum nicht aktualisiert werden können, weil die hierfür notwendigen Informationen auf der übergeordneten Ebene halt gar nicht verfügbar sind. Insofern sich im Zuge der Neuregelung des BKAG auch das Ziel gesetzt wurde, eine neue informationstechnische Infrastruktur zu entwickeln, bleibt eben abzuwarten, wann bzw. ob diese zur Verfügung stehen wird.

Insofern wäre ich etwa auch stets skeptisch, was die Anzahl öffentlich mitgeteilter Gefährder angeht. Was für Probleme nämlich derartige fehlerhafte Datenspeicherungen mit sich bringen können, das haben wir alle zuletzt beim G-20-Gipfel im Zusammenhang mit dem Entzug von Presseakkreditierungen eindrucksvoll vor Augen geführt bekommen.

Jetzt unabhängig von diesen technischen Bedingungen liegt eine weitere strukturelle Ursache für Fehler, denke ich, in den Friktionen, die eben zwischen den verschiedenen institutionellen Playern im Sicherheitsbereich entstehen können. Diese Friktionen können dabei sowohl mit Abweichungen der Praxis von den gesetzlichen Regelungsvorstellungen zusammenhängen als auch gerade durch diese gesetzlichen Vorstellungen bedingt sein. Ein Beispiel für Ersteres - das ist geradezu eine juristische Binsenweisheit - ist etwa das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei, wonach eben die Staatsanwaltschaft Herrin des Ermittlungsverfahrens sein soll, aber das sich in der Praxis einfach vielfach als Fiktion darstellt.

Insbesondere der Kollege Bäcker hat auch immer wieder darauf hingewiesen, dass gerade im Bereich der sogenannten organisierten Kriminalität oder des Terrorismus erschwerend hinzukommt, dass durch die nach StPO und Polizeigesetzen vielfach bestehenden Parallelkompetenzen die Polizei faktisch erheblichen Einfluss darauf hat, inwieweit sie sich der Weisungsbefugnis der Staatsanwaltschaft tatsächlich unterwerfen

möchte. Derartige Diffusionen der Verantwortlichkeit sind verwaltungswissenschaftlich aber längst als eine von vielen Fehlerquellen identifiziert.

Ganz ähnlich verhält es sich meines Erachtens auch in den nicht wenigen sicherheitsrelevanten Fällen zwischen Polizei und Ordnungsbehörden. Auch hier ist die Polizei oftmals strukturell im Vorteil, etwa aufgrund der besseren Ressourcenausstattung, spezifischer Fachkenntnis im Bereich der Kriminalität und auch aufgrund der Anforderungen des Geheimschutzes, die auf der Ebene der unteren Verwaltungsbehörde oftmals nicht erfüllt werden. Das führt dann faktisch zu einer Sachherrschaft der Polizei kraft Information, obwohl die Verantwortung rechtlich eigentlich bei den Ordnungsbehörden angesiedelt ist. Im Ergebnis führt das alles dazu, dass die Polizei innerhalb der bundesrepublikanischen Sicherheitsarchitektur eine oftmals dominierende Stellung einnimmt. Also, die Polizei nimmt eine oftmals dominierende Stellung ein, die ihr rechtlich in dieser Form eigentlich gar nicht zugedacht ist.

Friktionen können auch zwischen den verschiedenen Polizeien entstehen, vor allem im Bundes-Länder-Verhältnis, insbesondere dort, wo Zuständigkeitsverteilungen im Ermessen der jeweiligen Behörden liegen - also jedenfalls faktisch im Ermessen. Es besteht auch stets die Gefahr, dass diese Fragen politisiert werden und damit durch sachfremde Aspekte überlagert. Man kann etwa nachvollziehen, dass die Übernahme der Ermittlungen zum NSU durch das BKA mehrfach an der falschen Rücksichtnahme auf echte oder auch nur angenommene Befindlichkeiten bei den jeweiligen Bundes- und Landesbehörden gescheitert ist.

Und zu Friktionen kann es eben schließlich auch gerade aufgrund der gesetzlichen Leitbilder kommen, namentlich eben im Verhältnis der Nachrichtendienste zu den übrigen Behörden. Hier liegt der zentrale Unterschied eben gerade darin, dass die Nachrichtendienste Informationen nicht als Mittel zur Durchführung von Einzelmaßnahmen sammeln, die ein Straf- oder Verwaltungsverfahren theoretisch irgendwann auch abschlie-



Nur zur dienstlichen Verwendung

Ben, sondern zur Strukturaufklärung, die der Sache nach letztlich niemals an ein Ende gelangen wird. Und das führt dazu, dass die Nachrichtendienste das reine Informationsinteresse naturgemäß höher gewichten als die übrigen Behörden, etwa in der Abwägung zwischen Quellenschutz und der Nutzung von Informationen zur Durchführung außenwirksamer Maßnahmen. Auf die problematische Rolle, die insbesondere § 23 Nummer 2 Bundesverfassungsschutzgesetz in diesem Zusammenhang spielt, ist jetzt bereits mehrfach hingewiesen worden.

Im Zuge der Aufklärung des Geschehens um den NSU ist immer und immer wieder deutlich geworden, wie groß der Widerstand bei den Verfassungsschutzbehörden gewesen ist, ihre Erkenntnisse gegenüber den Polizeien offenzulegen, und in welchem Umfang man offenbar bereit war, die extremistischen und regelmäßig auch strafbaren Umtriebe der akquirierten V-Leute zu dulden, soweit man meinte, diese weiter gewinnbringend abschöpfen zu können. Man könnte hier - frei nach Dwight D. Eisenhower - formulieren, dass man hier offenbar nach der Devise verfuhr: Es sind zwar Schweinehunde, aber es sind unsere Schweinehunde.

Der Schutz möglicher Opfer von Straftaten wurde dann aber - -

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Rusteberg, ich muss ein bisschen auf die Uhr achten.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Ich komme sofort zum Ende. - Also, der Schutz möglicher Opfer von Straftaten wurde dann aber geringer gewichtet als das Ziel der Strukturaufklärung und als das Mittel des Quellenschutzes. Gerade diese Funktion des Quellenschutzes ist eben etwas, was im Sicherheitsrecht leider Gefahr läuft, sich zu verselbstständigen, und die eigentlich rechtsstaatlichen Ziele der Strafverfolgung und des Rechtsgüterschutzes drohen aus dem Blick zu geraten. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank. - Dann kommen wir abschließend zu Herrn Professor Wolff.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Sehr geehrte Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses des 19. Bundestages! Vielen Dank für die Einladung. Ich würde gerne im Stakato die wichtigsten Dinge meiner schriftlichen Stellungnahme wiederholen anhand der von Ihnen gestellten Fragen.

Frage 1: Entwicklung der Grundlagen föderaler Sicherheitsarchitektur von 2011 zu 2017. Antwort: Acht Punkte sind zu nennen. Erstens. Die Entwicklungslinie seit 2001 wird fortgeführt. Zweitens. Es kommt zur Zunahme einer Regeldichte, immer mehr Gesetze. Drittens. Verdichtung der parlamentarischen Kontrolle. Viertens. Punktuelle Fortführung der Kompetenzen der Sicherheitsbehörden. Fünftens. Vorverlagerung der Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden und der Polizeibehörden. Sechstens. Vergrößerung der Schnittschnellen und Überschneidungsbereiche. Siebtens. Erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit in allen Formen. Achttens. Stärkung der Position des Bundes.

Frage 2: Begriff „Sicherheitsbehörden“ und „Ermittlungsbehörden“ und deren Verhältnis. Antwort: Ermittlungsbehörden: Behörden, die für die Verfolgung von Straftaten zuständig sind - Staatsanwaltschaften, Polizeien der Bund und der Länder, Zoll. Sicherheitsbehörden: Behörden, deren Kernaufgabe in dem Schutz hinreichend konkret umschriebener Schutzgüter besteht. Behörden: Polizeibehörden des Bundes und der Länder, Nachrichtendienste, BSI, Zoll, eventuell Vollzugsanstalten. Verhältnis zueinander muss man trennen zwischen Organisation und Befugnis. Organisation: teilweise erhebliche Überschneidung, ein Sowohl-als-auch. Bei den Befugnissen: klare Trennung, Entweder-oder.

Spiegelstrich 1: Abgrenzung der Aufgabenbereiche, speziell zum internationalen Terrorismus. Verkürzt gesprochen: Alle Ermittlungsbehörden und alle Sicherheitsbehörden sind zuständig.

Spiegelstrich 2: Informelle Formen der Zusammenarbeit. Antwort: seit 11. September 2001 eine grundsätzliche Wende. Es kam zu einer deutlichen Vertiefung der Zusammenarbeit.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Spiegelstrich 3: Analyse der Schnittstellen. Antwort: weitgehende Überschneidungen von Aufgaben und Befugnissen, weil der gleiche Sachverhalt gleichzeitig aus nachrichtendienstlicher, polizeilicher und strafrechtlicher Sicht relevant ist, und dann noch einmal gleichzeitig aus Bundes- und Landessicht.

Es bestehen faktisch so viele Schnittstellen, wie es Behörden gibt. Fünf Behörden beispielsweise bilden 14 Schnittstellen. Die rechtliche Regelung und die Kontrolle von Schnittstellen werfen wegen der Kompetenzordnung Schwierigkeiten auf. Die Frage ist immer: Wer ist für die Schnittstelle verantwortlich?

Vierter Spiegelstrich. Frage: Kompetenz des GBA. Antwort: §§ 74a, 120, 142a und 143 GVG. Es werden ausschließlich Zuständigkeiten und solche mit Eintrittsrecht unterschieden. Hier gab es eine erhebliche Stärkung der Bundeskompetenz.

Spiegelstrich fünf. Frage: Koordination des Zusammenschluss durchs BfV. Antwort: Hier gab es seit 2015 massive Kompetenzerweiterung. Der Bund geht an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Spiegelstrich sechs. Frage: GTAZ, GETZ. Antwort - verkürzt gesprochen -: Hinsichtlich der Effektivität der Gewährleistung der Sicherheitsaufgaben sind es segensreiche Erscheinungen. Aus rechtsstaatlicher Sicht sind es Sorgenkinder.

Spiegelstrich sieben: Informationsaustausch mit ausländischen Behörden. Dieser Bereich bildet das Herzstück der Terrorabwehr. Der Bereich ist durch hohe Vertraulichkeit geprägt. Die deutschen Sicherheitsbehörden bemühen sich, den Eindruck zu vermitteln, die ausländischen Partner seien über die in Deutschland in diesem Bereich geltende Transparenz verwundert. Das Bundesverfassungsgericht beschränkt den parlamentarischen Informationsanspruch hier massiv. Die Gerichte und der Gesetzgeber nehmen sich dieses Bereiches partiell, step by step, Schritt für Schritt an.

Frage 3. Frage: Veränderung der Rahmenbedingungen. Antwort: Bei generalisierender Betrachtung lässt sich sagen: kontrollierte und punktuelle Erweiterung vor allem im Bereich der Kooperation. Die Rahmenbedingungen werden grundsätzlich nur bei Anlass und nur Schritt für Schritt verändert. Bereiche der Veränderungen sind Eingriffsbefugnisse, Koordination, Kooperation, gemeinsame Dateien, Auslandsaufklärung, Kontrolle.

Spiegelstrich eins: Aufgabe und Befugnis. Bei den Aufgaben hat sich wenig geändert, bei den Befugnissen hat sich einiges geändert. Einzelheiten in der Stellungnahme.

Spiegelstrich zwei. Frage: Speicherung und Löschung. Antwort: In der Formulierung hat sich bei den Löschungspflichten einiges getan wegen der Änderung des Datenschutzes und wegen der Datenschutzreform. In der Sache ist es weitgehend stabil. Löschungspflichten besitzen einen zweischneidigen Charakter und sind daher weniger vorzugswürdig. Sperrpflichten sind vorzugswürdiger. Der schwierigste Punkt ist: Nach welcher Zeit ist zu sperren oder zu löschen, wenn unklar ist, ob die Behörde die Information noch brauchen wird? Hier gibt es keine absolute Richtigkeit. Die Terrorabwehr selbst scheint mit kurzfristigen Informationen grundsätzlich umgehen zu können.

Spiegelstrich drei: ATDG, gemeinsame Dateien. Antwort: erhebliche Ausweitung der Möglichkeiten auf rechtsstaatlich kontrolliertem Wege.

Spiegelstrich vier: V-Personen. Antwort: Dieser Bereich ist abgearbeitet, hat sich weitgehend erledigt. Es ist der Bereich, der am stärksten legislativ in der letzten Zeit durchdrungen wurde.

Spiegelstrich fünf. Frage: Rechte der Betroffenen. Antwort: Punktuelle Erweiterung der Rechte. Mittelbar hat sich getan: Besserstellung durch die verbesserte parlamentarische Kontrolle und durch bessere Datenschutzkontrolle. Es gab zudem eine erhebliche Veränderung der Praxis bei den Mitteilungspflichten. Die Sicherheitsbehörden teilen deutlich mehr mit als früher. Verbesse-



Nur zur dienstlichen Verwendung

rungen sind dennoch weiterhin möglich, beispielsweise Schadensersatzanspruch wegen immateriellen Schadens, Ausweitung und Nachschärfung der Befugnis BfDI, Wahrnehmung der Rechte des Betroffenen durch eine staatlich neutrale Instanz bei Vertraulichem in Ermittlungsbefugnissen.

Frage 4. Frage: Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Antwort: Die Informationspflicht ist deutlich überschaubarer und seltener, als man das abstrakt vermuten würde. Selbst wenn Pflichten bestehen, werden sie zudem durch § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz und vergleichbare Rechte eingeschränkt.

Informationspflichten zwischen den Verfassungsschutzbehörden sind stark ausgeprägt, § 6 Bundesverfassungsschutzgesetz. Vom Bundesamt für Verfassungsschutz zum BND: § 20. Vom BND zum BfV gibt es keine Pflicht; das sage ich schon seit Jahren; niemand glaubt mir. Polizei zum Verfassungsschutz: § 18 Bundesverfassungsschutzgesetz - Staatsspionage und gewalttätige Bestrebungen -, das ist okay. Polizei zum BND: nur zur Eigensicherung. Von den Nachrichtendiensten zur Polizei: nur bei Staatsschutzdelikten. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bedanke mich bei den Sachverständigen. Ich habe zur Frage gerade eben schon alles erklärt. Wir können also unmittelbar einsteigen. Ich habe zwar Fragen. Aber ich verzichte jetzt erst mal zugunsten der Fraktionen und wollte zum Zeitmanagement noch mal darauf hinweisen: Wir haben wie immer den Sachverständigen 18 Uhr avisiert. Das ist zwar jetzt nicht unbedingt Pflichttermin, aber ich sage es noch mal an alle: Es könnte sein, dass wir das halten. Bisher haben wir das geschafft.

Dann ist das Fragerecht bei der CDU/CSU-Fraktion. - Herr Amthor.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Meine Herren, herzlichen Dank für die guten Einführungen und für Ihre schriftlichen Ausarbeitungen, die uns eine Grundlage geben für viele Diskussionspunkte.

Ich würde jetzt einsteigen mit zwei Themen: erstens mit dem Stichwort „strafprozessuales Vorfeldrecht“ und dann noch mal zum Verfassungsrecht. Vielleicht zunächst kurzgehalten: Das Feld „strafprozessuales Vorfeldrecht“, Herr Bäcker, hatten Sie aufgezeigt in Kontrast zum Musterpolizeigesetz. Ich habe das gleichwohl insoweit gern gehört, als natürlich wir für ein Musterpolizeigesetz einerseits sind, aber der Idee eines strafprozessualen Vorfeldrechts natürlich auch einiges abgewinnen können.

Was spannend ist, ist die Frage der Abgrenzung, zumal Sie, Herr Gazeas, dort ja eine sehr kontrastierende Position vertreten haben. Das heißt, an der Stelle würde ich vielleicht, ehe wir zum Verfassungsrecht kommen, da von Ihnen beiden gerne noch mal hören: Was ist eigentlich für Sie das Abgrenzungskriterium zwischen dem strafprozessualen Vorfeldrecht und dem klassischen Gefahrenabwehrrecht, also in welchem Regelungsumfeld bewegen wir uns da, was ist das Abgrenzungskriterium für uns als Gesetzgeber? Es wird natürlich nicht ganz einfach sein, zu sagen: Alles das, was wir im Musterpolizeigesetz nicht geregelt kriegen, machen wir hier als Bundesgesetz. - Vielleicht Sie beide mit einer kurzen Replik, Herr Bäcker und Herr Gazeas.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Ich will versuchen, mich kurz zu halten, soweit es mir möglich ist. Trotzdem muss ich was zum Hintergrund dieser Sache sagen. Das Bundesverfassungsgericht hatte vor jetzt inzwischen 13 Jahren zu entscheiden über die Frage, ob die Polizeigesetze der Länder den Polizeibehörden Überwachungsmaßnahmen ermöglichen können mit dem Ziel, die Überwachungsergebnisse später einmal in Strafverfahren einzubringen. Das wurde damals als Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten bezeichnet und damals insbesondere im Kontext der organisierten Kriminalität diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu gesagt: Das geht eigentlich nicht. Denn auch die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung - also auch wenn ich zu einem Zeitpunkt ermittle, wo noch kein Tatverdacht besteht, wo vielleicht die Straftat sogar noch gar nicht begangen ist - ist entscheidend für die kompetenzrechtliche Zuordnung zum Strafverfahrensrecht, der Umstand, dass hier das Ziel



Nur zur dienstlichen Verwendung

ist, Erkenntnisse in die Strafverfolgung einzubringen. Deswegen ist damals die angegriffene landesgesetzliche Regelung gekippt worden.

Daraus folgt natürlich im Umkehrschluss, dass eben solche Vorfeldmaßnahmen mit dem Ziel der Strafverfolgung stattdessen der Bund regeln könnte; denn er hat ja, so das Bundesverfassungsgericht, eine entsprechende Regelungskompetenz, von der er allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat. Also, die geltende Strafprozessordnung sieht so etwas nicht vor.

Der entscheidende Unterschied zum Polizeirecht ist das Ziel der Maßnahme. Die Polizei handelt aufgrund der Polizeigesetze nicht mit dem Ziel, einmal eingetretene Schäden strafrechtlich abzuarbeiten, sondern mit dem Ziel, die Entstehung von Schäden zu verhindern. Im Unterschied dazu würde das strafprozessuale Vorfeldrecht dazu dienen, dass Erkenntnisse gewonnen werden, die später einmal in Strafverfahren genutzt werden sollen. Beides schließt natürlich nicht aus, dass man dann Informationen, die man einmal gewonnen hat, gewissermaßen umwidmen kann in den jeweils anderen Bereich. Das heißt, ich gewinne etwas präventiv-polizeilich zur Gefahrenabwehr, stelle dann fest, dass jetzt der Tatverdacht einer Straftat besteht, dann kann ich die gewonnenen Erkenntnisse prinzipiell auch strafprozessual nutzen. Umgekehrt wäre es genauso.

Was bemerkenswert ist, ist, dass nach meinem Eindruck von der polizeilichen Praxis relativ munter zwischen Strafprozessrecht und Polizeirecht als Rechtsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen hin- und hergesprungen wird. Die vom Bundesjustizministerium veröffentlichte Chronologie des Falles Amri scheint mir das zu zeigen. Da finden sich mal Überwachungsmaßnahmen auf präventiv-polizeilicher Grundlage, mal auf strafprozessualer Grundlage. Welche tieferen Rationalitäten dahinterstehen, was man auswählt, will ich gar nicht kommentieren in diesem Zusammenhang. Mir scheint aber klar, dass im Terrorismusbereich doch sehr oft zumindest letztlich das Ziel bestehen wird, irgendwann ein Strafverfahren durchzuführen wegen einer der zahlreichen Vorfeldtatbestände des Terrorismusstrafrechts, zu denen Herr Gazeas ja schon was

gesagt hat, sodass ich glaube, dass viele solcher Überwachungsmaßnahmen gegebenenfalls auch auf ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht gestützt werden könnten, wenn es denn existierte. Was anderes wäre natürlich, wenn wir es jetzt mit einer akuten Krisenlage zu tun haben. Es steht was unmittelbar bevor, und die Polizei handelt dann natürlich, um das Ereignis zu verhindern. Da ist sicherlich nach wie vor der Anwendungsbereich des Polizeirechts eröffnet.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht - um das ganz kurz noch abzuschließen -: Natürlich genießt das strafprozessuale Vorfeldrecht gegenüber dem Polizeirecht kein Privileg. Das heißt, die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung für polizeirechtliche Überwachungsermächtigungen aufgemacht hat, würde man hier übertragen müssen, und da würde man sicherlich sich auch mit Regelungsfragen auseinandersetzen müssen. Es wäre auch nicht mein Ziel, jetzt irgendwelche rechtlichen Bindungen der Polizei zu lockern auf diesem Weg. Ich wollte nur einen Weg aufzeigen, sozusagen in einem Regelungswerk aus einem Guss vom selben Gesetzgeber, möglicherweise auch unter Einbeziehung der Strafverfolgungsorgane, insbesondere der Staatsanwaltschaften, die ja im präventiv-polizeilichen Bereich draußen sind, hier vielleicht zu einer kohärenteren Lösung zu kommen, die das Ganze etwas klarer reguliert.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Amthor, meine Damen und Herren, das Modell, was Herr Professor Bäcker angesprochen hat, will ich nicht per se ablehnen oder gar verteufeln. Ich habe aber an der einen oder anderen Stelle als Strafrechtler, der ich bin, wenn Sie wollen, Bedenken, Berührungsängste und vielleicht auch Vorbehalte, und ich will Ihnen kurz erklären, woher diese rühren.

Ein strafprozessuales Vorfeldrecht würde ja bedeuten, dass der strafprozessuale Anfangsverdacht, den wir im Moment haben als Eingriffsschwelle, der als solcher schon sehr früh greift - § 152 der Strafprozessordnung sagt, zureichende tatsächliche Anhaltspunkte genügen, und in der Praxis wird er schon sehr, sehr früh angenommen



Nur zur dienstlichen Verwendung

men. Einen kleinen Unterschied muss man vielleicht machen beim Generalbundesanwalt, der dort stets zu Recht sehr genau hinschaut und auch die Frage des Anfangsverdachts in sogenannten Vorermittlungsverfahren, ARP-Verfahren, vorab prüft. Aber dem Grunde nach ist der strafprozessuale Anfangsverdacht schon ohnehin sehr gering und erlaubt eben strafprozessuale Eingriffsmaßnahmen, die durchaus auch eingriffsintensiv sein können, wie zum Beispiel eine Durchsuchung. Dafür reicht auch schon ein reiner strafprozessualer Anfangsverdacht. Wenn ich jetzt zeitlich in der Schwelle noch weiter nach vorne gehe, dann bin ich im Bereich der Vermutungen, wo man heute zu Recht sagt: Die genügen nicht für die Annahme eines Verdachtsgrades.

Ich habe das Modell von Herrn Professor Bäcker so verstanden, dass seine Idee aus dem kompetenzrechtlichen Gefüge kommt bzw. der Grund dieser Idee unser föderales Rechtssystem ist, dass man also sagt: Wir möchten - jetzt etwas böse formuliert - dem Bund diesen Bereich einheitlich und abschließend zuschreiben, damit nicht jedes Land machen kann, was es will. - Von der Idee her will ich das nicht ablehnen. Aber ich habe die Sorge, dass die Polizei dann eine, wenn Sie wollen, viel zu starke Position bekommt. Denn ich habe in meinem Eingangsstatement ja schon erwähnt: Die Staatsanwälte sind keine klassischen Personen, die für Gefahrenabwehr da sind. Das heißt, ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht geht in meinen Augen mit der Gefahr einher, dass die Rolle der Polizei noch viel weiter gestärkt wird. Im Moment ist sie ja in der sehr komfortablen Situation, selber zu entscheiden: Mache ich es über Polizeirecht oder StPO? Dann wäre sie es qua definitionem, weil sie die Behörde wäre, die mit den Ermittlungen beauftragt werden würde von der Staatsanwaltschaft.

Ich habe auch ein Problem damit, wenn die Erkenntnisse, die gewonnen werden aus diesem strafprozessualen Vorfeldrecht, wenn Sie wollen, vollständig dann in einem Strafverfahren verwendet werden können. Im Moment haben wir da ja einen Schutzmechanismus, der nicht optimal ist, in § 161 StPO, aber - da will vielleicht Herr Professor Bäcker noch was zu sagen im

Laufe der Anhörung - den muss man, meine ich, im Blick behalten.

Und vor allem muss man die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die bestehen, im Blick behalten. Nicht ohne Grund reicht der strafprozessuale Anfangsverdacht als solcher nicht aus, um alle Ermittlungsinstrumente der StPO zur Anwendung zu bringen. Grundrechtsintensivere, eingriffsintensivere Maßnahmen unterliegen auch höheren Verdachtsanforderungen, so die Telekommunikationsüberwachung, die zum Beispiel bestimmte Tatsachen erfordern nach § 100a, dasselbe eben bei der Onlinedurchsuchung und bei der Wohnraumdurchsuchung. Auch da sehe ich große Probleme, wie man das zusammenkriegen soll mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die damit einhergehen. So viel vielleicht zunächst dazu.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Vielen Dank Ihnen beiden für die Erläuterungen zu dem Komplex. - Ich würde beim Stichwort „Verfassungsrecht“ bleiben und Herrn Wolff noch mal befragen wollen. Vielen Dank, Sie haben das ja schon sehr komprimiert vorgetragen. Ich würde gerne noch in die Breite gehen bei im Wesentlichen zwei Themen. In der Frage, wenn wir darüber nachdenken: „Wie können wir Kompetenzen von Bundesbehörden oder Zuständigkeiten, Befugnisnormen ausweiten?“, würde ich gern das spezifizieren noch mal aus Ihrer Sicht im Hinblick auf zwei Behörden. Zum einen war jetzt schon in den Eingangsstatements die Frage andiskutiert worden: Weisungsrecht des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Da gibt es sehr viele praktische Notwendigkeiten, die wir sicherlich noch vertiefen werden. Mich würde da grundsätzlich, Herr Wolff, eine verfassungsrechtliche Einschätzung interessieren, ob und inwieweit und unter welchen Grenzen wir ein Weisungsrecht oder ein Direktionsrecht in irgendeiner Form des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber den Landesämtern gestalten könnten.

Gleiches vielleicht auch noch mit Blick auf eine weitere Bundesbehörde, mit Blick auf die Bundespolizei. Dazu haben wir an vielen Stellen immer wieder was gehört. Thomas de Maizière hat das ja in seinem Leitartikel, den er seinerzeit



Nur zur dienstlichen Verwendung

in der „FAZ“ veröffentlicht hat, deutlich gemacht. Er sagte, er würde sich wünschen, dass die Bundespolizei auch teilweise zu einer echten Polizei des Bundes werden würde. Herr Wolff, deswegen die Frage aus verfassungsrechtlicher Perspektive: Wo gäbe es Möglichkeiten, Zuständigkeiten der Bundespolizei zu erweitern, also direktionsrechtsspezifisch mit Blick aufs BfV und mögliche Zuständigkeitserweiterungen mit Blick auf die Bundespolizei?

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus

Wolff: Vielen Dank für die Fragen. - Zu Frage 1, Artikel 87, Zentralstellenfunktion des BfV: Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage noch nicht in einer Weise geäußert, dass wir eine Basis hätten, um darauf jetzt aus verfassungsrechtlicher Rechtsprechung antworten zu können. In der Literatur gehen die Meinungen relativ stark auseinander. Es ist deswegen leider keine verlässliche Antwort möglich in dem Bereich. Sicher ist, dass ein Weisungsrecht nicht geht, wenn die verfassungsfeindliche Bestrebung, um die es geht, sich nur auf ein Land beschränkt, weil ich ja die Zentralstellenfunktion herleiten muss. Wenn die Landesgrenzen überschritten sind, kann ich über die Koordinationsfunktion natürlich versuchen, eine Weisungsbefugnis zu machen. Ich wüsste nicht, weswegen man Ihnen jetzt sagen sollte, das sei offensichtlich verfassungsmissachtend, wenn Sie es versuchen, weil im Moment nichts dagegenspricht, es zu versuchen. Ob das Verfassungsgericht das akzeptieren wird? Ich würde denken, ja. Es ist eher wahrscheinlich. Aber es ist gegenwärtig wirklich keine verlässliche Grundlage möglich. Wenn es aber einen Grund dafür gibt, gerne.

Beim Zweiten - das ist eine eher leichtere Übung - gibt es nun auch verfassungsrechtliche Rechtsprechung - die war nun ganz deutlich -, die sagt, es soll keine einheitliche Bundespolizei geben. Schon der Name „Bundespolizei“ bereitet jemandem, der diese Verfassungsgerichtentscheidung gelesen hat, Bauchschmerzen.

Gibt es noch Zuständigkeiten, die wir der Bundespolizei zuweisen können? Ja, die gibt es in der Tat. Die Bundeswasserstraßen können Sie noch

zuweisen. Die sind im Moment nicht zugewiesen; die können Sie verfassungsrechtlich zuweisen. Sie würden mir damit allerdings eine meiner ständigen Hausarbeiten in der Übung im öffentlichen Recht kaputtmachen. Die stelle ich nämlich im Fünfjahresrhythmus, weil das komischerweise noch keiner gesehen hat. Ich weiß jetzt nicht, ob Ihnen das bei der Terrorismusbekämpfung so wahnsinnig hilft. Ansonsten müssen Sie an die Verfassung ran, wenn Sie das wirklich wollen, und dann gibt es natürlich Krieg mit den Ländern. Aber wenn Sie den Verfassungsänderungsweg nehmen, gerne.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Das vielleicht nur vertiefend. Also, das war auch gefragt, sozusagen de constitutione ferenda, also auch was Sie verfassungsändernd sich da vorstellen können, dass Sie da die Grenzlinie noch mal ziehen, also jetzt nicht nur einfachrechtlich.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus

Wolff: Entschuldigung, dann habe ich die Frage falsch verstanden. Das ist meine Schuld; entschuldigen Sie bitte. - Das ist eine ausgezeichnete Frage, und ich wäre ausgesprochen dankbar, wenn der Bund das machen würde. Denn das ist die ganze Krux, die wir hier haben und wegen der wir hier sitzen - auch der Entwurf von Herrn Bäcker, den ich persönlich für fernliegend halte -: Das Problem, dass wir das BfV ständig ausweiten, liegt doch daran, dass wir eigentlich über eine polizeiliche Befugnis und Aufgabe sprechen, für die die normale Vollzugspolizei der Länder nicht richtig ausgestattet ist, nicht richtig für ausgerichtet ist, andererseits der Bund diese Kompetenz nicht hat. Insofern ist der Artikel 73 Nummer 9a Grundgesetz in gewisser Form ein Segen. Wenn Sie das ausweiten würden im Rahmen des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität, indem Sie einfach die Sachbereiche, die erstens notwendig der Sache nach länderweise und übergreifend sind und bei denen zweitens eine polizeiliche Arbeit nachrichtendienstlich tätig wird, weil sie lang angefristet ist, weil es um vernetzte Sachen geht - - und wenn Sie es schaffen, das dem Bund zuzuweisen, dann hätten wir eine Sicherheitsarchitektur, die in meinen Augen ganz viele unserer Probleme, die wir gegenwärtig haben, wegschneiden würde, weil vieles wirklich



Nur zur dienstlichen Verwendung

nur kompetenziell zu erklären ist - viele Probleme, die wir hier auf Bundesebene diskutieren.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Professor Wolff, eine Anschlussfrage an die Frage von Herrn Amthor, mal jenseits der Wasserstraßen.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Schade.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Armin Schuster: Die Bundespolizei ist wahrscheinlich im Umgang mit ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Themen eine der geübtesten in Deutschland. Und es gibt ja schon einen konkreten Vorschlag, der Bezug hat zu unserem Thema. Wäre die Bundespolizei aufenthaltsrechtlich zuständig gewesen bei der Festnahme in Friedrichshafen, hätte sie nicht zuständigkeitshalber abgeben müssen. Da zitiere ich mal den Bundespolizeipräsidenten aus dem „Deutschlandfunk“: Wenn wir ihn hätten festnehmen oder halten dürfen in eigener Zuständigkeit, hätte der nie wieder außer in Richtung außerhalb Deutschlands - - wäre er auf freiem Fuß gewesen.

Er sagt: Wir haben eine ganz andere Prognoseentscheidung aufgrund unserer Potenzen, die wir haben im Bereich Passersatzbeschaffung etc. Wir hätten die Prognose gefällt. Diesen Passersatz kriegen wir. Und deswegen wäre er eingefahren.

Nun waren sie aber nicht zuständig. Warum? Weil der Zugriffsort nicht im 30-Kilometer-Bereich lag, sondern es 33 Kilometer oder irgend so etwas waren. Aber sie waren in einem originären Zuständigkeitsbereich. Und jetzt kommt ja die Idee, die immer wieder auftaucht: Warum kann man eigentlich die Bundespolizei aufenthaltsrechtlich nicht zuständig erklären in allen originären Aufgabenbereichen, die sie hat? Die Streife, die von Köln nach Frankfurt bahnpolizeilich unterwegs ist, ist aufenthaltsrechtlich komplett kompetent; aber sie darf nicht. Was halten Sie von dieser Idee?

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Also, ich habe über die Idee noch nicht

wirklich nachgedacht. Deswegen kann ich nur sagen: Im Moment halte ich sie für ziemlich gut. Verfassungsrechtlich begründet ging es ja darum, dass wir zunächst für diesen Bereich die Verwaltungskompetenz zum Bund zuweisen; denn die Polizeikompetenz folgt ja dann akzessorisch der Verwaltungskompetenz. Die ganzen Polizeibefugnisse, die der Bund weitgehend hat, sind ja akzessorische Verwaltungskompetenzbefugnisse für Bahn, Luftverkehr etc. Das heißt, wir müssten der Sache nach die dazugehörige Verwaltungskompetenz dem Bund zuschneiden.

Im Ausländerbereich haben Sie einen gewissen Grenzbezug, sodass Sie immer sagen können: „Ich habe einen gewissen sachlichen Bezug zum sowieso beim Bund Bestehenden“, wenn ich es richtig in Erinnerung habe. Ich bin im Moment jetzt nicht vorbereitet. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, ist ja auch im Ausländerrecht das einer der ganz wenigen Bereiche, wo einfachrechtlich dem Bund sogar eine Weisungsbefugnis zugelassen wird über Artikel 84 Absatz 5 Grundgesetz, wo Sie ja sonst ganz wenige Beispiele für finden, sodass das auch eine Andeutung, ein Gesichtspunkt ist, dass von der Sache her eine Bundeskompetenz nicht sehr fernliegend ist.

Wenn Sie denken, dass Sie mit der Zuweisung der Verwaltungskompetenz im Ausländerrecht an den Bund die hier anstehenden Probleme bewältigen würden, hielte ich das für eine ausgesprochen naheliegende Form, weil Sie durch einen sehr schmalen Schnitt in die Kompetenzordnung ein festgestelltes Problem lösen. Das halte ich grundsätzlich für ein vernünftiges Vorgehen.

Detlef Seif (CDU/CSU): Oh, wir haben noch zwei Minuten. - Ich komme noch mal zum Grund unserer Untersuchung zurück: Anis Amri, Anschlag Breitscheidplatz. Wir haben jetzt schon einige Aspekte gehört. Aber die Frage und Überlegung ist ja die: Ist die Zuständigkeitsverteilung zur Vermeidung und Verfolgung terroristischer Straftaten aus Ihrer Ansicht richtig getroffen? BKA-Gesetz sieht vor, dass das Bundeskriminalamt die Kompetenz hat, bei terroristischen Straftaten tätig zu werden; aber es bleibt immer die Zuständigkeit der Länder bestehen. Es ist Benehmen herzustellen. Da ist dann die Frage - die habe ich an



Nur zur dienstlichen Verwendung

den Herrn Maurer -: Müssen wir hier nicht nachjustieren?

Dann noch eine zweite Frage - vielleicht kriegen wir das noch hin - an den Professor Wolff zum GTAZ. Meinen Sie nicht, wir müssten da auch bezüglich der Strenge der Entscheidung des Informationsaustauschs und der Zuständigkeit einer Entscheidung, einer möglichen Weisung - wie auch immer die auszusehen hat, ob das jetzt der Bund macht, ob das ein Gremium ist - mehr Lenkung ins GTAZ reinbringen?

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Maurer.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Es wurde hier ein paarmal sehr schnell in den Raum gestellt, dass Polizei zwischen Gefahrenabwehrrecht und Strafprozessrecht springt. Dem muss ich eindeutig widersprechen. Sie werden in Ihren Untersuchungen zu den Ereignissen um Anis Amri zum Ergebnis kommen, was genau gelaufen ist zu dem Zeitpunkt. Fürs BKA kann ich Folgendes sagen: Entweder wir haben einen Vorgang, der die Verdachtslage so erhärtet, dass ein Staatsanwalt zuständig ist, dann wird der Staatsanwalt zuständig, und wir gehen nicht zurück in die Gefahrenabwehrrecht. Auch im Rahmen des Strafprozesses kann ich dann Gefahrenabwehr betreiben; das ist kein Problem.

Zur Frage: Wie sind Verfahren vom Bund an das Land zu übertragen, oder auf welche Art und Weise ist das zu übertragen? Ihnen ist bewusst, dass das BKA selbst keine Gefährder hat, selbst keine Gefährderbearbeitung mit konkreten Personen durchführt; das ist immer Länderangelegenheit. Wenn jetzt eine Situation entsteht, die verschiedene Länder berührt, wäre es oder ist es Aufgabe, in einer Erörterung zwischen Bund und Ländern eine Entscheidung herbeizuführen, ob jemand bereit ist, die Federführung zu übernehmen. Das Gleiche gilt für strafprozessuale Maßnahmen. Wenn man im Zusammenhang mit einem Straftäter feststellt, dass in drei oder vier Bundesländern strafprozessuale Verfahren anhängig sind und in einem vierten Bundesland ein Gefahrenabwehrvorgang anhängig ist, dann bedeutet das nicht, dass man springt, sondern man

muss Einvernehmen herbeiführen, wer nun die Federführung haben soll.

Es mag sein, dass dort eine Lücke in der Konstruktion des GTAZ liegt, dass man Mechanismen definieren muss, um diese Entscheidungen schneller herbeizuführen. Nur, man darf natürlich von dem GTAZ auch nicht zu viel erwarten. Das GTAZ ist ein Zusammenschluss von entsandten Personen aus 16 Bundesländern. Das ist kein Zusammenschluss dieser Informationssituation dieser Bundesländer oder der gesamten Ressourcensituation dieser Bundesländer. Das heißt, es muss sichergestellt sein, dass unabhängig von einer Erörterung im GTAZ alle bestehenden Verpflichtungen der Informationsübermittlung eingehalten werden. Benehmen kann hergestellt werden.

Noch mal zur Frage „Verhältnis Staatsanwaltschaft/Polizei“. Seit dem 11.09. war immer ein Staatsanwalt des Generalbundesanwaltes im BKA angesiedelt, weil man festgestellt hat: Bei allen Möglichkeiten, ARP-Verfahren oder sonstige Dinge durchzuführen, kann die tägliche Diskussion, der tägliche Austausch nicht ersetzt werden. Diese Erfahrung seit dem 11.09. hat dazu geführt, dass der Generalbundesanwalt permanent im GTAZ angesiedelt ist. Das bedeutet, die Frage, ob ein Sachverhalt polizeirechtlich oder gefahrenabwehrrechtlich zu interpretieren ist, trifft die Polizei nicht allein. Der Generalbundesanwalt hat alle Informationen, die ihn in die Lage versetzen, diese Entscheidung zu treffen. Das führt bei mir dazu: Ich komme zu dem Ergebnis, alle denkbaren Vorkehrungen vor dem Hintergrund der föderalen Situation sind ergriffen. Die Frage ist, wie man in konkreten Situationen handelt. Aber ein Benehmen und ein Einvernehmen sind herstellbar.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Professor Wolff, Sie merken sich bitte Ihre Antwort, weil ich das jetzt nicht strapazieren darf. Wir haben jetzt bei der Union weit überschritten. Deswegen wechselt jetzt das Fragerecht, und wir beginnen nachher wieder mit Ihnen. Das Fragerecht wechselt zur AfD, zu Herrn Seitz.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank. - Sehr geehrte Herren Sachverständige, vielen Dank für Ihr Erscheinen und die vorbereiteten schriftlichen Ausführungen.

Zunächst eine Frage an den Herrn Professor Bäcker. Ihre Idee, ein strafprozessuales Vorfeldrecht zu schaffen, beseitigt ja nicht die Kompetenz der Länder im Polizeirecht. Das heißt, wir hätten dann eine weitere Situation von Zuständigkeiten und Befugnissen, die sich überlagern. Da habe ich jetzt die Frage: Schaffen wir da nicht neue Probleme? Einerseits ist natürlich das gewünschte Ziel, eine Zuständigkeit auf Bundesebene zu schaffen. Aber umgekehrt haben wir weiterhin Eingriffsbefugnisse und Zuständigkeiten, die sich überlagern und die natürlich auch dazu führen können, dass jeder denkt: Das wird der andere schon machen. - Wie stehen Sie dazu?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Vielen Dank. - Das Problem besteht. Ich glaube, dass es lösbar ist. Es setzt allerdings natürlich guten Willen bei den Ländern voraus. Wenn man diesen Gedanken verfolgt und nicht für fernliegend hält, dann müsste man sich natürlich überlegen, dass man dadurch dann Regelungen in den Polizeigesetzen, die es im Moment gibt, die darauf ausgerichtet sind, relativ langfristige Überwachungen durchzuführen aufgrund von personenbezogenen oder personenorientierten Gefährdungsprognosen, eigentlich zurückbauen müsste. Also, für die wäre eigentlich wenig Raum. Das Polizeirecht würde sozusagen im Gegenzug zurückzuführen sein auf seine eher klassische Funktion einer relativ zeitlich begrenzten, punktuellen Intervention in schadensträchtigen Situationen.

Also, wenn man das so ein bisschen platt formuliert: Es gibt die Perspektive auf eine gefährliche Situation. Das ist das klassische polizeiliche Handlungsfeld: die konkrete Gefahr. Da droht etwas schiefzulaufen im Einzelfall. Das, was wir beobachten können in der Entwicklung des Polizeirechts in praktisch allen Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, ist, dass mehr und mehr eine Perspektive hinzutritt, die den Fokus auf schadensträchtige Personen richtet, auf

Gefährder oder wie immer Sie die nennen wollen. Das ist eine Entwicklung, die letztlich daraus erklärlich wird, dass die Strafprozessordnung hier eben keine Maßgaben hergibt, dass man aber gleichzeitig in bestimmten Kriminalitätsfeldern das Bedürfnis sieht - aus teilweise unterschiedlichen Gründen -, vor dem Anfangsverdacht einer Straftat und auch vor der konkreten Gefahr tätig zu werden und großflächige Informationen über schadensträchtige Strukturen zu gewinnen.

Die Frage ist: Wo verorten wir dieses Bedürfnis, wenn wir es überhaupt akzeptieren? Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem BKAG-Urteil relativ deutlich gemacht, dass es das prinzipiell akzeptiert. Ich glaube, wenn wir das eben bundesrechtlich regeln würden, dann würde man darauf setzen müssen, dass die Länder dann ihrerseits davon Abstand nehmen, noch mal parallel Regelungen zu schaffen. Dann würde sich diese Komplexität auch wieder auflösen. Wenn Sie von dem Worst-Case-Szenario ausgehen, dass die Länder alle ihre Polizeigesetze so lassen, wie sie sind, und gleichzeitig der Bund noch etwas dazu packt, dann ist wahrscheinlich wenig gewonnen damit.

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank. - Das Gegenstück auf polizeilicher Ebene zu dem Vorfeldbereich ist wohl der Begriff der drohenden Gefahr, wo wir natürlich auch die Eingriffsschwelle zeitlich nach vorne verlagern und auch inhaltlich die Eingriffsschwelle absenken. Wie muss ich mir das praktisch vorstellen? Ist das so eine Art, dass dann aus dem Gefahrenverdacht die Gefahrenvermutung wird? Herr Dreksler und Herr Maurer, Sie beide kommen aus dem polizeilichen Bereich. Wie muss man sich das in der praktischen Anwendung dann vorstellen? Denn es geht ja letztendlich darum, in diesen Vorfeldbereich hineinzukommen, aber eben auf polizeilicher Ebene.

Sachverständiger Otto Dreksler: Der Begriff der drohenden Gefahr ist ein neues Instrument - das ist richtig -, und dieses Instrument reiht sich ein in eine Vielzahl von rund, ich sage mal, so 50 unterschiedlichen Gefahrenbegriffen, die wir in der Strafprozessordnung haben, in den Polizeigesetzen und im Ordnungsrecht. Den Gefahrverdacht



Nur zur dienstlichen Verwendung

und die sogenannten Gefahrenforschungseingriffe gab es schon seit eh und je. Die Bundesgerichte, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit, haben sich an diesen Begriffen - Gefahrverdacht, Gefahrenforschungseingriffe - im Zusammenhang mit der Bewertung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit richtig abgearbeitet. Insofern ist das nichts Neues.

Nun wird dieser Begriff etabliert in den Polizeigesetzen, zumindest in dem bayerischen Polizeigesetz. Zum Musterentwurf der Polizeigesetze ist nur so viel zu sagen: Da geht noch gar nichts weiter. Dieses liegt noch auf Eis. Da hat sich noch nichts entwickelt, noch gar nichts. Bayern ist das einzige Land, welches sich in dieser Richtung geöffnet hat.

Nun gut: Was ist das, die drohende Gefahr? Wir kennen eigentlich die Legaldefinition im Polizeirecht der konkreten Gefahr. Das hat nie ausgereicht. Von daher war es der Gefahrverdacht, und da rede ich jetzt mal ganz konkret aus einem Beispielfall: Wir haben die erste Demonstration am 1. Mai mit 20 000 Teilnehmern, darunter vielleicht so an die 2 000 potenzielle Störer, darunter vermummte Personen, gesicherte polizeiliche Aufklärungsergebnisse, und wir wissen polizeilich aus Erfahrungswissen heraus - denn das Polizeirecht ist eine Erfahrungswissenschaft, nichts anderes -, dass es zwangsläufig bei einem ungestörten Verlauf zu Schäden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung kommt. Das hat sich also über Jahrzehnte so bestätigt. Aber nun muss ein Stück mehr Rechtssicherheit her.

Zu dem Begriff des Gefahrverdachts sage ich aus meiner Einschätzung - es gibt da auch noch keine hinlängliche wissenschaftliche Bewertung des Begriffs, Rechtsprechung sowieso noch gar nicht -, dass das in der Tat etwas Vorgelagertes ist, was vor der konkreten Gefahr liegt und was in etwa gleichzusetzen ist mit dem klassischen Begriff des Gefahrverdachts und den Gefahrenforschungseingriffen.

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Die Änderung des BKA-Gesetzes und die Einführung des § 5 -

Zuständigkeit für Gefahrenabwehr - hängen mit den praktischen Erfahrungen zusammen, dass es in der Vergangenheit Informationen gab, die hinreichend waren, von einer Gefahrensituation auszugehen, dass es dann aber keine Situation gab, die ausgereicht hätte, den Verdacht so weit zu konkretisieren, dass ein strafprozessuales Verfahren eingeleitet wurde. Das wäre per se noch kein Problem, weil es ja immer ein Bundesland gibt, das für die Gefahrenabwehr zuständig ist. Die praktische Erfahrung hat aber gezeigt, dass die verschiedenen Bundesländer, die betroffen waren, im Zweifelsfalle eher frühzeitig zugegriffen haben. Dadurch haben sie zwar die Situation unmittelbar geklärt, haben aber nicht dafür gesorgt, dass festgestellt werden konnte: Hat diese Gefahr tatsächlich bestanden? Gibt es Mittäter? Gibt es ähnliche Situationen?

Das hat dazu geführt, dass der Gesetzgeber zu der Auffassung gekommen ist, das BKA brauche, da nicht alle Bundesländer gleichermaßen mit Ressourcen ausgestattet sind, da nicht alle den gleichen langen Atem haben können, eine derartige Zuständigkeit. Ein konkreter Fall war: Es reist jemand, der noch nicht einmal ganz konkretisiert ist, über Holland mit der Bahn nach Deutschland ein. Dann sind vier oder fünf Bundesländer zuständig gewesen. Jedes Bundesland hätte im Rahmen seiner Situation eine Überbrückungssituation herbeiführen können, nur das BKA hätte nichts machen können und hätte auch keine Konzepte entwickeln können, wie man mit diesen Dingen umgeht.

Das bedeutet: Die gesamte Beschäftigung mit den sogenannten Gefährdern, mit den relevanten Personen, fußt auf der Annahme, dass die Information, die vorliegt, nicht ausreichend ist, einen Verdacht zu begründen und dadurch strafprozessuale Maßnahmen durchzuführen, dass aber die Hinweise und die Tatsachen so stark sind, dass ein Wegsehen nicht möglich ist. Deswegen die Beschäftigung im Rahmen der jeweiligen Polizeigesetze und auch des BKA-Gesetzes.

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Seitz, Sie sind schon über Ihre Redezeit hinaus; insofern müssen Sie bis zur nächsten Fragerunde warten.

Ich darf jetzt Herrn Professor Dr. Gärditz in unseren Reihen begrüßen. Da Sie ein ganz erfahrener Sachverständiger im Deutschen Bundestag sind, unterstelle ich, dass Sie sich gut an meine früheren Belehrungen erinnern. Das haben Sie schon so oft gehört, dass ich davon einmal ausgehe.

Ich frage mit Blick auf die Fraktionen, vor allem die FDP, die als Nächstes dran ist: Wenn Sie nichts dagegen haben, könnten wir Herrn Gärditz ein Eingangsstatement von sieben Minuten zugestehen.

(Benjamin Strasser (FDP):
Wir sind damit einverstanden!)

Wir haben vereinbart, Herr Professor Gärditz, dass wir ein Einführungsstatement von sieben Minuten von jedem Sachverständigen erbeten. Wenn Sie das jetzt so schnell können, würde ich starten; wenn Sie sagen, wir sollen Ihnen noch ein wenig Zeit geben, dann lasse ich die FDP erst fragen.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz:
Herr Vorsitzender, ich kann gerne starten.

Vorsitzender Armin Schuster: Okay, also sofort. Wir bedanken uns.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Das kann ich gerne machen. - Ganz herzlichen Dank. Ich bitte um Nachsicht. Ich hatte schon einen anderen parlamentarischen Termin, über den sich dieser Termin geschoben hat. Deswegen bin ich erst später hier.

Vielen Dank, sehr geehrte Abgeordnete, für die Gelegenheit, hier als Sachverständiger Stellung nehmen zu dürfen. Ich fasse ein paar zentrale Thesen meines - wie bei allen ausführlich gehaltenen - Papieres zusammen. Es war eine ganze Reihe von Fragen, die eigentlich eine sehr komplexe Sicherheitsarchitektur betreffen.

Mit Blick auf den Terrorismus haben wir eine ganze Palette von sehr unterschiedlichen Sicherheitsbehörden, die in Bund und Ländern zu dessen Bekämpfung zur Verfügung stehen. Im Wesentlichen lassen sich diese in drei Elemente sortieren: Wir haben Polizeibehörden, wir haben Strafverfolgungsbehörden, wir haben Nachrichtendienste, die letzten Endes schon im Vorfeld von Gefahr und Anfangsverdacht mit vielen Befugnissen ansetzen können. Wenn Sie die föderale Kompetenzarchitektur insgesamt in den Blick nehmen, fällt auf, dass sie im Bereich Sicherheit extrem verworren ist. Namentlich besteht eine ganze Palette an sehr unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten, die nicht immer voneinander abzugrenzen sind, sondern die auch viele Parallelitäten aufweisen. Das liegt zum Beispiel daran, dass bei dem Verdacht einer Straftat in der Regel auch die Gefahr von weiteren Fortsetzungsstraftaten besteht, dass ein Nachrichtendienst, der im Vorfeld beginnt, Aufklärung zu betreiben, natürlich mit seiner Aufgabe noch nicht am Ende ist, wenn wir das Stadium einer Gefahr erreicht haben, sondern parallel dazu vielleicht weitere nachrichtendienstliche Aufklärung betreiben kann. Die Vielfalt der mit Terrorismus verbundenen Straftaten führt auch dazu, dass sehr unterschiedliche Akteure jeweils auf Bundesländer-Ebene tätig werden können.

Das ganze föderale Geflecht wird zusammengehalten von, ich sage mal, Regelungen vor allem der Informationsübermittlung, des Datentransfers von einem Verfahren in ein anderes, von einer Behörde an eine andere. Diese Regelungen sind oftmals eher unübersichtlich gestrickt, sind bisweilen durch Verweisungsketten noch unübersichtlicher gemacht, sind aber von essenzieller Bedeutung für den gesamten Bereich der Gefahrenabwehr. Dass es zu Missverständnissen kommt, dass vielleicht in dem einen oder anderen Bereich angesichts der Verflechtung und Komplexität Fehler entstehen, ist sicherlich nachvollziehbar. Die Einzelheiten der Rechtslage können Sie der schriftlichen Stellungnahme entnehmen; ich will hier ein paar Aspekte einführend nur erwähnen: Was sollte man bei all dem nicht vergessen, wenn man über die föderale Sicherheitsarchitektur redet?



Nur zur dienstlichen Verwendung

Der eine Aspekt: Zentrales Element der deutschen Sicherheitsverfassung ist, dass wir von einer klaren Trennung von inneren und äußeren Gefahren ausgehen. Wir haben unsere Kompetenzen so gestrickt - Artikel 73 I Nummer 10 Grundgesetz -, dass für das Bundeskriminalamt im Bereich der Terrorismusbekämpfung, für die polizeiliche Zusammenarbeit, aber auch für den Verfassungsschutz klassische inlandsbezogene Kompetenzen gelten. Den Bundesnachrichtendienst stützen wir zum Beispiel auf die auswärtigen Angelegenheiten, Artikel 73 I Nummer 1 Grundgesetz.

Das Szenario, mit dem Sie sich hier zu beschäftigen haben, ist aber eines, das weitgehend exterritorialisiert ist. Terrorismus ist heute ein internationales Phänomen, das grenzüberschreitend stattfindet. Eine Lokalisierung von Risiken spezifisch im Inland oder im Ausland lässt sich - das haben alle Fälle gezeigt - schwer vornehmen. Das ist eine Schwierigkeit, mit der das geltende Recht in seiner binären Grundstruktur noch sehr unvollkommen umgeht.

Das andere - das ist vielleicht viel wichtiger als die Fragmentierung unserer föderalen Sicherheitsarchitektur - ist der gesellschaftliche, soziale, technische Wandel. Mit dem, was Polizeibehörden oder Nachrichtendienste an technischer Aufklärung etwa vor 25 Jahren betrieben haben - Telefonüberwachung und vielleicht Postkontrolle -, bekam man die meisten Formen der Kommunikation in den Griff, konnte aufklären; die Möglichkeiten, auszuweichen, waren begrenzt. Sehen Sie sich die heutige Kommunikation an, dann stellen Sie fest, dass die Behörden mit einer Flut von Kommunikation konfrontiert sind, überwiegend verschlüsselt, in großem Maße schwer zu beherrschen. Es gibt knapp 4 000 Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen in Deutschland, die Sie nutzen können, Dienstleistungen, die auf dem Internet aufsetzen und die deswegen in wesentlich schwierigerem Maße überhaupt einem Kontrollzugriff unterworfen sind.

Wenn Sie sich also im Rahmen dieser Ausschussarbeit Gedanken über die künftige Fortentwick-

lung unserer Sicherheitsarchitektur machen, dürfen Sie nicht aus dem Blick verlieren, dass Rechtsgrundlagen, die wir vor 20 oder 30 Jahren oder auch nur vor 10 Jahren geschaffen haben, heute etwas ganz anderes bedeuten. Viele der Sachverständigen haben einen großen Katalog formuliert, welche Gesetzesänderungen es in den letzten Jahren gegeben hat. Das sieht auf den ersten Blick viel aus und wird oftmals als ein sukzessiver Zuwachs an Ermittlungskompetenz interpretiert. Wenn Sie die realen Wirkungen berücksichtigen, das, was man mit diesen Kompetenzen praktisch machen kann, stellen Sie eher einen Verlust an Aufklärungspotenzial bei den Sicherheitsbehörden fest. Das Ganze wird nur teilkompensiert, indem man Personal aufstockt und hektische Aktivität entfaltet. Das Fehlerisiko steigt.

Deswegen würde ich - vielleicht als Schlussstatement - sagen: Wenn Sie über die Fortentwicklung der Sicherheitsarchitektur sprechen, sollte man nicht vergessen, die Befugnisnormen spezifischer auf die Aufgaben zuzuschneiden, und sollte den Realbereich, den Sie in den Griff bekommen wollen, nicht aus dem Blick verlieren. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank, Herr Professor Gärditz. - Dann sind wir beim Frage-recht der FDP-Fraktion.

Benjamin Strasser (FDP): Vielen Dank. - Ich würde in dieser Fragerunde gerne mit Herrn Fromm beginnen. Herr Fromm, Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme ja auch mit dem Thema GTAZ beschäftigt. Das Thema GTAZ-Reform beschäftigt auch uns als Parlament. Da wäre ich für ein paar Hinweise aus der Praxis von Ihnen als früherem Verfassungsschutzpräsidenten sehr dankbar.

Die erste Frage, retrospektiv betrachtet: Gibt es denn aus Sicht der Sicherheitsbehörden in der Weihnachtszeit, in der Zeit kurz vor Weihnachten eine besondere Bedrohungslage, oder sind die Bedrohungslagen das ganze Jahr über ähnlich? Und ganz konkret, auch nach dem 11. September: Hat man sich mit dem Szenario „islamistisch mo-



Nur zur dienstlichen Verwendung

tivierter Anschlag auf einen der Weihnachtsmärkte“ beschäftigt? War das in Ihrer Zeit Thema im GTAZ?

Sachverständiger Heinz Fromm: Der Ursprung der Befürchtung, dass auf Weihnachtsmärkte Anschläge verübt werden könnten, liegt weit zurück. Im Jahr 2000, also vor dem 11.09.2001, hat es in Frankfurt die Vorbereitung eines Anschlags auf den Weihnachtsmarkt in Straßburg gegeben. Das war damals, lange vor Installierung des GTAZ, eine Angelegenheit, die das Bundesamt für Verfassungsschutz beschäftigt hat. Diese Vorbereitungen konnten Ende 2000 aufgeklärt werden. Ich kann mich noch genau erinnern, am ersten Weihnachtstag 2000 wurde die Polizei informiert. So war das damals üblich: Der Nachrichtendienst hat versucht, etwas aufzuklären - in dem Fall sogar mit Erfolg -, und die Polizei hat dann die notwendigen Maßnahmen ergriffen. Die Vorbereitung konnte gestoppt werden. Die Täter sind dann eine Weile später zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden, weil sich alles, was damals festgestellt worden ist, bestätigt hat.

Daraus resultierte natürlich eine entsprechende Berichterstattung in den Medien. Das Stichwort „Anschläge auf Weihnachtsmarkt“ war in aller Munde. Das wiederholte sich jedes Jahr in der Berichterstattung bzw. in irgendwelchen Vermutungen in Zeitungen, dass möglicherweise Anschläge dort begangen werden könnten.

Das hat sich dann in Berlin leider realisiert, allerdings sehr viel später. Ich würde da überhaupt keinen Zusammenhang sehen. Die Bewertung über die Jahre hin bis 2016 war ja so, dass zu befürchten war, dass auf Großveranstaltungen, dass auf Menschenansammlungen jeglicher Art Anschläge verübt werden könnten, sodass das Spezifikum Weihnachtsmarkt, jedenfalls aus der Sicht der Sicherheitsbehörden, nichts Besonderes war, sondern etwas mit der Historie, wenn Sie so wollen, zu tun hat. Dass sich das dann hier in Berlin so realisiert hat, konnte man nicht erwarten, bzw. es war nicht anzunehmen, dass man sagt: Jetzt muss aber endlich mal etwas auf einem Weihnachtsmarkt passieren. - So war das nicht.

Benjamin Strasser (FDP): Vielleicht darf ich da noch mal einsteigen; denn das sehe ich etwas anders. Es gibt eine Gefährdungsbeurteilung aus dem Jahr 2012, Weihnachtsmärkte betreffend. Der damalige Bundesinnenminister selber, Thomas de Maizière, wird eine Woche vor dem Anschlag von mehreren Anwesenden im BMI zitiert: Wenn die Weihnachtsmärkte schließen und es keinen Anschlag gab, mache ich drei Kreuze. - Das deutet eher darauf hin, dass das in den Behörden durchaus ein Thema war.

Da frage ich mich - ich weiß, Sie tun sich schwer, jetzt Ministeraussagen zu bewerten, aber ich will das anders intonieren -: Wenn ich im Gemeinsamen Terrorabwehrzentrum einen islamistischen Gefährder sieben Mal im Laufe des Jahres auf der Tagesordnung zum Thema mache, die Behörden sich über diesen austauschen und er ausgerechnet im November 2016 endgültig von der Tagesordnung genommen wird, ist es schon ein bisschen komisch, wenn es wohl durchaus Angst in den Behörden gibt, da könnte irgendwo etwas passieren. Die Frage: Gibt es irgendeinen objektiv nachvollziehbaren Grund - Fristenablauf, datenschutzrechtliche Hemmnisse innerhalb des GTAZ -, der nachvollziehbar macht, dass man Amri von der Tagesordnung genommen hat? Können Sie uns da etwas berichten?

Sachverständiger Heinz Fromm: Es tut mir leid, dazu kann ich Ihnen nichts sagen, weil ich an diesen Vorgängen nicht mehr beteiligt war. Aber ich will noch einmal betonen: Die Befürchtung war stets, dass es durch islamistische Terroristen Anschläge geben könnte auf größere Veranstaltungen, auf Menschenansammlungen - nicht speziell auf Weihnachtsmärkte, aber natürlich auch, zumal diese zum selben Zeitpunkt flächendeckend stattgefunden haben. Von daher kann ich gut nachvollziehen, dass jemand bei einer solchen Besprechung gesagt hat: Wir sind froh, wenn das vorbei ist und es ist nichts passiert. - Aber daraus den Schluss zu ziehen, man hätte annehmen können, dass im Jahr 2016 ein Anschlag auf den Weihnachtsmarkt passiert, das, glaube ich, wäre sehr gewagt.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Benjamin Strasser (FDP): Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, dass von einer Institutionalisierung des GTAZ eher abzuraten sei. Da würde mich interessieren, weshalb Sie zu diesem Schluss kommen. Ihr Amtsnachfolger Herr Maaßen hatte gesagt, der Fall Amri sei nur ein Polizeifall gewesen, der Verfassungsschutz sei nur am Rande damit beschäftigt gewesen. Wenn ich mir vorstelle, das BfV sitzt mit Polizeibehörden an einem Tisch, redet über Herrn Amri, dann frage ich mich: Wann ist denn die Situation, dass aus einem Polizeifall ein Verfassungsschutzfall wird? Bräuchten wir da nicht klare Vorgaben, eine rechtliche Grundlage, dass Behörden sagen: „Okay, jetzt wird eine Relevanzschwelle überschritten, und wir vom BfV sind jetzt dafür zuständig“? Weshalb kommen Sie zu einem anderen Schluss?

Sachverständiger Heinz Fromm: Ich sage - ich habe versucht, das kurz zu begründen -, das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum ist eine Plattform, auf der Informationen ausgetauscht werden - nicht mehr, aber auch nicht weniger. Dieses Verfahren hat sich aus meiner Sicht, und ich glaube, ich stehe da nicht alleine, durchaus bewährt. Wenn ich hergehe und eine solche Plattform - oder wie Sie das immer nennen wollen - institutionalisiere, dann schaffe ich eine neue Einheit, die mit anderen Einheiten, anderen Behörden zu kommunizieren hat. Daher bekommen Sie eine Fülle zusätzlicher Schnittstellen, die Sie jetzt nicht haben. Es gibt keine Zuständigkeitslücken. Die Behörden sind und bleiben jeweils für Ihren Bereich zuständig.

Diese zuständigen Behörden kommen zusammen, und jeder trägt das, was er weiß und was er bewertet, vor. Wenn jemand kommt und sagt - ich kenne den Sachverhalt nicht so genau; wie gesagt, ich war nicht beteiligt -: „Wir haben hier einen Kleinkriminellen, der mit Drogen handelt, der sich aber möglicherweise auch in der islamistischen Szene bewegt“, dann kommt es darauf an, wie die Darstellung genau aussieht und ob dann eine Behörde, etwa das BfV oder ein Landesamt für Verfassungsschutz, sagt: Das sind Dinge, die unsere Zuständigkeit auslösen. - Wenn ich meinen Nachfolger richtig verstanden habe, hat er erklärt: Solche Sachverhalte dieser Qualität

sind uns damals nicht bekannt geworden im Zusammenhang mit dem GTAZ. - Das GTAZ sozusagen in Haftung zu nehmen, dass bestimmte Informationen nicht geflossen sind, ist, glaube ich, ein Fehlschluss oder ein falscher Gedanke. Es ist eine Gelegenheit geschaffen worden, schneller und intensiver zu kommunizieren, als das ohne diese Plattform möglich wäre, weil dann im Einzelfall nach den entsprechenden Vorschriften Informationen ausgetauscht würden.

Um das, wenn ich die Gelegenheit schon habe, gleich zu sagen: Ich kann, jedenfalls aus meiner heutigen Sicht und auch aus meiner damaligen Kenntnis, nicht sehen, worin die besondere Qualität der Zusammenarbeit dort liegen soll. Es gelten alle Vorschriften, was die Informationsübermittlung angeht. Es ist eine bloße Vermutung - jedenfalls kommt es mir so vor -, dass hier eine neue Qualität geschaffen worden sei, die einer Rechtsgrundlage bedürfe. Das kann ich so, bisher jedenfalls, nicht erkennen. Das bedürfte noch einer zusätzlichen konkreteren Begründung derjenigen, die dieser Meinung sind.

Vorsitzender Armin Schuster: Dann wechselt das Fragerecht jetzt zur SPD.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Herren Sachverständigen. - Ich möchte, bevor wir auf die Sachebene zurückkehren, einen Aufschlag von Herrn Professor Gärditz aufnehmen und vielleicht ein bisschen retournieren. Am Ende Ihrer Ausarbeitung, Herr Professor Gärditz, gehen Sie die verschiedenen Möglichkeiten der Kontrollinstanzen für die Sicherheitsbehörden durch. Der Höhepunkt Ihrer Aufzählung sind die Instanzen der parlamentarischen Kontrolle und der G-10-Kommission. Dann sagen Sie in Ihrer Gesamtbetrachtung am Schluss - ich zitiere -:

Eine Gesamtbetrachtung zeigt, dass es an einer breiten Palette an Kontrollstrukturen ... nicht fehlt. Eher lässt sich ein „Overkill“ durch zahlreiche unterschiedliche Parallelzugriffe feststellen, der zur Unübersichtlichkeit führt und Verantwortlichkeiten für eine wirksame Kontrolle verunklart.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Jetzt sind wir in diesem Gremium Teil dieses „Overkills“. Insofern möchte ich schon die Gelegenheit nutzen, Sie zu fragen, wie Sie sich eine wirksame Kontrolle ohne „Overkill“ vorstellen.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Unmittelbare Antwort?

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Ja, danach frage ich dann weiter, auch andere Sachverständige.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz:

Herr Dr. Felgentreu, das ist natürlich eine Zuspitzung, aber man sieht es in der Tat bei der Kontrolle, dass wir sehr viele verschiedene Kontroll Ebenen parallel haben, die selbstverständlich alle ihre legitimen vernünftigen Kontrollbedürfnisse haben. Wenn Sie sich in die Rolle der betroffenen Behörden versetzen - das wissen alle, die so etwas mal gemacht haben -, dann bekommt man mit, dass man natürlich mit einer Flut von Anfragen, von Auskunftsansprüchen aus sehr unterschiedlichen Richtungen konfrontiert ist, die man auch alle befriedigen muss. Dass dieses, ich sage mal, Wechselspiel von sehr unterschiedlichen Kontrollinteressen die Arbeit nicht nur erleichtert, und zwar auch für die Kontrolleure nicht unbedingt erleichtert, scheint mir auf der Hand zu liegen. Die Gegenstände der Kontrolle sind ja im Wesentlichen immer gleich; jedenfalls haben sie relativ große Überschneidungen. Warum wir so viele Kontrollgremien haben, liegt eigentlich nicht daran, dass sich das Objekt der Kontrolle ändert, sondern dass sich die Legitimationsmechanismen, für was ich kontrolliere, ändern.

Vor diesem Hintergrund gibt es für jedes dieser Kontrollmedien zwingende Gründe: Individualrechtsschutz, verfassungsrechtlich garantiert, daran wollen wir auch hoffentlich nichts ändern. Untersuchungsausschüsse, verfassungsrechtlich garantiert, brauchen wir, um eine effektive parlamentarische Kontrolle herzustellen. Dann haben wir das Parlamentarische Kontrollgremium, inzwischen auch verfassungsrechtlich garantiert. Ich würde nur sagen: Es gibt daneben Kontrollstrukturen, die durch das Bundesverfassungsgericht erfunden worden sind, etwa eine exzessive

Datenschutzkontrolle als weiteres Kompensationselement; darüber kommen wir auch nicht hinweg. Deswegen will ich keine Remedur empfehlen, in dem Sinne Kontrolle abzubauen. Sie werden keinen Parameter finden, den Sie streichen können. Ich würde aber dafür plädieren, die divergenten Kontrollaufgaben stärker zu koordinieren, um sich wechselseitig die Arbeit zu erleichtern. Das geht auch im föderalen Verhältnis, was im Mittelpunkt dieses Untersuchungsausschusses stehen soll. Mit dem Fall Anis Amri beschäftigen sich zum Beispiel momentan drei Untersuchungsausschüsse, die allesamt legitime Anfragen haben, die sich aber, was etwa den Geheimenschutz angeht, was die Organisation der Aufklärungsarbeit angeht, möglicherweise hierbei wechselseitig behindern.

Wenn Sie im Ergebnis dieser Untersuchung zu der Auffassung kommen - das war Zielrichtung meines Einwands in dieser Sachverständigenstellungnahme -, Kontrollstrukturen hätten versagt, dann sollten Sie nicht darüber nachdenken, noch weitere Akteure einzuführen oder die Kontrolle noch komplexer auszugestalten, sondern sollten lieber die vorhandenen Kontrollinstanzen effektiver machen und gucken, wo in den Arbeitsabläufen etwas schiefgelaufen ist, wo die Koordination der Kontrollstrukturen versagt hat. Ich würde es für eine dreiste Behauptung halten, wenn jemand sagt, wir hätten zu wenige Kontrollinstrumente, um die Sicherheitsbehörden in die demokratische Verantwortlichkeit zu bringen. Nein, wir haben diese Instrumente, und zwar in einer Fülle mit sehr vielen Überschneidungsbereichen, die wir erst einmal organisatorisch in den Griff kriegen müssen.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Vielen Dank. - Das führt mich dann zurück zum Thema GTAZ und zu Herrn Fromm. Sie beschreiben es ja als ein Problem, dass die Verbindungsbeamten im GTAZ nicht ohne Rücksprache mit ihrer Heimatbehörde entscheiden können, und regen selber an, ein Weisungsrecht einzuführen, das möglicherweise eine größere Verbindlichkeit erzeugen kann, zumindest in dringlichen Einzelfällen. Reichen nach Ihrer Meinung die bisherigen Möglichkeiten des Selbsteintritts nicht aus? Wie sollte so ein



Nur zur dienstlichen Verwendung

Weisungsrecht dann ganz konkret ausgestaltet werden?

Sachverständiger Heinz Fromm: Die Erfahrung zeigt, dass es im Bereich des Verfassungsschutzes Fälle gibt, bei denen eine schnelle Umsetzung von Maßnahmen, die zur Überwachung und zur Aufklärung notwendig erscheinen, daran scheitert, dass man sich zunächst einmal verständigen muss. Ich teile die Auffassung von Herrn Maurer, dass das im Prinzip eine gute Sache ist, wenn man mit anderen über solche Dinge spricht, sie überzeugen muss - das hat dann oft bessere Ergebnisse, als wenn man nur alleine nachdenkt -, aber in Situationen, wo es sehr schnell gehen muss - solche Situationen gibt es gelegentlich -, kommt es darauf an, die bei den einzelnen Behörden vorhandenen Ressourcen - ich glaube, das habe ich auch kurz erwähnt - zu nutzen und nicht Rücksicht nehmen zu müssen auf Prioritäten, die anderwärts gesetzt werden. Das heißt, dass an einer Stelle die Möglichkeit bestehen muss, sehr schnell, sehr effektiv bestimmte Dinge konzentriert anzugehen. Darum geht es.

Das sind vermutlich nicht sehr viele Fälle. Das sind Einzelfälle. Aber ein Einzelfall, der zu einem großen Schaden führt, genügt, um solche Fragen überhaupt zu stellen. Deswegen denke ich, dass es sozusagen als Vorsorge gut wäre, wenn ein solches Instrument vorhanden wäre.

Was die Ausgestaltung angeht, ist natürlich klar, dass nicht etwa der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, wie vorhin jemand erwähnt hat, ein Land anweisen kann. Das scheint mir verfassungsrechtlich auf so kurzem Wege nicht möglich zu sein, zumal wenn man bedenkt, dass einige Landesbehörden für Verfassungsschutz Bestandteile von Ministerien sind. Dann müsste ja der Leiter einer Landesoberbehörde dem Innenminister eines Landes eine Weisung erteilen. Das geht schon gar nicht. Deswegen ist auch das, was heute im § 7 Bundesverfassungsschutzgesetz steht, bezogen auf den jeweiligen Bundesminister bzw. auf die Landesministerien. Also im Fall eines Staatsnotstandes muss die Bundesregierung sogar solche Weisungen erteilen.

Man könnte aber - auch darauf habe ich hingewiesen - auf eine ganz alte Vorschrift zurückgehen, die es so nicht mehr gibt, nämlich aus dem ersten Verfassungsschutzgesetz von 1950, in dem ein solches administratives Weisungsrecht zugunsten des Bundesinnenministers vorhanden war. Man könnte also daran denken - ich spinne den Faden mal ein bisschen weiter; das müsste man alles sehr genau prüfen -, dass das Bundesinnenministerium oder in dessen Auftrag, mit dessen Zustimmung dann der Leiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz entsprechende gezielte Weisungen in eng begrenzten Fällen geben könnte. Das wäre aus meiner Sicht eine Vorkehrung, die dazu führen könnte, dass schnelles, effektives Handeln in gegebenen Fällen möglich ist. Ich habe das sehr vorsichtig formuliert, wenn Sie das gelesen haben: Man könnte das erwägen. - Ich will das auch nicht sozusagen als den Punkt darstellen, von dem entscheidend abhängt, ob Terrorismusbekämpfung in Deutschland erfolgreich ist oder nicht; aber es könnte ein zusätzliches Instrument zur Verbesserung sein.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Wir haben ja heute schon Möglichkeiten. Zum Beispiel kann die polizeiliche Zuständigkeit, meine ich, für so einen Fall wie den von Anis Amri - - Zumindest steht hier in diesem Untersuchungsausschuss zur Diskussion, ob nicht das BKA hätte eintreten und die Zuständigkeit an sich ziehen können. Reicht das nicht bisher aus? Brauchen wir etwas, was über das, was es bisher an Möglichkeiten gibt, Zuständigkeiten klarer zu machen, hinausgeht?

Sachverständiger Heinz Fromm: Natürlich ist das Instrumentarium, das es jetzt gibt, zumal ja § 5 Verfassungsschutzgesetz geändert worden ist und das BfV die Möglichkeit hat, bei militantem Extremismus auch selbst tätig zu werden, aus meiner Sicht vernünftig, richtig und wird in der Zukunft möglicherweise auch genutzt werden. Das muss man abwarten, inwieweit das notwendig ist. Aber man muss sehen, dass im Föderalismus eine Behörde allein zwar handeln kann, aber vielleicht nicht so handeln kann, wie es wünschenswert wäre. Das heißt, wenn ich einen Vorgang habe, der sich im Bundesland X abspielt, das Bundesland X aber nicht in der Lage ist, schnell zu entscheiden bzw. die vorhandenen



Nur zur dienstlichen Verwendung

Kräfte da einzusetzen, wo es meiner Meinung nach notwendig ist, dann würde ein Weisungsrecht helfen, die Kräfte stärker zu konzentrieren. Ich will noch einmal sagen: Das ist nicht der zentrale Punkt; aber es könnte ein Instrument sein, das dazu geeignet ist, die Wirksamkeit der vorhandenen Möglichkeiten zu stärken - mehr nicht.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Sie raten aber gleichzeitig davon ab, das GTAZ selber als eine eigenständige Institution zu konzipieren. Könnten Sie vielleicht noch einmal begründen, warum Sie das nicht für eine gute Idee halten?

Sachverständiger Heinz Fromm: Wenn das eine eigenständige Institution werden sollte, mit der ja auch geforderten Rechtsgrundlage, dann würde das bedeuten, es gäbe eine Behördenleitung, es gäbe Strukturen. Und die Frage würde sich dann zunächst mal stellen: Was wären die Befugnisse dieser neuen Institution? Hätte sie auch Weisungsbefugnisse? Gegenüber wem: gegenüber den Bundesbehörden, gegenüber den Landesbehörden? Das wären alles offene Fragen, die zunächst mal geklärt werden müssten. Ich sehe nicht bei dem doch erkennbaren Erfolg, den diese Plattform, diese Gelegenheit, diese Kommunikationsplattform gezeigt hat, dass hier wesentliche Verbesserungen erreicht würden.

Das, was man prüfen muss, ist: Hat diese Zusammenarbeit auf dieser Plattform eine Qualität erreicht, die es erforderlich macht, da eine Rechtsgrundlage zu schaffen, dass ausgetauscht wird in dieser Dichte? Darüber muss man sicher reden. Ich bin nicht der Meinung, dass das erforderlich ist, aber gut; das müsste man noch mal genauer prüfen und sehen, ob tatsächlich eine solche Qualität, eine Qualitätssteigerung oder -änderung, erreicht worden ist, die das notwendig macht. Ich denke, nein. Die Gelegenheit sollte weiter bestehen, sich dort auszutauschen im Rahmen der Vorschriften, die es gibt für die Übermittlung von personenbezogenen Informationen zwischen Nachrichtendiensten und Polizei.

Im Übrigen, um das auch noch mal zu sagen - auch das habe ich versucht kurz darzustellen -: Es gibt einen nachrichtendienstlichen Teil, in

dem gearbeitet wird, in dem natürlich sehr viel mehr ausgetauscht und gemeinsam bewertet werden kann, und es gibt einen polizeilichen Teil. In beiden Teilen wird gute Arbeit geleistet. Das, was in der Verbindung dann entsteht, glaube ich, hat auch durchaus einen Mehrwert geschaffen. Ich habe versucht, diesen Fall Albakr aus Sachsen kurz als Beispiel anzuführen.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Felgentreu, das war großzügig.

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Ich darf nicht mehr? - Okay.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragerecht wechselt dann zur Fraktion Die Linke. Frau Renner.

Martina Renner (DIE LINKE): Ich hoffe, auch zwei, drei Fragen unterzubekommen. - Herr Maurer, ich beginne mit Ihnen. Sie waren ja seit Anfang der 1980er-Jahre in verschiedenen Leitungspositionen des BKA tätig. Deswegen nehme ich an, dass Sie ein Papier aus dem Jahr 1997 kennen, in dem das BKA schwere Vorwürfe in Richtung BfV adressiert hat. Im Kern heißt es dort, die Ursache für die Probleme sei die zunehmende Divergenz zwischen Verfassungsschutzoperationen und exekutiven Maßnahmen, und aus Quellschutzgründen würden Informationen des Verfassungsschutzes an die Polizei erst so spät weitergeleitet werden, dass Aktionen nicht mehr verhindert werden können. Dieses Papier ist unter dem Stichwort „Brandstifter-Papier“ ja auch in die Medien eingegangen.

Nun mit Blick zurück: Bestehen diese Probleme fort? Sie beschreiben ja hier die Situation von Ermittlungsmaßnahmen im Bereich des Rechtsterrorismus oder militanten Neonazismus. Und das wäre die erste Frage: Bestehen sie fort?

Zum Zweiten: In der jetzigen Situation im Bereich des dschihadistischen Terrorismus, gibt es dort Unterschiede zu den Befunden, die damals getätigt wurden, im Vergleich zu den verschiedenen Phänomenbereichen?



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Jürgen Maurer: Erstens. Ich kenne das Papier.

Martina Renner (DIE LINKE): Davon bin ich ausgegangen.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Ohne jetzt wirklich abschließend einzuschätzen, ob das 100 Prozent zutreffend war: Die Tendenz, die sich in diesem Papier widerspiegelt, ist eine Tendenz, die ich dann auch ab Anfang der 2000er-Jahre erlebt hatte. Das habe ich vorhin versucht so ein bisschen verklausuliert darzustellen; unterschiedliche Sozialisation: Ein Polizist, so wie ich das wahrgenommen habe, ist einer, der versucht, seine Information so schnell wie möglich an viele andere Partner zu bringen, damit jeder etwas von dieser Information hat. - Zu dem Zeitpunkt damals war das sicherlich nicht die Grundhaltung, ob jetzt begründet oder unbegründet, von nachrichtendienstlichen Situationen.

Alles, was Sie später sehen, also auch dieses Papier, hat natürlich eine Rolle in der Diskussion 2004 gespielt. Alle krisenhaften Situationen, die eingetreten sind, sind analysiert worden und haben zu veränderten Verhaltensweisen geführt. Sie haben heute eine deutlich größere Chance, festzustellen, was 2016 in der Bundesrepublik passiert ist, als wir sie im Jahr 2000 hatten, als wir diese ganzen Dinge organisiert haben. Was Sie haben, ist: Sie haben jetzt schon die Information, dass sich ein Gremium sieben Mal mit einer bestimmten Person beschäftigt hat. Sie haben Möglichkeiten, festzustellen, in welchen verschiedenen Dateien diese Informationen verarbeitet wurden. Sie haben die Möglichkeit, festzustellen, was wann warum entschieden wurde oder nicht entschieden wurde.

Eindeutig sind bestimmte Regelungen, die getroffen wurden im Zusammenhang mit dem GTAZ und die getroffen wurden im Zusammenhang mit RED und ATD, mit der Zielrichtung getroffen worden, die Bereitschaft zu einem intensiveren Austausch zu fördern - inklusive der verdeckten Speicherung in diesen von mir genannten Dateien -, damit zumindest im Nachgang überprüfbar ist, zu welchem Zeitpunkt welche Organisation Reaktionsmöglichkeiten gehabt hätte. Mein

Plädoyer ist eigentlich folgendes: Bevor über Veränderungen des GTAZ gesprochen wird, sollte man eine weitgehende Analyse durchgeführt haben, um festzustellen: Was waren denn die Probleme?

Aus der Außensicht sehe ich kein Controlling-Problem; ich sehe allenfalls ein Handlungsproblem. Aber die Frage ist: Zu welchem Zeitpunkt kann der Generalbundesanwalt sein Evokationsrecht ausüben? Der Generalbundesanwalt war an den Diskussionen um Anis Amri beteiligt. Er kam nicht zu dem Ergebnis, dass das ein Verfahren für den Generalbundesanwalt ist. 2004 haben wir diskutiert genau diesen Fall. Wir haben diskutiert: Was müssen wir tun bei der Konstruktion des GTAZ? Wir haben uns zwei Jahre lang - wörtlich: zwei Jahre lang - mit einer Person beschäftigt, haben alle rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft, sind zu dem Ergebnis gekommen: Es gibt keine Spielräume mehr; wir haben keine Ansätze mehr. - Und zwei Wochen später passiert der Anschlag, und der Täter war diese Person.

Unsere Position zum damaligen Zeitpunkt war - und das wird man ja feststellen, ob das durchgehalten wurde oder eingehalten wurde -, sauberst zu dokumentieren, was wann die Gründe für welches Verhalten waren. Mehr kann man in so einer Situation dann nicht machen. Man wird dann feststellen, ob die Entscheidungen richtig waren oder falsch. Aber selbst wenn man das festgestellt hat, hat man noch nicht festgestellt, ob sie vorwerfbar sind, ob man nicht zu diesen Entscheidungen kommen musste oder kommen konnte.

Die Konstruktion des GTAZ ist letztlich eine Reaktion auf das Schreiben von 1997, was Sie angeführt haben, dass diese Option nicht besteht. Jeder im GTAZ im konkreten Fall hatte die Möglichkeit, über alle verfügbaren Informationen, die im gesamten Sicherheitsbereich verfügbar sind, auch selbst zu verfügen. Das ist die Situation.

Martina Renner (DIE LINKE): Dürfte ich eine Nachfrage an Dr. Gazeas stellen? - Sie haben ja dafür plädiert, dass wir auch spezifische Kontrollbefugnisse mit Blick auf das GTAZ benötigen. Da denken wir als Abgeordnete natürlich in



Nur zur dienstlichen Verwendung

erster Linie an parlamentarische Kontrollrechte. Aber wenn es zu Interessenkonflikten seitens der Geheimdienste und Strafverfolgungsbehörde kommt, spielt ja auch möglicherweise die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht eine Rolle, eben nicht nur die parlamentarische Kontrolle. Könnten Sie etwas dazu sagen, wie die Kontrolle im GTAZ derzeit organisiert ist, durch wen, was die Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht angeht, und vor allem, was eben auch gegebenenfalls dann die Kenntnisaufnahme von solchen Interessenkonflikten angeht, damit man an der einen oder anderen Stelle mit dem Weisungsrecht aus dem Ministerium entsprechend interveniert? Gibt es überhaupt so etwas wie eine Kontrolle seitens des BMI?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Frau Renner, vielleicht vorneweg, weil Sie eben die Frage so fokussiert haben, ob ich weiß, wie die Kontrolle im GTAZ aussieht: Ich bin ja kein Angehöriger der Behörden. Deswegen kann ich Ihnen das nur aus meiner Außensicht und anhand der entsprechenden Bewertung, die ich vornehme, sagen. - Das nur der guten Ordnung halber als Anmerkung vorneweg.

Das GTAZ ist ja keine eigenständige Behörde. Deswegen gibt es keine eigenständige Dienst- und Fachaufsicht. Wenn ich also im GTAZ als Angehöriger des BKA ein Problem zum Beispiel habe mit einem Angehörigen des BfV, dann würde das genauso formal gelöst werden müssen, wie wenn man nicht zusammen an einem Tisch sitzt, sondern telefoniert oder schreibt von Wiesbaden nach Köln, notfalls eben über den entsprechenden Dienstweg, der über das Ministerium dann läuft. Eine einheitliche Dienst- und Fachaufsicht gibt es nicht.

Die Kontrolle ist allerdings ein Punkt, der auch mich natürlich interessiert und bei dem sich bei mir einige Fragezeichen ergeben, nämlich Kontrolle dahin gehend, ob die Arbeit gegenwärtig der Rechtmäßigkeit des Datenaustauschs und einer effizienten und effektiven Kontrolle innerhalb des GTAZ unterliegt. Ich habe da ein Stück weit meine Zweifel.

Ein anderer Punkt, den Sie angesprochen haben, war das Controlling. Da würde ich differenzieren. Unter Kontrolle verstehe ich die Kontrolle der Tätigkeit der Behörde. Controlling ist für mich, wenn Sie so wollen, eine Sicherstellung, dass die Kooperationsform innerhalb des GTAZ effektiv läuft. Um es vielleicht mit etwas einfacheren Worten zu beschreiben: Das GTAZ ist in meinen Augen, wenn Sie so wollen, ein großes Projekt, was dort beschrieben wird, hat aber keinen Projektleiter. Es gibt also keine Person, die dafür allein verantwortlich zeichnet, sicherzustellen, dass das Projekt vorangetrieben wird. Informationen werden zusammengetragen in den täglichen entsprechenden Arbeitsgruppen, aber weil die Verantwortlichkeit bei jeder Behörde selbst bleibt, gibt es keinen, der, wenn Sie so wollen, sagen kann: Wir haben hier eine Frist gesetzt, dass du, BND, den ausländischen Nachrichtendienst bitte bis nächste Woche befragst, ob es dazu Erkenntnisse gibt. Du bist dieser Aufgabe nicht nachgekommen. - Es bleibt immer in der eigenständigen Verantwortung.

Ein ganz klein wenig hat sich, wenn ich das richtig erkannt habe, jetzt in Reaktion auf den Anschlag am Breitscheidplatz strukturell geändert. Aber das ist sicherlich etwas, was Sie hier im Ausschuss noch aufarbeiten werden. Aber wir haben da, glaube ich, auch einen Punkt, wo es sich lohnt, genauer hineinzuschauen, wie das GTAZ arbeitet. Und dann kommen natürlich Fragen auf wie die, ob es Sinn macht, über ein Weisungsrecht nachzudenken, aber auch, ob es Sinn macht, hier einer Behörde, wenn Sie so wollen, den Hut aufzusetzen und damit auch die Verantwortlichkeit für die geordnete und strukturierte Arbeit im GTAZ zu geben.

Martina Renner (DIE LINKE): Herr Rusteberg, da würde sich für mich eine Frage anschließen. Herr Maurer hat ja so idealtypisch dargestellt, welche Konsequenzen gezogen wurden und dass wir jetzt mit dem GTAZ eine Plattform haben, wo alle beteiligten Behörden die Informationen gleichermaßen einspeisen, und dass damit dann auch Transparenz hergestellt ist. Ist es denn tatsächlich so, dass seitens der Verfassungsschutzbehörden alle Informationen über den Einsatz von menschlichen und technischen Quellen, die



Nur zur dienstlichen Verwendung

es zu Vorgängen gibt, zu denen das GTAZ sich austauscht, in dieses Informationsportal eingespeist werden? Oder gibt es nicht auch weiterhin das Zurückhalten von Informationen, weil man eben einer anderen - wie sagten Sie vorhin? - Philosophie, einer anderen Sozialisation folgt, die eben heißt: „Ich behalte das erst mal lieber für mich, weil ich Nachrichtengewinnung vor Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung setze?“ Also, ist das nicht eine sehr idealtypische Vorstellung, dass dort gleichermaßen von allen Seiten eingespeist wird? Das wäre meine Frage.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Mir geht es ähnlich. Mangels Einsicht in die tatsächliche Tätigkeit dieses Gremiums kann ich Ihnen das, sozusagen die Tatsachenumstände, nicht beantworten. Aber ich gebe hier eben den Verweis darauf, dass die Übertragungsregeln grundsätzlich genauso gelten und damit natürlich grundsätzlich auch die Möglichkeit besteht, Informationen nicht weiterzugeben. Das Problem gerade des § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz stellt sich natürlich auch in diesem Umfang. Man muss ja auch sehen, dass auf diese V-Leute-Datei, die da innerhalb der Verfassungsschutzbehörden auf den Weg gebracht worden ist, zum Beispiel die Polizei meines Wissens keinen Zugriff hat und sich auch nicht dran beteiligt. Ich könnte jetzt höchstens so sagen: Aus meiner Sicht besteht kein Grund zu der Annahme, dass auf einmal all die Informationen, die bislang nicht geflossen sind, nun dort freigiebig geteilt werden.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragerecht wechselt dann zur Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank, meine Herren, für die interessanten Stellungnahmen und Ihren Impact auf unsere Überlegungen im Vorfeld. Ein bisschen ist es ja so, dass wir uns erst mit den Akten auseinandersetzen werden und gucken werden, wo tatsächlich die Probleme gelegen haben. Aber trotzdem ist es sehr interessant, im Vorfeld schon mal über die Architektur zu sprechen und darüber nachzudenken.

Herr Professor Bäcker, ich möchte bei Ihnen anfangen, weil es ja jetzt um die Frage geht: Weisungsrecht des BKA so ein bisschen versus Weisungsrecht des Bundesamts für Verfassungsschutz. Sie betonen eher das des BKA. Da würde ich gerne wissen, warum und was dafürspricht.

Gleich darangehängt die Frage nach dem GTAZ und die Frage - Sie haben das vorhin so schön formuliert -: Das GTAZ ist ohne Rechtsgrundlage verfassungsrechtlich nicht tragfähig. - Die Frage ist: Kann es überhaupt vernünftig arbeiten? Denn ich verstehe das so, dass selbst bei dem Behördenzeugnis von Amri innerhalb des GTAZ legeriert wurde, woher die Informationen kommen. Ja, das wurde ja anders deklariert, woher die Informationen kamen. Da fragt man sich: Wenn in dieser Behörde, die keine richtige Behörde ist, lauter einzelne Behörden am Tisch sitzen, die sich gegenseitig nicht final über den Weg trauen, was ist dann eigentlich los?

Der Kern, über den wir hier ja reden, ist, dass bei Anis Amri von 50 Warnlampen, die auf der Tastatur irgendwie brennen können, 60 gebrannt haben - in sehr unterschiedlichen Ecken. Jetzt findet man hier und da noch V-Leute, und alle haben so ein bisschen Ahnung. Aber wenn man das zusammenträgt, dann entsteht ein Bild, dass Anis Amri jemand war, der brandgefährlich war, von dem man von Anfang an wusste, dass er gefährlich ist, der ganz konkret gesagt hat, er wolle Anschläge begehen - am Ende war er Imam in der Fussilet-Moschee, wenn das stimmt, was gestern in der Zeitung stand -, der mit Waffen posiert hat, der gesagt hat: „Ich kann Waffen beschaffen“, der zu den schlimmsten IS-Leuten in Libyen Kontakt hatte. All das wussten deutsche Behörden, und irgendwie kam es nicht zueinander. Deswegen die Frage: Wie kann ich rechtlich gewährleisten, dass wir nicht durch diese Vielzahl von Behörden und V-Leuten - und keiner traut irgendjemandem über den Weg - noch mal ein solches Fiasko erleben?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Ich möchte jetzt natürlich von Bewertungen des Falls Amri gerne Abstand nehmen; den müssen Sie bewerten. Die Informationen: Ich kenne das, was öffentlich verfügbar ist. Ich habe mich informiert



Nur zur dienstlichen Verwendung

über das, was die anderen Untersuchungsausschüsse bisher publiziert haben, aber auch da fehlt mir die Innensicht.

Was kann das Recht gewährleisten in diesem Zusammenhang? Ich glaube, es ist ganz klar: Es gibt hier Faktoren, die sind rechtlich nicht zu gewährleisten. So etwas wie Behördenkulturen, unterschiedliche Vorstellungen von der eigenen Aufgabe und auch so etwas wie Vertrauen, das sind sicherlich Faktoren, die das Recht so nicht schaffen kann. Es kann höchstens Strukturen begünstigen, die Hindernisse für einen sinnvollen Informationsaustausch möglicherweise beseitigen. Vom Prinzip her finde ich deswegen die Idee des GTAZ außerordentlich einleuchtend, dass die Leute sich regelmäßig an den Tisch setzen und auf diese Weise sich kennenlernen, Vertrauen zueinander fassen können, auf diese Weise auch in die Lage versetzt werden, gemeinsames Wissen zu bilden.

Der andere Aspekt ist, dass man das natürlich in einer Weise auch tun muss, die rechtlich tragfähig ist und die grundrechtlichen Anforderungen genügt. Das sehe ich beim GTAZ in seiner derzeitigen Situation nicht, weil ich glaube, dass das, was im GTAZ passiert, sich über die Regelungen über Datenübermittlungen, die ja als Grundlage benutzt werden, nicht wirklich abbilden lässt. Es geht hier nicht um punktuelle Übermittlungsvorgänge, auf die diese Regelungen zugeschnitten sind, sondern es geht eben darum - das wurde auch von den Praktikern eindrücklich geschildert -, neues Wissen zu generieren aus Informationsbeständen, die erst mal dezentral sind, um etwas zusammenzufügen, was so vielleicht keiner eigentlich hätte tun können. Da sehe ich ein besonderes grundrechtliches Risiko. Das lässt sich abschirmen durch entsprechende Regelungen, die voraussetzen müssen, dass dafür ein ausreichender Anlass besteht, dass das auf bestimmte herausgehobene Gefährdungsfelder beschränkt ist und dass eben auch eine wirksame Kontrolle sichergestellt ist. - Das ist der eine Aspekt.

Dadurch entsteht auch nicht zwingend eine neue Behörde; dafür braucht man auch keine Leitung des GTAZ oder so. Wir haben andere Formen intensiver behördlicher Zusammenarbeit, zum

Beispiel die gemeinsamen Dateien, die geregelt sind in den Fachgesetzen der dateiführenden Behörden, ohne dass man jetzt dafür eine neue Struktur schaffen müsste. Die Regulierung des GTAZ ist sicherlich etwas komplexer, aber auch nicht so unmachbar, denke ich, wie das hier dargestellt worden ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage: Was mache ich denn, wenn die sich trotzdem nicht vertrauen und wenn es da trotzdem zu Missstimmungen kommt oder wenn man das Gefühl hat, da kommt was nicht rüber, was rüberkommen müsste? Herr Gazeas hat zu Recht geschildert: Da gelten eigentlich erst mal die allgemeinen Hierarchien, und da gelten die normalen Regelungen. - Das führt dazu, dass keiner wirklich erzwingen kann, dass was passiert. Wenn man das möchte - ich weiß überhaupt nicht, ob man das will; aber es könnte natürlich ein denkbare Ergebnis der Ausschussarbeit sein -, dann müsste man regulatorisch zuschlagen und müsste irgendwie einen Mechanismus in den einschlägigen Gesetzen installieren - wahrscheinlich also im BKA-Gesetz und Bundesverfassungsschutzgesetz -, der es ermöglicht, gegebenenfalls auch verbindlich Informationen zu verlangen und einen Informationsfluss zu gewährleisten. Das halte ich verfassungsrechtlich für machbar. Ob es sicherheitspolitisch sinnvoll ist oder nicht, kann ich nicht wirklich beurteilen. Ich glaube, dass dazu die Ausschussarbeit hoffentlich Erkenntnisse gewinnen kann.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Im Rahmen einer Berichtspflicht wäre das dann oder eines Weisungsrechts?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Im Extremfall im Rahmen eines Weisungsrechts. Ich könnte mir auch, wenn man sich anguckt, was Herr Maurer in seinem Papier geschildert hat, die neue Arbeitsgruppe zum Risikomanagement vorstellen, die ja darauf aus ist, so wie ich das verstehe, einheitliche Kriterien für die Gefährdungsbewertung bundesweit zur Anwendung zu bringen - das beruht ja im Moment eigentlich auf dem guten Willen aller Beteiligten -, dass gegebenenfalls im Rahmen der Arbeit des GTAZ hier auch Wertungen und Feststellungen verbindlich



Nur zur dienstlichen Verwendung

getroffen werden müssen und dann auch von den anderen zugrunde gelegt werden müssen, auch wenn denen das nicht passt. Ich denke, dass Sie im Fall Amri auch herausfinden werden, ob es denn damals zu divergierenden Gefährdungsbeurteilungen im GTAZ gekommen ist und da möglicherweise dann Hinweise von manchen weniger ernst genommen worden sind als von einigen.

Vorsitzender Armin Schuster: Dann wechselt das Fragerecht zur Union. Ich würde die ersten Fragen selber auf das Kontingent der Union stellen.

Mich interessiert, Herr Professor Gärditz, die Frage: Man kann die Sperrigkeit - Frau Renner hat das gerade eben auch schon formuliert - in der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizei schon heute auch noch erkennen; da muss man nicht so weit zurückgehen, wie es Herr Maurer gemacht hat. Ich habe den Verdacht, dass das mit einer - in typisch deutscher Disziplin - fast überzogenen Achtung des Trennungsgebots erfolgt. Ich habe den Eindruck, dass der Weg vom Nachrichtendienst zur Polizei im Vorfeld einer Tat oder von der Polizei zum Nachrichtendienst, das Verhältnis von Staatsanwälten zu Nachrichtendiensten - - Hier sagte gerade eben jemand: Es kann doch durchaus sein, dass in einer laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlung zusammen mit einem Landeskriminalamt es wichtig wäre, dass auch ein Landesamt oder Landesämter oder das Bundesamt parallel ermitteln. - Das kann ich mir vorstellen, ohne dass das Trennungsgebot tangiert ist.

Und ganz schlimm finde ich es - Fall Amri, und das ist nicht nur der Fall Amri, nur: hier kann man es deutlich machen -, dass Staatsanwaltschaft und Polizei, ich sage es mal drastisch, kapitulieren: Es ist einfach nichts zu machen oder nichts dran, oder die Bewertung hat sich - - Aber es bleibt dieser Restverdacht: Mensch, du hast kein gutes Gefühl, aber du musst aufhören. - Typischer Fall für die Rückübernahme durch den Verfassungsschutz, in dem Fall auch nicht organisiert. Aus meiner Beobachtung und Erfahrung im NSU-UA über viele Jahre, aus dem, was ich in diesem hier gelernt habe oder lerne, und auch aus Fällen wie Albakr usw. habe ich den Eindruck: Ja, es gibt eine gewaltige Sperrigkeit, es

gibt keinen Workflow, es gibt keine eingespielte Zusammenarbeit zwischen Diensten und Polizei unter Einhaltung des Trennungsgebots, weil wir das Trennungsgebot in einer Art und Weise über-ernst nehmen. - Widersprechen Sie mir!

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz:

Herr Vorsitzender, nein, ich widerspreche nicht. In der Tat würde sich das wieder grosso modo mit meiner konzidierten Außenperspektive treffen. Ich bin natürlich auch niemand aus dem operativen Bereich und kann nicht die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten aus dem Inneren beobachten. Wenn man es aber von außen ansieht, muss man feststellen: Es ist natürlich ein sperriges Instrument, was sicherlich auch über den begrenzten Regelungsumfang hinaus, ich sage mal, die Verwaltungskulturen prägt. Zu dem Setting, zu dem Rahmen, den Herr Bäcker hier angesprochen hat, den wir setzen können für die Frage „Wie entwickelt sich die Arbeit?“, ist das sicherlich ein ganz entscheidender Faktor. Die Hemmschwelle, Informationen fließen zu lassen oder die Behörden, ich sage mal, arbeitsteilig, so wie es das Gesetz eigentlich vorsieht, zusammenarbeiten zu lassen, behindert das eher, als dass es nützt.

Da kommt natürlich hinzu: Ich sage mal, man sollte vorsichtig sein mit der Kritik. Manchmal ist es ja auch richtig, dass Informationen nicht fließen. Nachrichtendienstliche Informationen haben eben manchmal eine andere Sensibilität. Und dass die Dienste manchmal bemüht sind, etwas nicht nach draußen zu geben, um ihre Quelle nicht zu gefährden, weil die in einer Langzeitperspektive denken und denken, die Informationen können vielleicht mehr retten als ein unmittelbarer Zugriff, ist etwas, was, ich sage mal, das Gesetz im Prinzip akzeptiert und was wir auch nie aus einer nachrichtendienstlichen Arbeit rausbekommen werden und auch nicht sollten. Aber für das operative Geschäft ist es sicherlich hinderlich.

Ja, Sie haben recht; man müsste bei parallelen Maßnahmen, jedenfalls was die Nachrichtendienste angeht, eine ähnliche Zusammenarbeit bekommen im Rahmen der jeweiligen getrennten Kompetenzen, wie wir das etwa für den Bereich



Nur zur dienstlichen Verwendung

Gefahrenabwehr/Strafverfolgung haben. Die genannten Fälle, dass es aus rechtsstaatlichen Gründen nicht reicht für Zwangsinstrumente der Strafprozessordnung oder der Gefahrenabwehr, aber die Schwelle eines nachrichtendienstlichen Aufklärungsinteresses bestehen bleibt, sieht das geltende Recht schon heute vor, ohne dass Sie was ändern. Der Nachrichtendienst kann weitermachen, solange die Befugnisnormen mit dem Restgehalt ausgefüllt sind. Praktisch gesehen passiert das aber nicht oder jedenfalls selten, weil in der Tat diese Trennung überbewertet wird.

Wenn wir diese Trennung diagnostisch als ein Element der Verwaltungskultur überbewerten, dann stellt sich vielleicht die Anschlussfrage - so habe ich Sie auch verstanden -: Ist das dann etwas, was wir zwingend so hochhalten müssten, wie wir es jetzt tun?

Vorsitzender Armin Schuster: Darf ich präzisieren, Herr Professor?

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Ja.

Vorsitzender Armin Schuster: Brauchen wir eine politische Diskussion und vielleicht endlich mal eine Institutionalisierung dieses wichtigen Rechtsstaatsprinzips und nicht einen alliierten - was ist denn das? - Brief -

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: „Polizeibrief“, ja.

Vorsitzender Armin Schuster: - aus Neunzehnhunderttobak?

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Ja, in der Tat, die Diskussion bräuchten wir, nämlich ganz offen: Wie stellen wir uns eine sinnvolle Organisation der Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten, Strafverfolgungsbehörden und Polizeibehörden vor? Wir haben Regelungen in allen drei Nachrichtendienstgesetzen des Bundes - MAD-Gesetz, Bundesverfassungsschutzgesetz, Bundesnachrichtendienst-Gesetz -, wonach der jeweilige Nachrichtendienst keine eigenen polizeilichen Zwangsmaßnahmen hat. Das ist auch schon alles. Das ist kein Kooperationsver-

bot; das ist auch kein Verbot des Informationsflusses. Das heißt nur, dass jemand, der besonders weit im Vorfeld operieren darf, nicht auch noch Vollzugsbefugnisse hat, um die Gefahr abzuwehren. Das, glaube ich, ist konsentiert, dass man daran auch festhalten möchte. Bei diesen Fragen, bei denen es praktisch hapert, haben wir schon heute eigentlich keine rechtlichen Hindernisse.

Wo steht denn das verfassungsrechtlich überhaupt? Sie haben völlig recht, der „Polizeibrief“ aus dem Jahr 1949 gibt uns hierfür nichts her. Der besagte seinerzeit aus alliierten, ich sage mal, Vorbehalten nachvollziehbarerweise nur, da man ein neues Reichssicherheitshauptamt verhindern wollte und eine Konzentration in einer Megasicherheitsbehörde auf Bundesebene, eine Trennung von nachrichtendienstlicher Aufklärung einerseits, die notabene akzeptiert wurde, gerade in der Zeit, als der Kalte Krieg sich so langsam abzeichnete, und Polizeibefugnissen andererseits. Dieser „Polizeibrief“ als Begleitschreiben zum Grundgesetz hat nie verlangt, dass wir diese Frage konstitutionalisieren. Er ist auch nicht Bestandteil des Grundgesetzes geworden, ergibt sich auch nicht mittelbar aus der Verfassung. Wir haben lediglich in unserem Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz verfassungspolitisch eine Konsequenz gezogen, dass auf Bundesebene der Inlandsnachrichtendienst auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes begrenzt sein muss. Das schließt aber auch eigene operative Befugnisse nach heutigem, ganz vorherrschendem Verständnis, was ich auch für richtig halte, mit ein. Das ist der Rahmen.

Daneben haben wir eine grundrechtliche Ebene, die das Bundesverfassungsgericht aufgezeigt hat. Die lässt sich relativ einfach skizzieren, nämlich: Je weiter eine Behörde im Vorfeld von Gefahr und Strafverfolgung tätig werden darf, umso strikter muss dann die Frage des Informationsflusses reguliert sein, weil - das ist letzten Endes der Gedanke des Missbrauchsverbots - ich darf nicht einen Nachrichtendienst im Vorfeld einsetzen, wenn ich eigentlich strafprozessuale Beweise erheben will, um die Voraussetzungen der StPO zu umgehen. Das ist aber meines Erachtens



Nur zur dienstlichen Verwendung

auf der Grundlage des geltenden Rechts mit den ja geregelten Eingangsschwellen und den gestuften Übermittlungsbefugnissen überhaupt nicht der Fall.

Vor dem Hintergrund ist eigentlich diese Betonung des Trennungsgebotes gar kein rechtlich abgesichertes Element, sondern das ist, ich sage mal, eine Beschreibung einer Mentalitätslage, die aber in dieser Radikalisierung nicht produktiv ist. Bei der Neubewertung der Sicherheitsarchitektur müsste man eben viel feiner tarieren und fragen: Wo ist Kooperation sinnvoll? Wo bestehen rechtsstaatliche Risiken, die wir selbstverständlich kanalisieren? - Da sehe ich aber im geltenden Recht, wie gesagt, auch gar keine Probleme, und zu was fundamental anderem würde man ja im Zweifel auch nicht kommen.

Vorsitzender Armin Schuster: Wir haben noch das Mindsetting, und das ist Breitscheidplatz-attentat-relevant, finde ich; das müssen wir beleuchten hier. Wir haben das Mindsetting zum Teil in den Nachrichtendiensten. Sobald ein Staatsanwalt führt, sind wir raus; das hörst du immer wieder.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Ja, ja.

Vorsitzender Armin Schuster: Danke schön. - Herr Professor Wolff, ich muss jetzt fragen. Hinter Ihnen sitzt zwar auch ein Fachmann; aber ich muss Sie fragen. Ich will Sie auch fragen, weil Sie der Sachverständige sind: Ist es richtig - Frage eins -, dass die Bundesanwaltschaft mit ihrem Vertreter im GTAZ keine Führungsrolle hat? Der Bundesanwalt oder die Generalbundesanwaltschaft im GTAZ hat keine Führungsrolle, sondern ist schlicht Teilnehmer. So habe ich es bisher verstanden. Was halten Sie von dieser Logik? Frage eins.

Frage zwei: Hätte der Generalbundesanwalt die Chance, auf einer gesetzlichen Grundlage einem Land, einer Generalstaatsanwaltschaft ein Sammelverfahren anzuordnen, wie es in diesem Fall, glaube ich, schlau gewesen wäre? Darf er das überhaupt?

Frage drei. Angenommen, der Generalbundesanwalt wäre auf die Idee gekommen, den Fall ziehe ich an mich, dann hätte er ja das Problem gehabt, der macht Kleinstmengen, die er dealt, Sozialleistungsmissbrauch und sonstige kleinere Schmutzfußgeschichten, heißt also, wenn man jetzt logisch bleibt, dann hätte ja die Bundesanwaltschaft, hätte sie selbst übernommen, auch ein Sammelverfahren machen müssen mit diesem - aus Sicht eines Bundesanwalts - Klüngelkram. Ginge das überhaupt juristisch, oder müssen wir da gesetzgeberisch tätig werden?

Ich kann es auch andersrum formulieren: Ich habe den Verdacht - ich weiß es aber jetzt nicht -, wenn die Bundesanwaltschaft selber sich zuständig erklärt hätte, hätte sie genau das nicht tun können, was aber jetzt alle immer wieder gesagt haben, was eigentlich ein juristischer Königsweg gewesen wäre: alles zu bündeln. Dafür musst du ja das Recht haben, das zu tun.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Herr Schuster, vielen Dank. - Ich glaube, ich kann es kurz machen, weil ich im Wesentlichen keine Ahnung habe von dem, was Sie fragen.

(Heiterkeit)

Das Erste. GBA-Führungsrolle: Ist es richtig, dass er keine Führungsrolle hat? - Ja, das ist absolut richtig. Von der Konzeption des GTAZ her ist es klar, dass niemand eine Führungsrolle hat, weil sie sich ja nur auf dem allgemeinen Informationsaustausch austauschen und der Informationsaustausch keine Führungsrollen vermittelt. Deswegen ist das bei der gegenwärtigen GTAZ-Konstruktion völlig korrekt. Wenn Sie die verändern, müssen Sie eine gesetzliche Grundlage schaffen. Dazu sage ich jetzt nichts; dazu sage ich seit vielen Jahren konstant was.

Zweitens.

Vorsitzender Armin Schuster: Entschuldigung, das habe ich - -



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:

Ja, ja, genau. Das wissen Sie ja: Ich war im Untersuchungsausschuss.

Vorsitzender Armin Schuster: Nein, das habe ich nicht gehört, oder ich habe es vergessen.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:

Ach so, entschuldigen Sie. - Ich gehöre zu denjenigen, die sagen, dass aufgrund des Wesentlichkeitsprinzips nach gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Maßstäben die Zusammenarbeit eine Gefährdung für die Verletzung des Datenschutzes schafft, sodass ich glaube, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Gesetzgeber, also Sie, eine gesetzliche Grundlage für das GTAZ schaffen müsste, wobei der Detailgrad der gesetzlichen Grundlage, den ich für verfassungsrechtlich notwendig halte, sich unterscheidet von dem Detailgrad von Herrn Bäcker. Das alles ist nachzulesen in dem Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung des Sicherheitsgesetzes der Bundesregierung.

Ich bin auch der Meinung, dass tatsächlich, wenn diese Frage mal - Sie wissen, ich bin niemand, der Sicherheitsbehörden klatschen möchte - zum Bundesverfassungsgericht käme, die Wahrscheinlichkeit, dass das Verfassungsgericht sagt, hier brauchen wir eine gesetzliche Grundlage, wirklich enorm hoch ist. Aber bei der gegenwärtigen Konstruktion ist klar, dass niemand eine Führungsrolle hat. Wenn Sie eine Führungsrolle einbauen wollen, brauchen Sie eine gesetzliche Grundlage. Das ist aus meiner Sicht nicht schlimm, sondern sie ist zu begrüßen.

Die beiden Fragen zum GBA: Kann er ein Sammelverfahren anordnen, und kann er es an sich selbst ziehen, und darf er da ein Sammelsurium machen? - Ich würde denken beim Zweiten: Ja, er darf es. Das ist aber GVG und StPO, und das weiß ich leider wirklich nicht verlässlich. Es gibt aber jemanden, der das weiß: Herrn Dr. Gazeas.

Dr. Volker Ullrich (CDU/CSU): Darf ich, Herr Professor Wolff, darauf gleich eine Rückfrage stellen? Sie sagten, wir bräuchten für das GTAZ eine gesetzliche Grundlage. Jetzt stellt sich mir aber die Frage, ob überhaupt dafür der Bund die

Gesetzgebungskompetenz in allen Bereichen hätte, weil wenn das GTAZ natürlich auch Gefahrabwehrrecht beträfe, dann gibt es ja dazu eine vornehmliche, ich will nicht sagen, zumindest auch ausschließliche Gesetzgebung der Länder, sodass wir dann für das GTAZ zunächst einmal eine Grundgesetzänderung bräuchten, um damit ein Gefahrenabwehrrecht des Bundes zu regeln. Oder könnten Sie sich das auch vorstellen auf der Basis der Befugnisse, die der Bund bereits hat?

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff:

Also, das ist witzig. Es ist deswegen als gedankliches Problem witzig: Wir machen in der Praxis etwas, von dem wir denken, wir dürften es vielleicht gesetzlich gar nicht regeln; aber ohne gesetzliche Grundlage dürfen wir es. Das kann grundrechtlich nicht sein. Also, der Bund kann nur die Gesetzgebungskompetenz schaffen für die Beteiligung seiner Behörden; das würde mir aber schon einmal genügen. Der Bund hat im Nachrichtendienstbereich und auch im Kriminalbereich über die Zentralstellenfunktion durchaus auch Gesetzgebungskompetenz für die Grenzen, für die Überschneidungsgrenzen.

Ich kann mir aber vorstellen, dass es Beteiligungspflichten von Landesbehörden gibt, die ein Bundesgesetz nicht regeln kann; das kann ich mir gut vorstellen. Dafür würde ich aber keine Grundgesetzänderung für notwendig halten, sondern ich würde sagen, wenn ich Sie berate, dann schaffen Sie eine gesetzliche Grundlage für die Beteiligung Ihrer Behörde, und wenn ich die Länder berate - das mache ich ja auch; ich bin ja ständig bei denen -, sage ich ihnen, schafft eine gesetzliche Grundlage für eure Beteiligung; dafür brauchen wir das Grundgesetz nicht zu ändern.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Gazeas, ich mache noch einen Versuch. Ich habe an Ihrer Gestik und Mimik, meine ich, erkannt, dass Sie etwas zur Bundesanwaltschaft sagen würden.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Ich vermute, die Frage bleibt gleich, und dann will ich versuchen, Ihnen darauf zu antworten.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Ich würde nicht auf die Idee kommen, jetzt sachverständigenspezifisch - -

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Davon ging ich auch nicht aus, Herr Vorsitzender. - Die Frage kann man, so meine ich, relativ deutlich beantworten: Verfahren miteinander zu verbinden, ist möglich, und zwar in sehr flexibler Art und Weise nach der Strafprozessordnung möglich. Wenn ich ein und denselben Beschuldigten habe, dann kann ich ein Staatsschutzverfahren, das ich habe - nehmen wir mal ein Verfahren wegen § 89a -, wenn Sie so wollen, beliebig mit allen weiteren Ermittlungsverfahren verbinden, und wenn es nur ein Ladendiebstahl ist oder ein einfaches BtM-Delikt und Ähnliches. Ich breche das jetzt mal der Einfachheit halber ein bisschen auch zeitlich runter.

Die Zuständigkeit richtet sich nach der gerichtlichen Zuständigkeit, und da ist eben das Gericht zuständig, was für das, ich sage mal, schwerste Delikt zuständig wäre. Wenn ich also ein Staatsschutzdelikt habe, was an das OLG geht, bin ich dann sofort auch in der Zuständigkeit des GBAs, wenn diese Verfahren miteinander verbunden worden sind. Also, eine Verbindung ist möglich.

Im Hinblick auf Ihre Frage, ob der GBA dann so was hätte an sich ziehen dürfen, sind wir dann im Bereich des § 120 GVG. Die Delikte, um die es hier bei Anis Amri allenfalls im Staatsschutzbereich ging, sind ja nicht in dem Katalog des § 120 Absatz 1 enthalten. Also, wir sprechen jetzt hier nicht über die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, sondern über § 89a Strafgesetzbuch, und das ist wiederum ein Delikt, das dem Evokationsrecht des GBAs untersteht. Das heißt, der GBA darf eine solche Sache an sich ziehen, wenn der Fall von besonderer Bedeutung ist, und da hat das GVG ja eine Änderung erfahren in seinem Absatz 2 Satz 2 als Reaktion auf die Erkenntnisse aus dem NSU-Komplex auf Empfehlung des dortigen Untersuchungsausschusses. Es gibt nämlich jetzt den Satz 2, der besagt:

Eine besondere Bedeutung des Falles ist auch anzunehmen, wenn

in den Fällen des Satzes 1 eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts wegen des länderübergreifenden Charakters der Tat geboten erscheint.

Das ist also eine Ausweitung in der Hinsicht, so- dass man durch diese und auch weitere Änderungen, die man als Reaktion auf NSU eingeführt hat, den GBA dort durchaus gestärkt hat. Also, er kann so was heute machen.

Vorsitzender Armin Schuster: Ja, aber kann er es auch mit diesen Kleinigkeiten verbinden? Darf er das?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Vielleicht dann noch mal zur Klarstellung: Wenn ich keinen Tatverdacht für einen § 89a habe, dann kann ich nicht sagen, ich habe aber hier einen ganz klaren Tatverdacht - etwa wegen des Ladendiebstahls und des BtM-Delikts -, und weil das ein Fall von länderübergreifender Bedeutung ist, ziehe ich diesen Fall an mich. Ich brauche das Ankerdelikt, ein Ermittlungsverfahren wegen § 89a, mit dem dann andere Delikte verbunden werden.

Da vielleicht noch eine Anmerkung, die ich aus Gesprächen mit Personen aus den Staatsschutzzentren mitgenommen habe: Man hat auch als Reaktion auf den Anschlag am Breitscheidplatz ja auf Länderebene umgedacht und einzelne Staatsschutzzentren gegründet. Das, was die Staatsschutzzentren dort machen, ist genau das: Man hat als Ankerpunkt ein Ermittlungsverfahren wegen eines Terrorismusdelikts, schaut dann aber herum: „Was gibt es sonst noch für Ermittlungsverfahren?“, und zieht diese an sich und bearbeitet diese gemeinsam, macht dann Fallkonferenzen, um sich eben die Gesamtperson anzuschauen. Strukturell muss das nicht zwingend immer beim GBA erfolgen. Es kann also heute auch sinnvollerweise an diesen Stellen der Generalstaatsanwaltschaften erfolgen.

Vorsitzender Armin Schuster: Aber der Herr Professor Gärditz neben Ihnen leidet ein wenig.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Ich würde es anders bewerten; ich leide nicht. - Also, strukturell hat ja Herr Gazeas alles ja auch gesagt dazu, und er ist der Strafprozessualist. Ich hätte aber insoweit Bedenken, weil die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts, die wir in den §§ 141, 120, 74 GVG bekommen, verfassungsrechtlich verankert ist in dem Artikel 96 Absatz 5 Grundgesetz, und da gibt es eine Zuständigkeit für den Staatsschutz. Der Bundesgerichtshof hat in einer Reihe von Entscheidungen, wo es um Rechtsterrorismus ging, Anfang dieses Jahrtausends sehr hohe Anforderungen in gerade bundesstaatlicher Hinsicht formuliert, um ein Verfahren an sich ziehen zu dürfen.

Ich würde in der Bewertung sagen, dass das im Grundsatz jedenfalls nur für diese Staatsschutzdelikte gilt mit Blick auf § 96 Absatz 5 Grundgesetz. Dann kann ich vielleicht noch Taten, die mit dem Staatsschutzbereich im Zusammenhang stehen, durch Evokationsrecht beim GBA konzentrieren. Was meines Erachtens aber aus verfassungsrechtlichen Gründen und unter dem geltenden GVG nicht geht, sind sonstige Taten, die ein Staatsschutzverdächtiger so begeht. Wenn der einen Labello beim Supermarkt kauft oder wenn er irgendwie Cannabis verkauft auf dem Marktplatz, dann hat das mit dem Staatsschutzkern nichts zu tun, und dann sind diese Verfahren, wenn ich sie zusammengeführt habe mal gericht- und personenbezogen auf Länderebene, in der Evokation nicht mitzuziehen, sondern wieder zu trennen. Das wäre meine Bewertung.

Vorsitzender Armin Schuster: Danke schön. - Das Fragerecht wechselt zur Fraktion der AfD. Herr Seitz.

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank. - Zu den Rahmenbedingungen für die Arbeit der Sicherheitsbehörden gehört ja auch die Rechtsprechung, und da hat sich in den letzten Jahren eine ganz klare Linie ergeben im Hinblick auf das sogenannte Problem des Racial Profiling. Das heißt, wenn jetzt eine Streife der Bundespolizei Ausschau hält nach Drogenkurieren, wo man jetzt weiß, sie kommen überproportional häufig aus Schwarzafrika, darf das nicht als Anknüpfungspunkt mehr für eine Kontrolle herangezogen werden.

(Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Was heißt das: „nicht herangezogen werden“?)

Inwieweit ist jetzt hier der Schluss zu ziehen, dass dieses ganze Antidiskriminierungspaket, was ganze Gesellschaftsbereiche durchzieht, einfach zu weit geht und wieder ein Stück weit, um praktisch arbeiten zu können, zurückgefahren werden müsste? Die Frage richte ich an den Herrn Maurer und an den Herrn Dreksler.

(Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe nicht verstanden, was nicht herangezogen werden darf, Herr Seitz!)

Wenn Sie die Uhr anhalten, erkläre ich das gerne dem Herrn Kollegen.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bin jetzt abgelenkt worden. Ich weiß gar nicht, um was es geht.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Seitz hat gesagt, viele Drogenkurierer kämen aus - -

Thomas Seitz (AfD): Drogenkurierer sind überproportional häufig Schwarzafrikaner.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Genau, und das dürfte nicht mehr kon- -

Thomas Seitz (AfD): Das erlaubt nicht den Umkehrschluss: Alle Afrikaner sind Drogenkurierer, um Ihnen da gleich das aus dem Programm zu nehmen, das Argument.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Nein, aber was darf nicht mehr kontrolliert werden? Ich habe es nicht verstanden.

Thomas Seitz (AfD): Es ist rechtswidrig, wenn jetzt eine Polizeikontrolle durchgeführt wird, weil man sagt: Wir haben einen Zug mit 500 Personen, davon sind 10 Schwarzafrikaner. Die Kapazität der Polizei erlaubt, 5 zu kontrollieren.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Woher wissen Sie - -

Thomas Seitz (AfD): Die größte Wahrscheinlichkeit, einen Drogen- - Das ist jetzt ein Beispiel.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Woher wissen Sie, wer ein Schwarzafrikaner ist?

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. von Notz, wir machen jetzt keine Anhörung von Herrn Seitz.

Thomas Seitz (AfD): Möchten Sie eine Erläuterung?

Vorsitzender Armin Schuster: Hallo?

Thomas Seitz (AfD): Möchten Sie eine Erläuterung?

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Bitte.

Vorsitzender Armin Schuster: Hallo? - Also, soll ich eine Beratungssitzung machen?

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Bitte.

Vorsitzender Armin Schuster: Ja, okay. Dann machen wir das jetzt.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Machen wir.

Vorsitzender Armin Schuster: Dann darf ich Sie bitten - die Sachverständigen, die Öffentlichkeit -, den Raum kurz zu verlassen. Wir wechseln in das Format einer nichtöffentlichen Beratungssitzung und rufen Sie schnellstmöglich wieder rein.

(Unterbrechung des
Sitzungsteils
Sachverständigenanhörung,
Öffentlich: 15.44 Uhr -
Folgt Beratungssitzung)

(Wiederbeginn des
Sitzungsteils
Sachverständigenanhörung,
Öffentlich: 16.16 Uhr)

Vorsitzender Armin Schuster: Jetzt setzen wir die öffentliche Beweisaufnahme fort.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Vorsitzender, wenn wir gleich wieder in die Sitzung eintreten - ich bin dankenswerterweise von den anderen Sachverständigen auf meinen Wortbeitrag von soeben angesprochen worden und ein mögliches Missverständnis, was dort aufgekommen ist -, wenn Sie mir da die Gelegenheit geben, eine Minute das nur noch klarzustellen.

Vorsitzender Armin Schuster: Ja.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Okay.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Gazeas, wenn Sie einverstanden sind, dann würde ich das machen, nachdem Herr Seitz mit seinem Fragebogen zu Ende ist. Dann haben wir einen Schnitt. Ja? - Okay.

Thomas Seitz (AfD): Da ich jetzt ja die Frage auch noch mal wiederholen muss, würde ich darum bitten, die Zeit noch mal wieder zurückzustellen.

Vorsitzender Armin Schuster: Ja, ich passe auf - diesmal richtig.

Thomas Seitz (AfD): Gut. - Es ging um das Problem des Racial Profiling. Ich nehme an, dass es bekannt ist, dass durch die Rechtsprechung der letzten Jahre hier der polizeilichen Ermittlungsarbeit in der Praxis praktisch wirklich Fesseln angelegt wurden, weil Erkenntnisse, die sich als kriminalistische Erfahrung darstellen, nicht zugrunde gelegt werden dürfen für Eingriffsmaßnahmen, wenn es zum Beispiel zu tun hat mit der Hautfarbe des betroffenen Menschen, weil dieser Menschentypus in besonderer Häufigkeit bei einem bestimmten Deliktsfeld in Erscheinung tritt. Inwieweit können aus Ihrer Sicht diese Rechtsprechungsänderung und damit auch Auswirkungen auf die polizeiliche Praxis sich ausgewirkt haben auch im Hinblick auf Zufallstreffer,



Nur zur dienstlichen Verwendung

weil jemand, den ich auf Drogen kontrollieren möchte, dann ja auch Waffen zum Beispiel mit sich führen kann und als Kurier befördern oder andere Dinge? Angesprochen waren der Herr Dreksler und der Herr Maurer.

Sachverständiger Otto Dreksler: Herr Maurer?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Grundsätzlich, muss ich sagen, haben uns rechtliche Betrachtungen von polizeilichem Verhalten eigentlich immer weitergebracht. Wir sind dadurch sehr häufig auf Verhaltensweisen hingewiesen worden, wo wir uns nichts Böses gedacht haben, aber vielleicht ein bisschen kurzfristig mit unseren Aufgaben umgegangen sind.

Ich würde mal so sagen: Wenn an einer bundesdeutschen Grenze - die ja eigentlich gar keine Grenze ist, sondern wir haben ja die EU-Außengrenzen - der einzige Grund zur Überprüfung einer Person die Hautfarbe oder das Geschlecht oder das Alter wäre, dann würde ich das genauso in Abrede stellen, die Legitimität dieses Verhaltens, wie Sie das oder vielleicht jemand anders auch tun würde. Ich glaube nicht, dass es uns in unserer Arbeit wirklich beeinträchtigt hat; davon gehe ich aus, dass das nicht der Fall ist. Was aber möglich sein muss jenseits von polizeilicher Erfahrung: Wenn es Erkenntnislagen gibt, auch von Geheimdiensten, die da lauten, es ist in den nächsten Monaten verstärkt mit der Einreise von Sympathisanten von al-Schabab zu rechnen, dann muss ich darauf reagieren, und dann untersuche ich nicht, weil jemand an der Grenze erscheint und schwarz ist, sondern dann interessiert mich: „Was hat der vielleicht für Papiere?“ oder ähnliche Dinge. Also, es muss aus meiner Sicht immer eine zusätzliche Begründung hinzutreten, bevor ich hoheitliche Überprüfungshandlungen anstelle. Hautfarbe, Geschlecht, Alter allein wären mir nicht ausreichend. Ich fühle aber auch nicht, dass wir dadurch ein Problem haben.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dreksler.

Sachverständiger Otto Dreksler: Herr Maurer, dem ist nicht viel aus meiner Sicht hinzuzufügen. Es ist tatsächlich so, dass polizeiliches Erfahrungswissen, Erfahrungswerte die Basis des

Handels der Polizeikräfte sind. Nun müssen wir das tatsächlich ja auch so sehen: Für Bundespolizeibeamte, die beispielsweise in Zügen die Fahrgäste kontrollieren oder auf Auffälligkeiten schauen - oder im Fußballstadion genau das Gleiche; das ist genau das gleiche Spiel, das ändert sich gar nicht -, muss es natürlich Kriterien geben, die der jeweilige Einsatzleiter seinen Mitarbeitern klar vorher skizziert; das geht nicht anders.

Heute spielt Wolfsburg gegen Holstein Kiel beispielsweise um den Aufstieg in die Bundesliga. Da weiß jeder in der Polizei in Wolfsburg, dass es zu schweren Krawallen kommen wird - das ist ein klassisches Beispiel -, und die Skizze der Fußballfans, der Ultras der Wolfsburger muss natürlich aufgezeichnet werden. Der Hundertschaftsführer zum Beispiel muss seinen Mitarbeitern sagen können: Alle die, die so aussehen, nicht nur mit einem Schal von Wolfsburg, sondern die hier vielleicht auch irgendwelche Wolfsburg-Bildchen auf der Wange haben und Ähnliches, sind oder erscheinen nach unseren Erfahrungswerten besonders gefährlich.

Nun muss man auch unterscheiden zwischen dem, was der Herr Maurer sagte, wenn ich das so anfügen darf, was sich nach außen darstellt, und dem, was der Hundertschaftsführer oder der Führer der Bereitschafts-/Einsatzkräfte im Inneren seinen Mitarbeitern zunächst sagt in der Einweisung in die gesamte Einsatzlage.

Lange Rede, kurzer Sinn: Es müssen natürlich ganz handfeste Kriterien vorhanden sein - handfeste, nachvollziehbare -, und das muss auch so geschehen in der Praxis, dass der Einsatzführer darüber ein Protokoll vorher im Einsatzbefehl fertigt - vorher, nicht nachher sich das zurechtbastelt -, und dann ist dem nichts eigentlich entgegenzusetzen. Denn unsere Erfahrungen sind tatsächlich so, dass bei all solchen Fällen wie heute Abend - dann werden wir es sehen - immer ein großer Zugriff ist, Zufallsfunde, und da sind wir bei dem Bereich. Dann greift man beispielsweise in die Taschen dieser Leute und hat auf einmal von 1 000 Überprüften an die 200 Messer zu liegen. Das ist etwas, wo wir sagen: Hallo? Rechtfertigen



Nur zur dienstlichen Verwendung

tigt sich das nur anhand der Masse der festgestellten - „sichergestellten“ muss man dann sagen -, sichergestellten Beweismittel oder Messer?

Nein, es muss so sein - worauf ich vor allen Dingen immer großen Wert gelegt habe bei der Ausbildung der Mitarbeiter des höheren Dienstes -: Alles muss in der digitalen Welt, in der wir uns heute befinden, vorher - vorher! - digital erfasst werden, und jeder Mitarbeiter muss wissen, wo die Grenzen des Einschreitens vor allen Dingen sind. Es gibt also nach meinem Dafürhalten nichts daran zu deuteln.

Thomas Seitz (AfD): Danke. - Herr Dreksler, in Ihrem Bericht hatten Sie im letzten Kapitel ausgeführt und von Eingriffen von ministerieller Seite gesprochen: entgegen klarer Rechtspositionen, allein aufgrund ministerieller Richtlinienkompetenz. Dazu einfach ein bisschen zum besseren Verständnis: Könnten Sie uns da mal ein Beispiel geben, was damit gemeint ist? Welche Folgen können sich daraus entwickeln? Was sind vielleicht die Motivationen für solche Eingriffe?

Sie hatten ja auch von A- und B-Ländern gesprochen. Sehen Sie da auch politische Färbungen auf der ministeriellen Ebene, die jetzt besonders stark mit der Anzahl und Intensität solcher Fälle in Korrelation stehen?

Sachverständiger Otto Dreksler: Also, ich will nicht nur aus eigener Erfahrung sprechen. Ich habe - ich weiß nicht, wie viele - zig große Demonstrationen in Berlin geführt, 1. Mai bis sonst wohin, habe verschiedene Innenminister kennengelernt, der SPD, der CDU und dergleichen mehr. Aber es ist in der Tat so: Die Dominanz politischer Entscheidungsträger - und darum geht es hier; das will ich auch an einem ganz konkreten aktuellen Fall unterstreichen -, sprich der jeweiligen Innenminister, ist natürlich stellenweise so weit ausgeprägt, dass Fragen der föderalen Sicherheitsarchitektur infrage gestellt werden, unterlaufen werden; das muss man so sagen.

Konkretes Beispiel: In Berlin waren jetzt zum 1. Mai 5 000 Polizeibeamte aus anderen Bundes-

ländern - aus vier verschiedenen Bundesländern - angefordert worden. In diesen vier verschiedenen Bundesländern und in Berlin - Bundespolizei war auch am Einsatz beteiligt, BKA war auch am Einsatz beteiligt - gibt es bis jetzt unterschiedliche Polizeisicherheitsgesetze. Wir haben keinen einheitlichen Musterentwurf Polizei. Auch wenn die einen oder anderen angelehnt sind, gibt es enorme Unterschiede stellenweise, aber nicht nur rechtliche Unterschiede, sondern auch Unterschiede in der Handhabung eines Einsatzes.

Der Innenminister von Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise beim Einsatz grundsätzlich für, ich sage mal, stringente Regeln, und in Berlin - da haben wir eine andere Koalition - heißt das „die gestreckte Hand“, „Prinzip der ausgestreckten Hand“, Verhältnismäßigkeit sowieso. Aber was passiert dann, wenn jetzt hier 5 000 Mitarbeiter nach Berlin kommen und es gibt große Einsatzbesprechungen zwischen dem Einsatzleiter und den verschiedenen Einsatzabschnittsleitern? Da wird zunächst die Rechtslage erörtert. Alle Länder, alle unterstellten Länder, müssen erst mal ausgebildet werden für die Berliner Rechtslage und umgekehrt - so ist das üblich, das geht nicht anders; das heißt, das ist ein großer Aufwand -, und dann wird die Einsatzkonzeption dem Innensenator bzw. zunächst dem Polizeipräsidenten vorgestellt.

Der Polizeiführer des Einsatzes ist eben nicht frei in seiner Entscheidungsfindung. Wir sprechen in Berlin, aber auch bundesweit, auch an der Hochschule der Polizei in Münster, von sogenannten Leitlinien und Prädominanzen der Politik in der Einsatzführung. Der Innensenator oder der Innenminister kann dann Leitlinien vorgeben, und diese Leitlinien können, wie es sich hier konkret im Berliner Fall anlässlich des Versammlungsrechts ergeben hat, sein, wir schreiten nicht ein beispielsweise gegen verummumte Demonstrationsteilnehmer, obwohl das natürlich ein Straftatbestand ist, wir schreiten nicht ein gegen den vermeintlichen Anmelder der Versammlung, obwohl alle Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz unter freiem Himmel anzumelden sind, und wir schreiten auch nicht gegen Fahnen-träger ein, die die PKK-Fahne tragen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Das heißt, hier setzt das jeweilige Mitglied, der Innensenator, eine ganz klare Regelung entgegen - entgegen! - rechtlicher Grundlagen, und begründet wird dies dann - das kann man natürlich gut machen - mit Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit. Das klären Sie mal ab mit Ihren unterstellten Kräften aus Rheinland-Pfalz, aus Schleswig-Holstein und aus Bayern insbesondere; da gehen die Uhren nämlich ganz anders.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dreksler, das ist ein gutes Stichwort; denn das Fragerecht ist bald zu Ende. - Ich habe jetzt vor, wenn niemand dagegenspricht, den Wunsch von Dr. Gazeas einzuspielen - er wollte noch mal zurückkommen auf eine eigene Wortmeldung -, bevor dann das Fragerecht an die FDP geht.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Nur ganz kurz. Weil ich eben in meiner Antwort auf die Frage, ob Verfahren zusammengeführt werden dürfen, sowohl über den GBA als auch über die Generalstaatsanwaltschaften gesprochen habe, habe ich mich möglicherweise etwas unglücklich ausgedrückt.

Es ist also so: Die Strafprozessordnung gibt in weitem Umfang die Möglichkeit, Verfahren zu verbinden. Das hat aber dann zur Voraussetzung, dass die kompetenzrechtliche Zuständigkeit gewahrt bleibt. Das heißt, wenn ich bei der Generalstaatsanwaltschaft bin, habe ich überhaupt kein Problem, in dieser breiten Flexibilität Sachen zusammenzuführen. Wenn ich allerdings ein Verfahren habe, das genuin, also originär beim GBA liegt oder von dem GBA wegen besonderer Bedeutung herangezogen wurde, dann kann ich diese anderen Verfahren nur dann damit zusammenführen, wenn sie materiell oder verfahrensrechtlich eine einheitliche Tat bilden. Das vielleicht nur noch mal zur Klarstellung.

Vorsitzender Armin Schuster: Danke schön. - Dann fragt für die FDP-Fraktion Frau Kloke.

Katharina Kloke (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Herr Dr. Gazeas, Sie hatten ja vorhin recht ausführlich - jetzt gerade auch noch mal ergänzend - zu der Zuständigkeit der Generalbundesstaatsanwaltschaft Stellung genommen. Jetzt

hat sich bei mir die Frage konkret aufgeworfen, warum dann der § 89a StGB jetzt bei Anis Amri nicht einschlägig war. Können Sie das vielleicht erläutern, mir erklären? Waren da nicht ausreichend Anhaltspunkte vorhanden für einen Tatverdacht, obwohl ja der Fall Anis Amri mehrfach Gegenstand von Besprechungen des GTAZ war, wo ja auch die GBA immer mit dabei sitzt?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Frau Kloke, meine Damen und Herren, die konkrete Frage - wenn Sie so wollen: eine saubere Subsumption -, ob im Falle Anis Amri der Straftatbestand des § 89a bei der vorliegenden Beweislage des GBAs erfüllt war oder nicht, werde ich Ihnen - da bitte ich um Nachsicht - naturgemäß nicht beantworten können, weil ich die Akte nicht kenne. Was ich aber sagen kann, ist, dass der § 89a des Strafgesetzbuches als solcher, also die Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat, die Strafbarkeit sehr, sehr weit zum einen ins Vorfeld verlagert und zum anderen, wenn Sie so wollen, sehr vielschichtig ist.

Wenn ich dann noch berücksichtige, dass ein strafprozessualer Anfangsverdacht für eine solche Tat genügt, also zureichende tatsächliche Anhaltspunkte - ich muss also nicht sehr, sehr sicher wissen, dass diese Voraussetzungen da erfüllt sind -, ist es für die Strafverfolgungsbehörden recht einfach möglich, das als ersten Anknüpfungspunkt zu nehmen für ein Ermittlungsverfahren. Das ist auch die Erfahrung, die ich daraus schließe, dass seit Einführung dieses Straftatbestandes ganz oft Verfahren erst mal als solche nach § 89a beginnen und dann im Laufe des Verfahrens, wenn man etwa eine Organisationsstruktur nachweisen kann, man auf § 129a und b umstellt. Warum jetzt in diesem konkreten Fall das Ermittlungsverfahren letztlich eingestellt worden ist, dazu kann ich Ihnen leider ohne Aktenkenntnis nichts sagen. - Vielen Dank.

Katharina Kloke (FDP): Dann möchte ich jetzt noch mal weiter zum GTAZ kommen. Ihr Sachverständigenkollege Fromm hat ja schon vorhin auch gesagt, dass er die Auffassung vertritt, dass von einer Institutionalisierung des GTAZ abzuraten sei. Ihr Sachverständigenkollege Maurer hat ja auch vorhin ganz klar gesagt, dass er eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

Rechtsgrundlage absolut nicht für nötig hält. Auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist auf dem gleichen Standpunkt, dass es für diese Kooperationsform keiner gesetzlichen Grundlage bedarf. Da drängt sich natürlich dann der Eindruck auf, dass eine klare Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit im GTAZ hinderlich sei. Wie ordnen Sie das ein? Könnten Sie da noch mal detailliert erläutern, warum Sie anderer Auffassung sind und die zweifelsohne wichtige Arbeit im GTAZ auch mit einer Rechtsgrundlage funktionieren würde?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Frau Kloeke, bei der Frage „Rechtsgrundlage für das GTAZ“ bin ich tatsächlich überrascht, dass, wenn Sie so wollen, teilweise so vehement die Ansicht vertreten wird, für das GTAZ bedarf es keiner Rechtsgrundlage und - vor allem - wir sollen keine Rechtsgrundlage schaffen. Denn ich habe bei meinem Anspruch, eine Rechtsgrundlage zu fordern, keineswegs im Blick und das Ziel, damit die Arbeit des GTAZ einzuschränken, sondern sie nur auf einen dann verfassungsrechtlich validen Boden zu stellen.

In Gesprächen allerdings - und davon habe ich einige geführt mit verschiedenen Vertretern vor allem von Nachrichtendiensten - bekomme ich erklärt, man wolle ein Gesetz deshalb nicht haben, weil dann dürfe man weniger machen - das war eine Aussage, an die ich mich jetzt sehr genau erinnere -, wo ich auch noch mal nachgefragt habe, wie ich das zu verstehen habe, und dann hieß es, das kriegen die in Berlin sowieso nicht hin, ein Gesetz so zu formen, dass wir dann genauso effektiv weiterarbeiten können, wie wir es bisher machen. Das mag vielleicht eine Einzelposition sein; aber ich komme hier schon meiner Wahrheitspflicht nach, wenn ich Ihnen diesen einen Nachrichtendienstler gerade zitiere.

Da bin ich tatsächlich sehr überrascht, weil ich doch meine, dass man in einem freiheitlich-demokratischen Staat keine Angst vor einem Gesetz haben sollte, das eben, wenn Sie so wollen, nur eine Rechtsgrundlage bildet und dann natürlich - das wäre meine Forderung - darüber hinaus auch die effektive Kontrolle des GTAZ vorsehen soll. Aber mein Ziel ist es nicht, den Aktionsradius

und den Handlungsradius der Zusammenarbeit im GTAZ durch ein solches Gesetz einzuschränken. Nein, keineswegs - deswegen auch meine Überraschung über diese Vehemenz.

Ich gehöre ja auch der Fraktion an, die ein vehementer Gegner ist, etwa das Terrorismusstrafrecht weiter auszudehnen. Aber da kommt es ja nun zu Grundrechtseingriffen, und da hat man, meine ich, doch einen sachlichen Grund, auf dessen Basis man argumentieren kann und sagen kann: Deswegen wollen wir das nicht. - Wenn es jetzt allein darum geht, die Arbeit einer Institution abzusichern, erschließt sich mir nicht, warum es eben so eine Vehemenz gegen eine gesetzliche Grundlage gibt.

Wenn wir - Herr Professor Bäcker und ich und einige andere; Professor Wolff gehört ja auch dazu - uns irren würden, dass wir verfassungsrechtlich nämlich keine Rechtsgrundlage benötigen, hätten wir - in Anführungsstrichen - ein, ex post betrachtet, verfassungsrechtlich nicht erforderliches Gesetz, das aber, mit ganz schlichten Worten gesagt, keinem wehtut. Das ist bei einer Erweiterung von Befugnissen und Ausweitung des Strafrechts ja sicherlich eine ganz andere Frage.

Katharina Kloeke (FDP): Sie hatten ja gerade schon so schön formuliert: Die in Berlin kriegen das ja nicht hin mit der Rechtsgrundlage. - Jetzt Sie als Sachverständiger: Wie könnte das dann aussehen? Welche Empfehlung könnten Sie geben? Das Gleiche kann ich dann auch an die Kollegen Bäcker und Herrn Professor Wolff richten.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Also, das Gesetz sollte zunächst einmal die Aufgabe enthalten: Welche Aufgabe hat das GTAZ, und in welcher Form wird dort zusammengearbeitet? Und weil die Zusammenarbeit eben ein Mehr ist als nur ein reiner Datenaustausch, würde es einer Ermächtigungsgrundlage bedürfen, um diese Informationen auszutauschen. Also, ein Stück weit so, wie wir es bei den Verbunddateien haben - da gibt es ja nun auch eine Ermächtigungsgrundlage, sowohl Daten einzuspeisen als auch vor allem Daten abzurufen -, brauchen wir für das GTAZ eine Ermächtigungsgrundlage, die eben dieses Mehr als nur Datenaustausch legitimiert. Das ist



Nur zur dienstlichen Verwendung

verfassungsrechtlich ohne Weiteres möglich; das würde man in einfachgesetzliche Form gießen. Wichtig wäre in meinen Augen, dann auch die Struktur noch etwas deutlicher zu machen, also die mitwirkenden Behörden klar aufzuführen und dann eben für eine Kontrolle zu sorgen. Das wäre, wenn Sie so wollen, die Mindestanforderung, die ich hätte.

Ob man dann darüber hinaus - das ist ja dann eine Frage, die der Effizienz des GTAZ geschuldet ist - sagt, wir wollen jetzt hier auch weitere Maßnahmen wie ein Controlling oder die Möglichkeit, verbindliche Entscheidungen zu treffen und Ähnliches dort mit hineinzufassen, sollte eruiert werden, und wenn das für sinnvoll erachtet wird, kann man das bei der Gelegenheit natürlich mit regeln; aber das ist kein Muss.

Vorsitzender Armin Schuster: Frau Kloke, würden Sie es in der nächsten Runde noch mal machen? Weil jetzt sind Sie schon deutlich drüber. - Dann wechselt das Fragerecht an die SPD. Herr Özdemir.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Herren Sachverständige! Ich würde auch bei dem Komplex GTAZ bleiben und, Herr Fromm, weg von den Symptomen und mal wieder zum Grundsatz kommen. Jetzt haben wir viel über das GTAZ in Details gesprochen, wir haben über bestehende Informationsaustauschverpflichtungen gesetzlicher Natur gesprochen und haben das quasi dem GTAZ so ein bisschen entgegengesetzt. Von daher meine Frage: Welche Funktion hat das GTAZ derzeit verwaltungssystematisch aus Ihrer Sicht, welche sollte es haben, und wie wird es diesem Anspruch, Ihrem Soll-Anspruch oder dem tatsächlichen Anspruch derzeit gerecht?

Sachverständiger Heinz Fromm: Ich hatte vorhin schon versucht, auszuführen, welchen Charakter das GTAZ hat, nämlich eine Gelegenheit, eine Plattform zu bieten für diese Zusammenarbeit. Das heißt, für diese Plattform werden Liegenschaften oder eine Liegenschaft, Gebäude zur Verfügung gestellt, in denen die beteiligten Mitarbeiter der unterschiedlichen Behörden arbeiten. Ich weiß nicht, ob Sie wissen, wie das im

Einzelnen aussieht. Nur um das plastisch zu machen: Das findet hier in Berlin-Treptow statt. Dort ist das BKA der Hausherr sozusagen, dort sind die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des BKA untergebracht, es gibt ein Gebäude oder mehrere Gebäude des BfV, und dort sind auch Büros für die Vertreter der übrigen Behörden. Das ist im Grunde zunächst mal der organisatorische Rahmen, und den halte ich für geeignet und ausreichend.

Das GTAZ bietet ja nicht nur - darüber ist bisher geredet worden - die Gelegenheit, auf der Basis der vorhandenen Übermittlungsregeln Informationen auszutauschen, sondern - vielleicht sogar mehr noch als Informationsaustausch - es findet eine gemeinsame Analyse, Auswertung, Einschätzung von Situationen statt. Das ist ein besonderer Wert, der dort geschaffen wird. Wie gesagt, da geht es überhaupt nicht um die Frage, wann wer was wissen darf, sondern es wird das Wissen, was gemeinsam vorhanden ist, genutzt in den verschiedenen Bereichen, um sich eine Meinung zu bilden, um eine Einschätzung zu bekommen und vielleicht sogar auch eine Prognose anstellen zu können. Das sind die wesentlichen Vorzüge dieser Einrichtungen.

Wenn man, so wie Herr Dr. Gazeas das eben gesagt hat, glaubt, man müsste eine gesetzliche Grundlage haben, und sich darauf beschränkte, das, was jetzt ist - was ich eben versucht habe, mit dürren Worten zu beschreiben -, in das Gesetz aufzunehmen, dann wäre das zunächst mal aus meiner Sicht unproblematisch. Nur - da komme ich auf die Geschichte, die Sie erzählt haben, zurück -, ob das gelingt, ohne dass es dadurch zu Friktionen kommt, daran habe ich meine Zweifel; daran habe ich wirklich meine Zweifel. Das funktioniert auch deshalb so gut, weil alle Beteiligten auf gleicher Ebene sich bewegen und miteinander verhandeln. Wenn ich daran etwas ändere oder auch nur den Anschein erwecke, dass sich daran etwas ändern könnte, dass also plötzlich

(Dr. Fritz Felgentreu (SPD):
Hierarchien!)



Nur zur dienstlichen Verwendung

Hierarchien entstehen, dann wird das die Arbeit einschränken. Ich war lange genug in dem Bereich tätig, um die Sensibilitäten, die solche Dinge auslösen, zu kennen. Ich fürchte wirklich, dass das, was bisher Gutes bewirkt worden ist in diesem Zusammenhang, zumindest in Teilen infrage gestellt wird.

Was der Untersuchungsausschuss im Fall Amri herausfindet, auch mit Blick auf die Dinge, die im GTAZ besprochen worden sind, das weiß ich nicht; das wissen Sie auch nicht. Dann kann man immer noch mal schauen, ob daraus sich Konsequenzen ergeben in praktischer Hinsicht, und natürlich kann oder muss man sogar überlegen, ob man hier gesetzgeberisch tätig werden sollte.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Und die Frage: Was sollte es noch darüber hinaus möglicherweise leisten aus Ihrer Sicht?

Sachverständiger Heinz Fromm: Ich denke, unter den gegebenen Umständen - das heißt, in Anbetracht der Zuständigkeiten der einzelnen Behörden - sehe ich keine zusätzlichen Möglichkeiten, auf dieser Plattform qualitativ mehr zu leisten. Man kann immer was verbessern natürlich.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Vielleicht konkreter nachgefragt, beispielsweise im Hinblick auf Wertungswidersprüche: Land A sagt, der ist gefährlich; Land B sagt, der ist nicht gefährlich. Wie sollte man dann - -

Sachverständiger Heinz Fromm: Das kann das GTAZ nicht lösen.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Deshalb die Frage: Wie sollte es so etwas - -

Sachverständiger Heinz Fromm: Das muss im Diskurs sozusagen miteinander entschieden werden. Wenn es darauf ankommt - das heißt also, wenn Maßnahmen ergriffen werden müssen -, dann sind die Zuständigkeiten klar, und dann gibt es die Behördenhierarchie, in der die notwendigen Entscheidungen getroffen werden müssen.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Vielen Dank. - Vielleicht noch eine erweiternde Frage zur Funktion von V-Personen in Zeiten verschlüsselter Kommunikation: Wie bewerten Sie dies, die Rolle von V-Leuten insbesondere?

Sachverständiger Heinz Fromm: Die Rolle von V-Leuten unter dem Aspekt, dass sehr schwer entschlüsselbar oder gar nicht entschlüsselbar kommuniziert werden kann, könnte das Instrument wichtiger machen. Ich will aber insbesondere - das hatte ich auch kurz angemerkt in meiner schriftlichen Stellungnahme - darauf hinweisen, dass auch die Technik genutzt wird, das Internet genutzt wird, um V-Personen anzuwerben und zu führen - ein nicht ganz unwichtiges Instrument, um an wichtige, wertvolle Informationen zu gelangen. Also eine Kompensation der Mängel, die sich bei der technischen Aufklärung ergeben, durch V-Leute wird natürlich nicht möglich sein; aber man wird in Teilen sicherlich auch da versuchen müssen, verstärkt solche Quellen zu nutzen.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Vielen Dank. - Herr Maurer, Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme von einem „Informationsdilemma“. Wir haben ja gerade von Herrn Dr. Gazeas beispielsweise gehört, dass es nicht an der Menge oder an der Anzahl der Informationen grundsätzlich liegt. Im Hinblick auf ein Informationsmanagement: Gibt es vielleicht die Möglichkeiten oder den Zwang sogar, Informationen intelligenter zu bewerten? Beispielsweise: Was für eine Behörde eine völlig belanglose Information sein könnte, wäre für die andere Behörde eine vielleicht ein ganzheitliches Bild prägende Information. In welchen Zusammenhang würden Sie das vielleicht auch zur Interoperabilität von IT-Systemen und zum Zusammenführen der Informationen stellen, und wie läuft das tatsächlich in der Praxis ab? Das heißt, das BKA hat das technische System A, und die Länder haben verschiedene Systeme. Wir haben aus dem Innenausschuss beispielsweise mal Informationen erhalten, dass man, je nachdem, wenn man Informationen zusammenführt, das teilweise händisch von der einen Datenbank in die andere Datenbank erst abtippen muss, um Treffer zu generieren. Wie läuft



Nur zur dienstlichen Verwendung

das in der Praxis ab, und wo gibt es da in der Sicherheitsarchitektur des Bundes und der Länder Verbesserungsbedarf?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Ich schätze die Situation wie folgt ein: Alle Krisen, mit denen wir uns in den letzten 15, 20 Jahren beschäftigt haben, waren keine Krisen, wo wir zu viel Informationen hatten, sondern waren Krisen, wo wir zu wenig Informationen hatten und/oder nicht richtig mit den Informationen umgegangen sind. Das ist mein Assessment. Das war bei 9/11 so, das war im Zusammenhang mit Atocha in Spanien so, das war so im NSU-Vorgang. Der NSU-Vorgang ist insoweit besonders bedeutsam, weil es dort lange Zeit überhaupt nicht gelungen war, existierende Informationsbestände zusammenzuführen, und zwar aus genau den Gründen, die Sie angesprochen haben: nichtkompatible Technik. - Das ist der eine Punkt.

Der andere Punkt, der natürlich auch rechtlich mal betrachtet werden muss: Ich habe jetzt hier so den Eindruck, manchmal gibt es Redebeiträge, die darauf hinauslaufen, zu sagen: Polizei oder Geheimdienste haben zu viel Informationen, und wenn, sollten sie zumindest diese Informationen nicht zusammenpacken. - Meine Erfahrung ist eine andere. Eine simple Information, beispielsweise so simpel, dass in irgendeinem Steinbruch 10 Kilo Sprengstoff verschwinden, ist natürlich von Relevanz für andere denkbare Ereignisse. Die Frage, die sich mir stellt, ist: Ich beklage nicht die Vielzahl von Dateien, die wir haben; ich beklage eher die unzureichend organisierte Möglichkeit, auf alle diese Daten zugreifen zu können.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Also tatsächlich Informationsmanagementdefizit.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Informationsmanagement. - Es gibt dort sicherlich rechtliche Hindernisse, es gibt aber auch faktische und praktische Hindernisse. Es ist nicht - auch nicht in der Polizei - allgemeine Vorstellung, dass man eine Information zum frühestmöglichen Zeitpunkt austauscht. Leider ist es immer noch so, dass man den spätestzulässigen Zeitpunkt wählt.

Das sind Verhaltensweisen, die beeinflusst werden können.

Wir haben in der Diskussion um NSU und beginnend zu einem Zeitpunkt, wo wir noch nicht wussten, dass es NSU ist, nämlich 2005/2006, einen sogenannten neuen Verbund thematisiert: PIAV, Polizeilicher Informations- und Analyseverbund. Ich weiß nicht wirklich, wo wir da heute stehen; aber das sollte ein Schritt sein, diese Informationsprobleme zu lösen. Und zwar warum? Wenn ich dezentral beklage, dass ich keine Ressourcen habe, von den dezentralen Kräften aber erwarte, dass sie in eine Vielzahl unterschiedliche Dateien zum gleichen Zeitpunkt Daten einstellen, dann kann so ein System nicht wirklich funktionieren. Die Information ist existent, sie wird aber nicht zusammengeführt. Grundsätze, zum Beispiel eine Einmalerfassung, sind immer noch nicht durchgesetzt in der Polizei - was auch immer die Hindernisse sind.

Ich bin überzeugt davon, dass die Lösung nicht in Bereichen von neuen Zuständigkeiten liegt, sondern bei der Frage: Wie organisiere ich mein Informationsmanagement? Wie organisiere ich die Verteilung der Informationen? Wie baue ich Mechanismen auf, die unzulängliches Informationsverhalten sanktionieren? Es gibt Modelle, wie man das machen kann, wie man überprüfen kann, ob Länderdienststellen oder Partnerdienststellen die Informationen, die sie hatten, überhaupt in Systeme eingestellt haben. Es gibt eine Vielzahl von Verhaltensweisen, Techniken, die man auch durchsetzen kann, und die liegen alle jenseits von neuen Gesetzen.

Ich bin kein vehementer Verneiner der Notwendigkeit, ein Gesetz für das GTAZ zu haben. Aber der Eindruck, dass dort gesetzlos gehandelt würde, der wäre natürlich falsch. Rechtliche Grundlage im GTAZ sind die jeweiligen Gesetze der beteiligten Behörden. Und die sind für das, was zu tun ist, ausreichend. Wenn es jetzt um andere Dinge geht, um Managementfragen, um Prozessfragen, dann kann man da sicherlich eine Vielzahl von Dingen machen.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Eine Nachfrage hätte ich noch ganz schnell: Das BAMF hat



Nur zur dienstlichen Verwendung

sich ja nicht mit Ruhm bekleckert in dem gesamten Verfahren hier. Wenn Sie jetzt die Aufgabe hätten oder ich zu Ihnen käme und sagen würde: „Sie haben jetzt die Möglichkeit, das BAMF völlig neu aufzustellen, neu zuzuschneiden, neu zu organisieren“, wo würde das in der Sicherheitsarchitektur hinwandern?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Die Tatsache, dass ein Vertreter vom BAMF auch im GTAZ ist, zeigt, dass es dort logische inhaltliche Zusammenhänge gibt. Mir ist nicht bekannt, wie, in welchem Maße Informationen vom BAMF in Richtung Polizei oder GTAZ laufen. BAMF war deswegen auch wichtig für uns, weil es einer Arbeitsgruppe, wie Sie gesehen haben, um ausländerrechtliche Maßnahmen geht. Es gab eine Haltung innerhalb der Bundesregierung, die da lautete: Deutsche Gefährder hindern wir an der Ausreise; bei ausländischen Gefährdern müssen alle ausländerrechtlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die in die Länder auszuweisen, wo sie hergekommen sind. - Um diese Funktionalität herzustellen, ist natürlich eine Zusammenarbeit von GTAZ und den dortigen Behörden mit BAMF erforderlich.

Ich sehe jetzt, weil ich das eben auch nicht in Tiefe durchdacht habe, keine veränderte Notwendigkeit der Ansiedlung vom BAMF oder der Aufgabe. Eine Schnittstelle existiert, und die Schnittstelle muss bedient werden.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragerecht wechselt jetzt zur Linken. Frau Renner.

Martina Renner (DIE LINKE): Ich habe eine Frage an Herrn Rusteberg. In Ihrem Gutachten - das geht so auf Seite 25 los - zählen Sie verschiedene der Polizei zur Verfügung stehende Maßnahmen auf, darunter auch solche, bei denen das polizeiliche Tätigwerden nicht an das herkömmliche Erfordernis einer konkreten Gefahr anknüpft, sondern an die prognostizierte Täterschaft einer Person. Dazu hätte ich dann einige Fragen - also die Maßnahmen, um die es hier geht, sind klar: Präventivhaft, Aufenthaltsverbote, Meldeauflagen, Kontaktverbote, Hausarrest, elektronische Fußfessel -: Wo liegen die Probleme bei Eingriffen, ohne dass eine konkrete Gefahr besteht - wäre die erste

Frage -, inwieweit kann die Vorhersage der Tateigenschaft zu einer Person überhaupt ein sinnvolles Unterfangen sein, und kann man sich auch eine sinnvolle Verfahrensgestaltung in dem Bereich vorstellen?

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Vielen Dank. - Ich glaube, das Ganze - also einmal im Hinblick auf die Befugnisklauseln, aber natürlich auch auf die ganze Ausgestaltung des polizeirechtlichen Verfahrens - spricht ein Kernproblem an, weil natürlich das Ganze, was wir jetzt, sagen wir mal, abseits des Strafrechtlichen eigentlich diskutieren, auf der Annahme aufbaut, dass wir mehr oder weniger sicher herausfinden können, welche Leute tatsächlich entsprechend Anschläge begehen werden. Das heißt, das ist sozusagen die Grundannahme dieses ganzen Rechtsbereichs.

Gleichzeitig muss man, denke ich, diese Grundannahme erst mal erschüttern. Also, das ist natürlich bei weitem überhaupt nicht so, dass es tatsächlich irgendwelche empirisch abgesicherten Ergebnisse gäbe. Dafür sind die Fallzahlen einfach auch viel zu gering, als dass sich das tatsächlich mit wissenschaftlichen Methoden abgesichert erheben lassen könnte, wie da welche Entwicklungen genau zu nehmen sind. Worauf es in der Praxis eben basiert - das haben wir ja auch gehört -, das sind kriminalistische Erfahrungen, polizeiliche Erfahrungen, denke ich, im Wesentlichen.

Das wird natürlich sozusagen umso gravierender, von welchen Annahmen man da ausgeht und wie man diese absichert, je intensiver die damit verbundenen Eingriffsmaßnahmen sind. Das heißt, wir arbeiten natürlich jetzt schon seit Jahren, Jahrzehnten auf diesen Annahmen, um weitere Gefahrforschung eigentlich zu betreiben, also um weitere Daten über Leute zu erheben, von denen wir das glauben. Und wir gehen halt in letzter Zeit dazu über, polizeirechtlich vielleicht stärker zu versuchen, das eben auch in Maßnahmen irgendwie umzusetzen, die tatsächlich die Leute konkret auch davon abhalten, irgendwas zu tun. Also allein die Tatsache, dass ich jemanden beobachte, als solches hält ihn ja noch nicht davon



Nur zur dienstlichen Verwendung

ab, irgendwas zu tun. Ich muss halt irgendwann eingreifen.

Die Problematik ist dann natürlich, dass das Ganze halt letzten Endes methodisch relativ unabgesichert auf Annahmen beruht, die zutreffen können oder halt auch nicht zutreffen können. Das wird in der Rechtsprechung auch bislang nur sehr selten problematisiert. Also auch der § 58a im Aufenthaltsgesetz ist ja vom Bundesverwaltungsgericht, vom Bundesverfassungsgericht relativ problemlos durchgewunken worden, jedenfalls was die materiellen Sachen angeht, wobei ich denke, dass, wenn man sich die Entscheidungen anschaut, eigentlich deutlich wird - jedenfalls aus dem, was sozusagen nach außen als Begründung gegeben wird -, dass diese Schlüsse nun keineswegs irgendwie zwingend sind. Das, was in Bayern jetzt gerade passiert mit der drohenden Gefahr, basiert natürlich auch genau auf dieser Annahme.

Vielleicht noch gerade: Die andere Seite der Problematik ist natürlich, dass diese letzten Endes doch nur sehr basal irgendwie vorhandenen Prognoseinstrumente eben auch dazu führen, dass ich Leute halt auch nicht sicher ausschließen kann. Also, die Zahl der zu beobachtenden Personen steigt natürlich einfach immer weiter an, wenn ich mir nicht sicher bin, dass die eben auch nichts tun, und dadurch sind natürlich eben auch letzten Endes wahrscheinlich weitere Kapazitätsprobleme bedingt, indem ich natürlich das Raster sozusagen relativ weitmaschig mache, ich mir selber auferlege, eine sehr viel höhere Anzahl von Personen letzten Endes im Blick halten zu müssen.

Die Frage ist so ein bisschen am Ende: Wie will man es lösen? Also: Will man es über das Strafrecht lösen - da beschwerten sich die Strafrechtler - mit den Vorfeldeingriffsbefugnissen? Will man tatsächlich abwarten sozusagen, also konkrete Gefahr? Da kann man in der Praxis und Dogmatik auch viel draus machen. Also, wenn man die jetzt tatsächlich mal so annimmt - sozusagen der, keine Ahnung, ist mit dem Sprengsatz unterwegs oder hat ihn jedenfalls gebaut -, wie immer wir die dann da halt definieren wollen, dann kann ich eingreifen. Oder wollen wir eben

über solche Vorfeldmaßnahmen im polizeirechtlichen Bereich vorgehen? Ich glaube, da gibt es auch keinen Königsweg. Ich glaube, die haben alle Vor- und Nachteile, über die man aber mal ein bisschen intensiver diskutieren müsste, weil wir eigentlich auch in der Rechtswissenschaft irgendwie sehr lange fast ausschließlich immer über die Informationsgewinnung diskutiert haben und eigentlich nur sehr, sehr wenig bislang, was eigentlich mit diesen Informationen am Ende passieren soll.

Martina Renner (DIE LINKE): Ich hätte noch eine Frage an Herrn Professor Bäcker zu einem Thema, das bisher noch keine Rolle gespielt hat; aber ich weiß im Zusammenhang mit der Novelle des BKA-Gesetzes, dass Sie sich auch damit beschäftigen.

In diesem Fall, aber auch ganz generell in Fragen der Terrorismusbekämpfung spielt natürlich auch die Zusammenarbeit mit ausländischen Sicherheitsbehörden, darunter auch Geheimdiensten, eine wichtige Rolle. Also, es werden ja auch Daten ausgetauscht - ich glaube, in dem Fall war es auch so -, Counter Terrorism Group oder bilateral mit einzelnen Diensten oder Behörden. Beim GTAZ hatten wir vorhin die Problematik: Wer kontrolliert das eigentlich? Wer entscheidet am Ende, was mit welchen Informationen passiert? Wer achtet darauf, dass diese Informationen auch vollständig sind? Und Ähnliches mehr. Wie ist das überhaupt in dem Bereich der internationalen Zusammenarbeit zu organisieren?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker:

Also ich meine: In dem Moment, wo wir über einen Informationsaustausch über Landesgrenzen hinweg sprechen und dann vielleicht - um es noch verschärfen - auch mit Stellen außerhalb der Europäischen Union, wo wir ja immerhin noch, zumindest für den polizeilichen und strafjustiziellen Bereich, vereinheitlichende Regelungen über den Datenschutz haben, kommt man aus verfassungsrechtlicher Sicht an eine Verantwortungsgrenze der Bundesrepublik, und zwar in beide Richtungen.

Auf der einen Seite: Wenn Informationen nach außerhalb der Europäischen Union fließen, kann



Nur zur dienstlichen Verwendung

schlechterdings die Bundesrepublik nicht mehr in voller Schärfe für den weiteren Umgang mit diesen Informationen eintreten, so wie wir das im innerstaatlichen Bereich fordern würden. Genauso kann man jetzt umgekehrt, wenn Informationen entgegengenommen werden von ausländischen Stellen, sicherlich nicht verlangen, dass gewährleistet ist, dass die nun allen intrikaten Details der deutschen rechtsstaatlichen Ordnung genügt haben, als sie diese Informationen gewonnen haben, sondern wir arbeiten hier eben mit Grundanforderungen, wir arbeiten mit allgemeinen Bewertungen von Schutzniveaus und vielleicht mit äußersten Grenzen, die nicht überschritten werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat das im Urteil zum BKA-Gesetz ja durchexerziert für den Fall einer Datenübermittlung aus der Bundesrepublik ins Ausland, hat da eben bestimmte Anforderungen gestellt an das Datenschutzniveau, das im Ausland gewährleistet sein muss, und an Verfahrensregelungen in diesem Zusammenhang. In ähnlicher Weise - tendenziell strenger - ist der Europäische Gerichtshof vorgegangen in seiner Rechtsprechung Schrems und so, also zu Datenschutzniveau in Drittstaaten.

Für die umgekehrte Situation, dass Daten aus dem außereuropäischen Ausland empfangen werden, haben wir bisher weniger Klärung herbeigeführt. Auch da wird man letztlich pragmatische Lösungen finden müssen. Wenn Sie fragen: „Wer entscheidet über den weiteren Verlauf?“. Wenn man die Information einmal aus dem Land geschafft hat, kann man natürlich hoffen, dass damit weiter ordnungsgemäß umgegangen wird. Wirklich garantieren lässt sich das nicht, aber das kann natürlich kein Grund sein, den internationalen Informationsaustausch einzustellen.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragerecht wechselt jetzt an Herrn Dr. von Notz, Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich wollte noch mal auf diese Frage - weil mir das tatsächlich auch noch nicht ganz klar ist - bei dem Führen von Quellen, dem Zuständigkeitswechsel zwischen dem Verfassungsschutz und

der Polizei eingehen, wie das eigentlich genau funktioniert, weil uns ja immer gesagt wird bzw. im Zusammenhang mit Amri immer gesagt wurde: Amri war ein Polizeifall; das Bundesamt für Verfassungsschutz konnte da gar nichts machen.

Da interessieren mich zwei Sachen, einmal die Frage: Wie ist das überhaupt? Es gibt ja jetzt neuerdings ein Register. Aber wie wird da eingemeldet? Gibt es eine Pflicht zur Einmeldung? Wie tiefenscharf müssen diese Informationen sein, die in das Register eingemeldet werden, jetzt nur für V-Leute, also für rechtlich verpflichtete Quellen? Aber es gibt ja eine ganze Bandbreite von anderen Figuren, die sozusagen aufseiten der Verfassungsschutzämter genutzt werden, um Informationen heranzuschaffen: Counter-Men, Gewährspersonen, Informanten, alles Mögliche.

Und wenn ich das jetzt richtig verstehe: Wenn man solche Quellen anwirbt, dann sucht man nach bestimmten Profilen, und wenn man jetzt in bestimmten Szenen unterwegs ist, dann verdichtet sich natürlich irgendwie der infrage kommende Personenkreis sehr. Und wenn man jetzt das Bundesamt hat, das Quellen sucht, und man hat 16 Landesämter für Verfassungsschutz, das BKA hat Quellen und V-Leute und die LKÄ teilweise auch, wie läuft dieses Management in der Praxis? Wie sorgt man dafür, wenn es ein polizeiliches Verfahren gibt, dass dann die Verfassungsschutzämter sich zurückziehen, und wenn jetzt wie im Fall von Amri irgendwie die Polizei aufhört, zu überwachen, dass dann der Verfassungsschutz wieder aktiv wird oder nicht? Also, wo soll das Management stattfinden? Und wenn es im GTAZ stattfinden soll - die Frage geht jetzt erst mal an Herrn Maurer, aber mich interessieren eigentlich alle -, braucht es neben einer Vereinbarung sozusagen über das Management nicht am Ende doch rechtliche Pflichten, damit es zuverlässig ist - ich meine, die sozialen oder die kulturellen Unterschiede gibt es ja nun nicht nur zwischen Polizei und Verfassungsschutz, die gibt es auch zwischen verschiedenen Verfassungsschutzämtern und so - und man irgendwie zu einem geordneten, klaren Verfahren kommt? Also: Braucht man am Ende - die schlichte Frage



Nur zur dienstlichen Verwendung

in dieser konfusen Grundaufstellung - nicht doch so was wie Rechte und Pflichten?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Zunächst zu der Frage von dateimäßiger Bearbeitung von V-Personen: Das war in der Polizei deswegen von Bedeutung, weil es in der Polizei einen V-Mann-Tourismus gab. Ein V-Mann bietet in München 5 Kilo Heroin an und bietet in Hamburg 5 Kilo Heroin an, wird überall bezahlt. Das Problem, was zu lösen war und, wie ich glaube, der Verfassungsschutz jetzt ähnlich gelöst hat: Wie kann ich Informationen, Personeninformationen zu V-Leuten austauschen, ohne die Identität preiszugeben? Also, wie kann ich eine Situation herstellen, dass Hamburg weiß: „Dieser V-Mann war schon in München“, ohne dass Hamburg den Namen weiß? Da hat man ein Formelsystem entwickelt. Durch dieses Formelsystem ist es möglich, zu verhindern, dass Personen an verschiedenen Stellen ihre Dienste anbieten. Das war der Grund für diese Datei. Im Polizeibereich ist diese Datei eine Verbunddatei - wie in vielen Dateien administrativ gepflegt durch das Bundeskriminalamt, Qualitätskontrollen durch das Bundeskriminalamt und Ähnliches -, zugreifbar durch die V-Mann-Dienststellen der Polizei.

Einsatzmöglichkeiten für V-Leute - ich habe vorhin mal den § 163 angeführt -: Früher haben wir V-Leute einfach eingesetzt; jeder Polizist hatte seine V-Leute. Im Strafprozess: nur unter Sachleitung des Staatsanwaltes, ausschließlich. Bezogen auf die Gefahrenabwehrvorgänge: neu geregelt jetzt im BKA-Gesetz als besondere Eingriffsmaßnahme mit der entsprechenden Entscheidung eines Amtsrichters. Das heißt, Kontrollen dieser Maßnahmen sind gesetzlich geregelt. Die Inhaltskontrolle ist über Organisation von Abläufen zu regeln. Ich weiß nicht, wie die V-Mann-Arbeit im Verfassungsschutz geregelt ist; aber das ist die Situation, wie sie in der Polizei aussieht.

Gibt es eine Lücke an der Stelle? Die Lücke ist immer dort zu sehen, wo jemand unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften V-Leute führt, ohne Anordnung eines Staatsanwaltes oder ohne die gesetzliche Ermächtigung im Polizeigesetz. Diese Lücke gibt es immer.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, nur, Herr Maurer, wenn Sie sagen, selbst Sie mit all Ihrer Erfahrung wissen nicht, wie es der Verfassungsschutz genau macht, liegt da nicht ein Problem begründet? Wenn ich mir - ich bin ein Laie, deswegen sitzen wir ja hier zusammen - jetzt vorstelle, so jemand wie der Amri, gegen den wird polizeilich ermittelt, und die Nordrhein-Westfalen haben die VP-01 an ihm dran, und im GTAZ ist das immer Thema, und das Bundesamt für Verfassungsschutz sagt: „Mensch, also an dem ist die Polizei dran, da halten wir uns mal total zurück“: Wann ist der Punkt, wenn der Fall Amri bei all den Gefährdungslagen, die da drauf sind - und die Polizei sagt dann so: „Jetzt ist der in Berlin; der ist irgendwie weg“, und die Berliner sagen: „Wir haben auch nicht mehr Zeit und auch keine Anhaltspunkte mehr; wir kümmern uns nicht mehr um den“ - - Wie erreicht das Bundesamt für Verfassungsschutz oder meinetwegen das Landesamt für Verfassungsschutz Berlin oder wen auch immer die Info: „Man muss da irgendwie an dem Typ dranbleiben“? Wie funktioniert das? Wie wird das koordiniert? Gibt es dafür ein geordnetes Verfahren, dass da keine blinden Flecken entstehen aus irgendwelchen Eigeninteressen, Logiken oder einfach Wurschtigkeit, sage ich mal?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Ich habe nur die Regelung beschrieben, die aus Vereinbarungen innerhalb des Polizeibereichs resultiert. Dafür gab es Gründe, warum wir das so geregelt haben. Im Nachgang zu den NSU-Vorgängen habe ich persönlich mit Herrn Eisvogel, damals Vizepräsident im Bundesamt für Verfassungsschutz, unser Modell diskutiert, ob das denn ein machbares Modell auch für die Verfassungsschutzbehörden wäre. Zugegebenermaßen ist die Sensibilität der Quellen vermutlich höher als im Polizeibereich.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Weil?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Wenn ich jetzt sage: „Ich weiß nicht, wie die Regelung aussieht“, hat das damit zu tun, dass ich nicht weiß,



Nur zur dienstlichen Verwendung

wie weit diese Ideen mittlerweile auch umgesetzt sind.

Die Frage des Übergangs von V-Leuten, V-Personen, von Quellen: In meiner Erfahrung, in meinem dienstlichen Leben haben wir nie Quellen vom Verfassungsschutz übernommen. Entweder es reicht, die Information durch den Quellenführer in unsere Verfahren einzubringen. Wir haben keine Quellen übernommen. Was wir aber im Polizeibereich gemacht haben und machen, ist, dass eine V-Person von einer Polizeidienststelle an die andere übergeben wird, mit allen Konsequenzen: Aufsicht durch die neue Behörde, Kontrolle durch die neue Behörde. „Keine Führung von V-Personen durch zwei Behörden“, das war das Prinzip in der Polizei. Ob das so auch im Verfassungsschutzbereich aussieht, kann ich nicht einschätzen.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wäre das denn legal?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Die Übergabe von Quellen?

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Nein, wenn eine Verfassungsschutzbehörde versucht, eine schon bei der Polizei geführte Quelle zu führen.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Zwei Möglichkeiten: Wenn das der Fall wäre und diese Quelle würde uns das nicht sagen, würde, wenn wir es erkennen, sofort die Zusammenarbeit eingestellt und sanktioniert. Das ist der Punkt. Menschliches Verhalten können wir nicht determinieren bis in die letzte Konsequenz; nur Verhaltensweisen sind klar: Wer die Regeln verletzt, fliegt aus dem System raus. Früher war es anders. Bevor wir dieses System eingerichtet haben, sind Quellen rumgereist, haben für viele gearbeitet, haben an vielen Stellen Geld verdient.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Klar, das ist ja auch naheliegend.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Und wenn ich von Prozessen rede, rede ich von solchen Prozessen: Analyse des Problembereichs und Lösung.

Lösung ist die Datei und die Frage: Wie gehe ich mit Verstößen gegen diese Regularien um? Und das führt dazu, dass die Quelle abgeschaltet wird.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Okay. - Jetzt nehme ich noch eine Frage; jetzt gehe ich noch mal weg von dem Begriff der Quelle, sondern ich sage, es geht um den *Gefährder* Amri. Jetzt war die Polizei da dran, das war Thema im GTAZ, und jetzt hört die Polizei irgendwie auf, sich mit Amri zu beschäftigen. Wie sieht das Verfahren aus, dass der nicht völlig von der Platte huscht, sondern dass man sagt: „Passt mal auf, polizeilich können wir da im Augenblick bei dem Typen nichts machen; es geht nicht. Übernimmt das jemand?“ Oder gibt es die Absprache nicht, sondern nur ein freundliches Nicken? Gibt es ein geordnetes Verfahren dafür, dass man bei Leuten, bei denen es eine solche Verdichtung an Gefahrenhinweisen gibt, wie es jetzt bei Amri war, wenn man polizeilich nicht zum Zuge kommt, dann sagt: „Aber es muss sich trotzdem jemand weiter kümmern“?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Das GTAZ hätte ja seinen Sinn völlig verfehlt, wenn in der Konsequenz eine Übergabe von Gefährdern oder Informationsübergabe von den Diensten zur Polizei geschehen würde und der Dienst würde sich zurücklehnen und sagen: Ist eine Polizeiangelegenheit. - Die Diskussionen in den Gremien, im GTAZ haben doch genau den Zweck, immer wieder den Partner auf den aktuellen Stand hinzuweisen. Da kann es heute sein, dass ich eine Information im Polizeibereich generiere, die bei den Verfassungsschutzbehörden eine neue Idee generiert, und sie sagen: Oh, da müssten wir auch noch mal gucken.

Die Tatsache, dass man sieben Mal diskutiert hat und nicht ein achttes Mal, die ist zu bewerten. Aber es hätten auch zehn Mal sein können oder zwanzig Mal. Solche Diskussionen machen doch nur dann Sinn und werden auch nur dann in diesem Kreis geführt, wenn sie per se zu Handlungsfolgen bei den Partnerbehörden führen können.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Richtig.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Sachverständiger Jürgen Maurer: Es können nicht alle einfach alles weglegen. Das geht nicht, -

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Und was sagen Sie damit?

Sachverständiger Jürgen Maurer: - das ist Regel.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Da fehlt was“ oder „Da fehlt nichts“?

Sachverständiger Jürgen Maurer: Dann will ich mal was dazu sagen, wie diese Einsicht entsteht. Es ist nicht so, dass das GTAZ ohne Führung ist: ganz starke Kräfte vom BfV im GTAZ und noch stärkere Kräfte vom BKA im GTAZ, weil es nämlich angesiedelt ist an die Gruppe ST 3. Diese Leute sind verantwortlich, dass Projekte vorangetrieben werden. Und selbst wenn die Maßnahme zurückgefahren wird, hat man immer noch eine Vorstellung, wie man weiter vorgehen wird. Gänzlich auf null wird überhaupt nichts zurückgeführt. Auch im Fall Amri ist nichts auf null zurückgeführt worden, sondern die dezentral zuständigen Polizeien im Zusammenhang mit den dort anhängigen Delikten haben natürlich weitergemacht. Es ist nicht dieser mechanistische Prozess: Ich beschäftige mich und lege zur Seite. - Das ist es nicht.

Vorsitzender Armin Schuster: Danke schön, Herr Maurer. - Ich mache einen Vorschlag - ich habe das mit den Obleuten abgestimmt -: Wir machen jetzt keine reine Schlussrunde, und wir machen auch keine reine Berliner Stunde. Ich werde jetzt - und jetzt wird es für die Sachverständigen allerdings ein bisschen schwierig - allen Fraktionen die Chance einräumen, letzte Fragen an Sie zu richten, an wen auch immer,

(Martina Renner (DIE LINKE): Wie viele?)

und daraus machen Sie bitte Ihr Schlussstatement, vielleicht auch die letzte Botschaft, die Sie noch bringen wollen, wenn Sie damit einverstanden wären. Das bedeutet nur, dass Sie jetzt ein-

mal en bloc aus jeder Fraktion Fragen hören werden, nicht an alle, aber - - Und dann kriegen Sie in der alphabetischen Reihenfolge die Chance - -

(Martina Renner (DIE LINKE): Herr Vorsitzender, eine Anzahl von Fragen?)

- Nein, aber ich vertraue darauf, dass Sie eine gewisse Dosierung vornehmen, unabhängig von der Berliner Stunde. Wir haben das Ende mal so um 18.00, 18.15 Uhr angepeilt.

Dann würde ich bei Herrn Seitz beginnen - wir machen das jetzt so in der Reihenfolge -, und dann gehen wir weiter über die FDP zu uns.

Thomas Seitz (AfD): Danke. - Eine Frage an den Herrn Professor Bäcker. Nach Ihren Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Bundesamtes für Verfassungsschutz muss man ja sagen, dass der operative Teil der Aufklärungsarbeit des BfV rechtswidrig und verfassungswidrig ist, weil Sie sagen, es fehlt an einer Kompetenz des Bundes für die entsprechende Ausgestaltung und Gesetzgebung. Dann ist ja die Frage: Wie hilft man dann diesem Zustand ab, und was wäre dann aus Ihrer Sicht vorzugswürdig? Eine Ergänzung der Bundeszuständigkeit im Grundgesetz, um sozusagen den Istzustand zu legitimieren, oder - umgekehrt - eine stringente Beschränkung des BfV auf die Zentralstellenfunktion, auf die Unterstützungs-, Koordinierungs- und Klammerfunktion, aber dafür dann die konsequente Verlagerung der echten Aufklärungsarbeit auf die Landesämter? - Das wäre das eine.

Dann noch eine Frage an den Herrn Dreksler. Herr Dreksler, es ist ja jetzt viel an Aufmerksamkeit im Hinblick auf den Anschlag vom Dezember 2016, auf die Probleme mit Schnittstellen, mit Informationsweitergabe gelenkt worden. Wie ist Ihre Prognose? Die Masseneinwanderung nach Deutschland hält an. Kann man aus Ihrer Sicht sagen, dass man mit den Lehren, die man bislang aus dem Terroranschlag gezogen hat, sagen kann, ein vergleichbares Attentat kann in Zukunft ausgeschlossen werden, oder müsste man jederzeit wieder mit so etwas rechnen? - Danke.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Die FDP.

Benjamin Strasser (FDP): Ich habe drei kurze Fragen. Die erste Frage an Herrn Maurer, anschließend an das, was der Kollege von den Grünen gerade gefragt hat - da möchte ich Sie noch mal wirklich fragen, ob ich das richtig verstanden habe -: Sie haben gerade gesagt, das GTAZ würde ad absurdum geführt werden, wenn eine der beteiligten Behörden sich zurücklehnen und sagen würde: Das machen ja die anderen. - Wie muss ich dann öffentliche Äußerungen des Bundesverfassungsschutzpräsidenten Herrn Maaßen einordnen, wenn der sagt, der Fall Amri war ein reiner Polizeifall? Es gibt ja dann zwei Möglichkeiten: Erstens, Herr Maaßen erzählt uns nicht die Wahrheit, oder zweitens, das Bundesamt für Verfassungsschutz hat tatsächlich nichts getan. Also, dürfen wir Ihre Aussage wirklich so verstehen, wie Sie sie gerade getätigt haben?

Dann eine weitere Frage an Herrn Professor Dr. Wolff: Sie haben ja in Ihrer Stellungnahme auf mehreren Seiten dargestellt, über welche umfassenden Befugnisse das BfV seit Juli 2016 als Reaktion auf NSU verfügt und dass überhaupt auch eine zunehmende Zentralisierung erkennbar sei. Heißt das dann aber auch im Umkehrschluss, wenn ich den Bundesbehörden mehr Kompetenzen und Rechte gebe, dass ich sie auch mehr in die Verantwortung nehme? Also, hätte ich bei einer Lage Amri erwarten dürfen, dass ähnlich wie beim GBA - Selbsteintrittsrecht - sozusagen das BfV das Verfahren an sich zieht, weil der Gesetzgeber ganz klar die Richtung auch vorgegeben hat, bei solchen Zellen wie NSU, kleinen, mobilen Terroristen, muss eigentlich der Bund das Verfahren an sich ziehen?

Und die dritte Frage an Herrn Professor Dr. Gärditz: Auch Sie haben ja plädiert in Ihrer Stellungnahme, stärker zu zentralisieren. Jetzt ist die Sache: LfVn, nachfolgende Behörden - da hat sich ja der Bundesinnenminister de Maizière schon erfolglos die Zähne ausgebissen. Was wäre denn mit solchen Überlegungen: regionale Clusterbildung, Zusammenlegung von kleineren LfVn, um Effizienzen zu heben? Ist das aus Ihrer Sicht ein

taugliches Instrument? Und welche konkreten Effizienzgewinne könnten wir uns davon versprechen, wenn wir das täten als Politik?

Vorsitzender Armin Schuster: So, dann die Union. Ich glaube, Herr Amthor hat eine Frage.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Herr Professor Gärditz, wir haben zu Beginn der Anhörung schon über einige verfassungsrechtliche Fragen diskutiert, die ich gern aus Ihrer Sicht noch mal reflektiert hätte: Weisungsrecht des Bundesamtes für Verfassungsschutz oder - wie Sie es so gut formuliert haben - Sachleistungsbefugnis, die rechtspolitisch diskutiert werden sollte. Herr Wolff hat zugestimmt, dass das vorbehaltlich weiterer Dinge verfassungsrechtlich dem Grunde nach zulässig sei, zumindest soweit mehrere Länder betroffen sind. Das hätte ich von Ihnen gerne auch noch mal präzisiert, in welche Richtung Sie sich das vorstellen könnten, also wie wir eine solche Sachleistungsbefugnis des BfV erweitern könnten.

Und anschließend an die Frage von Herrn Strasser auch die Frage: Nicht nur Kooperationsmöglichkeiten einzelner Landesämter für Verfassungsschutz, sondern ist es vielleicht auch möglich, dass einzelne Landesämter für Verfassungsschutz ihre Kompetenz abgeben, etwa an das BfV, im Zusammenhang mit einer Zentralstellenfunktion? - Das sozusagen jetzt in einer rechtspolitisch offenen Fragestellung. Aber vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausführungen in Ihrem Gutachten und in dem von Herrn Professor Bäcker würde ich auch noch mal de lege lata nachfragen wollen zu der Frage: Wie ist es eigentlich schon jetzt mit der Zentralstellenfunktion? Herr Professor Bäcker führt aus:

Zumindest die Zuständigkeitsregelung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BVerfSchG, die allgemein eine Überwachung gewaltaffiner Bestrebungen zulässt, wahrt nicht mehr die Kompetenzordnung [des Grundgesetzes], da sie den erforderlichen Bundesbezug durch die Gefährlichkeit der Bestrebungen ersetzt.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Eine Einschätzung, die der Gesetzgeber bei der Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes so ausdrücklich nicht geteilt hat. - Dazu würde mich Ihre Einschätzung interessieren, gern auch noch mal von Ihnen dazu, Herr Professor Wolff, weil wir das vorhin nicht vertieft haben.

Und als letzter Punkt vielleicht auch noch zum Thema Antiterrordateigesetz. Auch dort ist es so, dass im Wesentlichen Sie, Herr Professor Bäcker, darstellen, dass es dadurch, dass durch gezielte Suchabfragen durch die Antiterrordatei Eingriffe erzielt werden können, die einzelne Behörden nicht erzielen, besonders schwere, vertiefende Grundrechtseingriffe seien. Herr Gärditz, das habe ich sozusagen Ihrer Darstellung in der Tendenz eher nicht entnommen, oder zumindest halten Sie die für gerechtfertigt. Auch dazu gern noch mal von Ihnen eine Einschätzung. - Herzlichen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich möchte auch noch eine Abschlussfrage an Herrn Maurer und Herrn Fromm richten. So ein bisschen lassen Sie mich ratlos zurück, und jetzt wollte ich noch mal im Schlusssstatement von Ihnen dazu was hören.

Sie beschreiben seit mehreren Stunden eigentlich das Gleiche, wie wir es im NSU-Untersuchungsausschuss auch gehört haben. Ganz pointiert gesagt hat es der Leitende Kriminaldirektor Geier, der ehemalige Leiter der BAO „Bosporus“, der nichts *mehr* beklagte - - Ich habe seinen Erfahrungsbericht vor Augen - seitenlang -, und die erste Zeile beginnt mit dem Hauptproblem: Bitte lasst nie wieder einen Leiter einer länderübergreifenden BAO ohne Weisungsbefugnis arbeiten. - Und wir hören jetzt seit Stunden, wenn die sich da wunderbar austauschen in dem GTAZ, alle auf Augenhöhe, dass dann alles super wäre. Ich habe Hunderte von Stunden damit zugebracht, zu entdecken, dass genau das nicht funktioniert hat in X Fällen, auch bei Amri. Ich halte es nicht mal für so weltfremd, diese Ansicht. Das hat euer ehemaliger Chef

(Der Vorsitzende wendet sich an die FDP-Fraktion)

- dem gebührt das - genau getroffen mit seiner Aussage - wie hat er gesagt? -: Auf einem Schiff, wo es raucht und - -

(Benjamin Strasser (FDP):
„Auf jedem Schiff, das dampft und segelt, gibt's einen, der die Sache regelt“!)

- Genau. - Und ich habe den Eindruck, in Deutschland ist das so. Ich weiß, wovon ich spreche: Wenn ich auch nur Anklänge erkennen lasse von „Ich könnte mir Zentralisierung, Fokussierung oder sonst was vorstellen“, dann bin ich sofort nicht mehr Föderalist. Haben Sie bitte den Mut, in Ihrem Schlusssstatement den Punkt dazwischen zu finden.

(Dr. Konstantin von Notz
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Das ist sozusagen, wie der Vorsitzende es hören will!)

Dieses „Welche Verbesserungsvorschläge müssen tatsächlich gemacht werden?“ - weil scheinbar reines Informationsaustauschen nicht geeignet sein kann; ich denke an Albakr, ich denke an NSU, ich denke an Amri -, das muss nicht mal die Lösung „besseres GTAZ“ sein. Aber irgendeine Lösung muss her.

Letzter Satz: Der NSU I hat als Handlungsempfehlung Nummer 6 deshalb formuliert: Es braucht eine Bund-Länder-Vereinbarung, einen Staatsvertrag, wie man das nennt, in dem drinsteht: In Fällen überregionaler Bedeutung muss ein Land oder der Bund die Führung übernehmen. - Das ist bis heute nicht umsetzbar.

Ich habe die Frage: Wie sehen Ihre Verbesserungsvorschläge aus? Und das ist nicht zwanghaft: „Das GTAZ muss es besser machen“; aber ich glaube, irgendwo fehlt es an Steuerung. Oder widersprechen Sie mir. Am Anfang habe ich das so verstanden: dass Sie mir widersprechen würden. Ich bin gespannt, ob es dabei bleibt. - Die SPD.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Dr. Fritz Felgentreu (SPD): Eine kurze Frage an die Praktiker, also Herrn Fromm und Herrn Maurer. Bei den vorhergehenden Anhörungen, die wir hier hatten, waren die Experten überwiegend der Meinung, dass eine Täuschung der Behörden und kriminelle Aktivitäten in verschiedenen Bundesländern aufgrund von Mehrfachidentitäten - was ja ein großer Punkt war bei Anis Amri, der mit insgesamt 14 Identitäten durch die Lande zog - heute aufgrund technischer Neuerungen, also insbesondere des Systems Fast-ID, weitgehend ausgeschlossen sind. Nur mal Ihre Einschätzung: Teilen Sie diese Meinung? Oder welchen Bedarf sehen Sie noch, um die Identitätsprüfung insbesondere bei Asylbewerbern zu verbessern? - Das ist die eine Frage.

Die zweite Frage - einmal vielleicht auf den Blick hinaus, über Deutschlands Grenzen -: Die EU-Kommission plant, Personalausweise mit biometrischen Daten für alle EU-Bürger ab 12 Jahren verbindlich vorzuschreiben, weil bisher etwa 80 Millionen EU-Bürger über keinerlei maschinenlesbare Dokumente verfügen. Unterstützen Sie diesen Vorstoß - die Frage richtet sich allgemein an alle, die dazu eine Meinung haben -, und welche zusätzlichen Anhaltspunkte sehen Sie, um Informationsaustausch und Kooperation auf EU-Ebene zu verbessern? Denn dass der Fall Amri eine europäische Dimension hat, das ist uns ja auch allen klar. - Danke schön.

Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Ich habe auch noch eine Frage an Herrn Maurer. Wir haben gerade festgestellt, dass Mehrfachidentitäten unter anderem auch ein Sicherheitsaspekt sind, dass wir genau wissen müssen, wer sich auf deutschem Hoheitsgebiet befindet. Deshalb meine Frage noch mal präzise zum BAMF: Glauben Sie, dass das BAMF mehr Sicherheitsbehörde denn Verwaltungsbehörde sein sollte und stärker in die Sicherheitsarchitektur integriert werden müsste? - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Frau Renner.

Martina Renner (DIE LINKE): Ich habe zuerst zwei Fragen an Herrn Rusteberg, und zwar: Es geht mir um die Übermittlungsbefugnisse und

Pflichten seitens der Geheimdienste an die Strafverfolgungsbehörden. In § 19 Bundesverfassungsschutzgesetz ist ja geregelt, dass man pflichtgemäß auch zu unterrichten hat bei einer bestimmten graduellen Art von Straftaten. Wir haben hierzu eine parlamentarische Anfrage gestellt, dass wir uns für die letzten Jahre gerne mal sagen lassen würden, in wie viel Fällen das vonstatten ging. Antwort war, dass man hierüber keine Statistik führt, also dass das BfV keine Auskunft darüber geben kann, in welchen Fällen dieser Übermittlungsvorschrift Genüge getan wurde. Wie sehen Sie vor dem Hintergrund überhaupt die Chancen, die Erfüllung dieser Übermittlungspflicht parlamentarisch zu kontrollieren?

Zum Zweiten: Wir haben ja über den Bereich der Quellenführung in der Polizei schon ansatzweise gesprochen, und sie spielt ja auch im Fall Anis Amri eine große Rolle. Wie sieht denn überhaupt die Kontrolle der VP-Führung in dem Bereich aus? Es ist ja nicht so, dass diese kritiklos ist, wenn wir an das laufende Verfahren in Bayern denken - LKA-Spitzel im Bandidos-Umfeld -, wenn wir an die Rolle von Thomas Starke im NSU-Kontext denken etc. etc. Gibt es dort eine aus Ihrer Sicht effektive Kontrolle dessen, was den Quelleneinsatz insbesondere seitens der LKÄ angeht?

Und zuletzt - ich hoffe, Herr Gazeas kann es beantworten; ich vermute, Sie sind am ehesten derjenige, der vielleicht dazu Auskunft geben kann - würde mich mal interessieren - wenn wir immer wieder hören, GBA sitzt am Tisch, GTAZ hat die Möglichkeit, ein Selbsteintrittsrecht auszuüben, hat die Möglichkeit, Prüfverfahren anzulegen usw. usf., wir aber dann immer wieder an vielen Stellen feststellen, wenn wir solche Fälle dann parlamentarisch betrachten, da hat man das abgelehnt, da hat man nicht übernommen, da hat man zu spät übernommen usw. -: Wer ist denn eigentlich dafür da, die Entscheidungen des GBA, wann und ob Verfahren an sich gezogen werden, ein Stück weit zu evaluieren? Oder ist diese Behörde sich da ausschließlich selbst verpflichtet? Ich sage das auch vor dem Hintergrund, dass ich nach all den Jahren NSU-Aufklärung das Gefühl habe, dass wir insbesondere die Tätigkeit dieser



Nur zur dienstlichen Verwendung

Ermittlungsbehörde zu wenig in den Blick genommen haben. Und da wäre für mich einfach die Frage: Was können Sie uns für Hinweise geben, wie da überhaupt so etwas wie Evaluation oder auch Kontrolle - wenn man dieses Wort benutzen will - funktioniert?

Vorsitzender Armin Schuster: Und Herr Dr. von Notz.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch zwei Fragen - eine etwas spezifischere, eine etwas globalere -, gerne an Herrn Bäcker und Herrn Gazeas.

Die etwas spezifischere dockt bei dem Kollegen Anthor an. Das, was wir gerne hier miteinander die letzten Jahre diskutieren, ist, inwieweit man konkret einzelne Funktionen der Landesämter für Verfassungsschutz zum Bund ziehen kann. Sie haben das eben Zentralstellenfunktion genannt. Das läuft ja immer unter dem etwas zugespitzten Stichwort - Bremen ist, glaube ich, gar nicht da -: Braucht Bremen eine Abteilung für Cyberabwehr beim Landesamt für Verfassungsschutz? - Wäre es heute schon möglich, das zu machen, wenn es da ein Grundverständnis gäbe, und was wären eventuell die rechtlichen Probleme, wenn es solche Übereinkünfte gäbe? Man kann ja andere Stadtstaaten und das Saarland oder so dazunehmen; das wird da immer diskutiert. - Das würde mich interessieren.

Der zweite Punkt. Vor allen Dingen Herr Bäcker übt sehr ausgiebig am Nachrichtendienstrecht des Bundes insgesamt Kritik. Da ist ja die letzten Jahre auch viel passiert: Bundesverfassungsschutzgesetz und BND-Gesetz und anderes. Was wäre denn im Hinblick auf die Baustellen, die wir hier heute bewegt haben, ganz konkret etwas, was wir als Gesetzgeber zeitnah tatsächlich angehen müssten, um zu strukturellen Verbesserungen der Sicherheitsarchitektur zu kommen?

Vorsitzender Armin Schuster: Wir könnten jetzt fair sein und dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge anfangen, weil Herr Bäcker die letzte Frage bekommen hat. Dann kann Herr Wolff auch nicht den Witz bringen, dass den Letzten immer ...

(Heiterkeit - Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Hatte ich auch nicht vor! Ich fange gern an!)

- Ich höre den gerne.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Ich werde schon wiederkommen; da wird es die Gelegenheit geben. - Ich hatte es so verstanden, dass ich sowohl auf meine Fragen als auch auf sonstige Dinge, die ich für wichtig halte, antworten darf, nur nicht zu lange reden darf. Ich würde in der Tat von beidem gerne Gebrauch machen.

Ich glaube, dass das Thema der Zukunft, so wie es in der Vergangenheit der V-Mann war, die Figur des Gefährders sein wird. Ich glaube, dass die Zukunft sein wird, dass Sie die Schnittstellen genauer ausregeln müssen. Ich glaube, dass die Zukunft sein wird, dass Sie Transparenz dort zulassen müssen, wo es geht, dass Sie aber dort, wo die Transparenz nicht möglich ist, institutionelle, vertrauliche und staatliche Störenfriede in das Verfahren einbauen müssen. Darüber haben wir heute überhaupt noch nicht gesprochen. Ich glaube nicht, dass das ein Overkill an Kontrolle ist; ich sehe das sehr anders. Ich finde die Kontrolle der G-10-Kommission völlig unzulänglich. Es gibt in meinen Augen keine abstrakte Grenze der Eingriffsbefugnisse, sondern die Grenzen sind fließend. Sie hängen ab von der Eingriffsschwelle und von dem Anlass, sodass da durchaus Veränderungen möglich sind.

Ich glaube, dass im Haus eine völlig falsche Vorstellung vom GTAZ besteht. Sie haben so eine behördenähnliche Strukturvorstellung. Das ist das GTAZ nicht, sondern es ist nur ein runder Tisch, bei dem sie sich treffen.

Die Frage vonseiten der Grünen ist relativ klar zu beantworten. Die Pflicht kann nicht ans GTAZ geknüpft sein, sondern wir müssen uns die konkreten Übermittlungspflichten angucken: Gibt es eine Übermittlungspflicht, bei der die Polizeibehörde den Verfassungsschutz informieren muss, wenn sie die Idee haben, dass keine polizeiliche



Nur zur dienstlichen Verwendung

Gefahr mehr da ist, aber es verfassungsschutzrechtlich relevant ist, zu überwachen? Die Antwort: Ja, die gibt es. Das ist § 18 Absatz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz. Gucken Sie rein, ob das verletzt worden ist oder nicht! Das gilt allerdings nur im Verhältnis von der Bundesbehörde zu den Verfassungsschutzbehörden. Es gibt aber auch in den Ländern entsprechende Regelungen. Da müssen Sie jetzt mal nachgucken, ob im Land Berlin eine Pflicht des LKA bestand, das Landesamt zu informieren. Und wenn Sie finden, dass das nicht genug ist, dann ändern Sie bitte diese konkrete Übermittlungsbefugnis, und fangen Sie nicht an, das gesamte System neu aufzubauen. Seit Jahren predigt Herr Gazeas, dass § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz geändert werden muss. Das ist eine total praktische Vorschrift. Bevor Sie hier großen Wind machen, ändern Sie doch einfach mal § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz. Das wäre wahnsinnig viel.

Dann die Frage zur gesetzlichen Grundlage des GTAZ. Ich bin nicht der Auffassung, dass in dieser gesetzlichen Grundlage die Befugnisse hinsichtlich der Weitergabe geregelt werden müssen, sondern die haben wir, und die sollten unverändert bleiben. Ich bin tatsächlich der Auffassung, es muss nur geregelt werden, dass man zur Kenntnis nimmt, dass am runden Tisch zusammengearbeitet wird, und Kontrollinstanzen einbauen, aber man braucht kein neues, drittes System der Übermittlungsbefugnisse.

Ich würde von einer Normierung des Trennungsgebots abraten. Ich finde, das institutionelle Trennungsgebot des Verfassungsgerichts reicht. Ich fände die Vorstellung, die hier immer wieder anklang, dass alle Informationen fließen müssen, haarsträubend - wenn ich Haare hätte -; das würde vorm Verfassungsgericht nicht standhalten.

Zur Frage der FDP, ob das BfV, wenn es mehr Kompetenzen bekommt, auch mehr in der Verantwortung steht. Ja, selbstverständlich - das ist ja klar. Deswegen rate ich auch immer davon ab, dass sich der Bund zu viele Kompetenzen nimmt. Der nächste Skandal passiert bestimmt, und dann gibt es keine Landesbehörde mehr, die zuständig

ist. Das wäre dann ein Zustand, den man nicht wollte.

Dann die Frage des Herrn Vorsitzenden: Jetzt machen Sie es doch mal so, dass die Sache auch läuft. Wie ist es mit den Weisungsbefugnissen? - Die Weisungsbefugnisse setzen natürlich eine Kompetenz voraus. Ohne Kompetenz darf ich auch nicht weisen. Deswegen: Das Hauptproblem ist, dass der Bund so zersplitterte Kompetenzen hat - wenn Sie jetzt von einer Weisungsbefugnis-kompetenz des Bundes ausgehen wollen. Beim Verfassungsschutz können wir mit Artikel 87 helfen - das ist schön -, aber beim Strafverfahren können wir schon nicht mehr helfen.

Deswegen gibt es meines Erachtens nur folgende Lösungen: Erstens. Sie schauen sich tatsächlich noch einmal die gesetzlichen Übermittlungsvorschriften an. Wirklich, das ist ein ernster Rat. Ich habe es schon mal gesagt, beim Untersuchungsausschuss zum NSU; Sie wollten es nicht hören. Das ist verdammt viel Arbeit. Sie haben alles auf eine Grundlage gestellt, aber ganz wenig auf Pflichten. Schauen Sie sich die Pflichten an. Da ist viel zu machen; da können Sie auch als Bund was machen. Das wäre die eine Möglichkeit: Sie verändern die Kannvorschriften zu Istvorschriften, und Sie schauen sich den § 23 BVerfSchG genau an.

Die zweite Lösung ist, Sie schaffen neue Verwaltungskompetenzen für den Bund. Dann können Sie auch Weisungsbefugnisse vorsehen. Die Sache mit den Ausländerbehörden leuchtet mir unmittelbar ein. - Diese Lösung ist eine ganz schmale, problemorientierte.

Die dritte Möglichkeit, die Ihnen natürlich am ehesten entgegenkommt: Sie schaffen so was wie eine Zuständigkeit, die erst dann greift, wenn die Kompetenzen der Länder überschritten sind, also eine Kooperationszuständigkeit bei grenzüberschreitenden Fällen. Das würde mir auch einleuchten. Ich bin mir nicht sicher, ob es dafür nicht einer Verfassungsänderung bedürfte; ich glaube aber, dass man sie begründen könnte. Das wäre ein neues System, würde aber auch bei den von Ihnen vorgesehenen Möglichkeiten gehen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Es gibt also drei Möglichkeiten: gesetzliche Übergangsfristen, Schaffung neuer Verwaltungskompetenzen oder Schaffung einer neuen Kooperationszuständigkeit.

Ich gehe jede Wette ein, dass die Abschaffung der Landesämter nicht von Vorteil wäre. Ich spende eine Kiste Sekt als Einstand - wer dagegenhalten will, gerne! - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Das kommt auf den Sekt an. - Herr Dr. Rusteberg, bitte schön.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Vielen Dank. - Zu den Fragen von Frau Renner zur Übermittlung personenbezogener Daten vonseiten der Nachrichtendienste an die Strafverfolgungsbehörden nach § 19 BVerfSchG; § 20 ist da noch mal ein Unterfall. Ich weiß natürlich auch nicht, wie es in der Praxis genau abläuft. Nachdem, was ich gelesen habe, ist es jedenfalls EDV-technisch keine Selbstverständlichkeit, dass die Fälle, die man übermittelt, auch entsprechend erkennbar sind, sodass man das ohne Weiteres nachhalten kann. Man muss bei einer Anfrage unterscheiden, ob eine Statistik darüber besteht oder ob mit den einzelnen Akten hoffentlich wenigstens nachhaltbar ist, an wen man die Information weitergegeben hat. Da müsste man letzten Endes natürlich auch über die Reichweite der Fragerechte diskutieren, also: Welchen Aufwand darf das BfV betreiben, um diese Sachen nachzuhalten, wenn man eine entsprechende Frage hat?

Was vielleicht noch interessant ist: Bei der Antiterrordatei besteht die Pflicht, diese Informationen aktuell zu halten und bei Fehlerhaftigkeit wieder zu entfernen. Über die Sachen, die die Verfassungsschutzbehörden oder das Bundesamt in diese Datei eingestellt haben, müsste eigentlich eine praktische Übersicht bestehen. Jedenfalls müsste man da meines Erachtens, um seiner Aufgabe nachkommen zu können, eigentlich eine entsprechende Übersicht haben.

Was jetzt die Problematik der V-Leute bei den Landeskriminalämtern angeht, bin ich ein Stück weit überfragt. Auch da gibt es natürlich Fälle. Es gab da einen Fall, der ein bisschen Aufmerksam-

keit bekommen hat, bei der baden-württembergischen Polizei in Karlsruhe, die einen verdeckten Ermittler im linksradikalen Umfeld in Heidelberg eingesetzt hatte, wo relativ klar war - ich weiß gar nicht, ob man es am Ende noch anerkannt hat oder nicht -, dass der ganze Einsatz von vornherein überhaupt nicht den Anforderungen an V-Leute-Einsätze entsprochen hat. Man kann dann natürlich sagen: Wenn man so weit kommt, dann kann man regeln, was man will, dann passiert halt auch gar nichts. Inwieweit da in der Praxis weitere Möglichkeiten bestehen, das nachzuhalten, weiß ich nicht.

Von meiner Tendenz her würde ich sagen: Man muss damit auch bei den Polizeien nicht unbedingt glücklich sein. Meine Hoffnung oder Vermutung ist immer, dass es ein bisschen besser, kontrollierter abläuft, weil immerhin noch ein gewisser Fernzweck damit verbunden ist. Wenn die Polizei V-Leute einsetzt, dann tut sie das ja eigentlich, um am Ende eine Gefahr zu beseitigen oder eben, wenn es im Strafverfolgungsbereich passiert, eine Straftat aufzuklären, sodass ein solcher Einsatz eigentlich auch irgendwann ein natürliches Ende haben sollte, zu verwertbaren Ergebnissen führen sollte und nicht einfach auf ewig weiterläuft, weil man irgendwie eine Szene durchdringen will.

Insgesamt würde ich, auch im Hinblick auf die Frage nach § 19, die Nachvollziehbarkeit und darauf, ob alle Informationen fließen müssen, sagen - unabhängig vom Trennungsgebot, das immer wieder tot zu sein scheint und dann immer mal wieder aufplopt -: Ich glaube, dass die Nachvollziehbarkeit und Nachhaltigkeit der Informationsbewegungen, des Informationsvorhandenseins und der Informationsverarbeitung das A und O sind. Dass es irgendwie für die kontrollierenden Stellen nachvollziehbar und nachhaltig ist, das ist eigentlich das Entscheidende.

Ich persönlich würde das Hauptproblem beim GTAZ übrigens in der Eins-zu-eins-Kommunikation sehen - das ist jetzt ein Aspekt, der kaum zur Sprache kam -, die für Dritte, für kontrollierende Stellen, eigentlich kaum nachvollziehbar ist, es sei denn, das wird tatsächlich alles vollprotokolliert oder so - ich weiß es einfach nicht. Gerade,



Nur zur dienstlichen Verwendung

wenn dies nicht geschieht, ist hier die Gefahr, dass vielleicht ein bisschen mehr berichtet wird, als es die Gesetze zulassen, besonders hoch.

Man müsste sich in diesem Zusammenhang noch mal über die Aufgabe des Bundesverfassungsschutzes oder der Verfassungsschutzämter insgesamt unterhalten. Ich würde es zum Beispiel nicht für zweckmäßig halten, von denen zu fordern, ab dem Moment, in dem es die Polizei nicht mehr für notwendig hält, einen einzelnen Gefährder zu überwachen. Dann würden wir die Verfassungsschutzämter letzten Endes zu Gefahrenabwehrbehörden umfunktionieren. Gerade die Beobachtung von Einzelpersonen ist im Verfassungsschutzrecht an besonders strenge Voraussetzungen geknüpft, sodass ich gar nicht sehe, warum da eigentlich unbedingt so eine Kompetenzverschiebung stattfinden soll. Die Frage ist, ob man die Polizei da nicht vielleicht ein bisschen zu früh aus ihrer Verantwortung entlässt.

Vielleicht fasse ich es ganz kurz zusammen. Ich denke, einer der wesentlichen Punkte ist die Kontrolle durch Nachvollziehbarkeit. Man muss sich auch genau überlegen, wie man eigentlich Gefahren abwehren will, welche Mittel dabei also zum Einsatz kommen sollen und welche Aufgaben die einzelnen Behörden in diesem Bereich tatsächlich haben sollen. Ich sage das gerade auch im Hinblick auf die Nachrichtendienste, wo dieses Problem auch nach Jahrzehnten immer noch nicht so richtig geklärt zu sein scheint. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Rusteberg, vielen Dank. - Darf ich eine Zwischenfrage stellen: Hat jemand von Ihnen ein Zeitlimit, auf das ich achten soll?

(Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Zehn vor sieben! - Sachverständiger Jürgen Maurer: 18 Uhr!)

- Noch mal: Wer hat „18 Uhr“ gesagt?

(Der Sachverständige Jürgen Maurer meldet sich)

Und Herr Bäcker?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Zehn vor sieben müsste ich spätestens los. Das schaffen wir, nicht?

Vorsitzender Armin Schuster: Was haben Sie gesagt?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Zehn vor sieben.

(Dr. Konstantin von Notz
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): 18.50 Uhr!)

- Genau.

Vorsitzender Armin Schuster: Ach! Da habe ich schon den dritten Termin angemeldet. - Dann, Herr Maurer, sind Sie der Einzige. Bestens. Sie sind dran.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Ich möchte noch mal auf ein paar Aspekte eingehen, insbesondere aus meiner Erfahrung.

Das sogenannte Trennungsgebot war für mich nie ein Problem. Die Grundlage meiner Informationsübermittlung an die Polizeibehörden im In- und Ausland und an die Verfassungsschutzbehörden war immer das Gesetz, das aktuell geltend war, also das BKA-Gesetz, das mir das erlaubt hat und mich auch verpflichtet hat. Ich sehe überhaupt keine Logik, auf dem Trennungsgebot basierend zu argumentieren, es würde zu viel zusammengearbeitet. Meine Erfahrung war, es wird zu wenig zusammengearbeitet. Das war die Erfahrung der Vergangenheit, deswegen haben wir bestimmte Regelungen getroffen.

Zur Frage: Werden wir mit all diesen Maßnahmen das nächste Attentat verhindern? Eher nicht. Was wir tun, ist, die Chance, dass wir erfolgreich sind, immer weiter zu erhöhen. Ein kleiner Hinweis: Was auch immer die Gründe sind - wir sind in Deutschland im Vergleich zu europäischen Nachbarn eher ziemlich erfolgreich. Dafür gibt es Gründe, die haben was mit unserer Geschichte zu tun, die haben aber auch was mit den Aktivitäten unserer Sicherheitsbehörden zu tun.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Zur Frage, ob ein Vorgang ein Verfassungsschutzvorgang ist oder ein Polizeivorgang. Im GTAZ wird diskutiert; das ist ein gemeinsamer Vorgang. Da kann es sein, dass eine Dominanzentscheidung so aussieht, dass irgendjemand schwerwiegend oder überwiegend daran arbeiten muss, überwiegend Maßnahmen ergreifen muss, beispielsweise Observation oder Ähnliches. Aber man würde dem von mir sehr geschätzten Präsidenten des Bundesamts für Verfassungsschutz sicherlich unrecht tun, wenn man in Abrede stellen würde, dass Informationen, die aus anderen Vorgängen beim BfV oder bei den LfV generiert werden und im Zusammenhang mit einem alten Verfahren stehen, übermittelt werden. Natürlich werden sie weiter übermittelt.

Man muss versuchen, zu verstehen, was das GTAZ wirklich ist. Es geht so ein bisschen durcheinander bei der Frage: Wer kontrolliert eigentlich was? Das GTAZ hat keine eigenen Datenbestände. Das sind immer die Datenbestände der Polizeien und der Verfassungsschutzbehörden. Das bedeutet, für die Akkuratess dieser Datenbestände ist immer schon jemand zuständig. Das kann überhaupt nicht zum GTAZ verlagert werden. Was dort möglich ist: Kontaktabbau und ähnliche Dinge.

Die Frage zur ATD ist eine Frage, die ich bezogen auf alle Dateien habe. Was wir uns fragen müssen: Sind unsere Mechanismen der Überprüfung der Dateien hinsichtlich ihrer konkreten Anwendung ausreichend? Die Frage müssen wir uns stellen. Die kann man in einem Ausschuss stellen, aber man kann die natürlich auch in den Behörden selbst stellen.

Noch mal zum NSU. Ich bin leidgeprüft; das wissen Sie, Herr Schuster. Aber es ist nicht so, dass in einer BAO kein Führer ist. Es gab damals bloß keine BAO. Es gab eine BAO im Land, aber keine bundesweite BAO. Im Nachgang zu den NSU-Ermittlungen hat das BKA eine BAO aufgebaut mit verschiedenen Länderdienststellen, die dadrin waren; natürlich haben wir die Weisung gegeben. Auch da: Die Mechanismen sind da. Wenn ich aber nicht zu dem Punkt komme, das einzurichten, wenn ich keine BAO Amri einrichte, weil mir die Gründe fehlen, weil mir die Hinweise

fehlen, dann ist das eine andere Situation. Regeln dazu gibt es.

Die Frage zum GBA ist ein interessanter Punkt. Ich möchte meine Antwort über den GBA hinaus ausdehnen. Die Polizei erfährt oft, insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität und in anderen Kriminalitätsbereichen, eine gewisse Zurückhaltung seitens der Staatsanwaltschaften, bestimmte Verfahren zu ergreifen - was auch immer die Gründe dafür sind. Man muss sich angucken - und wenn man diese gesamte Diskussion führen will, muss man sich natürlich nicht nur das polizeiliche Verhalten angucken, sondern auch das Verhalten der Justizbehörden, der Justizstellen -: Warum kamen sie zu welchen Ergebnissen?

Zur Biometrie in Europa. Ja, logisch, ich bin absolut dafür. Bei all den Vorgängen, über die wir reden - Doppelidentitäten und, und, und -, geht es um technische Probleme. Technische Probleme sind lösbar. Es kostet oft Geld, diese Probleme zu lösen, aber sie sind lösbar. Das ist keine strukturelle Frage.

Zu V-Leuten bei den LKA. Die Regeln sind da. Wenn sie nicht eingehalten werden, erreichen wir auch durch eine gesetzliche Verpflichtung nichts, die im Übrigen ja immer so aussieht: „sollte“ oder „soll“ oder „übermittelt“. Diese Problemlagen bestehen dann also fort.

Zusammengefasst von mir: Ich sehe einen sehr großen Bedarf in der Überarbeitung von Zusammenarbeitsrichtlinien, in der Überarbeitung von Schnittstellen, in den prozesshaften Beschäftigungen mit dem Gegenstand, mit dem wir uns hier befassen. Ich sehe kaum einen organisatorischen Änderungsbedarf; denn der, den ich sehen würde, würde auf eine neue Organisation hinauslaufen. Wo soll eine einfache gesetzliche Regelung hinführen? Wir haben die gesetzlichen Regelungen. Insoweit, denke ich, ist das, was bisher an Maßnahmen ergriffen wird, entscheidend.

Noch ein Punkt zu den Gefährdern. Es wird immer gesagt, es würde jemand zu schnell oder zu langsam zum Gefährder erklärt. Dann wird im nächsten Argument gesagt: Ja, und dann haben



Nur zur dienstlichen Verwendung

sie noch nicht mal erkannt, dass er wirklich gefährlich ist. - Es gibt kaum etwas, was schwieriger ist, als das menschliche Verhalten vorherzusagen. Ein Weg dahin ist jetzt RADAR-iTE. Ich empfehle, sich das mal anzugucken. Natürlich gibt es keine empirischen Befunde. Wo sollen die denn auch herkommen? Das hindert uns aber nicht daran, zu versuchen, die Qualität unserer Gefährdereinschätzung zu erhöhen. Durch die erhöhte Qualität der Einschätzung bringe ich dann auch die Stellen, die die Information entgegennehmen, dazu, sich ein bisschen intensiver mit den Argumenten auseinanderzusetzen. Auch das ist ein Wert an sich.

All diese Prozesse, die ich hier andeutungsweise angerissen habe, sind sehr stark durch die Diskussion im GTAZ, im GIZ und in den entsprechenden Internetzentren in Gang gesetzt worden. - Danke.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank, Herr Maurer.

(Mahmut Özdemir (Duisburg) (SPD): Die Frage zum BAMF! Sorry!)

- Ja.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Ich sehe das BAMF vorrangig als Verwaltungsbehörde. Ich sehe, dass die Schnittstelle sehr überarbeitungsbedürftig ist, dass es einen engeren Informationsverbund geben muss. Aber das BAMF ist für mich keine Vollstreckungs-, Strafvollzugsbehörde oder Sicherheitsbehörde.

Vorsitzender Armin Schuster: Der Ausschuss bedankt sich jetzt schon mal vorab bei Ihnen, weil Sie gleich still rausgehen. Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit und Ihre wertvollen Beiträge. - Wir sind bei Professor Gärditz.

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz: Vielen Dank. - Es kam eine ganze Reihe Fragen zur Föderalisierung bzw. zur dezentralen oder zentralen Neustrukturierung gerade im Bereich des Verfassungsschutzes.

Die regionale Clusterbildung, die Sie angesprochen haben, wäre ja heute schon möglich. Im Gesetz steht sie drin: § 2 Absatz 2 Satz 2 Bundesverfassungsschutzgesetz ermöglicht es den Ländern, gemeinsame Verfassungsschutzbehörden zu gründen. Davon ist nie Gebrauch gemacht worden. Es hat keine rechtlichen, sondern eher soziale Gründe, dass man sich darauf nicht verständigen konnte.

Ob regionale Clusterbildung tatsächlich die Lösung für die Probleme ist, über die wir hier reden, würde ich stark bezweifeln. Das liegt einfach daran, dass es eher um Fragen der fachlichen Spezialisierung geht - das ist der eine Punkt. Fachlicher Spezialisierung werde ich am besten gerecht, indem ich eine Behörde mit besonders viel Know-how und technischen Möglichkeiten etabliere und dort nach Fachkompetenz bündle. Der andere Punkt ist, dass die terroristischen Ereignisse typischerweise länderübergreifend oder, in Europa, sogar staatsgrenzenübergreifend sind, sodass regionale Cluster - ich sage mal: Verfassungsschutz Niedersachsen mit Bremen und Hamburg zusammen oder so - im Zweifel keine wesentlichen Strukturverbesserungen bringen.

Das richtet den Blick auf die Fragen von Herrn Amthor, nämlich: Was wäre in Bezug auf das Bundesamt für Verfassungsschutz denkbar?

Erstens: Weisungsrechte. Ja, die wären möglich. Artikel 73 Absatz 1 Nummer 10 Buchstabe b Grundgesetz ist die Gesetzgebungskompetenz für den Verfassungsschutz. Da steht zwar nur drin: Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in diesem Bereich. Er muss aber im Lichte des Artikels 87 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz gelesen werden, der eine Verwaltungskompetenz vorsieht, die weiter gestrickt ist. Dadurch kann man im Zusammenspiel sehen, dass auch der Verfassungsschutz operative Aufgaben bekommen kann. Das ist heute ganz überwiegend anerkannt, und das halte ich auch für richtig.

In diesem Rahmen ist es meines Erachtens als ein Modus der Zusammenarbeit, die durch die Bundesgesetzgebungskompetenz einseitig vom Bund



Nur zur dienstlichen Verwendung

definiert wird, auch möglich, Weisungskompetenzen einzurichten. Artikel 73 in Verbindung mit 87 ist insoweit *Lex specialis* zu den Artikeln 84, 85 Grundgesetz, wo wir es anders geregelt haben.

§ 7 Bundesverfassungsschutzgesetz, der hier schon angesprochen worden ist, in eine Befugnis des Präsidenten des BfV zur Weisung an die Landesverfassungsschutzämter umzuwandeln, halte ich verfassungsrechtlich für möglich und rechtspolitisch für sinnvoll, weil eine solche Regelung es ermöglichen würde, die Bündelfunktion und den zentralen Sachverstand des BfV auch bei den im Mittelpunkt stehenden operativen Handlungen einzubringen und steuernd einzugreifen. Damit geht natürlich eine Verantwortung auf den Bund über. Wenn ich weisen kann, dann muss ich mich auch dafür rechtfertigen, warum ich es getan, nicht getan oder möglicherweise falsch getan habe.

Wäre eine weitere Zentralisierung dadurch möglich - so habe ich Ihre Frage verstanden -, indem bestimmte Aufgaben an den Bund abgegeben werden? Fachspezifisch ist das meines Erachtens unbestreitbar möglich. Diese Zusammenarbeit ist gesetzlich ausgestaltungsbedürftig, und der Bund könnte regeln, welche Aufgaben auch fachspezifisch beim BfV und bei den Landesämtern anzusiedeln wären. Bisher ist das nicht gemacht worden. Wenn Sie sich die Regelung des § 3 Bundesverfassungsschutzgesetz ansehen, dann erkennen Sie, dass es eine Parallelzuständigkeit für im Prinzip gleiche Themen gibt, und die wird gemäß § 5 Absatz 1 über ein Benehmen beider Behörden koordiniert. Das könnte man auch anders lösen, indem man sagt: Bestimmte Gegenstände, zum Beispiel Verfassungsschutz im Bereich von Terrorismus und Spionage, Cyberabwehr, macht der Bund; andere Aufgaben, die vielleicht leichter regionalisierbar sind, machen die Länder.

Was auch vorstellbar wäre, ist, dass für bestimmte Länder der Bund die Aufgaben übernimmt; denn der Artikel 73 I Nummer 10 Buchstabe b gebietet zwar, dass es im Grunde irgendwo Landesverfassungsschutzbehörden gibt - das wird vorausgesetzt -, aber es heißt nicht, dass die Länder symmetrisch, in allen Ländern, die

gleichen Aufgaben erfüllen müssen. Und das Problem ist ja lange bekannt: Es gibt eben Länder, bei denen die Leistungsfähigkeit mit der hochkomplexen, anspruchsvollen Aufgabe des Verfassungsschutzes einfach überstrapaziert wird. Wenn Sie also an ein Cyberabwehrzentrum des Verfassungsschutzes in Bremen denken, dann müssen Sie, um es jetzt zuzuspitzen, auch fragen: Warum dann nicht auch beim Landratsamt Bad Tölz? Auch in dem Bereich wäre es möglich, zentrale Kompetenz aufzubauen und bestimmte Aufgaben von nicht leistungsstarken Ländern im Einvernehmen mit den Ländern - das wird man sicherlich voraussetzen müssen - zu übernehmen.

Einen besonderen Bundesbezug, der hier angesprochen worden ist, setzt die Zuständigkeit des Bundes für den Verfassungsschutz nicht voraus. Das Grundgesetz definiert eine einheitliche Aufgabe des Verfassungsschutzes nach dem Aufgabenzuschnitt, aber nicht nach einer regionalen oder irgendwie territorial gegliederten Schwerpunktbildung, sodass der Bund, auch wenn es möglicherweise nicht zweckdienlich ist, aus rechtlicher Sicht sagen könnte: Wir kümmern uns um verfassungsfeindliche Bestrebungen, die nur in Hamburg oder in Niedersachsen auftreten.

Eine vergleichbar sinnvolle Lösung durch eine Neustrukturierung des GTAZ halte ich nicht für möglich, und zwar aus einem Grund, der hier noch gar nicht angesprochen worden ist. Man kann darüber nachdenken, ob man die Aufgaben des GTAZ in ein Gesetz gießt. Was aber nicht geht, ist eine quasibehördliche Verselbstständigung. Dagegen spricht nämlich das Verbot der Mischverwaltung. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seiner gar nicht so lange zurückliegenden Entscheidung zu den Arbeitsgemeinschaften im Bereich des Arbeitslosenrechts gesagt bzw. aufrechterhalten, dass es keine gemeinsamen Behördenstrukturen von Bund und Ländern geben kann, solange das Grundgesetz diese nicht explizit zulässt. Deswegen haben Sie Artikel 91e Grundgesetz für die Argen geschaffen, um eine Ausnahme zu generieren. Das heißt, eine Regelungsstruktur, in die Sie die Landesbehörden, also vor allem Polizeibehörden und Staatsanwalt-



Nur zur dienstlichen Verwendung

schaften, unter einem behördlichen gemeinsamen Dach institutionell integrieren könnten, lässt das Grundgesetz gar nicht zu.

Den Datenaustausch und die Grundrechtseingriffsintensität würde ich in der Tat sehr zurückhaltend bewerten. Die Übermittlungsbefugnisse sollte man in der grundrechtlichen Eingriffsintensität nicht übertrieben darstellen. Das hängt natürlich immer davon ab, woher die Daten gewonnen worden sind. Die Weitergabe eines Datums, ich sage mal, aus einer akustischen Wohnraumüberwachung ist was anderes als die Weitergabe eines Datums, das ich durch freie Quellen oder durch eine Hausdurchsuchung gewonnen habe. Aber die Regelungen hierfür sind hinreichend differenziert.

Was man noch stärker berücksichtigen müsste, wenn man die Nachrichtendienste mit einzahnt, ist, dass die Eingriffsintensität von Maßnahmen dort in der Tendenz niedriger anzusiedeln ist, weil, erstens, keine Zwangsbefugnisse unmittelbar bestehen, daraus Folgen zu ziehen, zweitens, weil die weiteren Übermittlungsregelungen zusätzliche rechtsstaatliche Filter bieten, die geeignet sind, die Eingriffsintensität bei einer Gesamtschau abzumildern und zusätzliche Prüfinstanzen einzubauen, und, drittens, weil Vorfeldbefugnisse nicht einfach nur im Vorfeld - freilich die Invasivität erweiternd - Handlungsspielräume eröffnen, sondern zugleich für die Zwangsmaßnahmen, die wesentlich eingriffsintensiver sind, eine zielgenauere Steuerung ermöglichen. Wenn ich etwas im Vorfeld abgleichen kann und ausscheiden kann, dann brauche ich keine Zwangsmaßnahme. Das kann auch ein Gewinn an Grundrechtsschutz sein.

Zur Biometrie in Europa. Ja, natürlich, das ist notwendig. Im Bereich des Asylverfahrensrechts haben wir Mechanismen für den dortigen Zweck aufgebaut, und da hatten wir auch technische Probleme, bei denen wir langsam dahinkommen, sie zu lösen. Für den Bereich der Personenfreizügigkeit wird man aus Sicherheitsgründen Selbiges natürlich befürworten können. Wie schon gesagt: Das sind technische Umsetzungsprobleme. - Ich bin kein Techniker; ich gehe aber davon aus, dass sie lösbar sind. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Wir bedanken uns. - Herr Dr. Gazeas.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich fange mit dem einen Punkt von Ihnen, Frau Renner, an: mit dem GBA und Ihrer Frage, wer eigentlich dafür da ist, den GBA zu evaluieren. Meiner Kenntnis nach evaluiert keiner den GBA, aber es gibt jemanden, der doch recht engmaschig draufschaut, was der GBA macht - er sitzt sogar mit uns hier im Raum: Herr Dr. Großmann aus dem Referat II B 1 im BMJV -, nämlich im Wege der Berichtspflicht. Der GBA berichtet an das für ihn zuständige Ministerium, hier das BMJV, über jeden Einzelfall - es gibt das eigene Referat, was eben für die Einzelfälle zuständig ist -, und zwar nicht nur über Fälle, die er angenommen hat und die er führt, sondern auch in den Fällen, in denen er etwa eine Annahme abgelehnt hat oder in denen er Vorermittlungen, also einen sogenannten ARP-Vorgang eröffnet hat und dann dieser ARP-Vorgang zu dem Ergebnis führte, dass man keine Anhaltspunkte für einen strafprozessualen Anfangsverdacht hat. Auch solche Vorgänge werden berichtet. Mein Eindruck ist, dass dieser Berichtsweg ganz gut funktioniert. Den Fall, in dem er nicht so gut funktioniert hat, kennen wir alle aus den Medien - Landesverrat, netzpolitik.org. -; aber das ist etwas anderes.

Ich habe aber im Zusammenhang mit dem GBA einen Punkt, den ich auch mit zum Vortrag bringen möchte, nämlich: Der GBA ist nicht für alle Fälle der Terrorismusverfolgung, wenn Sie so wollen, immer der sinnvollste. Es gibt genug Fälle, die in meinen Augen bei den Generalstaatsanwaltschaften und durchaus auch auf Polizeiseite, manchmal auch bei den Kriminalinspektionen, gut verortet sind, weil sie eben, wenn Sie so wollen, nicht so spezifisch sind.

Wichtig ist, dass der GBA die Fälle, die wirklich von besonderer Bedeutung sind, tatsächlich auch bearbeiten kann. Hier stellt sich mir die Frage, ob die personellen Ressourcen des GBAs dafür reichen. Aus Gesprächen, die ich führe, weiß ich, dass der GBA dort über Personalknappheit klagt. Ich kann es nicht bewerten, weil ich die Zahlen



Nur zur dienstlichen Verwendung

nicht kenne. Aber das ist etwas, wo man durchaus aufhören könnte; vor allem kann man dort eine Kontrollfrage stellen.

Ich habe die aktuellen Zahlen mal kurz rausgesucht - Frau Renner, Sie kennen sie, weil es die Anfrage Ihrer Fraktion war -: Im Jahr 2017 leitete der GBA 1 208 Ermittlungsverfahren ein. 1 007 Verfahren davon wurden an die Staatsanwaltschaften abgegeben, von dort übernommen. Also der allergrößte Teil geht runter. Wenn Sie sich die Zahlen von den Jahren davor anschauen, sehen Sie, dass das anders aussah. Das ist sicherlich auch eine Konsequenz des Umstandes, dass im Moment ganz, ganz viele Verfahren beim GBA im Wege der Selbst- und Fremdbezichtigungsangelegenheiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen anhängig werden. Und da stellt sich mir die Frage - die Kontrollfrage, die ich eben angesprochen habe -: Würde der GBA all diese Fälle, die er heute abgibt, auch dann abgeben, wenn er 30 Bundesanwälte mehr in Karlsruhe sitzen haben würde? Das ist für mich die Kontrollfrage.

Wenn wir dort zu einer Diskrepanz kämen, würde das für mich im Rückkehrschluss bedeuten, dass die Tatbestandsmerkmale, die ja im GVG drinstehen - besondere Bedeutung des Falles, um etwas zu übernehmen, oder Fall minderer Bedeutung, um etwas abzugeben -, hier relativ ausgelegt werden, und zwar im Hinblick auf die personellen Ressourcen. Das kann man dem GBA nicht übelnehmen; ich nehme es ihm auch überhaupt nicht übel, wenn er das im Moment so tut, weil er eben nur auf diesem Wege sinnvoll selektieren und Arbeit führen kann.

Zu dem zweiten Komplex, den auch Sie angesprochen haben. Herr von Notz, Sie sagten ja, Sie hätten gerne konkrete Änderungsvorschläge; deswegen passt das zusammen. Herr Professor Wolff, ich schätze sehr Ihr leidenschaftliches Plädoyer, dem ich mich in der Hinsicht vollumfänglich anschließen kann: Schauen Sie sich die Übermittlungsvorschriften an! Wir haben bei den Übermittlungsvorschriften den systematischen Stand von 1990. Die Gesetze, also das BND-Gesetz und das MAD-Gesetz, und die Übermittlungsvorschriften im Verfassungsschutzgesetz aus dem

Jahr 1990 tragen die Handschrift des Volkszählungsurteils und der Tatsache, dass man erstmalig überhaupt Regelungen in Gesetzesform gießen musste. Die sind an vielen Stellen nicht mehr zeitgemäß, und sie waren teilweise von Anfang an nicht glücklich. Aber sie haben bislang ein Schattendasein genossen, weil sie letztlich nur die Rechtsanwender interessiert haben. Eine faktische, echte Kontrolle darüber gab und gibt es nicht.

Sie sagten eben, Frau Renner, Sie haben mal nachgefragt, wie viele Fälle der Übermittlung stattgefunden haben, und man konnte Ihnen keine Antwort geben. Das überrascht mich insofern, als ich meine, dass jeder Fall einer Übermittlung dokumentiert werden muss bei der entsprechenden Behörde. Wenn ich Daten weitergebe, muss ich das doch in meinen Akten - ob sie digital geführt werden oder händisch - vermerken, um zu wissen, welche Information - mit dem damit verbundenen Grundrechtseingriff - weitergegeben wurde. Es ist vielleicht viel Arbeit, das rauszusuchen, aber ich meine, dass das möglich sein muss.

Zurück zu den Übermittlungsvorschriften und dazu, was da reformiert werden muss: Beim § 20 BVerfSchG, den Herr Professor Wolff eben angesprochen hat - die Übermittlungspflicht -, sollte man genauer hinschauen. Der erlaubt einerseits zu viel, andererseits zu wenig: Die Übermittlung der Begehung einer fremdenfeindlichen Sachbeschädigung unterfällt schon der Übermittlungspflicht, ein Mord ohne Staatsschutzbezug hingegen nicht. Das ist in der Form, wie es dort drinsteht, in meinen Augen nicht sachgerecht, vor allem heute nicht mehr. Da sollte nachjustiert werden.

Auch § 23 ist mehrfach angesprochen worden. Ich beschäftige mich jetzt tatsächlich im achten Jahr mit dieser Vorschrift, und, meine Damen und Herren, ich würde mich gerne so lange damit beschäftigen, bis Sie hier im Parlament diese Vorschrift tatsächlich mal einer Änderung zuführen, weil ich meine, dass sie wirklich dringend reformbedürftig ist. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme skizzenhaft einige Punkte genannt. Etwas genauer nachlesen können Sie



Nur zur dienstlichen Verwendung

das auf etwa 750 Seiten meiner Dissertation. Kaufen Sie sie nicht; ich habe noch einige Exemplare da, wenn Sie da mal reinschauen wollen.

Aber zurück in medias res: Beim § 23 sollte man vor allem im Hinblick auf die tatbestandliche Formulierung nachjustieren. Im Moment steht dadrin: Wenn überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern, dann kann ich die Informationsübermittlung zurückstellen. - Bei der ganz unterschiedlichen Kultur, die wir vor allem auf nachrichtendienstlicher Seite haben, würde es mich überhaupt nicht überraschen, wenn Ihnen ein Nachrichtendienstler eine völlig andere Interpretation dieser Norm hier im Ausschuss erklären würde, als es etwa ein Staatsanwalt tun würde. Das kann aber nicht sein, weil Tatbestandsmerkmale einheitlich auszulegen sind. Das sollte man präzisieren.

Man kann auch Rückausnahmen implementieren; Herr Professor Bäcker hat das in seiner Stellungnahme so vorgeschlagen. Und vor allem sollte man, wenn man darangeht, nicht nur an die Tatbestandsebene rangehen, sondern auch an die Frage: Wer ist eigentlich zuständig dafür? Wer entscheidet darüber, dass eine Information jetzt nicht übermittelt wird? Ich meine - und damit will ich den Nachrichtendiensten, deren Arbeit ich schätze, nicht zu nahe treten -, dass diese Entscheidung bei einer anderen oberen Behörde besser angesiedelt ist, nämlich bei der obersten Dienstbehörde des jeweiligen Nachrichtendienstes. Dafür spricht zum einen der Abstand - die Distanz ist etwas größer, um zu entscheiden, ob eine Information sinnvollerweise weitergegeben werden kann oder eben noch nicht - und zum anderen vor allem die politische Verantwortung. Das sollte man in irgendeiner Art und Weise in § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz hineinschreiben. Die Regierungskommission hat den Vorschlag unterbreitet, dass die Ablehnung einer Übermittlung der Zustimmung der obersten Dienstbehörde bedürfen sollte. Auch das ist ein, wie ich finde, praktikabler Weg. Dann habe ich die politische Verantwortung im Falle des BfV auf den Innenminister verlagert, im Falle des MAD auf den Verteidigungsminister, im Falle des

BND mindestens auf die Ebene eines Staatsministers im Kanzleramt. Da, meine ich, gehört diese Verantwortung auch hin.

Darüber hinaus sollte man dort auch auf konkrete weitere Maßnahmen setzen: darauf, dass die Ablehnung der Übermittlung dokumentiert wird, und, damit Sie das auch alles sehen und kontrollieren können, auf eine Berichtspflicht, etwa an das PKGr. Man kann auch andere Gremien nehmen, aber ich bin nach reiflicher Überlegung zu der Erkenntnis gekommen, dass das PKGr bei einer periodischen Berichtspflicht - ein Jahr oder alle sechs Monate - da ganz gut informiert wäre.

Wir haben derzeit keine rechtliche Regelung darüber, dass eine Behörde - einerlei, ob es eine Polizeibehörde ist oder ob es ein Nachrichtendienst ist - darüber informieren muss, dass eine Maßnahme beendet worden ist. Das Thema ist ja eben aufgekommen: Ein V-Mann wird abgeschaltet, eine Überwachung wird eingestellt. Es gibt keine Pflicht zur Benachrichtigung darüber, dass eine Maßnahme nicht mehr durchgeführt wird. Vielleicht macht es Sinn, auch darüber nachzudenken, ob man so etwas in den entsprechenden Gesetzen platziert, vor allem in den Fällen, in denen eben eine andere Behörde sinnvollerweise davon ausgeht, dass eine solche Überwachungsmaßnahme, Ermittlungsmaßnahme - was auch immer es ist - gerade noch stattfindet.

Schließlich zu dem Punkt Kontrolle: Meine Anregung wäre - wir hatten es hier auch gehört -, dass wir ausreichend Kontrollmechanismen haben und auch inhaltlich die Kontrolle der Nachrichtendienste durchaus ausreichend ist. Ich bin mir da nicht so ganz sicher, ob dem so ist. Meine Anregung wäre da: Fragen Sie vielleicht auch die neueren Kontrollgremien, die geschaffen werden und auch ganz illustert klingen, wie das Unabhängige Gremium nach § 16 des BND-Gesetzes, ob sie den Eindruck haben, dass die Bewältigung der Kontrollaufgabe, der sie qua Gesetz nachkommen müssen, auch in der Form möglich ist, in der sie sich das vorgestellt haben. - Das wirklich nur Pars pro Toto und exemplarisch.

Schlussendlich: Wir sprechen über relativ viele Änderungen und Nachjustierungen, vor allem



Nur zur dienstlichen Verwendung

auch bei den Nachrichtendienstgesetzen. In dem Zusammenhang macht es in meinen Augen Sinn - Herr Professor Bäcker hatte das auch angesprochen -, darüber nachzudenken, ob es nicht eine Gesamtreform des Nachrichtendienstrechts geben sollte. Da kann man es auch strukturell sinnvoller machen, indem es ein Nachrichtendienstgesetz für alle Nachrichtendienste des Bundes gibt, mit einem allgemeinen Teil, in den die gemeinsamen Vorschriften hineinkommen, und den jeweiligen Abschnitten für die Nachrichtendienste; die Kontrollmechanismen, die grosso modo ja auch einheitlich sein sollen, könnten dann auch vor die Klammer gezogen werden. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Wir bedanken uns. - Herr Fromm.

Sachverständiger Heinz Fromm: Vielen Dank. - Ich will mich auf einige Bemerkungen zu mehr praktischen Fragen, die speziell den Verfassungsschutz betreffen, beschränken.

Ich möchte mich zunächst der Meinung anschließen, dass das föderale System im Bereich des Verfassungsschutzes sich bewährt hat und weiter fortbestehen sollte; ich hatte das ja auch ausgeführt in meiner schriftlichen Stellungnahme. Ich meine, dass die Argumente, die dafür sprechen, einer möglichen Zentralisierung entgegenstehen.

Ich will noch einen Aspekt hinzufügen, den ich in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht genannt habe: Das ist das Zusammenwirken von sehr unterschiedlichen - von der Größe her sehr unterschiedlichen - und unterschiedlich geführten Behörden, die alle im Wesentlichen die gleichen Aufgaben haben. Bei diesem Zusammenwirken - das habe ich oft genug erlebt - gibt es durchaus ein - wie soll ich das nennen? - Kreativitätspotenzial. Das heißt, man setzt sich auseinander, behandelt gemeinsam Fragen, und dadurch entstehen neue Ideen und auch Lösungen. Das habe ich immer sehr geschätzt, zumal gerade bei den Verfassungsschützern es ja wirklich sehr unterschiedliche Leute sind. Ich habe oft die Polizei beneidet, weil die meistens - also etwa die Chiefs der Landeskriminalämter oder der Chef des Bun-

deskriminalamts, das waren alles gelernte Polizisten - eine sehr homogene Veranstaltung war. Natürlich haben die sich auch mal gestritten. Bei den Verfassungsschützern ist das sehr viel heterogener. Aber das hat eben den Vorteil, dass man in der Auseinandersetzung auch neue Ideen schafft oder sich neue Ideen ergeben. Das würde ich nicht missen wollen, wobei, wie gesagt, ich in die Verlegenheit ja nicht mehr komme im Ruhestand. Aber ich denke, das ist ein erheblicher Vorteil, neben all den Dingen, die erwähnt worden sind: Ortsnähe, kurze Wege zu den lokalen Behörden. Das ist eine ganz wichtige Geschichte. Deswegen meine ich, dass man das im Prinzip durchaus beibehalten sollte.

Was das Thema Übertragung von Aufgaben angeht, so ist das de facto zum Teil ja bereits geschehen. Das BfV hat seit vielen Jahren die zentrale Aufgabe der Spionageabwehr. Die Länder liefern Informationen zu. Sie haben nach ihren Gesetzen auch diese Aufgabe; aber insofern unterstützen sie das BfV, das im Wesentlichen diese Arbeit zu bestreiten hat. Das geschieht völlig im Konsens. Das hat sich in diese Richtung entwickelt, und ich denke, das ist auch vernünftig so. Das schont Ressourcen, macht Ressourcen für andere Aufgaben frei.

Im Übrigen gibt es natürlich - das ist auch erwähnt worden - die Möglichkeit, dass Landesämter mit dem Bund vereinbaren, dass bestimmte Aufgaben dort übernommen werden - gänzlich übernommen werden oder teilweise übernommen werden. Dieser Prozess ist nach meinem Eindruck im Gange, wird sich wahrscheinlich fortsetzen, um gerade auch bei den kleineren Landesämtern Kapazitäten freizubekommen.

Was ich nicht glaube, ist - auch das ist erwähnt worden -, dass sich Landesbehörden zusammenschließen, so wie das Gesetz es ermöglicht. Das sehe ich nicht. Es gibt dafür auch gar keine Anzeichen.

Was die Zuständigkeiten angeht, so muss ich sagen, kann ich die Argumentation von Herrn Bäcker nicht nachvollziehen; Sie haben nichts anderes erwartet. Dass das BfV, der Verfassungs-



Nur zur dienstlichen Verwendung

schutz, sich darauf beschränken soll, zu analysieren - das ist die alte Idee, wenn ich das sozusagen etwas zugespitzt sagen soll, die Verfassungsschutzämter in eine Art Bundeszentrale/Landeszentrale für Extremismusberatung oder politische Bildung umzuwandeln -, davon geht auch das Bundesverfassungsgericht ja offensichtlich nicht aus. Wenn man sich die Entscheidungen zur Antiterrordatei anschaut, hätte sich das Bundesverfassungsgericht ja die Mühe sparen können, das im Einzelnen zu klären. Jedenfalls wird ja dort davon ausgegangen, dass selbstverständlich die Verfassungsschutzbehörden bei ihrer Aufklärungsarbeit auch operativ tätig sind und dass dann, wenn Ergebnisse vorliegen, diese Informationen nach den Übermittlungsvorschriften auch den Strafverfolgungsbehörden, der Polizei zum Zwecke der Gefahrenabwehr zur Verfügung gestellt werden.

Noch ein Satz oder zwei Sätze zum § 23: Wie Sie das am Ende, wenn Sie es ändern wollen, formulieren - länger, kürzer -, darauf kommt es nicht so sehr an aus meiner Sicht. Es kommt darauf an, dass die Informationen, die geschützt werden müssen, auch geschützt bleiben können. Wer darüber am Ende entscheidet, muss man sehen - ob das mit Zustimmung des BMI geschieht oder nicht. Mir kommt es darauf an, dass diese Schutzbedürftigkeit weiterhin akzeptiert und respektiert wird. Das betrifft nicht nur menschliche Quellen, sondern das betrifft - vielleicht sogar noch mehr - mit Weitergabesperre versehene Informationen, die von ausländischen Diensten kommen. Sie alle wissen, welche praktische Bedeutung das in der Vergangenheit gehabt hat. Es wird ja gelegentlich auch etwas kritisch vermerkt: Ja, nun kam die Information, die Ausgangsinformation aus dem Ausland. Na ja, ihr selber seid ja dazu nicht in der Lage. - So ungefähr lautet da die Kritik. Das kann ich selbstverständlich nicht teilen, sondern wir sind auf solche Informationen angewiesen, und wir bekommen sie nur, wenn wir garantieren können, dass diese Informationen auch geschützt werden. Und - ich komme noch mal auf die Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden zurück - wenn wir eine solche Information haben, die oft nur sehr unspezifiziert ist, dann ist es erforderlich, weil

wir sie nicht weitergeben können, auf der Grundlage dieser Information zunächst allein operativ weiter zu recherchieren. Und wenn die Information sich dann bestätigt, etwa durch eine G-10-Maßnahme, dann haben wir die Möglichkeit, diese Dinge auch im Rahmen der zulässigen Übermittlungsmöglichkeiten weiterzugeben. Das ist eine ganz zentrale Sache, auf die ich noch mal besonders aufmerksam machen wollte.

Schließlich - Herr Vorsitzender, Sie hatten das Thema GTAZ noch mal angesprochen -: Ich bin dezidiert anderer Auffassung. Ich bin der Meinung - ich habe das ja vorhin auch schon versucht zum Ausdruck zu bringen -, dass das im Prinzip so bleiben sollte, weil es eben funktioniert. Ob man gewissermaßen deskriptiv eine Vorschrift schafft, die das enthält, was jetzt vorhanden ist, und möglicherweise auch das eine oder andere an Kontrollmöglichkeiten noch schafft, das mag dahingestellt bleiben. Wovon ich dringend abrate - es sind sogar eben, wie ich höre, verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden -: dass hier eine eigenständige Institution geschaffen wird. Ich habe das Stichwort „Mischverwaltung“ verstanden; das war von Ihnen, Herr Professor Gärditz. Das war mir noch gar nicht so klar gewesen. Von daher dürften sich auch verfassungsrechtliche Grenzen ergeben.

Das war eigentlich das, was ich mir noch notiert hatte. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bedanke mich, Herr Fromm. - Dann ist Herr Dreksler an der Reihe.

Sachverständiger Otto Dreksler: Ich werde versuchen, Herr Vorsitzender, genau auf Ihre Kernfrage noch mal einzugehen. Als ich die Unterlagen erhalten habe, da habe ich mir auch gesagt: Worum geht es denn hier überhaupt? Warum sitzt man denn hier zusammen? „Föderale Sicherheitsarchitektur“: Was ist denn der konkrete Anlass? - Na klar: Es ist Anis Amri, es ist die internationale Terrorismusbekämpfung. Und das ist genau der Bereich, mit dem ich mich ja seit mehr als zehn Jahren - 9/11 - ganz intensiv befasse. Ich hole bewusst so weit aus, weil ich sage: Wir haben ganz andere Strukturen hier. Und in meinem



Nur zur dienstlichen Verwendung

kurzen Bericht habe ich auch geschrieben: Die Jacke der föderalen Sicherheitsarchitektur, die passt uns allen nicht mehr. - Und bei höchster Wertschätzung der Herren Professoren und der Rechtswissenschaftler - das sage ich vollen Ernstes hier - muss man allerdings sagen: Ändert das, was die Herren hier so vorgetragen haben, was an der Zielrichtung, die sich dieser Ausschuss hier stellen soll, dass wirkliche große Ecksäulen neu bewertet werden sollen, und zwar nach dem Machbaren? Lassen Sie mich bei dem anfangen, was Herr Seitz gleich zum Anfang fragte: Kann man sich vorstellen, dass es noch mal eine ähnliche Katastrophe geben wird, hier oder woanders? - Und da sage ich: Na selbstverständlich! - Die internationalen Sicherheitsbehörden - vom Mossad angefangen bis sonst wohin - kennen längst das gesamte Spektrum der islamistischen Terrorismusbewegung. Es ist in der Tat so, dass wir zurzeit hier in Deutschland, wie es Maaßen, also der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, ja mehrfach und immer wieder betont, eine sogenannte Ruhephase haben. Die Bundesrepublik Deutschland ist zurzeit auf diesem Sektor ein logistischer Ruheraum. Das heißt aber überhaupt nicht, dass das morgen nicht neu aufbrechen kann. Und von daher kann man - das lassen Sie mich an dieser Stelle so sagen - zur einschlägigen Gesetzgebung, zur Novellierung - die ich hier so in der Breite, wie die Herrschaften es hier vorgetragen haben, gar nicht nachführen kann - der 70 Gesetze seit 9/11 nur sagen: Wunderbar, liebe Bundesrepublik, so müsst ihr weitermachen, weil die Gefahr der terroristischen islamistischen Bewegung wächst!

Und nun schauen wir ruhig mal - lassen Sie mich das so deutlich sagen -: Uns stehen kriegerische Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten vor der Tür. Die Flüchtlinge, die von dort hierherkommen, werden dann möglicherweise echte Kriegsflüchtlinge sein. Wir haben in Schwarzafrika Naturkatastrophen, Hungerkatastrophen größten Ausmaßes. Und diese Leute, die aus Niger, Mali und dergleichen zu uns nach Europa kommen werden, speziell auch nach Deutschland: Das sind dann ganz neue Dimensionen größten Ausmaßes. Und da müssen wir uns fragen - zunächst unabhängig vom internationalen Terrorismus -: Ist die Bundesrepublik

Deutschland in der Lage mit dieser föderalen Sicherheitsarchitektur, Zigtausenden von Flüchtlingsströmen hier aufzunehmen? Ist die Bundesrepublik Deutschland gewappnet für diese Gefahren, die seinerzeit - spätestens im Zuge 2015 - in die Bundesrepublik Deutschland einströmen? Wird sie in der Lage sein, diese katastrophalen Zustände zu beenden?

Und da kommen wir eigentlich zu dem Punkt Masseneinwanderung. Die Masseneinwanderung, die letztlich mit Hängen und Würgen und mit einem großen Engagement der deutschen Bevölkerung so gerade noch geschaukelt wurde, das wird nicht ein zweites Mal so sein. Hier wird es ganz klare konstitutionelle Konzepte und Strukturen geben. Es muss eine bundeseinheitliche Strategie entwickelt werden - im Vorfeld. Hier wird die ganze Zeit - was völlig richtig ist - über generalpräventive Maßnahmen gesprochen. Selbstverständlich, die müssten schon jetzt entwickelt werden. Und an diesem Punkt müssen wir hinterfragen: Ist das jetzige System der föderalen Sicherheitsarchitektur in der Lage, das aufzufangen? Da sage ich: Nein.

Lassen Sie mich einen Aspekt nochmals betonen, und zwar zu dem Bereich GTAZ; GTAZ hat sich ja hier zum Schwerpunkt entwickelt. Auch ich sehe GTAZ sehr schwerpunktmäßig, bewerte das. 2004 gebildet, hat es zwischenzeitlich auch eine ganz andere Dimension, eine ganz andere Entwicklung genommen. Man muss das immer aus der Historie sehen: Seinerzeit waren wir alle der Auffassung: Das ist ja wunderbar; da setzen sich in Treptow in einem riesigen leerstehenden Gebäude hochkarätige Leute zusammen. - Sehen Sie es mir, meine Herren, nach, wenn ich möglicherweise da und dort eine ganz andere Auffassung habe!

Die ursprüngliche Intention war tatsächlich die - da gebe ich Ihnen recht, sehr verehrter Herr Fromm -, dass es hier zu einer Plattform, zu einem kollektiven Gedankenaustausch kam, zu einem Bilden von Lagebildern: erkennen, bemessen und bewerten. Zwischenzeitlich ist da nicht viel übrig geblieben. Und deshalb frage ich ja: Was sagt denn der Fall Anis Amri? Wir haben



Nur zur dienstlichen Verwendung

also hier GTAZ, wirklich die höchsten Entscheidungsträger, und nichts passiert. Warum passiert nichts? Hier wurde eine Kernfrage gestellt - da bin ich ganz anderer Auffassung als der Herr Fromm an meiner Seite -: Was ist denn das GTAZ? Das ist ein Stab, nichts anderes; es hat eine klassische Stabsfunktion. In der Wirtschaft - ich berate, wie Sie ja wissen, Wirtschaftsunternehmen, von der Lufthansa bis zu Rheinmetall - gibt es überall klare Entscheidungen und Stabsfunktionen. Entscheiden und beraten - nichts anderes. An der Spitze steht immer einer, der entscheidet, der sich in der Breite aber beraten lässt. Anders funktioniert das nicht. Und wie das im Einzelnen letztlich umgesetzt werden soll, sage ich mal, ob mit Gesetz oder ohne Gesetz, dafür sind Sie genau da, das richtig zu beurteilen. Aber von der Logik her, von der strategisch-taktischen Logik her, die wir als Polizei und Sicherheitsbehörden beispielsweise sehen, gibt es da nur einen Weg. Das heißt: Einer muss darüber befinden.

Lange Rede, kurzer Sinn: GTAZ ist nach meinem Dafürhalten unterbelichtet, obwohl höchste Kapazitäten aller Behörden dort vertreten sind. Also ich plädiere dafür - der Bundesgesetzgeber muss sich da Gedanken machen -, dass es - ich persönlich favorisiere das - natürlich oben beim BKA anzubinden bleibt, wobei ich sowieso die Zentralstellenfunktion des BKA sehr ausgeweitet sehen möchte, und plädiere sogar dafür, dass hinterfragt werden sollte, ob es überhaupt erforderlich ist; denn dem BKA fehlt ja ein richtiger strategisch-logistischer Unterbau. Die Landeskriminalämter sind den örtlichen Ländern zugeordnet, den jeweiligen Innenministern. Das ist kein Unterbau, das ist eine störende Zwischenstation. Und wenn das in einem Guss nach oben wäre, dann hätte das was mit Effizienz, mit kurzen Meldewegen, mit kurzen Informations- und Kommunikationswegen zu tun. Natürlich müsste das geändert werden. Das ist doch kein Problem. Ich war fünf Jahre Chef vom Lagezentrum in Berlin, und wenn Sie das so sehen, wie dort gearbeitet wird stellenweise - Chef Lagezentrum, Chef LKA, Polizeipräsident, Innensenator -: Ehe da Meldungen von unten nach oben - sage ich bewusst - zum Leiter LKA, zum Leiter Landesamt für Verfassungsschutz kommen, versiegt das in der Tiefe.

Also mein Petitum ist, den LKAs ihre jetzige Stellung wegzunehmen und sie dem BKA organisatorisch, gesetzlich - lässt sich alles machen - einzuordnen, weil der Strang der kriminalpolizeilichen bundesweiten Ermittlungen für bestimmte Funktionen - natürlich für schwere Funktionen - nun ganz anders geregelt ist.

Gleiches gilt - da gehe ich einen Schritt weiter, weil Sie sagen: wie gehen wir denn damit um? - für die Landesämter für Verfassungsschutz; auch die halte ich für entbehrlich. Auch hier kann man Regelungen schaffen, dass die Funktionen, die die Landesämter für Verfassungsschutz zurzeit ausüben, sehr wohl beim BfV angebunden sein können. Das hat auch was mit Effizienzen zu tun, mit Klarheit, Kürzung der Meldewege und Entscheidungswege und dergleichen mehr.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dreksler, ich will Sie jetzt nicht unterbrechen; ich versuche es trotzdem mal. Ich habe jetzt langsam ein Problem mit Professor Bäcker.

Sachverständiger Otto Dreksler: Ich weiß. - Herr Bäcker, gestatten Sie mir freundlicherweise nur noch eine Bemerkung? - Entschuldigung, Herr Vorsitzender, nur noch eine Bemerkung möchte ich machen - will ich nicht versäumen -, und zwar zum BAMF. Natürlich ist das BAMF gewachsen. Das BAMF ist eine Ordnungsbehörde, gar keine Frage. Es muss eine Rechtsgrundlage dafür sein. Das BAMF ist angebunden beim Innenministerium, ist eine Abteilung. Wo ist jetzt das Problem, das BAMF als eine Sicherheitsbehörde zu artikulieren wie alle anderen Bundesämter auch? Es ist schwierig, das BAMF jetzt so auszugestalten, dass es mehr Kompetenzen hat. Aber die Mehrkompetenzen an Zuständigkeiten und Befugnisnormen binden den ganzen Bereich des Sicherheitsnetzes, und da, denke ich mal - ich will hier jetzt wirklich übergeben; das sind sonst zu viele Sachen -, geht es um Neustrukturierung. Darum geht es nämlich: Was können wir machen mit Blick auf die künftige Entwicklung und nicht nur auf den einen Fall Anis Amri? - Schönen Dank, Herr Vorsitzender.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Wir bedanken uns, Herr Dreksler. - Last, not least: Professor Dr. Bäcker.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Herzlichen Dank. - Vielleicht ganz kurz noch mal, um auf das Thema Regulierung des GTAZ zurückzukommen: Ich glaube nicht, dass irgendjemand der hier anwesenden Befürworter einer gesetzlichen Regelung wirklich meint, es müsse eine eigenständige Institution mit eigenständigen Führungsstrukturen geschaffen werden. Das ist nicht die Forderung; das lässt sich auch grundrechtlich nicht ableiten. Ob das jetzt mit dem Verbot der Mischverwaltung vereinbar wäre oder nicht, sei mal dahingestellt. Es geht hier darum, eine informationelle Kooperation zwischen unterschiedlichen Sicherheitsbehörden unterschiedlicher Behördenzweige zu regeln. Dafür gibt es durchaus Vorbilder, zum Beispiel das Antiterrordateigesetz, dessen Kompetenzmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht geprüft und bejaht hat, und es gibt auch die Regelungen über projektbezogene gemeinsame Dateien in den Bundessicherheitsgesetzen. Was die Regulierungsdichte angeht, denke ich, dass eine denkbare gesetzliche Regelung des GTAZ zwischen diesen beiden Polen wahrscheinlich anzusiedeln sein dürfte.

Ich bin verschiedentlich angesprochen worden auf die föderale Struktur des Verfassungsschutzes. In der Tat vertrete ich die Position, dass operative Befugnisse von Nachrichtendiensten sehr wohl zulässig sind, aber nicht beim BfV, weil es dafür einfach keinen Kompetenztitel gibt, und ich finde auch einfach keinen. Auch die Lösung von Herrn Gärditz überzeugt mich nicht. Artikel 73 weist dem Bund die Kompetenz zu, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes zu regeln. Da steht nichts von eigenen operativen Befugnissen des Bundes. Artikel 87 sagt, dass der Bund Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einrichten darf. Auch das sagt nichts ausdrücklich über operative Befugnisse. Der Begriff der Zentralstelle legt solche Befugnisse eher fern, was insbesondere der Vergleich zum BKA zeigt.

Beim BKA haben wir praktisch dieselbe Kompetenzrechtslage. Die Zentralstellenfunktion des BKA erstreckt sich aber gerade nicht auf operative Befugnisse. Und tatsächlich ist im Zuge der Föderalismusreform 2006 eigens ein besonderer Gesetzgebungskompetenztitel in das Grundgesetz eingefügt worden, um dem BKA operative Befugnisse im Bereich der präventiven Terrorismusabwehr zu ermöglichen. Das scheint mir auch eher für meine Position zu sprechen. Ich gebe aber zu, dass ich mich mit dieser Position in einer - noch - kleinen Minderheit befinde, und ich würde jetzt, wenn ich mal eine Methode von Herrn Wolff aufgreifen darf, wenn ich also sozusagen mal bemesse: „Wie wahrscheinlich ist es, dass das Bundesverfassungsgericht meiner Position folgt?“, Ihnen offen sagen: Da das BfV nun mal schon sehr, sehr lang operative Befugnisse hat, vermute ich, dass hier so eine gewisse normative Kraft des Faktischen entstehen würde, und das würde schon nicht komplett gekippt werden. Es ist ja auch eine radikale Position.

Die Position von Herrn Gärditz, der zu kompletten Parallelzuständigkeiten von Bund und Ländern kommt, ist allerdings genauso radikal, und ich glaube nicht, dass das Bundesverfassungsgericht diese Position einnehmen würde. Die würden irgendwo dazwischen landen und irgendwas verschleifen und: trallala, trallala, Bundesbezug. Und dann käme man dazu: Manches darf das BfV operativ, anderes darf es nicht. Und ob tatsächlich bei der letzten Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes dieser Rahmen noch gewahrt worden ist, halte ich für fragwürdig hinsichtlich der gewaltbereiten Bestrebungen.

Das führt mich weiter zu der Anschlussfrage: Wie ist das mit den Landesämtern für Verfassungsschutz? Herr Gärditz hat ja dankenswerterweise schon darauf hingewiesen: Das geltende Recht ermöglicht eine Zusammenlegung von Landesverfassungsschutzämtern. Diese Möglichkeit wird nicht genutzt. Aus der Außenseiter- und Laienperspektive würde ich mich Herrn Fromm anschließen: Ich halte es auch für sehr unwahrscheinlich, dass das geschehen wird.

Andererseits muss ich sagen: Die Etablierung einer hierarchischen Behördenstruktur mit dem



Nur zur dienstlichen Verwendung

Bundesamt an der Spitze und den Landesämtern als hierarchisch nachgeordneten Behörden darunter, das kann ich mir wirklich mit dem Begriff der Zusammenarbeit und der Zentralstelle nicht mehr zusammenreimen. Das kann ich mir nicht vorstellen, dass das nach der derzeitigen Kompetenzordnung geht.

Ich fände es total schön, wenn Sie das Grundgesetz ändern würden und das BfV und die LfV auf eine sichere Grundlage stellen würden. Ich sehe ein, dass Sie dringlichere Projekte verfolgen, zumal dieses sich wahrscheinlich bei den Ländern auch - je nachdem, was Sie machen - nicht unbedingt übermäßiger Beliebtheit erfreuen würde.

Das führt mich jetzt wiederum zu der Frage von Herrn von Notz: Wie ist das denn? Welche Baustellen im Verfassungsschutzrecht sollten jetzt gerade angegangen werden? - Es ist leider so - der Meinung bin ich -, dass nicht nur die Übermittlungsvorschriften, sondern das gesamte Verfassungsschutzrecht, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, schlicht nicht mehr auf der Höhe der Zeit ist. Die grundrechtlichen Anforderungen an Sicherheitsgesetze sind einfach in den letzten Jahrzehnten sehr stark ausdifferenziert worden. Es gibt bisher keine umfassende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Nachrichtendienstrecht. Es gibt allerdings eine laufende Verfassungsbeschwerde gegen das Bayerische Verfassungsschutzgesetz, das in praktisch allen wesentlichen Punkten angegriffen ist. Die ist groß zugestellt worden, sodass ich davon ausgehe, dass da irgendwann eine Senatsentscheidung kommen wird, die dann hoffentlich etwas mehr Klarheit bringt, vergleichbar dem Urteil zum BKA-Gesetz für das präventive Polizeirecht.

Ich fände es komplett nachvollziehbar, diese Entscheidung abzuwarten, bevor der Bund jetzt in hektischen Aktivismus verfällt - mit einer Ausnahme, nämlich den Regelungen über Datenübermittlungen. Da schließe ich mich absolut Herrn Wolff und Herrn Gazeas an: Das ist wirklich ein Themenkomplex, der dringend überarbeitungsbedürftig ist. Der § 23 ist auch aus meiner Sicht wirklich ein ernsthaftes Problem. Und da Sie sich ja hier gerade auch mit der informationellen Zusammenarbeit von Behörden beschäftigen, glaube

ich, liegt es auch vom Untersuchungsthema des Ausschusses her sehr nahe, wenn ich das so sagen darf, gerade diesen Themenkomplex noch mal anzugehen. Da liegt nach wie vor wirklich sehr viel im Argen. Es ist ein bisschen was geändert worden vor einigen Jahren, aber es ist bei weitem kein befriedigender Rechtszustand geschaffen. Und wenn ein Ergebnis dieses Ausschusses wäre, dass schlicht diese Regelungen mal überarbeitet werden, dann wäre das aus meiner Sicht ein gigantischer Erfolg. - Herzlichen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Das sind so Zitate, die können in Abschlussdebatten noch mal eine große Rolle spielen. Da bin ich mal gespannt. Wann immer die sein wird. - Vielen Dank, Herr Professor Bäcker.

Meine Damen und Herren, wir sind am Ende dieser Anhörung. Nach Fertigstellung wird Ihnen das Stenografische Protokoll vom Sekretariat des Ausschusses übermittelt. Ich habe schon gesagt: Sie haben dann zwei Wochen Zeit, Korrekturen an der Übertragung vorzunehmen oder Richtigstellungen und Ergänzungen Ihrer Aussagen mitzuteilen. - Das waren jetzt alle Formalitäten.

Ganz zum Schluss darf ich mich im Namen aller Ausschussmitglieder noch mal ganz herzlich bei Ihnen bedanken. Es war dieses Mal sehr ertragreich, auch die letzten beiden Male. Das ist nicht immer so bei Anhörungen. Aber ich glaube, wir gehen alle mit einem ganz guten Gefühl heute hier raus, auch wenn es anstrengend war.

Ich schließe hiermit die Sitzung und bedanke mich wie immer beim Stenografischen Dienst für die Protokollführung.

Die nächste Sitzung, eine nichtöffentliche Beratungssitzung, wird am Donnerstag, 7. Juni 2018, um 11 Uhr stattfinden, daran anschließend, um 12 Uhr, die erste Zeugenvernehmung dieses Ausschusses.

Jetzt wünsche ich Ihnen, was immer Sie zu tun haben, noch gute Verrichtung.

(Schluss: 18.38 Uhr)



Nur zur dienstlichen Verwendung

durchzuführen. Hierzu sollen wir uns und wollen wir uns ein Gesamtbild vom Handeln der zuständigen Behörden verschaffen, Schwachstellen in der Zusammenarbeit erkennen und Fehler klar benennen.

Das Plenum des Bundestages hat uns einstimmig auch den Auftrag gegeben, Empfehlungen für die Arbeit der im Untersuchungsauftrag benannten Behörden zu entwickeln, damit solche schrecklichen Anschläge zukünftig verhindert werden. Die heutige Anhörung zur föderalen Sicherheitsarchitektur leistet hierzu einen besonders wichtigen Beitrag.

Wenn Sie so weit wären, kämen wir damit zu den Eingangstatements. Ich darf Sie, Herr Professor Bäcker, bitten, mit Ihrem einführenden Statement zu beginnen. Herzlichen Dank.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich herzlich für die Gelegenheit, hier zu Ihnen sprechen zu können.

Nach dem Untersuchungsauftrag verfolgt der Ausschuss möglicherweise ja auch ein rechtssetzungsorientiertes Ziel. Es sollen also möglicherweise nicht nur Handlungsanweisungen an Behörden entwickelt werden, sondern es soll auch überlegt werden, ob ~~möglicherweise~~ die geltende Sicherheitsarchitektur umgestaltet werden sollte. Das geht natürlich immer nur innerhalb des Rahmens, den die Verfassung zieht, und mit dem habe ich mich in meiner Stellungnahme befasst und möchte ~~in~~ einige wesentliche Punkte in meinem Eingangsstatement hervorheben.

Es ist naturgemäß so, dass Sie am Beginn Ihrer Untersuchungsarbeit stehen und dass ich ~~hier~~ den Ergebnissen, zu denen Sie am Ende gelangen werden, nicht vorgreifen kann. Wenn man aber sich anschaut, was in den Ländern geschehen ist und was andere Sachverständige bereits herausgefunden haben, dann stößt man darauf, dass zwei Kernforderungen im Zusammenhang mit den Geschehnissen am Breitscheidplatz erhoben worden sind von verschiedener Seite.

~~Das~~ eine war eine bessere Koordinierung der Tätigkeit der verschiedenen Sicherheitsbehörden und insbesondere auch eine partielle Zentralisierung dieser Tätigkeit, indem die Sicherheitsbehörden des Bundes aufgewertet werden. ~~Das~~ andere war, dass beklagt wurde, dass insbesondere im präventiv-polizeilichen Bereich die Rechtsgrundlagen für das polizeiliche Handeln erheblich auseinandergehen und man sich dort eine Vereinheitlichung gewünscht hat. Zu diesen beiden Punkten und zu der verfassungsrechtlichen Möglichkeit von Änderungen in diesen beiden Punkten möchte ich im Folgenden kurz sprechen.

~~Das~~ Erste betrifft also die Frage, inwieweit die Koordinierung der Tätigkeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ausgebaut werden könnte und inwieweit da auch eine partielle Zentralisierung möglich ist. Meine Antwort dazu lautet zusammengefasst, dass das Grundgesetz hier erhebliche Spielräume lässt, die der Bund nutzen könnte, wenn er das sicherheitspolitisch für angezeigt hielte.

Das betrifft zunächst einmal die Strafverfolgungsbefugnisse der Bundesbehörden, also ~~insbeson-~~ ^{Hier} ~~ders~~ im Kontext der Terrorismusbekämpfung von Bundeskriminalamt und Generalbundesanwalt. Hier bestehen im Moment partielle Zuständigkeiten, die teilweise auch nur bestehen, wenn Verfahren an den Bund gezogen werden. Aus meiner Sicht wäre es möglich, das ganz erheblich auszubauen und die Terrorismusbekämpfung auf der strafrechtlichen Ebene zumindest sehr weitgehend beim Bund zu zentralisieren. Alternativ dazu wäre es aus meiner Sicht auch möglich, zu einer Art Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern zu kommen und hier dem Bund zumindest Aufsichtsbefugnisse und Weisungsbefugnisse einzuräumen.

Bei der präventiv-polizeilichen Terrorismusbekämpfung haben wir eine Vorgabe in Artikel 73 des Grundgesetzes, die es ermöglicht, bestimmte präventiv-polizeiliche Aufgaben beim Bundeskriminalamt anzusiedeln. Das hat der Bundesgesetzgeber getan. ~~Das~~ hat er ~~er~~ auch ausgeschöpft. Möglicherweise wäre aber hier meiner Ansicht nach, gegen- ^{Nutzen} ~~Rahmen~~

In operativen Hinsicht



Nur zur dienstlichen Verwendung

über den nach wie vor zuständigen Landesbehörden stärkere Führungsrechte des Bundeskriminalamts zu verankern, bis hin zu Einzelnen operativen Maßnahmen. *zur Anordnung 7r*

Darüber hinaus könnte auch die hergebrachte Zentralstellenfunktion des Bundeskriminalamts und übrigens auch des Bundesamts für Verfassungsschutz dadurch gestärkt werden, dass diese Behörden in die Lage versetzt werden, verbindliche Entscheidungen zu treffen, insbesondere Bewertungen und Feststellungen verbindlich zu stellen. Ein Stück weit ist das ja schon faktisch dadurch angelegt, dass die Bewertung von Gefährdern jetzt bundesweit auf einem einheitlichen Verfahren beruhen soll. Aber es wäre durchaus möglich, hier gegebenenfalls auch Entscheidungskompetenzen der Bundesbehörden zu errichten.

Das, würde man sich vorstellen - jedenfalls laienhaft, wie ich -, würde wahrscheinlich im Rahmen der Tätigkeit des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums zu geschehen haben. Dafür müssten Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Die sind aber auch auf jeden Fall erforderlich; denn die derzeitige Tätigkeit des GTAZ als rechtlich nicht besonders regulierte Stelle ist meiner Ansicht nach verfassungsrechtlich nicht tragfähig. Das GTAZ bedarf meiner Ansicht nach einer besonderen Rechtsgrundlage, weil die dort stattfindenden Informationsverdichtungen eine Qualität aufweisen, die über normale Datenübermittlung hinausgeht, und weil es auch eines zentralen Kontrollmechanismus bedarf, der besonders gesetzlich installiert werden müsste.

Die zweite Frage ist: Wie verhält es sich mit den Rechtsgrundlagen insbesondere der präventiv-polizeilichen Tätigkeit? Gefahrenabwehr ist ja abgesehen von dieser Sonderrolle des Bundeskriminalamts nach wie vor Ländersache, sodass grundsätzlich ~~hierbei~~ sie sich nach den Landespolizeigesetzen richtet, die der Bund selbstverständlich nicht vereinheitlichen kann. In der politischen Diskussion wurde jüngst der Vorschlag unterbreitet, dem zu begegnen, indem ein Musterpolizeigesetz erarbeitet wird, das die Länder dann sozusagen als Gedankensteinbruch benutzen könnten. Das ist sicherlich ein gangbarer Weg, um hier zu

einer weitergehenden Vereinheitlichung zu kommen, als wir sie im Moment haben. *2*

Mit etwas Mut zum großen Wurf könnte man die Sache allerdings auch anders angehen. Man könnte nämlich auch das, was sich im Moment noch nach den Polizeigesetzen der Länder richtet, in erheblichem Ausmaß bundesrechtlich dadurch regulieren, dass man statt des Polizeirechts auf ein strafprozessuales Vorfeldrecht rekurriert. Der Bund hat eine Gesetzgebungskompetenz für das Strafverfahrensrecht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht erst dann ansetzt, wenn es darum geht, einem Tatverdacht nachzugehen, sprich: Der Bund könnte auch die Bekämpfung von Straftaten regeln, die noch nicht bekannt sind oder noch gar nicht begangen worden sind, solange er eine polizeiliche Tätigkeit mit dem Ziel der Strafverfolgung reguliert. ~~Das~~ scheint mir im Terrorismusbereich aber gut begründbar zu sein, dass es zumindest in aller Regel letztlich darum geht, Straftaten zu verfolgen. *HE*

Ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht haben wir nicht. Es müsste neu entwickelt werden. Dabei würden sich sicherlich nicht unerhebliche Regelungsprobleme stellen. Das wäre aber die Möglichkeit, im Bereich der Terrorismusbekämpfung tatsächlich sehr weitgehend zu einem bundesrechtlichen Regime zu kommen, das ~~aber~~ die Landespolizeigesetze natürlich nicht komplett entbehrlich machen würde, aber doch dazu führen würde, dass jedenfalls der Bereich verdeckter Überwachungen ganz weitgehend vom Bund vorgegeben werden könnte. - Herzlichen Dank. *Hy*

Vorsitzender Armin Schuster: Das war jetzt in time; sehr gut. Dann bedanke ich mich, Herr Dr. Bäcker. - Dann ist Herr Dreksler an der Reihe.

Sachverständiger Otto Dreksler: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herr Vorsitzender! Auch ich bedanke mich recht herzlich, dass ich in diesem Plenum wesentliche Aspekte zur Terrorismusbekämpfung vortragen kann. Einführend möchte ich allerdings darauf hinweisen, dass ich gegebenenfalls eine andere Sichtweise haben werde als die Herren Kollegen Sachverständigen,

Seite 20 von 77



1. Untersuchungsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

ist, Erkenntnisse in die Strafverfolgung einzubringen. Deswegen ist damals die angegriffene landesgesetzliche Regelung gekippt worden.

44
HD
Daraus folgt natürlich im Umkehrschluss, dass ~~eben solche~~ Vorfeldmaßnahmen mit dem Ziel der Strafverfolgung stattdessen der Bund regeln könnte; denn er hat ja, so das Bundesverfassungsgericht, eine entsprechende Regelungskompetenz, von der er allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat. ~~Also, die~~ geltende Strafprozessordnung sieht so etwas nicht vor.

Der entscheidende Unterschied zum Polizeirecht ist das Ziel der Maßnahme. Die Polizei handelt aufgrund der Polizeigesetze nicht mit dem Ziel, einmal eingetretene Schäden strafrechtlich abzuarbeiten, sondern mit dem Ziel, die Entstehung von Schäden zu verhindern. Im Unterschied dazu würde das strafprozessuale Vorfeldrecht dazu dienen, dass Erkenntnisse gewonnen werden, die später einmal in Strafverfahren genutzt werden sollen. Beides schließt natürlich nicht aus, dass man dann Informationen, die man einmal gewonnen hat, gewissermaßen unwidmen kann in den jeweils anderen Bereich. Das heißt, ich gewinne etwas präventiv-polizeilich zur Gefahrenabwehr, stelle dann fest, dass jetzt der Tatverdacht einer Straftat besteht, dann kann ich die gewonnenen Erkenntnisse prinzipiell auch strafprozessual nutzen. Umgekehrt wäre es genauso.

7
7etu
Was bemerkenswert ist, ist, dass nach meinem Eindruck von der polizeilichen Praxis relativ munter zwischen Strafprozessrecht und Polizeirecht als Rechtsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen hin- und hergesprungen wird. Die vom Bundesjustizministerium veröffentlichte Chronologie des Falles Amri scheint mir das zu zeigen. Da finden sich mal Überwachungsmaßnahmen auf präventiv-polizeilicher Grundlage, mal auf strafprozessualer Grundlage. Welche tieferen Rationalitäten dahinterstehen, was man auswählt, will ich gar nicht kommentieren in diesem Zusammenhang. Mir scheint aber klar, dass im Terrorismusbereich doch sehr oft zumindest letztlich das Ziel bestehen wird, irgendwann ein Strafverfahren durchzuführen wegen einer der zahlreichen Vorfeldtatbestände des Terrorismusstrafrechts, zu denen Herr Gazeas ja schon was

gesagt hat, sodass ich glaube, dass viele solcher Überwachungsmaßnahmen gegebenenfalls auch auf ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht gestützt werden könnten, wenn es denn existierte.

7etu 7etu
Was anderes wäre natürlich, wenn wir es ~~jetzt~~ mit einer akuten Krisenlage zu tun haben. Es steht was unmittelbar bevor, und die Polizei handelt dann natürlich, um das Ereignis zu verhindern. Da ist sicherlich nach wie vor der Anwendungsbereich des Polizeirechts eröffnet.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht - um das ganz kurz noch abzuschließen -: Natürlich genießt das strafprozessuale Vorfeldrecht gegenüber dem Polizeirecht kein Privileg. Das heißt, die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung für polizeirechtliche Überwachungsermächtigungen aufgemacht hat, würde man hier übertragen müssen, und da würde man sicherlich sich auch mit Regelungsfragen auseinandersetzen müssen. Es wäre auch nicht mein Ziel, ~~jetzt irgendwelche~~ rechtlichen Bindungen der Polizei zu lockern auf diesem Weg. Ich wollte nur einen Weg aufzeigen, ~~beispielsweise~~ in einem Regelungswerk aus einem Guss vom selben Gesetzgeber, möglicherweise auch unter Einbeziehung der Strafverfolgungsorgane, insbesondere der Staatsanwaltschaften, die ja im präventiv-polizeilichen Bereich draußen sind, ~~hier~~ vielleicht zu einer kohärenteren Lösung zu kommen, die das Ganze etwas klarer reguliert. 7etu 7etu 7etu

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Amthor, meine Damen und Herren, das Modell, was Herr Professor Bäcker angesprochen hat, will ich nicht per se ablehnen oder gar verteufeln. Ich habe aber an der einen oder anderen Stelle als Strafrechtler, der ich bin, wenn Sie wollen, Bedenken, Berührungsängste und vielleicht auch Vorbehalte, und ich will Ihnen kurz erklären, woher diese rühren.

Ein strafprozessuales Vorfeldrecht würde ja bedeuten, dass der strafprozessuale Anfangsverdacht, den wir im Moment haben als Eingriffsschwelle, der als solcher schon sehr früh greift -- § 152 der Strafprozessordnung sagt, zureichende tatsächliche Anhaltspunkte genügen, und in der Praxis wird er schon sehr, sehr früh angenom-



1. Untersuchungsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank. - Sehr geehrte Herren Sachverständige, vielen Dank für Ihr Erscheinen und die vorbereiteten schriftlichen Ausführungen.

Zunächst eine Frage an den Herrn Professor Bäcker. Ihre Idee, ein strafprozessuales Vorfeldrecht zu schaffen, beseitigt ja nicht die Kompetenz der Länder im Polizeirecht. Das heißt, wir hätten dann eine weitere Situation von Zuständigkeiten und Befugnissen, die sich überlagern. Da habe ich jetzt die Frage: Schaffen wir da nicht neue Probleme? Einerseits ist natürlich das gewünschte Ziel, eine Zuständigkeit auf Bundesebene zu schaffen. Aber umgekehrt haben wir weiterhin Eingriffsbefugnisse und Zuständigkeiten, die sich überlagern und die natürlich auch dazu führen können, dass jeder denkt: Das wird der andere schon machen. - Wie stehen Sie dazu?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Vielen Dank. - Das Problem besteht. Ich glaube, dass es lösbar ist. Es setzt allerdings natürlich guten Willen bei den Ländern voraus. Wenn man diesen Gedanken verfolgt und nicht für fernliegend hält, dann müsste man sich natürlich überlegen, dass man dadurch diese Regelungen in den Polizeigesetzen, die es im Moment gibt, die darauf ausgerichtet sind, relativ langfristige Überwachungen durchzuführen aufgrund von personenbezogenen oder personenorientierten Gefährdungsprognosen, eigentlich zurückbauen müsste. Also, für die wäre natürlich wenig Raum. Das Polizeirecht würde sozusagen im Gegenzug zurückzuführen sein auf seine eher klassische Funktion einer relativ zeitlich begrenzten, punktuellen Intervention in schadensträchtigen Situationen.

Also, wenn man das ein bisschen platt formuliert: Es gibt die Perspektive auf eine gefährliche Situation. Das ist das klassische polizeiliche Handlungsfeld: die konkrete Gefahr. Da droht etwas schiefzulaufen im Einzelfall. Das, was wir beobachten können in der Entwicklung des Polizeirechts in praktisch allen Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, ist, dass mehr und mehr eine Perspektive hinzutritt, die den Fokus auf schadensträchtige Personen richtet, auf

Gefährder oder wie immer Sie die nennen wollen. Das ist eine Entwicklung, die letztlich daraus erklärlich wird, dass die Strafprozessordnung ~~hier oben~~ keine Maßgaben hergibt, dass man aber gleichzeitig in bestimmten Kriminalitätsfeldern das Bedürfnis sieht - aus teilweise unterschiedlichen Gründen -, vor dem Anfangsverdacht einer Straftat und auch vor der konkreten Gefahr tätig zu werden und großflächige Informationen über schadensträchtige Strukturen zu gewinnen.

Die Frage ist: Wo verorten wir dieses Bedürfnis, wenn wir es überhaupt akzeptieren? Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem BKAG-Urteil relativ deutlich gemacht, dass es ~~das~~ prinzipiell akzeptiert. Ich glaube, wenn wir ~~das oben~~ bundesrechtlich regeln würden, dann würde man darauf setzen müssen, dass die Länder dann ihrerseits davon Abstand nehmen, noch mal parallel Regelungen zu schaffen. Dann würde sich diese Komplexität auch wieder auflösen. Wenn Sie von dem Worst-Case-Szenario ausgehen, dass die Länder alle ihre Polizeigesetze so lassen, wie sie sind, und gleichzeitig der Bund noch etwas dazu packt, dann ist wahrscheinlich wenig gewonnen damit.

Thomas Seitz (AfD): Vielen Dank. - Das Gegenstück auf polizeilicher Ebene zu dem Vorfeldbereich ist wohl der Begriff der drohenden Gefahr, wo wir natürlich auch die Eingriffsschwelle zeitlich nach vorne verlagern und auch inhaltlich die Eingriffsschwelle absenken. Wie muss ich mir das praktisch vorstellen? Ist das so eine Art, dass dann aus dem Gefahrenverdacht die Gefahrenvermutung wird? Herr Dreksler und Herr Maurer, Sie beide kommen aus dem polizeilichen Bereich. Wie muss man sich das in der praktischen Anwendung dann vorstellen? Denn es geht ja letztendlich darum, in diesen Vorfeldbereich hineinzukommen, aber eben auf polizeilicher Ebene.

Sachverständiger Otto Dreksler: Der Begriff der drohenden Gefahr ist ein neues Instrument - das ist richtig -, und dieses Instrument reiht sich ein in eine Vielzahl von rund, ich sage mal, so 50 unterschiedlichen Gefahrenbegriffen, die wir in der Strafprozessordnung haben, in den Polizeigesetzen und im Ordnungsrecht. Den Gefahrverdacht



Nur zur dienstlichen Verwendung

es zu Vorgängen gibt, zu denen das GTAZ sich austauscht, in dieses Informationsportal eingespeist werden? Oder gibt es nicht auch weiterhin das Zurückhalten von Informationen, weil man eben einer anderen - wie sagten Sie vorhin? - Philosophie, einer anderen Sozialisation folgt, die eben heißt: „Ich behalte das erst mal lieber für mich, weil ich Nachrichtengewinnung vor Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung setze?“ Also, ist das nicht eine sehr idealtypische Vorstellung, dass dort gleichermaßen von allen Seiten eingespeist wird? Das wäre meine Frage.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Mir geht es ähnlich. Mangels Einsicht in die tatsächliche Tätigkeit dieses Gremiums kann ich Ihnen das, sozusagen die Tatsachenumstände, nicht beantworten. Aber ich gebe hier eben den Verweis darauf, dass die Übertragungsregeln grundsätzlich genauso gelten und damit natürlich grundsätzlich auch die Möglichkeit besteht, Informationen nicht weiterzugeben. Das Problem gerade des § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz stellt sich natürlich auch in diesem Umfang. Man muss ja auch sehen, dass auf diese V-Leute-Datei, die da innerhalb der Verfassungsschutzbehörden auf den Weg gebracht worden ist, zum Beispiel die Polizei meines Wissens keinen Zugriff hat und sich auch nicht dran beteiligt. Ich könnte jetzt höchstens so sagen: Aus meiner Sicht besteht kein Grund zu der Annahme, dass auf einmal all die Informationen, die bislang nicht geflossen sind, nun dort freigiebig geteilt werden.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragererecht wechselt dann zur Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Vielen Dank, meine Herren, für die interessanten Stellungnahmen und Ihren Impact auf unsere Überlegungen im Vorfeld. Ein bisschen ist es ja so, dass wir uns erst mit den Akten auseinandersetzen werden und gucken werden, wo tatsächlich die Probleme gelegen haben. Aber trotzdem ist es sehr interessant, im Vorfeld schon mal über die Architektur zu sprechen und darüber nachzudenken.

Herr Professor Bäcker, ich möchte bei Ihnen anfangen, weil es ja jetzt um die Frage geht: Weisungsrecht des BKA so ein bisschen versus Weisungsrecht des Bundesamts für Verfassungsschutz. Sie betonen eher das des BKA. Da würde ich gerne wissen, warum und was dafür spricht.

Gleich darangehängt die Frage nach dem GTAZ und die Frage - Sie haben das vorhin so schön formuliert -: Das GTAZ ist ohne Rechtsgrundlage verfassungsrechtlich nicht tragfähig. - Die Frage ist: Kann es überhaupt vernünftig arbeiten? Denn ich verstehe das so, dass selbst bei dem Behördenzeugnis von Amri innerhalb des GTAZ legendiert wurde, woher die Informationen kommen. Ja, das wurde ja anders deklariert, woher die Informationen kamen. Da fragt man sich: Wenn in dieser Behörde, die keine richtige Behörde ist, lauter einzelne Behörden am Tisch sitzen, die sich gegenseitig nicht final über den Weg trauen, was ist dann eigentlich los?

Der Kern, über den wir hier ja reden, ist, dass bei Anis Amri von 50 Warnlampen, die auf der Tastatur irgendwie brennen können, 60 gebrannt haben - in sehr unterschiedlichen Ecken. Jetzt findet man hier und da noch V-Leute, und alle haben so ein bisschen Ahnung. Aber wenn man das zusammenträgt, dann entsteht ein Bild, dass Anis Amri jemand war, der brandgefährlich war, von dem man von Anfang an wusste, dass er gefährlich ist, der ganz konkret gesagt hat, er wolle Anschläge begehen - am Ende war er Imam in der Fussilet-Moschee, wenn das stimmt, was gestern in der Zeitung stand -, der mit Waffen posiert hat, der gesagt hat: „Ich kann Waffen beschaffen“, der zu den schlimmsten IS-Leuten in Libyen Kontakt hatte. All das wussten deutsche Behörden, und irgendwie kam es nicht zueinander. Deswegen die Frage: Wie kann ich rechtlich gewährleisten, dass wir nicht durch diese Vielzahl von Behörden und V-Leuten - und keiner traut irgendjemandem über den Weg - noch mal ein solches Fiasco erleben?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Ich möchte jetzt natürlich von Bewertungen des Falls Amri gerne Abstand nehmen; den müssen Sie bewerten. ~~Die Informationen~~ Ich kenne das, was öffentlich verfügbar ist. Ich habe mich informiert H1

1. Untersuchungsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

über das, was die anderen Untersuchungsausschüsse bisher publiziert haben, aber auch da fehlt mir die Innensicht.

Was kann das Recht gewährleisten in diesem Zusammenhang? Ich glaube, es ist ganz klar: Es gibt hier Faktoren, die sind rechtlich nicht zu gewährleisten. So etwas wie Behördenkulturen, unterschiedliche Vorstellungen von der eigenen Aufgabe und auch so etwas wie Vertrauen, das sind sicherlich Faktoren, die das Recht so nicht schaffen kann. Es kann höchstens Strukturen begünstigen, die Hindernisse für einen sinnvollen Informationsaustausch möglicherweise beseitigen. Vom Prinzip her finde ich deswegen die Idee des GTAZ außerordentlich einleuchtend, dass die Leute sich regelmäßig an den Tisch setzen und auf diese Weise sich kennenlernen, Vertrauen zueinander fassen können, auf diese Weise auch in die Lage versetzt werden, gemeinsames Wissen zu bilden.

Der andere Aspekt ist, dass man das natürlich in einer Weise auch tun muss, die rechtlich tragfähig ist und die grundrechtlichen Anforderungen genügt. Das sehe ich beim GTAZ in seiner derzeitigen Situation nicht, weil ich glaube, dass das, was im GTAZ passiert, sich über die Regelungen über Datenübermittlungen, die ja als Grundlage benutzt werden, nicht wirklich abbilden lässt. Es geht hier nicht um punktuelle Übermittlungsvorgänge, auf die diese Regelungen zugeschnitten sind, sondern es geht eben darum - das wurde auch von den Praktikern feindrücklich geschildert -, neues Wissen zu generieren aus Informationsbeständen, die erst mal dezentral sind, um es zusammenzufügen, was so vielleicht keiner hätten hätte tun können. Da sehe ich ein besonderes grundrechtliches Risiko. Das lässt sich abschirmen durch entsprechende Regelungen, die voraussetzen müssen, dass dafür ein ausreichender Anlass besteht, dass ~~das~~ auf bestimmte herausgehobene Gefährdungsfelder beschränkt ist und dass eben auch eine wirksame Kontrolle sichergestellt ist. - Das ist der eine Aspekt.

Dadurch entsteht auch nicht zwingend eine neue Behörde; dafür braucht man auch keine Leitung des GTAZ ~~oder so~~. Wir haben andere Formen intensivierter behördlicher Zusammenarbeit, zum

Beispiel die gemeinsamen Dateien, die geregelt sind in den Fachgesetzen der dateiführenden Behörden, ohne dass man ~~jetzt~~ dafür eine neue Struktur schaffen müsste. Die Regulierung des GTAZ ist sicherlich etwas komplexer, aber auch nicht so unmachbar, denke ich, wie das hier dargestellt worden ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Frage: Was mache ich denn, wenn die sich trotzdem nicht vertrauen und wenn es da trotzdem zu Missstimmungen kommt oder wenn man das Gefühl hat, da kommt was nicht rüber, was rüberkommen müsste? Herr Gazeas hat zu Recht geschildert: Da gelten eigentlich erst mal die allgemeinen Hierarchien, und da gelten die normalen Regelungen. - Das führt dazu, dass keiner wirklich erzwingen kann, dass ~~was passiert~~. Wenn man das möchte - ich weiß überhaupt nicht, ob man das will; aber es könnte ~~potenziell~~ ein ~~denkbares~~ Ergebnis der Ausschussarbeit sein -, dann müsste man regulatorisch zuschlagen und müsste ~~legendär~~ einen Mechanismus in den einschlägigen Gesetzen installieren - wahrscheinlich also im BKA-Gesetz und Bundesverfassungsschutzgesetz -, der es ermöglicht, gegebenenfalls auch verbindlich Informationen zu verlangen und einen Informationsfluss zu gewährleisten. Das halte ich verfassungsrechtlich für machbar. Ob es sicherheitspolitisch sinnvoll ist oder nicht, kann ich nicht wirklich beurteilen. Ich glaube, dass dazu die Ausschussarbeit hoffentlich Erkenntnisse gewinnen kann.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Im Rahmen einer Berichtspflicht wäre das dann oder eines Weisungsrechts?

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Im Extremfall im Rahmen eines Weisungsrechts. Ich könnte mir auch, wenn man sich anguckt, was Herr Maurer in seinem Papier geschildert hat, die neue Arbeitsgruppe zum Risikomanagement vorstellen, die ja darauf aus ist, so wie ich das verstehe, einheitliche Kriterien für die Gefährdungsbewertung bundesweit zur Anwendung zu bringen - das beruht ja im Moment eigentlich auf dem guten Willen aller Beteiligten -, dass gegebenenfalls im Rahmen der Arbeit des GTAZ hier auch Wertungen und Feststellungen verbindlich



Nur zur dienstlichen Verwendung

1 können getroffen werden ~~müssen~~ und dann auch von den anderen zugrunde gelegt werden müssen, auch wenn denen das nicht passt. Ich denke, dass Sie im Fall Amri auch herausfinden werden, ob es denn damals zu divergierenden Gefährdungsbeurteilungen im GTAZ gekommen ist und da möglicherweise dann Hinweise von manchen *Teilnehmern* ~~weniger~~ *anderer* ernst genommen worden sind als von ~~hinigen~~.

Vorsitzender Armin Schuster: Dann wechselt das Fragerecht zur Union. Ich würde die ersten Fragen selber auf das Kontingent der Union stellen.

Mich interessiert, Herr Professor Gärditz, die Frage: Man kann die Sperrigkeit - Frau Renner hat das gerade eben auch schon formuliert - in der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und Polizei schon heute auch noch erkennen; da muss man nicht so weit zurückgehen, wie es Herr Maurer gemacht hat. Ich habe den Verdacht, dass das mit einer - in typisch deutscher Disziplin - fast überzogenen Achtung des Trennungsgebots erfolgt. Ich habe den Eindruck, dass der Weg vom Nachrichtendienst zur Polizei im Vorfeld einer Tat oder von der Polizei zum Nachrichtendienst, das Verhältnis von Staatsanwälten zu Nachrichtendiensten - - Hier sagte gerade eben jemand: Es kann doch durchaus sein, dass in einer laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlung zusammen mit einem Landeskriminalamt es wichtig wäre, dass auch ein Landesamt oder Landesämter oder das Bundesamt parallel ermitteln. - Das kann ich mir vorstellen, ohne dass das Trennungsgebot tangiert ist.

Und ganz schlimm finde ich es - Fall Amri, und das ist nicht nur der Fall Amri, nur: hier kann man es deutlich machen -, dass Staatsanwaltschaft und Polizei, ich sage es mal drastisch, kapitulieren: Es ist einfach nichts zu machen oder nichts dran, oder die Bewertung hat sich - - Aber es bleibt dieser Restverdacht: Mensch, du hast kein gutes Gefühl, aber du musst aufhören. - Typischer Fall für die Rückübernahme durch den Verfassungsschutz, in dem Fall auch nicht organisiert. Aus meiner Beobachtung und Erfahrung im NSU-UA über viele Jahre, aus dem, was ich in diesem hier gelernt habe oder lerne, und auch aus Fällen wie Albakr usw. habe ich den Eindruck: Ja, es gibt eine gewaltige Sperrigkeit, es

gibt keinen Workflow, es gibt keine eingespielte Zusammenarbeit zwischen Diensten und Polizei unter Einhaltung des Trennungsgebots, weil wir das Trennungsgebot in einer Art und Weise über-ernst nehmen. - Widersprechen Sie mir!

Sachverständiger Prof. Dr. Klaus F. Gärditz:

Herr Vorsitzender, nein, ich widerspreche nicht. In der Tat würde sich das wieder grosso modo mit meiner konzidierten Außenperspektive treffen. Ich bin natürlich auch niemand aus dem operativen Bereich und kann nicht die Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten aus dem Inneren beobachten. Wenn man es aber von außen ansieht, muss man feststellen: Es ist natürlich ein sperriges Instrument, was sicherlich auch über den begrenzten Regelungsumfang hinaus, ich sage mal, die Verwaltungskulturen prägt. Zu dem Setting, zu dem Rahmen, den Herr Bäcker hier angesprochen hat, den wir setzen können für die Frage „Wie entwickelt sich die Arbeit?“, ist das sicherlich ein ganz entscheidender Faktor. Die Hemmschwelle, Informationen fließen zu lassen oder die Behörden, ich sage mal, arbeitsteilig, so wie es das Gesetz eigentlich vorsieht, zusammenarbeiten zu lassen, behindert das eher, als dass es nützt.

Da kommt natürlich hinzu: Ich sage mal, man sollte vorsichtig sein mit der Kritik. Manchmal ist es ja auch richtig, dass Informationen nicht fließen. Nachrichtendienstliche Informationen haben eben manchmal eine andere Sensibilität. Und dass die Dienste manchmal bemüht sind, etwas nicht nach draußen zu geben, um ihre Quelle nicht zu gefährden, weil die in einer Langzeitperspektive denken und denken, die Informationen können vielleicht mehr retten als ein unmittelbarer Zugriff, ist etwas, was, ich sage mal, das Gesetz im Prinzip akzeptiert und was wir auch nie aus einer nachrichtendienstlichen Arbeit rausbekommen werden und auch nicht sollten. Aber für das operative Geschäft ist es sicherlich hinderlich.

Ja, Sie haben recht; man müsste bei parallelen Maßnahmen, jedenfalls was die Nachrichtendienste angeht, eine ähnliche Zusammenarbeit bekommen im Rahmen der jeweiligen getrennten Kompetenzen, wie wir das etwa für den Bereich

1. Untersuchungsausschuss



Nur zur dienstlichen Verwendung

schlechterdings die Bundesrepublik nicht mehr in voller Schärfe für den weiteren Umgang mit diesen Informationen eintreten, so wie wir das im innerstaatlichen Bereich fordern würden. Genauso kann man ~~jetzt~~ umgekehrt, wenn Informationen entgegengenommen werden von ausländischen Stellen, sicherlich nicht verlangen, dass gewährleistet ist, dass die nun allen intrikaten Details der deutschen rechtsstaatlichen Ordnung ~~kontig haben, als sie diese Informationen gewonnen haben~~, sondern wir arbeiten hier ~~eben~~ mit Grundanforderungen, wir arbeiten mit allgemeinen Bewertungen von Schutzniveaus und vielleicht mit äußersten Grenzen, die nicht überschritten werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat das im Urteil zum BKA-Gesetz ja durchexerziert für den Fall einer Datenübermittlung aus der Bundesrepublik ins Ausland, hat da ~~aber~~ bestimmte Anforderungen gestellt an das Datenschutzniveau, das im Ausland gewährleistet sein muss, und an Verfahrensregelungen in diesem Zusammenhang. In ähnlicher Weise - tendenziell strenger - ist der Europäische Gerichtshof vorgegangen in seiner Rechtsprechung Schrems ~~und so, also zu Datenschutzniveau in Drittstaaten~~.

Für die umgekehrte Situation, dass Daten aus dem außereuropäischen Ausland empfangen werden, haben wir bisher weniger Klärung herbeigeführt. Auch da wird man letztlich pragmatische Lösungen finden müssen. Wenn Sie fragen: „Wer entscheidet über den weiteren Verlauf?“. Wenn man die Information einmal aus dem Land geschafft hat, kann man natürlich hoffen, dass damit weiter ordnungsgemäß umgegangen wird. Wirklich garantieren lässt sich das nicht, aber das kann natürlich kein Grund sein, den internationalen Informationsaustausch einzustellen.

Vorsitzender Armin Schuster: Das Fragerecht wechselt jetzt an Herrn Dr. von Notz, Bündnis 90/Die Grünen.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. - Ich wollte noch mal auf diese Frage - weil mir das tatsächlich auch noch nicht ganz klar ist - bei dem Führen von Quellen, dem Zuständigkeitswechsel zwischen dem Verfassungsschutz und

der Polizei eingehen, wie das eigentlich genau funktioniert, weil uns ja immer gesagt wird bzw. im Zusammenhang mit Amri immer gesagt wurde: Amri war ein Polizeifall; das Bundesamt für Verfassungsschutz konnte da gar nichts machen.

Da interessieren mich zwei Sachen, einmal die Frage: Wie ist das überhaupt? Es gibt ja jetzt neuerdings ein Register. Aber wie wird da eingemeldet? Gibt es eine Pflicht zur Einmeldung? Wie tiefenscharf müssen diese Informationen sein, die in das Register eingemeldet werden, jetzt nur für V-Leute, also für rechtlich verpflichtete Quellen? Aber es gibt ja eine ganze Bandbreite von anderen Figuren, die sozusagen aufseiten der Verfassungsschutzämter genutzt werden, um Informationen heranzuschaffen: Counter-Men, Gewährspersonen, Informanten, alles Mögliche.

Und wenn ich das jetzt richtig verstehe: Wenn man solche Quellen anwirbt, dann sucht man nach bestimmten Profilen, und wenn man jetzt in bestimmten Szenen unterwegs ist, dann verdichtet sich natürlich irgendwie der infrage kommende Personenkreis sehr. Und wenn man jetzt das Bundesamt hat, das Quellen sucht, und man hat 16 Landesämter für Verfassungsschutz, das BKA hat Quellen und V-Leute und die LKÄ teilweise auch, wie läuft dieses Management in der Praxis? Wie sorgt man dafür, wenn es ein polizeiliches Verfahren gibt, dass dann die Verfassungsschutzämter sich zurückziehen, und wenn jetzt wie im Fall von Amri irgendwie die Polizei aufhört, zu überwachen, dass dann der Verfassungsschutz wieder aktiv wird oder nicht? Also, wo soll das Management stattfinden? Und wenn es im GTAZ stattfinden soll - die Frage geht jetzt erst mal an Herrn Maurer, aber mich interessieren eigentlich alle -, braucht es neben einer Vereinbarung sozusagen über das Management nicht am Ende doch rechtliche Pflichten, damit es zuverlässig ist - ich meine, die sozialen oder die kulturellen Unterschiede gibt es ja nun nicht nur zwischen Polizei und Verfassungsschutz, die gibt es auch zwischen verschiedenen Verfassungsschutzämtern und so - und man irgendwie zu einem geordneten, klaren Verfahren kommt? Also: Braucht man am Ende - die schlichte Frage



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Wir bedanken uns, Herr Dreksler. - Last, not least: Professor Dr. Bäcker.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Herzlichen Dank. - Vielleicht ganz kurz noch mal, um auf das Thema Regulierung des GTAZ zurückzukommen: Ich glaube nicht, dass irgendjemand der hier anwesenden Befürworter einer gesetzlichen Regelung wirklich meint, es müsse eine eigenständige Institution mit eigenständigen Führungsstrukturen geschaffen werden. Das ist nicht die Forderung; das lässt sich auch grundrechtlich nicht ableiten. Ob das jetzt mit dem Verbot der Mischverwaltung vereinbar wäre oder nicht, sei mal dahingestellt. Es geht hier darum, eine informationelle Kooperation zwischen unterschiedlichen Sicherheitsbehörden unterschiedlicher Behördenzweige zu regeln. Dafür gibt es durchaus Vorbilder, zum Beispiel das Antiterrordateigesetz, dessen Kompetenzmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht geprüft und bejaht hat, und es gibt auch die Regelungen über projektbezogene gemeinsame Dateien in den Bundessicherheitsgesetzen. Was die Regulierungsdichte angeht, denke ich, dass eine denkbare gesetzliche Regelung des GTAZ zwischen diesen beiden Polen ~~wahrscheinlich~~ anzusiedeln sein dürfte.

Ich bin verschiedentlich angesprochen worden auf die föderale Struktur des Verfassungsschutzes. In der Tat vertrete ich die Position, dass operative Befugnisse von Nachrichtendiensten sehr wohl zulässig sind, aber nicht beim BfV, weil es dafür ~~einfach~~ keinen Kompetenztitel gibt, ~~und~~ ich finde auch einfach keinen. Auch die Lösung von Herrn Gärditz überzeugt mich nicht. Artikel 73 weist dem Bund die Kompetenz zu, die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes zu regeln. Da steht nichts von eigenen operativen Befugnissen des Bundes. Artikel 87 sagt, dass der Bund Zentralstellen zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einrichten darf. Auch das sagt nichts ausdrücklich über operative Befugnisse. Der Begriff der Zentralstelle legt solche Befugnisse eher fern, was insbesondere der Vergleich zum BKA zeigt.

Beim BKA haben wir praktisch dieselbe Kompetenzrechtslage. Die Zentralstellenfunktion des BKA erstreckt sich aber gerade nicht auf operative Befugnisse. Und tatsächlich ist im Zuge der Föderalismusreform 2006 eigens ein besonderer Gesetzgebungskompetenztitel in das Grundgesetz eingefügt worden, um dem BKA operative Befugnisse im Bereich der präventiven Terrorismusabwehr zu ermöglichen. Das scheint mir auch eher für meine Position zu sprechen. Ich gebe aber zu, dass ich mich mit dieser Position in einer - noch - kleinen Minderheit befinde, und ich würde jetzt, wenn ich mal eine Methode von Herrn Wolff aufgreifen darf, wenn ich also sozusagen mal bemesse: „Wie wahrscheinlich ist es, dass das Bundesverfassungsgericht meiner Position folgt?“, Ihnen offen sagen: Da das BfV nun mal schon sehr, sehr lang operative Befugnisse hat, vermute ich, dass hier so eine gewisse normative Kraft des Faktischen entstehen würde, und das würde schon nicht komplett gekippt werden. Es ist ja auch eine radikale Position.

Die Position von Herrn Gärditz, der zu kompletten Parallelzuständigkeiten von Bund und Ländern kommt, ist allerdings genauso radikal, und ich glaube nicht, dass das Bundesverfassungsgericht diese Position einnehmen würde. Die würden irgendwo dazwischen landen und irgendwas verschleifen und: trallala, trallala, Bundesbezug. Und dann käme man dazu: Manches darf das BfV operativ, anderes darf es nicht. Und ob tatsächlich bei der letzten Novellierung des Bundesverfassungsschutzgesetzes dieser Rahmen noch gewahrt worden ist, halte ich für fragwürdig hinsichtlich der gewaltbereiten Bestrebungen.

Das führt mich weiter zu der Anschlussfrage: Wie ist das mit den Landesämtern für Verfassungsschutz? Herr Gärditz hat ja dankenswerterweise schon darauf hingewiesen: Das geltende Recht ermöglicht eine Zusammenlegung von Landesverfassungsschutzämtern. Diese Möglichkeit wird nicht genutzt. Aus der Außenseiter- und Laienperspektive würde ich mich Herrn Fromm anschließen: Ich halte es auch für sehr unwahrscheinlich, dass das geschehen wird.

Andererseits muss ich sagen: Die Etablierung einer hierarchischen Behördenstruktur mit dem

Im operativ
Verfassungsschutz



Nur zum dienstlichen Verwendung

Bundesamt an der Spitze und den Landesämtern als hierarchisch nachgeordneten Behörden darunter, das kann ich mir wirklich mit dem Begriff der Zusammenarbeit und der Zentralstelle nicht mehr zusammenreimen. Das kann ich mir nicht vorstellen, dass das nach der derzeitigen Kompetenzordnung geht.

Ich fände es total schön, wenn Sie das Grundgesetz ändern würden und das BfV und die LfV auf eine sichere Grundlage stellen würden. Ich sehe ein, dass Sie dringlichere Projekte verfolgen, zumal dieses sich wahrscheinlich bei den Ländern auch - je nachdem, was Sie machen - nicht unbedingt übermäßiger Beliebtheit erfreuen würde.

HA Das führt mich jetzt wiederum zu der Frage von Herrn von Notz: ~~Wie ist das denn?~~ Welche Baustellen im Verfassungsschutzrecht sollten jetzt gerade angegangen werden? - Es ist leider so - der Meinung bin ich -, dass nicht nur die Übermittlungsvorschriften, sondern das gesamte Verfassungsschutzrecht, und zwar sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, schlicht nicht mehr auf der Höhe der Zeit ist. Die grundrechtlichen Anforderungen an Sicherheitsgesetze sind einfach in den letzten Jahrzehnten sehr stark ausdifferenziert worden. Es gibt bisher keine umfassende Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Nachrichtendienstrecht. Es gibt allerdings eine laufende Verfassungsbeschwerde gegen das Bayerische Verfassungsschutzgesetz, das in praktisch allen wesentlichen Punkten angegriffen ist. Die ist groß zugestellt worden, sodass ich davon ausgehe, dass da irgendwann eine Senatsentscheidung kommen wird, die dann hoffentlich etwas mehr Klarheit bringt, vergleichbar dem Urteil zum BKA-Gesetz für das präventive Polizeirecht.

Ich fände es komplett nachvollziehbar, diese Entscheidung abzuwarten, bevor der Bund jetzt in hektischen Aktivismus verfällt - mit einer Ausnahme, nämlich den Regelungen über Datenübermittlungen. Da schließe ich mich absolut Herrn Wolff und Herrn Gazeas an: Das ist wirklich ein Themenkomplex, der dringend überarbeitungsbedürftig ist. Der § 23 ist auch aus meiner Sicht wirklich ein ernsthaftes Problem. Und da Sie sich ja hier gerade auch mit der informationellen Zusammenarbeit von Behörden beschäftigen, glaube

ich, liegt es auch vom Untersuchungsthema des Ausschusses her sehr nahe, wenn ich das so sagen darf, gerade diesen Themenkomplex noch mal anzugehen. Da liegt nach wie vor wirklich sehr viel im Argen. Es ist ein bisschen was geändert worden vor einigen Jahren, aber es ist bei weitem kein befriedigender Rechtszustand geschaffen. Und wenn ein Ergebnis dieses Ausschusses wäre, dass schlicht diese Regelungen mal überarbeitet werden, dann wäre das aus meiner Sicht ein gigantischer Erfolg. - Herzlichen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Das sind so Zitate, die können in Abschlussdebatten noch mal eine große Rolle spielen. Da bin ich mal gespannt. Wann immer die sein wird. - Vielen Dank, Herr Professor Bäcker.

Meine Damen und Herren, wir sind am Ende dieser Anhörung. Nach Fertigstellung wird Ihnen das Stenografische Protokoll vom Sekretariat des Ausschusses übermittelt. Ich habe schon gesagt: Sie haben dann zwei Wochen Zeit, Korrekturen an der Übertragung vorzunehmen oder Richtigstellungen und Ergänzungen Ihrer Aussagen mitzuteilen. - Das waren jetzt alle Formalitäten.

Ganz zum Schluss darf ich mich im Namen aller Ausschussmitglieder noch mal ganz herzlich bei Ihnen bedanken. Es war dieses Mal sehr ertragreich, auch die letzten beiden Male. Das ist nicht immer so bei Anhörungen. Aber ich glaube, wir gehen alle mit einem ganz guten Gefühl heute hier raus, auch wenn es anstrengend war.

Ich schließe hiermit die Sitzung und bedanke mich wie immer beim Stenografischen Dienst für die Protokollführung.

Die nächste Sitzung, eine nichtöffentliche Beratungssitzung, wird am Donnerstag, 7. Juni 2018, um 11 Uhr stattfinden, daran anschließend, um 12 Uhr, die erste Zeugenvernehmung dieses Ausschusses.

Jetzt wünsche ich Ihnen, was immer Sie zu tun haben, noch gute Verrichtung.

(Schluss: 18.38 Uhr)

Nur zur dienstlichen Verwendung

Weisungsgerecht dann ganz konkret ausgestaltet werden?

Sachverständiger Heinz Fromm: Die Erfahrung zeigt, dass es im Bereich des Verfassungsschutzes Fälle gibt, bei denen eine schnelle Umsetzung von Maßnahmen, die zur Überwachung und zur Aufklärung notwendig erscheinen, daran scheitert, dass man sich zunächst einmal verständigen muss. Ich teile die Auffassung von Herrn Maurer, dass das im Prinzip eine gute Sache ist, wenn man mit anderen über solche Dinge spricht, sie überzeugen muss - das hat dann oft bessere Ergebnisse, als wenn man nur alleine nachdenkt -, aber in Situationen, wo es sehr schnell gehen muss - solche Situationen gibt es gelegentlich -, kommt es darauf an, die bei den einzelnen Behörden vorhandenen Ressourcen - ich glaube, das habe ich auch kurz erwähnt - zu nutzen und nicht Rücksicht nehmen zu müssen auf Prioritäten, die anderwärts gesetzt werden. Das heißt, dass an einer Stelle die Möglichkeit bestehen muss, sehr schnell, sehr effektiv bestimmte Dinge konzentriert anzugehen. Darum geht es.

Das sind vermutlich nicht sehr viele Fälle. Das sind Einzelfälle. Aber ein Einzelfall, der zu einem großen Schaden führt, genügt, um solche Fragen überhaupt zu stellen. Deswegen denke ich, dass es sozusagen als Vorsorge gut wäre, wenn ein solches Instrument vorhanden wäre.

Was die Ausgestaltung angeht, ist natürlich klar, dass nicht etwa der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, wie vorher jemand erwähnt hat, ein Land anweisen kann. Das scheint mir verfassungsrechtlich auf so kurzem Wege nicht möglich zu sein, zumal wenn man bedenkt, dass einige Landesbehörden für Verfassungsschutz Bestandteile von Ministerien sind. Dann müsste ja der Leiter einer Landesoberbehörde dem Innenminister eines Landes eine Weisung erteilen. Das geht schon gar nicht. Deswegen ist auch das, was heute in § 7 Bundesverfassungsschutzgesetz steht, bezogen auf den jeweiligen Bundesminister bzw. auf die Landesministerien. Also im Fall eines Staatsnotstandes muss die Bundesregierung sogar solche Weisungen erteilen.

Man könnte aber - auch darauf habe ich hingewiesen - auf eine ganz alte Vorschrift zurückgehen, die es so nicht mehr gibt, nämlich aus dem ersten Verfassungsschutzgesetz von 1950, in dem ein solches administratives Weisungsrecht zugunsten des Bundesinnenministers vorhanden war. Man könnte also daran denken - ich spinne den Faden mal ein bisschen weiter, das müsste man alles sehr genau prüfen -, dass das Bundesinnenministerium oder in dessen Auftrag, mit dessen Zustimmung dann der Leiter des Bundesamtes für Verfassungsschutz entsprechende gezielte Weisungen in eng begrenzten Fällen geben könnte. Das wäre aus meiner Sicht eine Vorkohlung, die dazu führen könnte, dass schnelles, effektives Handeln in gegebenen Fällen möglich ist. Ich habe das sehr vorsichtig formuliert, wenn Sie das gelesen haben. Man könnte das erwägen. - Ich will das auch nicht sozusagen als den Punkt darstellen, von dem entscheidend abhängt, ob Terrorismusbekämpfung in Deutschland erfolgreich ist oder nicht; aber es könnte ein zusätzliches Instrument zur Verbesserung sein.

Dr. Fritz Felgenhauer (SPD): Wir haben ja heute schon Möglichkeiten. Zum Beispiel kann die polizeiliche Zuständigkeit, meine ich, für so einen Fall wie den von Antis Amri - zumindest steht hier in diesem Untersuchungsausschuss zur Diskussion, ob nicht das BKA hätte eingreifen und die Zuständigkeit an sich ziehen können. Reicht das nicht bisher aus? Brauchen wir etwas, was über das, was es bisher an Möglichkeiten gibt, Zuständigkeiten klarer zu machen, hinausgeht?

Sachverständiger Heinz Fromm: Natürlich ist das Instrumentarium, das es jetzt gibt, zumal ja § 5 Verfassungsschutzgesetz geändert worden ist und das BfV die Möglichkeit hat, bei militantem Extremismus auch selbst tätig zu werden, aus meiner Sicht vernünftig, richtig und wird in der Zukunft möglicherweise auch genutzt werden. Das muss man abwarten, inwieweit das notwendig ist. Aber man muss sehen, dass im Föderalismus eine Behörde allein zwar handeln kann, aber vielleicht nicht so handeln kann, wie es wünschenswert wäre. Das heißt, wenn ich einen Vorgang habe, der sich im Bundesland X abspielt, das Bundesland X aber nicht in der Lage ist, schnell zu entscheiden bzw. die vorhandenen

Bezieht sich



Nur zur dienstlichen Verwendung

l, fm
HY
Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete! Auch ich danke Ihnen für die Einladung, heute hier zu Ihnen sprechen zu dürfen. Ich möchte den Fokus in meinem Eingangsstatement auf zwei ~~kurze~~ Bereiche legen: den Aufgabenbereich von Nachrichtendiensten, Polizei und Strafverfolgungsbehörden bei der Terrorismusbekämpfung und den Aspekt der informationellen Zusammenarbeit.

Tan,
Wir haben uns von dem klassischen Verständnis der Nachrichtendienste, der Polizeibehörden und der Strafverfolgungsbehörden schon lange verabschiedet. Die Praxis heute ist eine ganz andere. Wir haben eine Vernachrichtendienstlichung der Polizei und eine Verpolizeilichung des Strafverfahrens. Die Nachrichtendienste werden aus dem Umfeld der Sicherheitsbehörden als Zubringer für Informationen betrachtet und sehen sich auch selbst als solche an Behörden, die eben Exekutivbefugnisse haben.

Welche Rolle hat die Staatsanwaltschaft in diesem Komplex? Strafverfolgungsbehörden und das Strafrecht sind nicht dazu da, konkrete Terrorgefahren abzuwehren. Jedoch: Sie werden zu solchen Zwecken eingesetzt. Das Strafrecht ist sehr weit ins Vorfeld verlagert worden und zu einem wichtigen Instrument zur Verhinderung und zur Verhütung von Straftaten geworden. Insbesondere seit dem Jahr 2009, der Einführung neuer Straftatbestände durch das GVG - § 89a und folgende -, ist das noch mal ganz besonders deutlich zu sehen.

Him
HY
LM
In der gegenwärtigen Praxis der Terrorismusbekämpfung ist es so, dass das Instrument der Untersuchungshaft des Strafverfahrensrechts ein ganz zentrales Instrument geworden ist, um eine für gefährlich erachtete Person effektiv und für längere Zeit aus dem Verkehr zu ziehen. Das, was man also eigentlich klassisch dem Gefahrenabwehrrecht zuschreibt, erfolgt in ganz weiten Teilen bereits über das Strafverfahrensrecht. Die Entwicklung in dieser Form ist nicht gutzuheißen; denn sie löst die Bereiche auf und verwässert die Zwecke, denen sie dienen.

HY
HUM
Das Strafrecht, meine Damen und Herren, ist keine Allzweckwaffe in der Gefahrenabwehr. Ich will Ihnen auch kurz erläutern, warum. Der Fall, der uns heute hier zusammenbringt - ~~der Anlass~~, Anis Amri und sein Handeln -, macht deutlich, warum das Strafrecht seine Grenzen hat. Die Handlung von Anis Amri, einen Lkw zu kapern und damit in eine Menschenmenge zu fahren, ist, von der Planung her betrachtet, ohne unmittelbares Ansetzen noch keine Straftat gewesen. Es war also keine Straftat, sich diesen bösen Gedanken in den Kopf zu setzen und ihn später umzusetzen. Man hätte mit den Mitteln des Strafrechts, also hier vor allem § 89a, Anis Amri also nicht dingfest machen können, sondern hätte das Gefahrenabwehrrecht hierfür nutzen dürfen und Strafrecht allenfalls dann zur Anwendung bringen können, wenn ein Straftatbestand tatsächlich verwirklicht wird. Und das wäre hier gewesen: die versuchte - bleiben wir mal dabei - Nötigung beim Kapern des Lkws.

Der Fall Anis Amri ist also paradigmatisch dafür, dass man zur Abwehr von Terrorgefahren und zur Verhinderung von Straftaten nicht nur auf das Strafrecht setzen darf. Denn die Grenzen des Strafrechts, meine Damen und Herren, die sind weitgehend auch ausgeschöpft, wenn wir das Verfassungsrecht danebenlegen. Die Vorverlagerung ist in weiten Teilen in meinen Augen schon zu weitgehend; aber jedenfalls sind die Grenzen so gesetzt, dass man da nicht mehr viel wird machen können.

Die weitreichenden Überwachungsmaßnahmen, die das Gefahrenabwehrrecht als solches vorsieht, genügen in meinen Augen dem Grunde nach, um effektiv Überwachungen vornehmen zu können.

Ich komme zu dem zweiten Punkt, der informationellen Zusammenarbeit der Sicherheits- und Ermittlungsbehörden. Wir haben hier, wenn man das einmal in einem Satz versuchen will zusammenzufassen, ein Regelungsgefüge, das, vom Rechtsrahmen her, eher ein Zuviel an informationeller Zusammenarbeit als ein Zuwenig erlaubt, wenn wir auch hier das Verfassungsrecht als Maßstab nehmen. Wir haben Zusammenarbeitsformen durch Übermittlungsvorschriften, durch



Nur zur dienstlichen Verwendung

gemeinsame Verbunddateien und durch Zusammenarbeitsformen wie das GTAZ. Beim GTAZ selbst die Zusammenarbeit halte ich für absolut sinnvoll. Aber dort bin ich derselben Meinung wie der Sachverständige Professor Bäcker, dass wir dafür eine besondere Rechtsgrundlage, ein Gesetz benötigen, weil es eben durchaus auch qualitativ etwas ganz anderes ist, gemeinsam an einem Tisch zu sitzen, Informationen nicht nur auszutauschen, sondern auch gemeinsam zu analysieren, als die klassischen Vorschriften der Übermittlung zu nutzen.

Auf eine auffällige Norm möchte ich ganz abschließend noch hinweisen im Zusammenhang mit der informationellen Zusammenarbeit. Das ist § 23 des Bundesverfassungsschutzgesetzes; dazu habe ich auch versucht, einige Punkte in meiner schriftlichen Stellungnahme aufzuführen. Diese Vorschrift, meine Damen und Herren, sticht deshalb so hervor, weil sie ein Zurückhalten von Informationen nicht nur erlaubt, sondern sogar zwingend anordnet. Das Übermittlungsverbot in § 23 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ist im Regelungsgefüge der Informationsweitergabe von zentraler Bedeutung. Seine gesetzgeberische Ausgestaltung allerdings halte ich für sehr problematisch; denn sie ist ein rechtlich großzügiges Einfallstor für ein Zurückhalten von Informationen. Damit möchte ich nicht sagen - damit ich hier auch nicht falsch verstanden werde -, dass Nachrichtendienste ohne Not Informationen zurückhalten, sondern ich beleuchte jetzt ausschließlich die Rechtslage und komme zu dem Ergebnis, dass § 23 hier in rechtlich sehr großzügiger Art und Weise ein Zurückhalten von Informationen ermöglicht, weil der Tatbestand, um den es hier geht - „wenn ... Sicherheitsinteressen dies erfordern“ -, eben so weit und so unbestimmt ist, dass es ein nahezu beliebiges Abwägungsergebnis erlaubt.

Bei der Rechtslage hat ein etwaiges Verständnis der Nachrichtendienste und des Nachrichtendienstrechts dahin gehend, dass sie Erkenntnisse in weitem Umfang zurückhalten dürfen, damit eine solide rechtliche Basis.

Und das weitere Problem, was ich bei § 23 dieser Regelung sehe, ist, dass der Nachrichtendienst

selbst darüber entscheidet, ob ein Übermittlungsverbot vorliegt oder nicht. Die Kultur der Weitergabe oder der Auslegung dieser Vorschrift ist nach meiner Erfahrung eine ganz andere bei den Nachrichtendiensten als etwa bei den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden. In dieser Kombination der beiden Problempunkte halte ich diese Vorschrift für unhaltbar und korrekturbedürftig, und zwar vor allem auch vor dem Hintergrund - ich habe jetzt eben nur das Bundesverfassungsschutzgesetz zitiert - Diese Vorschrift gilt nicht nur für das Bundesamt für Verfassungsschutz, sondern für alle Nachrichtendienste des Bundes über entsprechende Verweismormen, also auch für den BND und den MAD. Und entweder identisch oder in etwas anders ausgestalteter Form gibt es dieses Institut des Übermittlungsverbots auch in den Landesverfassungsschutzgesetzen der einzelnen Länder. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bedanke mich, Herr Dr. Gazeas. - Dann sind wir bei Herrn Maurer.

Sachverständiger Jürgen Maurer: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank auch für die Einladung und für die Möglichkeit, hier sein zu können. Ich werde mal den Versuch machen, meine Person einzustufen in dem Kreis der Wissenschaftler und in dem Kreis der politischen Akteure. Als zentraler Polizist war es die letzten 35 Jahre meine Aufgabe, zum einen Gesetze zu interpretieren, die Handlungsspielräume herauszuarbeiten und umzusetzen in ablauforganisatorische Maßnahmen. Als ich beim BKA anfang, war ich ein föderaler Skeptiker. Mittlerweile bin ich fast schon ein glühender Vertreter des Föderalismus, weil mir klar geworden ist, dass bestimmte Mechanismen im Föderalismus, die darin münden und gipfeln, dass man seine Partner überzeugen muss von der Richtigkeit eines Weges, besser sind, als mit rigiden Regeln bestimmte Verhaltensweisen zu organisieren.

Wir haben sicherlich eine föderale Entscheidung nach dem Zweiten Weltkrieg getroffen. Aber wir sind weit davon entfernt, dass wir eine föderale Situation so hätten, wie sie in den 50er-Jahren war. Wenn ich mir das aktuelle, am 23. Mai in



Nur zur dienstlichen Verwendung

ist, Erkenntnisse in die Strafverfolgung einzubringen. Deswegen ist damals die angegriffene landesgesetzliche Regelung gekippt worden.

Daraus folgt natürlich im Umkehrschluss, dass eben solche Vorfeldmaßnahmen mit dem Ziel der Strafverfolgung stattdessen der Bund regeln könnte; denn er hat ja, so das Bundesverfassungsgericht, eine entsprechende Regelungskompetenz, von der er allerdings noch nie Gebrauch gemacht hat. Also, die geltende Strafprozessordnung sieht so etwas nicht vor.

Der entscheidende Unterschied zum Polizeirecht ist das Ziel der Maßnahme. Die Polizei handelt aufgrund der Polizeigesetze nicht mit dem Ziel, einmal eingetretene Schäden strafrechtlich abzuarbeiten, sondern mit dem Ziel, die Entstehung von Schäden zu verhindern. Im Unterschied dazu würde das strafprozessuale Vorfeldrecht dazu dienen, dass Erkenntnisse gewonnen werden, die später einmal in Strafverfahren genutzt werden sollen. Beides schließt natürlich nicht aus, dass man dann Informationen, die man einmal gewonnen hat, gewissermaßen umwidmen kann in den jeweils anderen Bereich. Das heißt, ich gewinne etwas präventiv-polizeilich zur Gefahrenabwehr, stelle dann fest, dass jetzt der Tatverdacht einer Straftat besteht, dann kann ich die gewonnenen Erkenntnisse prinzipiell auch strafprozessual nutzen. Umgekehrt wäre es genauso.

Was bemerkenswert ist, ist, dass nach meinem Eindruck von der polizeilichen Praxis relativ munter zwischen Strafprozessrecht und Polizeirecht als Rechtsgrundlagen für Überwachungsmaßnahmen hin- und hergesprungen wird. Die vom Bundesjustizministerium veröffentlichte Chronologie des Falles Amri scheint mir das zu zeigen. Da finden sich mal Überwachungsmaßnahmen auf präventiv-polizeilicher Grundlage, mal auf strafprozessualer Grundlage. Welche tieferen Rationalitäten dahinterstehen, was man auswählt, will ich gar nicht kommentieren in diesem Zusammenhang. Mir scheint aber klar, dass im Terrorismusbereich doch sehr oft zumindest letztlich das Ziel bestehen wird, irgendwann ein Strafverfahren durchzuführen wegen einer der zahlreichen Vorfeldtatbestände des Terrorismusstrafrechts, zu denen Herr Gazeas ja schon was

gesagt hat, sodass ich glaube, dass viele solcher Überwachungsmaßnahmen gegebenenfalls auch auf ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht gestützt werden könnten, wenn es denn existierte. Was anderes wäre natürlich, wenn wir es jetzt mit einer akuten Krisenlage zu tun haben. Es steht was unmittelbar bevor, und die Polizei handelt dann natürlich, um das Ereignis zu verhindern. Da ist sicherlich nach wie vor der Anwendungsbereich des Polizeirechts eröffnet.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht - um das ganz kurz noch abzuschließen -: Natürlich genießt das strafprozessuale Vorfeldrecht gegenüber dem Polizeirecht kein Privileg. Das heißt, die Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung für polizeirechtliche Überwachungsermächtigungen aufgemacht hat, würde man hier übertragen müssen, und da würde man sicherlich sich auch mit Regelungsfragen auseinandersetzen müssen. Es wäre auch nicht mein Ziel, jetzt irgendwelche rechtlichen Bindungen der Polizei zu lockern auf diesem Weg. Ich wollte nur einen Weg aufzeigen, sozusagen in einem Regelungsnetz aus einem Guss vom selben Gesetzgeber, möglicherweise auch unter Einbeziehung der Strafverfolgungsorgane, insbesondere der Staatsanwaltschaften, die ja im präventiv-polizeilichen Bereich draußen sind, hier vielleicht zu einer kohärenteren Lösung zu kommen, die das Ganze etwas klarer reguliert.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Herr Amthor, meine Damen und Herren, das Modell, was Herr Professor Bäcker angesprochen hat, will ich nicht per se ablehnen oder gar verteufeln. Ich habe aber an der einen oder anderen Stelle als Strafrechtler, der ich bin, wenn Sie wollen, Bedenken, Berührungsängste und vielleicht auch Vorbehalte, und ich will Ihnen kurz erklären, woher diese rühren.

Ein strafprozessuales Vorfeldrecht würde ja bedeuten, dass der strafprozessuale Anfangsverdacht, den wir im Moment haben als Eingriffsschwelle, der als solcher schon sehr früh greift - § 152 der Strafprozessordnung sagt, zureichende tatsächliche Anhaltspunkte genügen, und in der Praxis wird er schon sehr, sehr früh angenommen -

13



Nur zur dienstlichen Verwendung

men. Einen kleinen Unterschied muss man vielleicht machen beim Generalbundesanwalt, der dort stets zu Recht sehr genau hinschaut und auch die Frage des Anfangsverdachts in sogenannten Vorermittlungsverfahren, ARP-Verfahren, vorab prüft. Aber dem Grunde nach ist der strafprozessuale Anfangsverdacht schon ohnehin sehr gering und erlaubt eben strafprozessuale Eingriffsmaßnahmen, die durchaus auch eingriffsintensiv sein können, wie zum Beispiel eine Durchsuchung. Dafür reicht auch schon ein reiner strafprozessualer Anfangsverdacht. Wenn ich jetzt zeitlich in der Schwelle noch weiter nach vorne gehe, dann bin ich im Bereich der Vermutungen, wo man heute zu Recht sagt: Die genügen nicht für die Annahme eines Verdachtsgrades.

Ich habe das Modell von Herrn Professor Bäcker so verstanden, dass seine Idee aus dem kompetenzrechtlichen Gefüge kommt bzw. der Grund dieser Idee unser föderales Rechtssystem ist, dass man also sagt: Wir möchten - jetzt etwas böse formuliert - dem Bund diesen Bereich einheitlich und abschließend zuschreiben, damit nicht jedes Land machen kann, was es will. - Von der Idee her will ich das nicht ablehnen. Aber ich habe die Sorge, dass die Polizei dann eine, wenn Sie wollen, viel zu starke Position bekommt. Denn ich habe in meinem Eingangsstatement ja schon erwähnt: Die Staatsanwälte sind keine klassischen Personen, die für Gefahrenabwehr da sind. Das heißt, ein solches strafprozessuales Vorfeldrecht geht in meinen Augen mit der Gefahr einher, dass die Rolle der Polizei noch viel weiter gestärkt wird. Im Moment ist sie ja in der sehr komfortablen Situation, selber zu entscheiden: Mache ich es über Polizeirecht oder StPO? Dann wäre sie es qua definitionem, weil sie die Behörde wäre, die mit den Ermittlungen beauftragt werden würde von der Staatsanwaltschaft.

Ich habe auch ein Problem damit, wenn die Erkenntnisse, die gewonnen werden aus diesem strafprozessualen Vorfeldrecht, wenn Sie wollen, vollständig dann in einem Strafverfahren verwendet werden können. Im Moment haben wir da ja einen Schutzmechanismus, der nicht optimal ist, in § 161 StPO, aber - da will vielleicht Herr Professor Bäcker noch was zu sagen im

Laufe der Anhörung - den muss man, meine ich, im Blick behalten.

Und vor allem muss man die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die bestehen, im Blick behalten. Nicht ohne Grund reicht der strafprozessuale Anfangsverdacht als solcher nicht aus, um alle Ermittlungsinstrumente der StPO zur Anwendung zu bringen. Grundrechtsintensivere, eingriffsintensivere Maßnahmen unterliegen auch höheren Verdachtsanforderungen, so die Telekommunikationsüberwachung, die zum Beispiel bestimmte Tatsachen erfordern nach § 100a, dasselbe eben bei der Online**durchsuchung** und bei der Wohnraum**durchsuchung**. Auch da sehe ich große Probleme, wie man das zusammenkriegen soll mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, die damit einhergehen. So viel vielleicht zunächst dazu.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Vielen Dank Ihnen beiden für die Erläuterungen zu dem Komplex. - Ich würde beim Stichwort „Verfassungsrecht“ bleiben und Herrn Wolff noch mal befragen wollen. Vielen Dank, Sie haben das ja schon sehr komprimiert vorgetragen. Ich würde gerne noch in die Breite gehen bei im Wesentlichen zwei Themen. In der Frage, wenn wir darüber nachdenken: „Wie können wir Kompetenzen von Bundesbehörden oder Zuständigkeiten, Befugnisnormen ausweiten?“, würde ich gern das spezifizieren noch mal aus Ihrer Sicht im Hinblick auf zwei Behörden. Zum einen war jetzt schon in den Eingangsstatements die Frage diskutiert worden: Weisungsrecht des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Da gibt es sehr viele praktische Notwendigkeiten, die wir sicherlich noch vertiefen werden. Mich würde da grundsätzlich, Herr Wolff, eine verfassungsrechtliche Einschätzung interessieren, ob und inwieweit und unter welchen Grenzen wir ein Weisungsrecht oder ein Direktionsrecht in irgendeiner Form des Bundesamtes für Verfassungsschutz gegenüber den Landesämtern gestalten könnten.

Gleiches vielleicht auch noch mit Blick auf eine weitere Bundesbehörde, mit Blick auf die Bundespolizei. Dazu haben wir an vielen Stellen immer wieder was gehört. Thomas de Maizière hat das ja in seinem Leitartikel, den er seinerzeit



Nur zur dienstlichen Verwendung

Vorsitzender Armin Schuster: Ich würde nicht auf die Idee kommen, jetzt sachverständigenspezifisch - -

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Davon ging ich auch nicht aus, Herr Vorsitzender. - Die Frage kann man, so meine ich, relativ deutlich beantworten: Verfahren miteinander zu verbinden, ist möglich, und zwar in sehr flexibler Art und Weise nach der Strafprozessordnung möglich. Wenn ich ein und denselben Beschuldigten habe, dann kann ich ein Staatsschutzverfahren, das ich habe - nehmen wir mal ein Verfahren wegen § 89a -, wenn Sie so wollen, beliebig mit allen weiteren Ermittlungsverfahren verbinden, und wenn es nur ein Ladendiebstahl ist oder ein einfaches BtM-Delikt und Ähnliches. Ich breche das jetzt mal der Einfachheit halber ein bisschen auch zeitlich runter.

Hing
Es auf Länderebene bei der Staatsanwaltschaft läuft.
Die Zuständigkeit richtet sich nach der gerichtlichen Zuständigkeit, und da ist eben das Gericht zuständig, was für das, ich sage mal, schwerste Delikt zuständig wäre. Wenn ich also ein Staatsschutzdelikt habe, was an das OLG geht, bin ich dann sofort auch in der Zuständigkeit des GBA, wenn diese Verfahren miteinander verbunden worden sind. Also, eine Verbindung ist möglich.

H der GenSt,
Im Hinblick auf Ihre Frage, ob der GBA dann so was hätte an sich ziehen dürfen, sind wir dann im Bereich des § 120 GVG. Die Delikte, um die es hier bei Anis Amri allenfalls im Staatsschutzbereich ging, sind ja nicht in dem Katalog des § 120 Absatz 1 enthalten. Also, wir sprechen jetzt hier nicht über die Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung, sondern über § 89a Strafgesetzbuch, und das ist wiederum ein Delikt, das dem Evokationsrecht des GBAs untersteht. Das heißt, der GBA darf eine solche Sache an sich ziehen, wenn der Fall von besonderer Bedeutung ist, und da hat das GVG ja eine Änderung erfahren in seinem Absatz 2 Satz 2 als Reaktion auf die Erkenntnisse aus dem NSU-Komplex auf Empfehlung des dortigen Untersuchungsausschusses. Es gibt nämlich jetzt den Satz 2, der besagt:

Eine besondere Bedeutung des Falles ist auch anzunehmen, wenn

in den Fällen des Satzes 1 eine Ermittlungszuständigkeit des Generalbundesanwalts wegen des länderübergreifenden Charakters der Tat geboten erscheint.

Das ist also eine Ausweitung in der Hinsicht, so dass man durch diese und auch weitere Änderungen, die man als Reaktion auf NSU eingeführt hat, den GBA dort durchaus gestärkt hat. Also, er kann so was heute machen.

Vorsitzender Armin Schuster: Ja, aber kann er es auch mit diesen Kleinigkeiten verbinden? Darf er das?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Vielleicht dann noch mal zur Klarstellung: Wenn ich keinen Tatverdacht für einen § 89a habe, dann kann ich nicht sagen, ich habe aber hier einen ganz klaren Tatverdacht - etwa wegen des Ladendiebstahls und des BtM-Delikts -, und weil das ein Fall von länderübergreifender Bedeutung ist, ziehe ich diesen Fall an mich. Ich brauche das Ankerdelikt, ein Ermittlungsverfahren wegen § 89a, mit dem dann andere Delikte verbunden werden.

Da vielleicht noch eine Anmerkung, die ich aus Gesprächen mit Personen aus den Staatsschutzzentren mitgenommen habe: Man hat auch als Reaktion auf den Anschlag am Breitscheidplatz ja auf Länderebene umgedacht und einzelne Staatsschutzzentren gegründet. Das, was die Staatsschutzzentren dort machen, ist genau das: Man hat als Ankerpunkt ein Ermittlungsverfahren wegen eines Terrorismusdelikts, schaut dann aber herum: „Was gibt es sonst noch für Ermittlungsverfahren?“, und zieht diese an sich und bearbeitet diese gemeinsam, macht dann Fallkonferenzen, um sich eben die Gesamtperson anzuschauen. Strukturell muss das nicht zwingend immer beim GBA erfolgen. Es kann also heute auch sinnvollerweise an diesen Stellen der Generalstaatsanwaltschaften erfolgen.

Vorsitzender Armin Schuster: Aber der Herr Professor Gärditz neben Ihnen leidet ein wenig.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Rechtsgrundlage absolut nicht für nötig hält. Auch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist auf dem gleichen Standpunkt, dass es für diese Kooperationsform keiner gesetzlichen Grundlage bedarf. Da drängt sich natürlich dann der Eindruck auf, dass eine klare Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit im GTAZ hinderlich sei. Wie ordnen Sie das ein? Könnten Sie da noch mal detailliert erläutern, warum Sie anderer Auffassung sind und die zweifelsohne wichtige Arbeit im GTAZ auch mit einer Rechtsgrundlage funktionieren würde?

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Frau Kloeke, bei der Frage „Rechtsgrundlage für das GTAZ“ bin ich tatsächlich überrascht, dass, wenn Sie so wollen, teilweise so vehement die Ansicht vertreten wird, für das GTAZ bedarf es keiner Rechtsgrundlage und - vor allem - wir sollen keine Rechtsgrundlage schaffen. Denn ich habe bei meinem Anspruch, eine Rechtsgrundlage zu fordern, keineswegs im Blick und das Ziel, damit die Arbeit des GTAZ einzuschränken, sondern sie nur auf einen dann verfassungsrechtlich validen Boden zu stellen.

In Gesprächen allerdings - und davon habe ich einige geführt mit verschiedenen Vertretern vor allem von Nachrichtendiensten - bekomme ich erklärt, man wolle ein Gesetz deshalb nicht haben, weil dann dürfe man weniger machen - das war eine Aussage, an die ich mich jetzt sehr genau erinnere -, wo ich auch noch mal nachgefragt habe, wie ich das zu verstehen habe, und dann hieß es, das kriegten die in Berlin sowieso nicht hin, ein Gesetz so zu formen, dass wir dann genauso effektiv weiterarbeiten können, wie wir es bisher machen. Das mag vielleicht eine Einzelposition sein; aber ich komme hier schon meiner Wahrheitspflicht nach, wenn ich Ihnen diesen einen Nachrichtendienstler gerade zitiere.

Da bin ich tatsächlich sehr überrascht, weil ich doch meine, dass man in einem freiheitlich-demokratischen Staat keine Angst vor einem Gesetz haben sollte, das eben, wenn Sie so wollen, nur eine Rechtsgrundlage bildet und dann natürlich - das wäre meine Forderung - darüber hinaus auch die effektive Kontrolle des GTAZ vorsehen soll. Aber mein Ziel ist es nicht, den Aktionsradius

und den Handlungsradius der Zusammenarbeit im GTAZ durch ein solches Gesetz einzuschränken. Nein, keineswegs - deswegen auch meine Überraschung über diese Vehemenz.

Ich gehöre ja auch der Fraktion an, die ein vehementer Gegner ist, etwa das Terrorismusstrafrecht weiter auszudehnen. Aber da kommt es ja nun zu Grundrechtseingriffen, und da hat man, meine ich, doch einen sachlichen Grund, auf dessen Basis man argumentieren kann und sagen kann: Deswegen wollen wir das nicht. - Wenn es jetzt allein darum geht, die Arbeit einer Institution abzusichern, erschließt sich mir nicht, warum es eben so eine Vehemenz gegen eine gesetzliche Grundlage gibt.

Wenn wir - Herr Professor Bäcker und ich und einige andere; Professor Wolff gehört ja auch dazu - uns irren würden, dass wir verfassungsrechtlich nämlich keine Rechtsgrundlage benötigen, hätten wir - in Anführungsstrichen - ein, ex post betrachtet, verfassungsrechtlich nicht erforderliches Gesetz, das aber, mit ganz schlichten Worten gesagt, keinem wehtut. Das ist bei einer Erweiterung von Befugnissen und Ausweitung des Strafrechts ja sicherlich eine ganz andere Frage.

H. Sacke

Katharina Kloeke (FDP): Sie hatten ja gerade schon so schön formuliert: Die in Berlin kriegen das ja nicht hin mit der Rechtsgrundlage. - Jetzt Sie als Sachverständiger: Wie könnte das dann aussehen? Welche Empfehlung könnten Sie geben? Das Gleiche kann ich dann auch an die Kollegen Bäcker und Herrn Professor Wolff richten.

Sachverständiger Dr. Nikolaos Gazeas: Also, das Gesetz sollte zunächst einmal die Aufgabe enthalten: Welche Aufgabe hat das GTAZ, und in welcher Form wird dort zusammengearbeitet? Und weil die Zusammenarbeit eben ein Mehr ist als nur ein reiner Datenaustausch, würde es einer Ermächtigungsgrundlage bedürfen, um diese Informationen auszutauschen. Also, ein Stück weit so, wie wir es bei den Verbunddateien haben - da gibt es ja nun auch eine Ermächtigungsgrundlage, sowohl Daten einzuspeisen als auch vor allem Daten abzurufen -, brauchen wir für das GTAZ eine Ermächtigungsgrundlage, die eben dieses Mehr als nur Datenaustausch legitimiert. Das ist



Nur zur dienstlichen Verwendung

nicht kenne. Aber das ist etwas, wo man durchaus aufhorchen könnte; vor allem kann man dort eine Kontrollfrage stellen.

H 463
H 464
H ein großer

Ich habe die aktuellen Zahlen mal kurz rausgesucht - Frau Renner, Sie kennen sie, weil es die Anfrage Ihrer Fraktion war -: Im Jahr 2017 leitete der GBA 1 208 Ermittlungsverfahren ein. ~~1 007~~ Verfahren davon wurden an die Staatsanwaltschaften abgegeben, ~~von dort übernommen~~. Also ~~der allergrößte~~ Teil geht runter. Wenn Sie sich die Zahlen von den Jahren davor anschauen, sehen Sie, dass das anders aussah. Das ist sicherlich auch eine Konsequenz des Umstandes, dass im Moment ganz, ganz viele Verfahren beim GBA im Wege der Selbst- und Fremdbezichtigungsangelegenheiten von Asylbewerbern und Flüchtlingen anhängig werden. Und da stellt sich mir die Frage - die Kontrollfrage, die ich eben angesprochen habe -: Würde der GBA all diese Fälle, die er heute abgibt, auch dann abgeben, wenn er 30 Bundesanwälte mehr in Karlsruhe sitzen haben würde? Das ist für mich die Kontrollfrage.

Wenn wir dort zu einer Diskrepanz kämen, würde das für mich im Rückkehrschluss bedeuten, dass die Tatbestandsmerkmale, die ja im GVG drinstehen - besondere Bedeutung des Falles, um etwas zu übernehmen, oder Fall minderer Bedeutung, um etwas abzugeben -, hier relativ ausgelegt werden, und zwar im Hinblick auf die personellen Ressourcen. Das kann man dem GBA nicht übelnehmen; ich nehme es ihm auch überhaupt nicht übel, wenn er das im Moment so tut, weil er eben nur auf diesem Wege sinnvoll selektieren und ~~Arbeit~~ ^{die} führen kann.

b r.

Zu dem zweiten Komplex, den auch Sie angesprochen haben, Herr von Notz: Sie sagten ja, Sie hätten gerne konkrete Änderungsvorschläge; deswegen passt das zusammen. Herr Professor Wolff, ich schätze sehr Ihr leidenschaftliches Plädoyer, dem ich mich in der Hinsicht vollumfänglich anschließen kann: Schauen Sie sich die Übermittlungsvorschriften an! Wir haben bei den Übermittlungsvorschriften den systematischen Stand von 1990. Die Gesetze, also das BND-Gesetz und das MAD-Gesetz, und die Übermittlungsvorschriften im Verfassungsschutzgesetz aus dem

Jahr 1990 tragen die Handschrift des Volkszählungsurteils und der Tatsache, dass man erstmalig überhaupt Regelungen in Gesetzesform gießen musste. Die sind an vielen Stellen nicht mehr zeitgemäß, und sie waren teilweise von Anfang an nicht glücklich. ^{formuliert} Aber sie haben bislang ein Schattendasein genossen, weil sie letztlich nur die Rechtsanwender interessiert haben. Eine faktische, echte Kontrolle darüber gab und gibt es nicht.

Sie sagten eben, Frau Renner, Sie haben mal nachgefragt, wie viele Fälle der Übermittlung stattgefunden haben, und man konnte Ihnen keine Antwort geben. Das überrascht mich insoweit, als ich meine, dass jeder Fall einer Übermittlung dokumentiert werden muss bei der entsprechenden Behörde. Wenn ich Daten weitergebe, muss ich das doch in meinen Akten - ob sie digital geführt werden oder händisch - vermerken, um zu wissen, welche Information - mit dem damit verbundenen Grundrechtseingriff - weitergegeben wurde. Es ist vielleicht viel Arbeit, das rauszusuchen, aber ich meine, dass das möglich sein muss.

Zurück zu den Übermittlungsvorschriften und dazu, was da reformiert werden muss: Beim § 20 BVerfSchG, den Herr Professor Wolff eben angesprochen hat - die Übermittlungspflicht -, sollte man genauer hinschauen. Der erlaubt einerseits zu viel, andererseits zu wenig: Die Übermittlung der Begehung einer fremdenfeindlichen Sachbeschädigung unterfällt schon der Übermittlungspflicht, ein Mord ohne Staatsschutzbezug hingegen nicht. Das ist in der Form, wie es dort drinsteht, in meinen Augen nicht sachgerecht, vor allem heute nicht mehr. Da sollte nachjustiert werden.

Auch § 23 ist mehrfach angesprochen worden. Ich beschäftige mich jetzt tatsächlich im achten Jahr mit dieser Vorschrift, und, meine Damen und Herren, ich würde mich gerne so lange damit beschäftigen, bis Sie hier im Parlament diese Vorschrift tatsächlich mal einer Änderung zuführen, weil ich meine, dass sie wirklich dringend reformbedürftig ist. Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme skizzenhaft einige Punkte genannt. Etwas genauer nachlesen können Sie



Nur zur dienstlichen Verwendung

das auf etwa 750 Seiten meiner Dissertation. Kaufen Sie sie nicht; ich habe noch einige Exemplare da, wenn Sie da mal reinschauen wollen.

Aber zurück in medias res: Beim § 23 sollte man vor allem im Hinblick auf die tatbestandliche Formulierung nachjustieren. Im Moment steht dadrin: Wenn überwiegende Sicherheitsinteressen dies erfordern, dann kann ich die Informationsübermittlung zurückstellen. - Bei der ganz unterschiedlichen Kultur, die wir vor allem auf nachrichtendienstlicher Seite haben, würde es mich überhaupt nicht überraschen, wenn Ihnen ein Nachrichtendienstler eine völlig andere Interpretation dieser Norm hier im Ausschuss erklären würde, als es etwa ein Staatsanwalt tun würde. Das kann aber nicht sein, weil Tatbestandsmerkmale einheitlich auszulegen sind. Das sollte man präzisieren.

Man kann auch Rückausnahmen implementieren; Herr Professor Bäcker hat das in seiner Stellungnahme so vorgeschlagen. Und vor allem sollte man, wenn man darangeht, nicht nur an die Tatbestandsebene rangehen, sondern auch an die Frage: Wer ist eigentlich zuständig dafür? Wer entscheidet darüber, dass eine Information jetzt nicht übermittelt wird? Ich meine - und damit will ich den Nachrichtendiensten, deren Arbeit ich schätze, nicht zu nahe treten -, dass diese Entscheidung bei einer anderen oberen Behörde besser angesiedelt ist, nämlich bei der obersten Dienstbehörde des jeweiligen Nachrichtendienstes. Dafür spricht zum einen der Abstand - die Distanz ist etwas größer, um zu entscheiden, ob eine Information sinnvollerweise weitergegeben werden kann oder eben noch nicht - und zum anderen vor allem die politische Verantwortung. Das sollte man in irgendeiner Art und Weise in § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz hineinschreiben. Die Regierungskommission hat den Vorschlag unterbreitet, dass die Ablehnung einer Übermittlung der Zustimmung der obersten Dienstbehörde bedürfen sollte. Auch das ist ein, wie ich finde, praktikabler Weg. Dann habe ich die politische Verantwortung im Falle des BfV auf den Innenminister verlagert, im Falle des MAD auf den Verteidigungsminister, im Falle des

BND mindestens auf die Ebene eines Staatsministers im Kanzleramt. Da, meine ich, gehört diese Verantwortung auch hin.

Darüber hinaus sollte man dort auch auf konkrete weitere Maßnahmen setzen: darauf, dass die Ablehnung der Übermittlung dokumentiert wird, und, damit Sie das auch alles sehen und kontrollieren können, auf eine Berichtspflicht, etwa an das PKGr. Man kann auch andere Gremien nehmen, aber ich bin nach reiflicher Überlegung zu der Erkenntnis gekommen, dass das PKGr bei einer periodischen Berichtspflicht - ein Jahr oder alle sechs Monate - da ganz gut informiert wäre.

Wir haben derzeit keine rechtliche Regelung darüber, dass eine Behörde - einerlei, ob es eine Polizeibehörde ist oder ob es ein Nachrichtendienst ist - darüber informieren muss, dass eine Maßnahme beendet worden ist. Das Thema ist ja eben aufgekommen: Ein V-Mann wird abgeschaltet, eine Überwachung wird eingestellt. Es gibt keine Pflicht zur Benachrichtigung darüber, dass eine Maßnahme nicht mehr durchgeführt wird. Vielleicht macht es Sinn, auch darüber nachzudenken, ob man so etwas in den entsprechenden Gesetzen platziert, vor allem in den Fällen, in denen eben eine andere Behörde sinnvollerweise davon ausgeht, dass eine solche Überwachungsmaßnahme, Ermittlungsmaßnahme - was auch immer es ist - gerade noch stattfindet.

Schließlich zu dem Punkt Kontrolle: Meine Anregung wäre - wir hatten es hier auch gehört -, dass wir ausreichend Kontrollmechanismen haben und auch inhaltlich die Kontrolle der Nachrichtendienste durchaus ausreichend ~~ist~~ Ich bin mir da nicht so ganz sicher, ob dem so ist. Meine Anregung wäre da: Fragen Sie vielleicht auch die neueren Kontrollgremien, die geschaffen wurden und auch ganz illuster klingen, wie das Unabhängige Gremium nach § 16 des BND-Gesetzes, ob sie den Eindruck haben, dass die Bewältigung der Kontrollaufgabe, der sie qua Gesetz nachkommen müssen, auch in der Form möglich ist, in der sie sich das vorgestellt haben. - Das wirklich nur ~~pro~~ Foto und exemplarisch.

Schlussendlich: Wir sprechen über relativ viele Änderungen und Nachjustierungen, vor allem

Hgeschw.

lu

Hp Ht



1. Untersuchungsausschuss

Nur zur dienstlichen Verwendung

ßen, sondern zur Strukturaufklärung, die der Sache nach letztlich niemals an ein Ende gelangen wird. Und das führt dazu, dass die Nachrichtendienste das reine Informationsinteresse naturgemäß höher gewichten als die übrigen Behörden, etwa in der Abwägung zwischen Quellenschutz und der Nutzung von Informationen zur Durchführung außenwirksamer Maßnahmen. Auf die problematische Rolle, die insbesondere § 23 Nummer 2 Bundesverfassungsschutzgesetz in diesem Zusammenhang spielt, ist jetzt bereits mehrfach hingewiesen worden.

Im Zuge der Aufklärung des Geschehens um den NSU ist immer und immer wieder deutlich geworden, wie groß der Widerstand bei den Verfassungsschutzbehörden gewesen ist, ihre Erkenntnisse gegenüber den Polizeien offenzulegen, und in welchem Umfang man offenbar bereit war, die extremistischen und regelmäßig auch strafbaren Umtriebe der akquirierten V-Leute zu dulden, soweit man meinte, diese weiter gewinnbringend abschöpfen zu können. Man könnte hier - frei nach Dwight D. Eisenhower - formulieren, dass man hier offenbar nach der Devise verfuhr: Es sind zwar Schweinehunde, aber es sind unsere Schweinehunde.

Der Schutz möglicher Opfer von Straftaten wurde dann aber -

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Dr. Rusteberg, ich muss ein bisschen auf die Uhr achten.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Ich komme sofort zum Ende. - Also, der Schutz möglicher Opfer von Straftaten wurde dann aber geringer gewichtet als das Ziel der Strukturaufklärung und als das Mittel des Quellenschutzes. Gerade diese Funktion des Quellenschutzes ist eben etwas, was im Sicherheitsrecht leider Gefahr läuft, sich zu verselbstständigen, und die eigentlich rechtsstaatlichen Ziele der Strafverfolgung und des Rechtsgüterschutzes drohen aus dem Blick zu geraten. - Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Armin Schuster: Vielen Dank. - Dann kommen wir abschließend zu Herrn Professor Wolff.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Sehr geehrte Mitglieder des 1. Untersuchungsausschusses des 19. Bundestages! Vielen Dank für die Einladung. Ich würde gerne im Stakato die wichtigsten Dinge meiner schriftlichen Stellungnahme wiederholen anhand der von Ihnen gestellten Fragen.

Frage 1: Entwicklung der Grundlagen föderaler Sicherheitsarchitektur von 2011 zu 2017. Antwort: Acht Punkte sind zu nennen. Erstens. Die Entwicklungslinie seit 2001 wird fortgeführt. Zweitens. Es kommt zur Zunahme einer Regeldichte / immer mehr Gesetze / Drittens. Verdichtung der parlamentarischen Kontrolle. Viertens. Punktuelle Fortführung der Kompetenzen der Sicherheitsbehörden. Fünftens. Vorverlagerung der Eingriffsbefugnisse der Ermittlungsbehörden und der Polizeibehörden. Sechstens. Vergrößerung der Schnittschnellen und Überschneidungsbereiche. Siebtens. Erhebliche Intensivierung der Zusammenarbeit in allen Formen. Ach- / 1 tens. Stärkung der Position des Bundes.

Frage 2: Begriff „Sicherheitsbehörden“ und „Ermittlungsbehörden“ und deren Verhältnis. Antwort: Ermittlungsbehörden: Behörden, die für die Verfolgung von Straftaten zuständig sind - Staatsanwaltschaften, Polizeien der Bund und der Länder, Zoll. Sicherheitsbehörden: Behörden, deren Kernaufgabe in dem Schutz hinreichend konkret umschriebener Schutzgüter besteht. Behörden: Polizeibehörden des Bundes und der Länder, Nachrichtendienste, BSI, Zoll, eventuell Vollzugsanstalten. Verhältnis zueinander muss man trennen zwischen Organisation und Befugnis. Organisation: teilweise erhebliche Überschneidung, ein Sowohl-als-auch. Bei den Befugnissen: klare Trennung, Entweder-oder.

Spiegelstrich 1: Abgrenzung der Aufgabenbereiche, speziell zum internationalen Terrorismus. Verkürzt gesprochen: Alle Ermittlungsbehörden und alle Sicherheitsbehörden sind zuständig.

Spiegelstrich 2: Informelle Formen der Zusammenarbeit. Antwort: seit 11. September 2001 eine grundsätzliche Wende. Es kam zu einer deutlichen Vertiefung der Zusammenarbeit.



Nur zur dienstlichen Verwendung

W
Spiegelstrich 3: Analyse der Schnittstellen. Antwort: weitgehende Überschneidungen von Aufgaben und Befugnissen, weil der gleiche Sachverhalt gleichzeitig aus nachrichtendienstlicher, polizeilicher und strafrechtlicher Sicht relevant ist, und dann noch einmal gleichzeitig aus Bundes- und Landessicht.

Es bestehen faktisch so viele Schnittstellen, wie es Behörden gibt. Fünf Behörden beispielsweise bilden 14 Schnittstellen. Die rechtliche Regelung und die Kontrolle von Schnittstellen werfen wegen der Kompetenzordnung Schwierigkeiten auf. Die Frage ist immer: Wer ist für die Schnittstelle verantwortlich?

Vierter Spiegelstrich. Frage: Kompetenz des GBA. Antwort: §§ 74a, 120, 142a und 143 GVG. Es werden ausschließlich Zuständigkeiten und solche mit Eintrittsrecht unterschieden. Hier gab es eine erhebliche Stärkung der Bundeskompetenz.

Spiegelstrich fünf. Frage: Koordination des Zusammenschluss durchs BfV. Antwort: Hier gab es seit 2015 massive Kompetenzerweiterung. Der Bund geht an die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen.

Spiegelstrich sechs. Frage: GTAZ, GETZ. Antwort - verkürzt gesprochen -: Hinsichtlich der Effektivität der Gewährleistung der Sicherheitsaufgaben sind es segensreiche Erscheinungen. Aus rechtsstaatlicher Sicht sind es Sorgenkinder.

Spiegelstrich sieben: Informationsaustausch mit ausländischen Behörden. Dieser Bereich bildet das Herzstück der Terrorabwehr. Der Bereich ist durch hohe Vertraulichkeit geprägt. Die deutschen Sicherheitsbehörden bemühen sich, den Eindruck zu vermitteln, die ausländischen Partner seien über die in Deutschland in diesem Bereich geltende Transparenz verwundert. Das Bundesverfassungsgericht beschränkt den parlamentarischen Informationsanspruch hier massiv. Die Gerichte und der Gesetzgeber nehmen sich dieses Bereiches partiell, step by step, Schritt für Schritt an.

Frage 3. Frage: Veränderung der Rahmenbedingungen. Antwort: Bei generalisierender Betrachtung lässt sich sagen: kontrollierte und punktuelle Erweiterung vor allem im Bereich der Kooperation. Die Rahmenbedingungen werden grundsätzlich nur bei Anlass und nur Schritt für Schritt verändert. Bereiche der Veränderungen sind Eingriffsbefugnisse, Koordination, Kooperation, gemeinsame Dateien, Auslandsaufklärung, Kontrolle.

Spiegelstrich eins: Aufgabe und Befugnis. Bei den Aufgaben hat sich wenig geändert, bei den Befugnissen hat sich einiges geändert. Einzelheiten in der Stellungnahme.

Spiegelstrich zwei. Frage: Speicherung und Löschung. Antwort: In der Formulierung hat sich bei den Löschungspflichten einiges getan wegen der Änderung des Datenschutzes und wegen der Datenschutzreform. In der Sache ist es weitgehend stabil. Löschungspflichten besitzen einen zweischneidigen Charakter und sind daher weniger vorzugswürdig. Sperrpflichten sind vorzugswürdiger. Der schwierigste Punkt ist: Nach welcher Zeit ist zu sperren oder zu löschen, wenn unklar ist, ob die Behörde die Information noch brauchen wird? Hier gibt es keine absolute Richtigkeit. Die Terrorabwehr selbst scheint mit kurzfristigen Informationen grundsätzlich umgehen zu können.

Spiegelstrich drei: ATDG, gemeinsame Dateien. Antwort: erhebliche Ausweitung der Möglichkeiten auf rechtsstaatlich kontrolliertem Wege.

Spiegelstrich vier: V-Personen. Antwort: Dieser Bereich ist abgearbeitet, hat sich weitgehend erledigt. Es ist der Bereich, der am stärksten legislativ in der letzten Zeit durchdrungen wurde.

Spiegelstrich fünf. Frage: Rechte der Betroffenen. Antwort: Punktuelle Erweiterung der Rechte. Mittelbar hat sich getan: Besserstellung durch die verbesserte parlamentarische Kontrolle und durch bessere Datenschutzkontrolle. Es gab zudem eine erhebliche Veränderung der Praxis bei den Mitteilungspflichten. Die Sicherheitsbehörden teilen deutlich mehr mit als früher. Verbessere-



Nur zur dienstlichen Verwendung

le: rungen sind dennoch weiterhin möglich, beispielsweise Schadensersatzanspruch wegen immateriellen Schadens, Ausweitung und Nachschärfung der Befugnis BfDI, Wahrnehmung der Rechte des Betroffenen durch eine staatlich neutrale Instanz bei Vertraulichem in Ermittlungsbefugnissen.

Frage 4. Frage: Verpflichtung zur Zusammenarbeit. Antwort: Die Informationspflicht ist deutlich überschaubarer und seltener, als man das abstrakt vermuten würde. Selbst wenn Pflichten bestehen, werden sie zudem durch § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz und vergleichbare Rechte eingeschränkt.

Informationspflichten zwischen den Verfassungsschutzbehörden sind stark ausgeprägt, § 6 Bundesverfassungsschutzgesetz. Vom Bundesamt für Verfassungsschutz zum BND: § 20. Vom BND zum BfV gibt es keine Pflicht; das sage ich schon seit Jahren; niemand glaubt mir. Polizei zum Verfassungsschutz: § 18 Bundesverfassungsschutzgesetz - Staatsspionage und gewalttätige Bestrebungen -, das ist okay. Polizei zum BND: nur zur Eigensicherung. Von den Nachrichtendiensten zur Polizei: nur bei Staatsschutzdelikten. - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Ich bedanke mich bei den Sachverständigen. Ich habe zur Frage-runde gerade eben schon alles erklärt. Wir können also unmittelbar einsteigen. Ich habe zwar Fragen. Aber ich verzichte jetzt erst mal zugunsten der Fraktionen und wollte zum Zeitmanagement noch mal darauf hinweisen: Wir haben wie immer den Sachverständigen 18 Uhr avisiert. Das ist zwar jetzt nicht unbedingt Pflichttermin, aber ich sage es noch mal an alle: Es könnte sein, dass wir das halten. Bisher haben wir das geschafft.

Dann ist das Fragerecht bei der CDU/CSU-Fraktion. - Herr Amthor.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Meine Herren, herzlichen Dank für die guten Einführungen und für Ihre schriftlichen Ausarbeitungen, die uns eine Grundlage geben für viele Diskussionspunkte.

Ich würde jetzt einsteigen mit zwei Themen: erstens mit dem Stichwort „strafprozessuales Vorfeldrecht“ und dann noch mal zum Verfassungsrecht. Vielleicht zunächst kurzgehalten: Das Feld „strafprozessuales Vorfeldrecht“, Herr Bäcker, hatten Sie aufgezeigt in Kontrast zum Musterpolizeigesetz. Ich habe das gleichwohl insoweit gern gehört, als natürlich wir für ein Musterpolizeigesetz einerseits sind, aber der Idee eines strafprozessualen Vorfeldrechts natürlich auch einiges abgewinnen können.

Was spannend ist, ist die Frage der Abgrenzung, zumal Sie, Herr Gazeas, dort ja eine sehr kontrastierende Position vertreten haben. Das heißt, an der Stelle würde ich vielleicht, ehe wir zum Verfassungsrecht kommen, da von Ihnen beiden gerne noch mal hören: Was ist eigentlich für Sie das Abgrenzungskriterium zwischen dem strafprozessualen Vorfeldrecht und dem klassischen Gefahrenabwehrrecht, also in welchem Regelungsumfeld bewegen wir uns da, was ist das Abgrenzungskriterium für uns als Gesetzgeber? Es wird natürlich nicht ganz einfach sein, zu sagen: Alles das, was wir im Musterpolizeigesetz nicht geregelt kriegen, machen wir hier als Bundesgesetz. - Vielleicht Sie beide mit einer kurzen Replik, Herr Bäcker und Herr Gazeas.

Sachverständiger Prof. Dr. Matthias Bäcker: Ich will versuchen, mich kurzzuhalten, soweit es mir möglich ist. Trotzdem muss ich was zum Hintergrund dieser Sache sagen. Das Bundesverfassungsgericht hatte vor jetzt inzwischen 13 Jahren zu entscheiden über die Frage, ob die Polizeigesetze der Länder den Polizeibehörden Überwachungsmaßnahmen ermöglichen können mit dem Ziel, die Überwachungsergebnisse später einmal in Strafverfahren einzubringen. Das wurde damals als Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten bezeichnet und damals insbesondere im Kontext der organisierten Kriminalität diskutiert. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu gesagt: Das geht eigentlich nicht. Denn auch die Vorsorge für die spätere Strafverfolgung - also auch wenn ich zu einem Zeitpunkt ermittle, wo noch kein Tatverdacht besteht, wo vielleicht die Straftat sogar noch gar nicht begangen ist - ist entscheidend für die kompetenzrechtliche Zuordnung zum Strafverfahrensrecht, der Umstand, dass hier das Ziel



Nur zur dienstlichen Verwendung

in der „FAZ“ veröffentlicht hat, deutlich gemacht. Er sagte, er würde sich wünschen, dass die Bundespolizei auch teilweise zu einer echten Polizei des Bundes werden würde. Herr Wolff, deswegen die Frage aus verfassungsrechtlicher Perspektive: Wo gäbe es Möglichkeiten, Zuständigkeiten der Bundespolizei zu erweitern, also direktionsrechtsspezifisch mit Blick aufs BfV und mögliche Zuständigkeitserweiterungen mit Blick auf die Bundespolizei?

heraus
H diesem
4 kurz-
weisen
+ Einsparung

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Vielen Dank für die Fragen. - Zu Frage 1, Artikel 87, Zentralstellenfunktion des BfV: Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage noch nicht in einer Weise geäußert, dass wir eine Basis hätten, um darauf jetzt aus verfassungsrechtlicher Rechtsprechung antworten zu können. In der Literatur gehen die Meinungen relativ stark auseinander. Es ist deswegen leider keine verlässliche Antwort möglich in ~~dem~~ Bereich. Sicher ist, dass ein Weisungsrecht nicht geht, wenn die verfassungsfeindliche Bestrebung, um die es geht, sich nur auf ein Land beschränkt, weil ich ja die Zentralstellenfunktion herleiten muss. Wenn die Landesgrenzen überschritten sind, kann ich über die Koordinationsfunktion natürlich versuchen, eine Weisungsbefugnis ~~zu~~ **machen**. Ich wüsste nicht, weswegen man Ihnen jetzt sagen sollte, das sei offensichtlich verfassungsmissachtend, wenn Sie es versuchen, weil im Moment nichts dagegenspricht, es zu versuchen. Ob das Verfassungsgericht das akzeptieren wird? Ich würde denken, ja. Es ist eher wahrscheinlich. Aber es ist gegenwärtig wirklich keine verlässliche ~~Grundlage~~ **Grundlage** möglich. Wenn es aber einen Grund dafür gibt, gerne.

In Punkt

Beim Zweiten - das ist eine eher leichtere Übung - gibt es nun auch verfassungsrechtliche Rechtsprechung - die war nun ganz deutlich -, die sagt, es soll keine einheitliche Bundespolizei geben. Schon der Name „Bundespolizei“ bereitet jemandem, der diese Verfassungsgerichtsentscheidung gelesen hat, Bauchschmerzen.

Gibt es noch Zuständigkeiten, die wir der Bundespolizei zuweisen können? Ja, die gibt es in der Tat. Die Bundeswasserstraßen können Sie noch

zuweisen. Die sind im Moment nicht zugewiesen; die können Sie verfassungsrechtlich zuweisen. Sie würden mir damit allerdings eine meiner ständigen Hausarbeiten in der Übung im öffentlichen Recht kaputtmachen. Die stelle ich nämlich im Fünfjahresrhythmus, weil das komischerweise noch keiner gesehen hat. Ich weiß jetzt nicht, ob Ihnen das bei der Terrorismusbekämpfung so wahnsinnig hilft. Ansonsten müssen Sie an die Verfassung ran, wenn Sie das wirklich wollen, und dann gibt es natürlich Krieg mit den Ländern. Aber wenn Sie den Verfassungsänderungsweg nehmen, gerne.

Philipp Amthor (CDU/CSU): Das vielleicht nur vertiefend. Also, das war auch gefragt, sozusagen de constitutione ferenda, also auch was Sie verfassungsändernd sich da vorstellen können, dass Sie da die Grenzlinie noch mal ziehen, also jetzt nicht nur einfachrechtlich.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Entschuldigung, dann habe ich die Frage falsch verstanden. Das ist meine Schuld; entschuldigen Sie bitte. - Das ist eine ausgezeichnete Frage, und ich wäre ausgesprochen dankbar, wenn der Bund das machen würde. Denn das ist die ganze Krux, die wir hier haben und wegen der wir hier sitzen - auch der Entwurf von Herrn Bäcker, den ich persönlich für fernliegend halte -: Das Problem, dass wir das BfV ständig ausweiten, liegt doch daran, dass wir eigentlich über eine polizeiliche Befugnis und Aufgabe sprechen, für die die normale Vollzugspolizei der Länder nicht richtig ausgestattet ist, nicht richtig für ausgerichtet ist, andererseits der Bund diese Kompetenz nicht hat. Insofern ist der Artikel 73 Nummer 9a Grundgesetz in gewisser Form ein Segen. Wenn Sie das ausweiten würden im Rahmen des Terrorismus oder der organisierten Kriminalität, indem Sie einfach die Sachbereiche, die erstens notwendig der Sache nach länderweise und übergreifend sind und bei denen zweitens eine polizeiliche Arbeit nachrichtendienstlich tätig wird, weil sie lang angefristet ist, weil es um vernetzte Sachen geht - - und wenn Sie es schaffen, das dem Bund zuzuweisen, dann hätten wir eine Sicherheitsarchitektur, die in meinen Augen ganz viele unserer Probleme, die wir gegenwärtig haben, wegschneiden würde, weil vieles wirklich



Nur zur dienstlichen Verwendung

nur kompetenziell zu erklären ist, viele Probleme, die wir hier auf Bundesebene diskutieren.

Vorsitzender Armin Schuster: Herr Professor Wolff, eine Anschlussfrage an die Frage von Herrn Amthor, mal jenseits der Wasserstraßen.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Schade.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Armin Schuster: Die Bundespolizei ist wahrscheinlich im Umgang mit ausländer- und aufenthaltsrechtlichen Themen eine der geübtesten in Deutschland. Und es gibt ja schon einen konkreten Vorschlag, der Bezug hat zu unserem Thema. Wäre die Bundespolizei aufenthaltsrechtlich zuständig gewesen bei der Festnahme in Friedrichshafen, hätte sie nicht zuständigkeitshalber abgeben müssen. Da zitiere ich mal den Bundespolizeipräsidenten aus dem „Deutschlandfunk“: Wenn wir ihn hätten festnehmen oder halten dürfen in eigener Zuständigkeit, hätte der nie wieder außer in Richtung außerhalb Deutschlands - - wäre er auf freiem Fuß gewesen.

Er sagt: Wir haben eine ganz andere Prognoseentscheidung aufgrund unserer Potenzen, die wir haben im Bereich Passersatzbeschaffung etc. Wir hätten die Prognose gefällt. Diesen Passersatz kriegen wir. Und deswegen wäre er eingefahren.

Nun waren sie aber nicht zuständig. Warum? Weil der Zugriffsort nicht im 30-Kilometer-Bereich lag, sondern es 33 Kilometer oder irgend so etwas waren. Aber sie waren in einem originären Zuständigkeitsbereich. Und jetzt kommt ja die Idee, die immer wieder auftaucht: Warum kann man eigentlich die Bundespolizei aufenthaltsrechtlich nicht zuständig erklären in allen originären Aufgabenbereichen, die sie hat? Die Streife, die von Köln nach Frankfurt bahnpolizeilich unterwegs ist, ist aufenthaltsrechtlich komplett kompetent; aber sie darf nicht. Was halten Sie von dieser Idee?

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Also, ich habe über die Idee noch nicht

wirklich nachgedacht. Deswegen kann ich nur sagen: Im Moment halte ich sie für ziemlich gut. Verfassungsrechtlich begründet ging es ja darum, dass wir zunächst für diesen Bereich die Verwaltungskompetenz zum Bund zuweisen; denn die Polizeikompetenz folgt ja dann akzessorisch der Verwaltungskompetenz. Die ganzen Polizeibefugnisse, die der Bund weitgehend hat, sind ja akzessorische Verwaltungskompetenzbefugnisse für Bahn, Luftverkehr etc. Das heißt, wir müssten der Sache nach die dazugehörige Verwaltungskompetenz dem Bund zuschneiden.

Im Ausländerbereich haben Sie einen gewissen Grenzbezug, sodass Sie immer sagen können: „Ich habe einen gewissen sachlichen Bezug zum sowieso beim Bund Bestehenden“. ~~Wenn ich es richtig in Erinnerung habe.~~ Ich bin im Moment jetzt nicht vorbereitet. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, ist ja auch im Ausländerrecht das einer der ganz wenigen Bereiche, wo einfachrechtlich dem Bund sogar eine Weisungsbefugnis zugelassen wird über Artikel 84 Absatz 5 Grundgesetz, wo Sie ja sonst ganz wenige Beispiele für finden, sodass das auch eine Andeutung, ein Gesichtspunkt ist, dass von der Sache her eine Bundeskompetenz nicht sehr fernliegend ist. H S

Wenn Sie denken, dass Sie mit der Zuweisung der Verwaltungskompetenz im Ausländerrecht an den Bund die hier anstehenden Probleme bewältigen würden, hielte ich das für eine ausgesprochen naheliegende Form, weil Sie durch einen sehr schmalen Schnitt in die Kompetenzordnung ein festgestelltes Problem lösen. Das halte ich grundsätzlich für ein vernünftiges Vorgehen. 10 für

Detlef Seif (CDU/CSU): Oh, wir haben noch zwei Minuten. - Ich komme noch mal zum Grund unserer Untersuchung zurück: Anis Amri, Anschlag Breitscheidplatz. Wir haben jetzt schon einige Aspekte gehört. Aber die Frage und Überlegung ist ja die: Ist die Zuständigkeitsverteilung zur Vermeidung und Verfolgung terroristischer Straftaten aus Ihrer Ansicht richtig getroffen? BKA-Gesetz sieht vor, dass das Bundeskriminalamt die Kompetenz hat, bei terroristischen Straftaten tätig zu werden; aber es bleibt immer die Zuständigkeit der Länder bestehen. Es ist Benehmen herzustellen. Da ist dann die Frage - die habe ich an



Nur zur dienstlichen Verwendung

Ermittlungsbehörde zu wenig in den Blick genommen haben. Und da wäre für mich einfach die Frage: Was können Sie uns für Hinweise geben, wie da überhaupt so etwas wie Evaluation oder auch Kontrolle - wenn man dieses Wort benutzen will - funktioniert?

Vorsitzender Armin Schuster: Und Herr Dr. von Notz.

Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe noch zwei Fragen - eine etwas spezifischere, eine etwas globalere -, gerne an Herrn Bäcker und Herrn Gazeas.

Die etwas spezifischere dockt bei dem Kollegen Amthor an. Das, was wir gerne hier miteinander die letzten Jahre diskutieren, ist, inwieweit man konkret einzelne Funktionen der Landesämter für Verfassungsschutz zum Bund ziehen kann. Sie haben das eben Zentralstellenfunktion genannt. Das läuft ja immer unter dem etwas zugespitzten Stichwort - Bremen ist, glaube ich, gar nicht da -: Braucht Bremen eine Abteilung für Cyberabwehr beim Landesamt für Verfassungsschutz? - Wäre es heute schon möglich, das zu machen, wenn es da ein Grundverständnis gäbe, und was wären eventuell die rechtlichen Probleme, wenn es solche Übereinkünfte gäbe? Man kann ja andere Stadtstaaten und das Saarland oder so dazunehmen; das wird da immer diskutiert. - Das würde mich interessieren.

Der zweite Punkt. Vor allen Dingen Herr Bäcker übt sehr ausgiebig am Nachrichtendienstrecht des Bundes insgesamt Kritik. Da ist ja die letzten Jahre auch viel passiert: Bundesverfassungsschutzgesetz und BND-Gesetz und anderes. Was wäre denn im Hinblick auf die Baustellen, die wir hier heute bewegt haben, ganz konkret etwas, was wir als Gesetzgeber zeitnah tatsächlich angehen müssten, um zu strukturellen Verbesserungen der Sicherheitsarchitektur zu kommen?

Vorsitzender Armin Schuster: Wir könnten jetzt fair sein und dieses Mal in umgekehrter Reihenfolge anfangen, weil Herr Bäcker die letzte Frage bekommen hat. Dann kann Herr Wolff auch nicht den Witz bringen, dass den Letzten immer ...

(Heiterkeit - Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Hatte ich auch nicht vor! Ich fange gern an!)

- Ich höre den gerne.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff: Ich werde schon wiederkommen; da wird es die Gelegenheit geben. - Ich hatte es so verstanden, dass ich sowohl auf meine Fragen als auch auf sonstige Dinge, die ich für wichtig halte, antworten darf, nur nicht zu lange reden darf. Ich würde in der Tat von beidem gerne Gebrauch machen.

Ich glaube, dass das Thema der Zukunft, so wie es in der Vergangenheit der V-Mann war, die Figur des Gefährders sein wird. Ich glaube, dass die Zukunft sein wird, dass Sie die Schnittstellen genauer ausregeln müssen. Ich glaube, dass die Zukunft sein wird, dass Sie Transparenz dort zulassen müssen, wo es geht, dass Sie aber dort, wo die Transparenz nicht möglich ist, institutionelle, vertrauliche und staatliche Störenfriede in das Verfahren einbauen müssen. Darüber haben wir heute überhaupt noch nicht gesprochen. Ich glaube nicht, dass das ein Overkill an Kontrolle ist; ich sehe das sehr anders. Ich finde die Kontrolle der G-10-Kommission völlig unzulänglich. Es gibt in meinen Augen keine abstrakte Grenze der Eingriffsbefugnisse, sondern die Grenzen sind fließend. Sie hängen ab von der Eingriffsschwelle und von dem Anlass, sodass da durchaus Veränderungen möglich sind.

Ich glaube, dass im Haus eine völlig falsche Vorstellung vom GTAZ besteht. Sie haben so eine behördenähnliche Strukturvorstellung. Das ist das GTAZ nicht, sondern es ist nur ein runder Tisch, bei dem ~~die~~ sich treffen.

Die Frage vonseiten der Grünen ist relativ klar zu beantworten. Die Pflicht kann nicht ans GTAZ geknüpft sein, sondern wir müssen uns die konkreten Übermittlungspflichten angucken: Gibt es eine Übermittlungspflicht, bei der die Polizeibehörde den Verfassungsschutz informieren muss, wenn sie die Idee haben, dass keine polizeiliche

H die Sicher
heitsbe
hörden



Nur zur dienstlichen Verwendung

4 hoch
Gefahr mehr da ist, aber es verfassungsschutzrechtlich relevant ist, zu überwachen? Die Antwort: Ja, die gibt es. Das ist § 18 Absatz 1 Bundesverfassungsschutzgesetz. Gucken Sie rein, ob das verletzt worden ist oder nicht! Das gilt allerdings nur im Verhältnis von der Bundesbehörde zu den Verfassungsschutzbehörden. Es gibt aber auch in den Ländern entsprechende Regelungen. Da müssen Sie jetzt mal nachgucken, ob im Land Berlin eine Pflicht des LKA bestand, das Landesamt zu informieren. Und wenn Sie finden, dass das nicht genug ist, dann ändern Sie bitte diese konkrete Übermittlungsbefugnis, und fangen Sie nicht an, das gesamte System neu aufzubauen. Seit Jahren predigt Herr Gazeas, dass § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz geändert werden muss. Das ist eine ~~total~~ praktische Vorschrift. Bevor Sie hier großen Wind machen, ändern Sie doch einfach mal § 23 Bundesverfassungsschutzgesetz. Das wäre wahnsinnig viel.

Dann die Frage zur gesetzlichen Grundlage des GTAZ. Ich bin nicht der Auffassung, dass in dieser gesetzlichen Grundlage die Befugnisse hinsichtlich der Weitergabe geregelt werden müssen, sondern die haben wir, und die sollten unverändert bleiben. Ich bin tatsächlich der Auffassung, es muss nur geregelt werden, dass man zur Kenntnis nimmt, dass am runden Tisch zusammengearbeitet wird, und Kontrollinstanzen einbauen, aber man braucht kein neues, drittes System der Übermittlungsbefugnisse.

Ich würde von einer Normierung des Trennungsgebots abraten. Ich finde, das institutionelle Trennungsgebot des Verfassungsgerichts reicht. Ich fände die Vorstellung, die hier immer wieder anklang, dass alle Informationen fließen müssen, haarsträubend - wenn ich Haare hätte -; das würde vorm Verfassungsgericht nicht standhalten.

Zur Frage der FDP, ob das BfV, wenn es mehr Kompetenzen bekommt, auch mehr in der Verantwortung steht. Ja, selbstverständlich - das ist ja klar. Deswegen rate ich auch immer davon ab, dass sich der Bund zu viele Kompetenzen nimmt. Der nächste Skandal passiert bestimmt, und dann gibt es keine Landesbehörde mehr, die zuständig

ist. Das wäre dann ein Zustand, den man nicht wollte.

Dann die Frage des Herrn Vorsitzenden: Jetzt machen Sie es doch mal so, dass die Sache auch läuft. Wie ist es mit den Weisungsbefugnissen? - Die Weisungsbefugnisse setzen natürlich eine Kompetenz voraus. Ohne Kompetenz darf ich auch nicht weisen. Deswegen: Das Hauptproblem ist, dass der Bund so zersplitterte Kompetenzen hat - wenn Sie jetzt von einer Weisungsbefugnis-kompetenz des Bundes ausgehen wollen. Beim Verfassungsschutz können wir mit Artikel 87 helfen - das ist schön -, aber beim Strafverfahren können wir schon nicht mehr helfen.

Deswegen gibt es meines Erachtens nur folgende Lösungen: Erstens. Sie schauen sich tatsächlich noch einmal die gesetzlichen Übermittlungsvorschriften an. Wirklich, das ist ein ernster Rat. Ich habe es schon mal gesagt, beim Untersuchungsausschuss zum NSU; Sie wollten es nicht hören. Das ist verdammt viel Arbeit. Sie haben ~~alles~~ auf *Hummer* eine Grundlage *festellt*, aber ganz wenig auf *die Rechts* Pflichten. Schauen Sie sich die Pflichten an. Da ist viel zu machen; da können Sie auch als Bund *Ja* was machen. Das wäre die eine Möglichkeit: Sie verändern die Kannvorschriften zu Istvorschriften, und Sie schauen sich den § 23 BVerfSchG genau an.

Die zweite Lösung ist, Sie schaffen neue Verwaltungskompetenzen für den Bund. Dann können Sie auch Weisungsbefugnisse vorsehen. Die Sache mit den Ausländerbehörden leuchtet mir unmittelbar ein. - Diese Lösung ist eine ganz schmale, problemorientierte.

Die dritte Möglichkeit, die Ihnen natürlich am ehesten entgegenkommt: Sie schaffen so was wie eine Zuständigkeit, die erst dann greift, wenn die Kompetenzen der Länder überschritten sind, also eine Kooperationszuständigkeit bei grenzüberschreitenden Fällen. Das würde mir auch einleuchten. Ich bin mir nicht sicher, ob es dafür nicht einer Verfassungsänderung bedürfte; ich glaube aber, dass man sie begründen könnte. Das wäre ein neues System, würde aber auch bei den von Ihnen vorgesehenen Möglichkeiten gehen.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Es gibt also drei Möglichkeiten: gesetzliche Übergangsfristen, Schaffung neuer Verwaltungskompetenzen oder Schaffung einer neuen Kooperationszuständigkeit.

Ich gehe jede Wette ein, dass die Abschaffung der Landesämter nicht von Vorteil wäre. Ich spende eine Kiste Sekt als Einstand - wer dagegenhalten will, gerne! - Vielen Dank.

Vorsitzender Armin Schuster: Das kommt auf den Sekt an. - Herr Dr. Rusteberg, bitte schön.

Sachverständiger Dr. Benjamin Rusteberg: Vielen Dank. - Zu den Fragen von Frau Renner zur Übermittlung personenbezogener Daten vonseiten der Nachrichtendienste an die Strafverfolgungsbehörden nach § 19 BVerfSchG; § 20 ist da noch mal ein Unterfall. Ich weiß natürlich auch nicht, wie es in der Praxis genau abläuft. Nach dem, was ich gelesen habe, ist es jedenfalls EDV-technisch keine Selbstverständlichkeit, dass die Fälle, die man übermittelt, auch entsprechend erkennbar sind, sodass man das ohne Weiteres nachhalten kann. Man muss bei einer Anfrage unterscheiden, ob eine Statistik darüber besteht oder ob mit den einzelnen Akten hoffentlich wenigstens nachhaltbar ist, an wen man die Information weitergegeben hat. Da müsste man letzten Endes natürlich auch über die Reichweite der Fragerechte diskutieren, also: Welchen Aufwand darf das BfV betreiben, um diese Sachen nachzuhalten, wenn man eine entsprechende Frage hat?

Was vielleicht noch interessant ist: Bei der Antiterrordatei besteht die Pflicht, diese Informationen aktuell zu halten und bei Fehlerhaftigkeit wieder zu entfernen. Über die Sachen, die die Verfassungsschutzbehörden oder das Bundesamt in diese Datei eingestellt haben, müsste eigentlich eine praktische Übersicht bestehen. Jedenfalls müsste man da meines Erachtens, um seiner Aufgabe nachkommen zu können, eigentlich eine entsprechende Übersicht haben.

Was jetzt die Problematik der V-Leute bei den Landeskriminalämtern angeht, bin ich ein Stück weit überfragt. Auch da gibt es natürlich Fälle. Es gab da einen Fall, der ein bisschen Aufmerksam-

keit bekommen hat, bei der baden-württembergischen Polizei in Karlsruhe, die einen verdeckten Ermittler im linksradikalen Umfeld in Heidelberg eingesetzt hatte, wo relativ klar war - ich weiß gar nicht, ob man es am Ende noch anerkannt hat oder nicht -, dass der ganze Einsatz von vornherein überhaupt nicht den Anforderungen an V-Leute-Einsätze entsprochen hat. Man kann dann natürlich sagen: Wenn man so weit kommt, dann kann man regeln, was man will, dann passiert halt auch gar nichts. Inwieweit da in der Praxis weitere Möglichkeiten bestehen, das nachzuhalten, weiß ich nicht.

Von meiner Tendenz her würde ich sagen: Man muss damit auch bei den Polizeien nicht unbedingt glücklich sein. Meine Hoffnung oder Vermutung ist immer, dass es ein bisschen besser, kontrollierter abläuft, weil immerhin noch ein gewisser Fernzweck damit verbunden ist. Wenn die Polizei V-Leute einsetzt, dann tut sie das ja eigentlich, um am Ende eine Gefahr zu beseitigen oder eben, wenn es im Strafverfolgungsbereich passiert, eine Straftat aufzuklären, sodass ein solcher Einsatz eigentlich auch irgendwann ein natürliches Ende haben sollte, zu verwertbaren Ergebnissen führen sollte und nicht einfach auf ewig weiterläuft, weil man irgendwie eine Szene durchdringen will.

Insgesamt würde ich, auch im Hinblick auf die Frage nach § 19, die Nachvollziehbarkeit und darauf, ob alle Informationen fließen müssen, sagen - unabhängig vom Trennungsgebot, das immer wieder tot zu sein scheint und dann immer mal wieder aufplopt -: Ich glaube, dass die Nachvollziehbarkeit und Nachhaltigkeit der Informationsbewegungen, des Informationsvorhandenseins und der Informationsverarbeitung das A und O sind. Dass es irgendwie für die kontrollierenden Stellen nachvollziehbar und nachhaltig ist, das ist eigentlich das Entscheidende.

Ich persönlich würde das Hauptproblem beim GTAZ übrigens in der Eins-zu-eins-Kommunikation sehen - das ist jetzt ein Aspekt, der kaum zur Sprache kam -, die für Dritte, für kontrollierende Stellen, eigentlich kaum nachvollziehbar ist, es sei denn, das wird tatsächlich alles vollprotokolliert oder so - ich weiß es einfach nicht. Gerade,