

**Schriftliches Statement für die gemeinsame Anhörung des
Deutschen Bundestages mit dem Bundesrat am 17. Mai 2006 zur
Föderalismusreform;**

**hier: Neue ausschließliche Bundeskompetenz zur Abwehr von
Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA bei
länderübergreifenden Gefahren**
(Entwurf zu Art. 73 Absatz 1 Nr. 9a GG)

1. Vorbemerkung:

Der internationale Terrorismus stellt ein globales Bedrohungsphänomen dar. In Deutschland kommen allen beteiligten Sicherheitsbehörden bei der Abwehr und Verfolgung des Terrorismus entscheidende Funktionen zu.

Für die Polizeien der Länder und des Bundes ist die Bekämpfung des internationalen Terrorismus seit den Ereignissen des 11. September 2001 eine Schwerpunktaufgabe.

Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Polizeien der Länder und dem Bundeskriminalamt wurde ständig bewertet und weiterentwickelt. Ein Beispiel dafür ist die Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums in Berlin.

Das Bundeskriminalamt (BKA) kommt bei der Terrorismusbekämpfung neben der Bearbeitung von Strafverfahren, die vom Generalbundesanwalt (GBA) zugewiesen wurden, vor allem seiner Aufgabe als Zentralstelle gem. § 2 Bundeskriminalamtgesetz (BKAG) nach.

Hauptaufgabe einer Zentralstelle ist die Koordinierung und Unterstützung anderer Stellen.

Als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen verfügt das BKA in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht über Exekutivbefugnisse. § 7 Absatz 2 BKAG sieht in der im Zusammenhang mit der Anti-Terror-

Gesetzgebung des Bundes geänderten Fassung vor, dass das BKA zur Erfüllung seiner Aufgabe als Zentralstelle nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BKAG Daten zur Ergänzung vorhandener Sachverhalte oder sonst zu Zwecken der Auswertung mittels Auskünften oder Anfragen bei öffentlichen oder nichtöffentlichen Stellen erheben kann. Bis zur Novellierung des BKA-Gesetzes mussten diese Erhebungen über die Länder durchgeführt werden. Bei dieser Gesetzesänderung hat sich der Gesetzgeber allerdings auch bewusst nur zur Schaffung einer Befugnisnorm für sog. Büroabklärungen entschieden und keine weiteren Befugnisse geschaffen.

Den Bundesländern steht die Kompetenz für die präventivpolizeilichen Aufgaben zu (sh. Art. 30, 70, 83 GG).

Jede Ausdehnung der Kompetenzen des Bundes in der Gefahrenabwehr berührt die in der Verfassung festgelegte Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern.

Mit dem vorliegenden Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes wird eine ausschließliche Bundeskompetenz geschaffen, dem Bundeskriminalamt präventivpolizeiliche Befugnisse zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu übertragen.

Die Befugnisse sind im Einzelnen in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt, so dass es sich dabei in Anlehnung an die entsprechenden Kompetenzen der Länderpolizeien u.a. um Maßnahmen wie

Verdeckte Erhebung personenbezogener Daten
Einsatz von verdeckten Ermittlern
Einsatz von Vertrauenspersonen
Längerfristige Observation
Einsatz technischer Mittel
Erhebung von Telekommunikationsverbindungsdaten
Telekommunikationsüberwachung

handeln könnte.

2. Zum Gesetzentwurf (hier: Neufassung von Artikel 73: Einfügung der Nr. 9a):

2.1. Internationaler Terrorismus:

Die Zuständigkeit des Bundes soll sich demnach unter bestimmten Voraussetzungen auf die Abwehr des internationalen Terrorismus erstrecken.

Hintergrund für den Gesetzesantrag ist die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus insbesondere nach den Anschlägen vom bzw. seit dem 11. September 2001. Die Beschreibung als internationaler Terrorismus kann über dieses Phänomen hinausgehen, ist aber damit offen für zukünftige phänomenologische Entwicklungen.

Mit diesem Begriff ist gleichzeitig klargestellt, dass auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene nicht erfasst sind.

2.2. Neue Zuständigkeiten:

Die Zuständigkeit des Bundes soll sich erstrecken auf Fälle, in denen

- a) eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,
- b) die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder
- c) die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Diese Fallgestaltungen gelten alternativ.

Zu a) - Fälle, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt -:

In der bisherigen Diskussion um Präventivzuständigkeiten für das BKA war das sog. Ausfüllen von Regelungslücken Inhalt der Diskussionen, vor allem im Zusammenhang mit aus dem Ausland beim BKA eingehenden Hinweisen, bei denen die Zuständigkeit eines Landes noch nicht erkennbar war (sh. auch Begründung zum Gesetzentwurf). Darüber geht dieser Vorschlag ganz offensichtlich hinaus, denn die Bewältigung länderübergreifender Gefahrenlagen gehört seit jeher zum Standardrepertoire der Landespolizeien und ihrer länderübergreifenden Zusammenarbeit und bedarf keiner neuen Regelung.

Selbst wenn mehrere Bundesländer betroffen sind, lässt sich regelmäßig der Schwerpunkt der Gefahrenlage, der drohende Schadenseintrittsort, der Aufenthaltsort des/der Gefährder oder z.B. der Aufenthaltsort des Hinweisgebers als nachvollziehbarer und klarer Begründungs- und Anknüpfungspunkt für eine Länderzuständigkeit heranziehen.

Die betroffenen Länder können sodann ihre gefahrenabwehrenden Maßnahmen untereinander abstimmen und auf der Basis der Länderpolizeigesetze durchführen - hierbei kommt dem BKA im Rahmen seiner klassischen Zentralstellenfunktion eine originäre Bedeutung und Aufgabe zu.

Gegebenenfalls auftretende Zuweisungs- oder Zuständigkeitsprobleme aufgrund der Betroffenheit mehrerer Länder könnten auf Ebene der obersten Landesbehörden kurzfristig gelöst werden.

Auch in den Bundesländern wird im Übrigen bei besonderen Gefahrenlagen, die über den Bereich einer Polizeibehörde hinausgehen, nicht automatisch einer Zentralstelle diese Aufgabenbewältigung übertragen (sh. z.B. § 100 Abs. 4 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung). Vielmehr wird in diesen Fällen der Schwerpunkt der Gefahrenlage festgestellt, eine Abstimmung zwischen den Beteiligten herbeigeführt und eine verantwortliche Behörde nach dem Schwerpunktprinzip festgelegt.

Wenn als Begründung für eine solche Zuständigkeit des BKA der Umfang derartiger Maßnahmen und damit die polizeilichen Ressourcen gemeint sein sollte, ist auch dies nicht tragend. Der Umfang und der Aufwand für das BKA ist derselbe, wobei das BKA dann allerdings eher als die kooperierenden Länder an die Grenzen seiner Kapazitäten kommen könnte.

Die Länder sind auch fachlich inhaltlich zur Bewältigung solcher Gefahren in der Lage:

So sind sie den Umgang auch mit sensiblen Hinweisen und z.B. Informationen der Nachrichtendienste gewohnt.

Gerade die Länder können aufgrund ihrer unmittelbaren Reaktionsmöglichkeit mit einem flächendeckenden und engmaschigen Netz polizeilicher Vor-Ort-Dienststellen kurzfristig gefahrenabwehrend reagieren.

Insbesondere hier liegen die umfassenden Personen- und Ortskenntnisse vor. Die jeweils landesinternen Zuständigkeiten anderer Behörden (Ausländerämter, Justiz pp.) und Stellen (freie Wirtschaft pp.), die unterstützen können, sind in den Ländern bekannt, hier gibt es abgesprochene und bewährte Zusammenarbeitsstrukturen. Diese wurden nach den Ereignissen des 11. September 2001 mit dem Ziel eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes gegen den internationalen Terrorismus intensiviert. Diese Vor-Ort-Strukturen und unmittelbaren Kontakte und damit Erkenntnisse fehlen dem BKA.

Es bestände darüber hinaus die Gefahr, dass die betroffenen Bundesländer bei einer dementsprechenden Zuständigkeit des BKA von den dabei gewonnenen Erkenntnissen aus ihren eigenen Ländern abgeschnitten wären. Damit wiederum hätten sie keine Möglichkeit mehr, eigene Gefahrenprognosen zu erstellen und Handlungsnotwendigkeiten zu prüfen.

Im Ergebnis würde der Entwurf bedeuten, dass allein dadurch, dass von einem Hinweis (Gefahrenlage) im Bereich des internationalen Terrorismus mindestens zwei Bundesländer berührt sind, das Bundeskriminalamt eine Zuständigkeit erhielte.

Dies im Übrigen auch ohne eine inhaltliche Abstufung und Bewertung von Gefahren (Wahrscheinlichkeit, Zeitpunkt des Eintritts pp.). Damit würden den Ländern die bewährten und erfolgreichen Strukturen der länderübergreifenden Zusammenarbeit abgesprochen, wofür es keinen inhaltlichen Grund gibt.

Die endgültige Konsequenz dieser Entwurfsregelung wird an dem Fallbeispiel deutlich, dass durch Informationsgewinnung und -verdichtung in einem Bundesland ein Gefahrenermittlungsvorgang entsteht, der auch in den Bereich des angrenzenden Bundeslandes ausstrahlt. Dieser Standardfall bundeslandübergreifender Zusammenarbeit dürfte künftig in den Ländern nicht mehr weiterbearbeitet werden, sondern müsste an das BKA abgegeben werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich in ganz erheblichem Maße die Frage nach der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung in den Bundesländern. Wäre das zuständige Land allein durch eine solche Befugniserweiterung für das BKA aus der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung für die polizeiliche Gefahrenabwehr exkulpiert? Dies ist eindeutig abzulehnen; die seit 2001 auch in Deutschland und hier in den Bundesländern latente Gefährdungslage lässt die allgemeine Länderzuständigkeit für die Abwehr terroristischer Gefahren nicht verloren gehen.

Dies wiederum bedeutet eine echte Parallelzuständigkeit zwischen Gesamtverantwortung auch zur Terrorismusabwehr in den Ländern und ggf. parallel laufenden einzelnen Präventivmaßnahmen des BKA. Diese Parallelzuständigkeit ist nicht nur verfassungsrechtlich abzulehnen, sondern macht auch die dann erforderlichen intensiven Abgrenzungen/Abstimmungen von Maßnahmen des BKA mit denen der Länder deutlich. Damit könnten sich erhebliche Nachteile für die polizeiliche Lagebewältigung ergeben.

Auch könnte das BKA das Gesamtspektrum der erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr mangels eigener personeller und tatsächlicher Möglichkeiten gar nicht durchführen (z.B. weitreichende Objektschutzmaßnahmen).

Zusätzlich würden dem BKA die erforderlichen Vor-Ort-Hintergrundinformationen fehlen, es könnte seine Maßnahmen nicht in den Gesamtzusammenhang des in den Ländern vorhandenen Erkenntnishintergrundes stellen.

Wesentliches Erfolgskriterium für derartige Lagen ist nicht die Konzentration in einer ausführenden Hand (was ab einer bestimmten Größenordnung mit eigenen Kräften ohnehin nicht mehr leistbar ist), sondern eine erfolgreiche Planung und Koordination. Dabei hat das BKA mit seiner Zentralstellenfunktion bisher wertvolle Arbeit geleistet, es gibt keinen Grund, daran etwas zu verändern.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass auch allein der Begriff der länderübergreifenden Gefahr als Kriterium für die Zuständigkeitsabgrenzung in diesem Zusammenhang interpretationsfähig und insoweit aus folgendem Grund klarstellungsbedürftig ist: Inhaltliche Begründung für den Gesetzesantrag ist das Phänomen des internationalen Terrorismus.

Dieser bringt allerdings schon aus seiner Zielrichtung und Motivation heraus nicht nur (bundes-)länderübergreifende, sondern regelmäßig internationale Gefahrenlagen mit sich.

Eine länderübergreifende Gefahr könnte damit auch schon aus dem Phänomen des internationalen Terrorismus heraus begründet werden, ohne dass der Hinweis auf mögliche Schadensorte in verschiedenen Ländern konkret vorliegt. Mit einer solchen Interpretation könnte der Bund im Ergebnis seine Zuständigkeit für die gefahrenabwehrende Bekämpfung des (gesamten)internationalen Terrorismus in allen Fallkonstellationen reklamieren.

Um dies zu verhindern, dürfte die länderübergreifende Gefahr nur entsprechend des klassischen (länder-)polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs definiert werden, d.h. wenn in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts in verschiedenen Bundesländern besteht.

Zusammenfassend ist die Verlagerung der Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr nur aufgrund des Kriteriums „länderübergreifende Gefahr“ aus Sicht der Landespolizei abzulehnen, da eine nicht hinnehmbare Parallelzuständigkeit entsteht und dies weder fachlich inhaltlich Vorteile bringt noch aus Kapazitäts- oder sonstigen Gründen angezeigt oder erforderlich ist. Die Zentralstellenfunktion des BKA bleibt davon unberührt.

Zu b) - Fälle, in denen die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist - :

Ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf soll diese Vorschrift den Beispielen Rechnung tragen, dass „zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus aus dem Ausland kommen, ohne dass in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein muss, gleichwohl aber weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann“.

Zunächst einmal sind nach meiner Kenntnis den Ländern keine statistischen Daten zum tatsächlichen Aufkommen dieser Fallgestaltungen bekannt. Aus den Erfahrungen heraus dürfte dieser ggf. nur hypothetische Fall im Verhältnis zu anderen Hinweisen mit Anknüpfungsmöglichkeiten wohl eher die absolute Ausnahme sein.

Nach meiner Kenntnis fehlt ebenfalls bislang noch der überzeugende rechtstatsächliche Lebenssachverhalt, der deutlich macht, dass in diesem Fall eine Länderzuständigkeit nicht hätte begründet werden können.

Allerdings darf angesichts der weltweiten und enormen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus keine Sicherheitslücke dadurch entstehen, dass bestimmte Fallkonstellationen zwar tatsächlich noch nicht eingetreten sind, aber durchaus denkbar sind.

Dies wäre der Fall, wenn es zwar Informationen über eine Gefahrenlage gibt, die erforderlichen Präventivmaßnahmen aber nur daran scheitern, dass es keine Anhaltspunkte für die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde gibt. Besonders problematisch würde dies dann, wenn es sowohl Ermittlungsansätze als auch ein Eingriffsinstrumentarium nach den Länderpolizeigesetzen gäbe, dies aber nicht eingesetzt werden kann und die insoweit notwendigen Maßnahmen unterbleiben müssen.

Da sich auf der einen Seite aber nicht ein beliebiges Bundesland unter diesen Voraussetzungen in die Rolle des Handelnden versetzen kann, weil alle Landespolizeigesetze eine entsprechende (örtliche) Zuständigkeitsprüfung vorsehen, müssen auf der anderen Seite die Voraussetzungen für ein Ausfüllen dieser möglichen Lücke geschaffen werden.

Dies könnte durch eine Kompetenzerweiterung für das BKA geschehen.

In diesen Fällen könnte das BKA die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen. Wenn im weiteren Fortgang eine Länderzuständigkeit begründet werden kann, würde das entsprechende Bundesland die weitere Bearbeitung übernehmen oder könnte das BKA um weitere Übernahme bitten (sh. Alternative: ...wenn die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.).

Zu c) - Fälle, in denen die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht - :

Hierbei handelt es sich um eine aus Landessicht unproblematische Zuständigkeitsverlagerung, die nur im Einzelfall auf Initiative des Landes

vollzogen würde. Hintergrund dafür könnten verschiedene Aspekte sein (Bindung der Polizeikräfte des Landes durch eine große Anzahl anderer Einsätze pp.). Der Verzicht des Landes auf die Ausübung seiner Kompetenzen würde keine Parallelzuständigkeiten produzieren.

Über diese Möglichkeit könnte das BKA im Übrigen problemlos in Abstimmung mit den Ländern bei aus seiner Sicht geeigneten Sachverhalten eigeninitiativ darauf hinwirken, dass ein entsprechendes Ersuchen gestellt wird.

3. Fazit:

Jede Parallelzuständigkeit in der Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus ist abzulehnen. Das bedeutet für den Gesetzesvorschlag:

Die Verlagerung von Präventivbefugnissen zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus an das BKA auf Ersuchen eines Landes ist eine sinnvolle Ergänzung.

Zur Behebung denkbarer Bekämpfungsdefizite ist auch eine Zuständigkeit des BKA angezeigt, solange die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist.

Demgegenüber ist eine Verlagerung der Zuständigkeit für länderübergreifende Gefahren auf den Bund abzulehnen. Damit würde der Bund eine Zuständigkeit für die Abwehr aller Gefahrenlagen i.Z.m. dem internationalen Terrorismus erhalten, die über ein Bundesland hinausgehen - dies ist bei diesem Phänomen allerdings der nahezu regelmäßig begründbare Fall und nicht die Ausnahme. Das wiederum wäre eine Parallelzuständigkeit des Bundes für einzelne Gefahrenlagen i.Z.m. mit dem internationalen Terrorismus zur nach wie vor bestehenden grundsätzlichen Gefahrenabwehrzuständigkeit der Länder auch für diesen Phänomenbereich.

Vielmehr ist die Abwehr auch länderübergreifender Gefahrenlagen in dem bewährten Zusammenwirken zwischen den betroffenen Ländern unter intensiver Einbindung des BKA im Rahmen seiner bestehenden Zentralstellenfunktion bewährter Garant für eine erfolgreiche Aufgabenbewältigung.

Der intensive Ausbau des Informationsverbundes zwischen Bund und Ländern nach dem 11. September 2001 hat nochmals zu einer wesentlichen Verbesserung des Informationsaustauschs und damit der informationellen Zusammenarbeit geführt. Gerade das BKA hat auf die Notwendigkeit der engen Vernetzung und den Erkenntnisaustausch immer wieder hingewiesen.

Es gibt weder fachlich inhaltliche noch sonstige Begründungen für eine Änderung dieser Bewertungen und eine Änderung der Zuständigkeiten, die über den o.a. zuzustehenden Rahmen hinausgehen.

Aus Landessicht akzeptabel wäre auch der im Rahmen der Föderalismusreform diskutierte Kompromissvorschlag, der eine Zuständigkeit des Bundes in Fällen vorsieht,

...wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt und die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht...

Mit dieser Kumulation greifen die zur Variante a) dargelegten Ablehnungsgründe nicht mehr, da als zusätzliche Begründung hinzukommen muss, dass die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist.