

**Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses
am Mittwoch, dem 17. Mai 2006**

Föderalismusreform – Inneres

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG**

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage**
- 2 Auswirkungen**
- 3 Risiken einer Zuständigkeitsverlagerung**
- 4 Angebliche Strukturdefizite**
- 5 Vertraulichkeit von Informationen**
- 6 Zeitkritische Informationen**
- 7 Kompetenz der Länder**
- 8 Ergebnisse der Gefahrenermittlung und Strafverfolgung**
- 9 Erfordernisse einer wirksamen Gefahrenaufklärung und Gefahrenabwehr**
- 10 Maßnahmen zur Stärkung der Zentralstellen**
- 11 Fazit**

1 Ausgangslage

Der Entwurf zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG sieht vor, dass der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in den Fällen erhält, in denen eine Länder übergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Nach Art. 30 GG sind die Länder grundsätzlich für die Gefahrenabwehr zuständig, auch bei Gefahren, die sich auf mehrere Länder auswirken.

Die vorgesehene Änderung des Artikels 73 GG verlagert die bisherige Zuständigkeit der Länder damit auf den Bund. Bis auf wenige denkbare Ausnahmefälle, z. B. wenn sich Hinweise aus dem internationalen terroristischen Bereich auf Personen oder Örtlichkeiten beziehen, die ausschließlich einem Land zugeordnet werden können, würde sich in allen anderen Fällen eine Zuständigkeit des Bundeskriminalamts (BKA) ergeben. Unter der Voraussetzung des international vernetzten islamistischen Terrorismus erhielte das BKA faktisch damit die alleinige gefahrenabwehrende Zuständigkeit für diesen Bereich.

2 Auswirkungen

Im Gegensatz zu der Begründung des Bundes, dass mit der beabsichtigten Änderung des Grundgesetzes nicht in die Kompetenz der Länder eingegriffen wird, ist diese Folge sehr wohl gegeben.

Auf der Grundlage des Entwurfs zu Art. 73 könnten dem BKA vergleichbare Befugnisse wie den Länderpolizeien eingeräumt werden, z. B. Befragungen von Personen, Identitätsfeststellungen, Erkennungsdienstliche Maßnahmen, Datenerhebungen durch Observation, Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel, Datenerhebungen durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes, Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern, Rasterfahndung, Gewahrsam und Durchsuchungen.

Mit diesen weitgehenden Befugnissen würde das BKA neben den Länderpolizeien im Bereich des "Internationalen Terrorismus" eine eigene Zuständigkeit erlangen. Das

BKA würde damit zumindest im Bereich des internationalen Terrorismus zu einer allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit bisher begrenzten Aufgaben verlieren. Gefahrenabwehr, die bisher aus einer Hand durch die Landespolizeien erfolgte, würde damit auf zwei unterschiedliche Institutionen verteilt.

3 Risiken einer Zuständigkeitsverlagerung

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes lässt für den Bundesgesetzgeber zwei Regelungsmöglichkeiten zu, nämlich die Zuweisung einer ausschließlichen Zuständigkeit an das BKA oder die Zuweisung einer zur Gefahrenabwehrzuständigkeit der Polizeien der Länder parallelen Zuständigkeit.

3.1 Ausschließliche Zuständigkeit des Bundeskriminalamts

Bei einer Verlagerung der Zuständigkeit in dem umfassenden Sinne des Entwurfs zur Änderung des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a würde es bei der Gefahrenabwehr zu Zuständigkeitsüberschneidungen mit den für die Gefahrenabwehr an sich zuständigen Landespolizeien kommen.

So sind die Länder auf der Grundlage eigener landespezifischer Erkenntnisse neben den Gefahrenermittlungen verantwortlich, umfangreiche gefahrenabwehrende Maßnahmen zu treffen, z. B. beim Personen- und Objektschutz.

Aufgabenüberschneidungen erhöhen das Risiko, dass Ermittlungskräfte verschiedener Behörden ohne Kenntnis voneinander an einem Sachverhalt arbeiten. Neue Schnittstellen führen zwangsläufig zu einem weiteren erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Außerdem ergibt sich damit die Gefahr von Informationsverlusten auf unterschiedlichsten Ebenen.

Häufig steht auch zu Beginn von Gefahrenermittlungen noch nicht fest, ob es sich dabei um einen Fall mit lediglich örtlichem Bezug oder bereits um eine länderübergreifende Gefahr handelt. So können Polizeibeamte vor Ort einen Hinweis auf ein verdächtiges Verhalten von Personen erhalten, ohne dass der Bezug zu anderen Ländern bereits erkennbar ist. Derartige Erkenntnisse ergeben sich meist erst im Zuge weiterer Ermittlungen. In diesen Fällen wären die weiteren Gefahrenermittlungen dann an das BKA abzugeben.

Daneben könnten sich in der Praxis Probleme aus einer differenzierten Aufgabenabgrenzung sowie aus unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ergeben. Weitere Risiken erwachsen aus dem Abweichen von bewährten, ständig verbesserten und in der Praxis routinierten Kommunikationsbezügen.

3.2 Parallele Zuständigkeit des Bundeskriminalamts

Eine parallele Zuständigkeit von BKA und Länderpolizeien würde zu einem Klärungsbedarf in Bezug auf die Zuständigkeit und zwangsläufig zu einem erhöhten Abstimmungs- und Koordinationsbedarf führen.

Einerseits steigt das Risiko, dass BKA und eine Polizeibehörde der Länder ohne Kenntnis der jeweils anderen Seite an demselben Sachverhalt arbeiten, operativ tätig sind und durch Störungen der Aktivitäten des jeweils Anderen die Ziele gefährden. Andererseits steigt auch das Risiko, dass sich einer auf den anderen verlässt.

4 Angebliche Strukturdefizite

Der Bund argumentiert u.a. mit Strukturdefiziten bei Gefährdungssachverhalten, bei denen sich ein zuständiges Land mangels hinreichender Information nicht ermitteln lässt oder die mehreren Ländern zugeordnet werden können, ohne dass erkennbar ist, in welchem Land ein Schwerpunkt der Maßnahmen liegt.

Operative polizeiliche Maßnahmen zur Gefahrenermittlung, wie Befragung oder Observation, setzen immer einen örtlichen Anknüpfungspunkt voraus, z. B. am Wohn- oder Aufenthaltsort einer Person. Das gilt auch für andere polizeiliche Maßnahmen wie die Überwachung von Telefon- oder Internetdiensten. Auch hier ist mit dem Sitz des Providers oder des Aufenthaltsortes des Anschlussinhabers ein örtlich Bezug und damit die Zuständigkeit eines Landes eindeutig gegeben.

Soweit der Bund anführt, dass es gleichwohl Fälle gibt, in denen sich mangels entsprechender Informationen die Zuständigkeit eines Landes nicht oder noch nicht feststellen lässt, stellt sich die Frage, wie der Bund operative Maßnahmen zur Gefahrenermittlungen und Gefahrenabwehr durchführen möchte, da es auch ihm an einem

örtlichen Anknüpfungspunkt für polizeiliche Maßnahmen fehlen würde. In der Regel werden derartige vage Hinweise an die Länder weitergegeben.

Rechtstatsächlich hat der Bund bisher keine Fälle benannt, bei denen die Länder nicht in der Lage gewesen wären, die Gefahren abzuwehren. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Bund als Begründung für eine Änderung in der Aufgabenzuweisung nur fiktive Beispiele und Szenarien angeführt hat.

Über die Medien bekannt gewordene Beispiele belegen eher eine sinnvolle Zuständigkeit der Länder. Dazu gehört das Beispiel von mutmaßlich aus den Niederlanden einreisenden Terroristen, deren Reiseziel nicht bekannt ist. Auch in einem derartigen Fall wären die Länder schneller als der Bund in der Lage, die Zielpersonen mit Spezialeinheiten aufzunehmen und zu observieren.

In Fällen, in denen mehrere Länder betroffen sind, ist es geübte und langjährige Praxis der Länder, ihre Maßnahmen abzustimmen bzw. sich auf die Federführung durch ein Land zu verständigen. Das zeigt sich z. B. regelmäßig bei herausragenden zeitkritischen polizeilichen Einsätzen, z. B. in Fällen von Geiselnahmen, Entführungen und Erpressungen.

Auch bei der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus konnten die Länder in entsprechenden Fällen bisher sicherstellen, dass eine Abstimmung innerhalb angemessener Zeit, in der Regel durch Telefonschaltkonferenzen, erfolgte. Gerade bei vagen Sachverhalten (typische Einreisehinweise auf Personen, deren Aufenthaltsort in Deutschland unbekannt ist) kam es darauf an, zeitnah alle Informationen über frühere Wohn- und Aufenthaltsorte, Anschriften von Verwandten oder mögliche Kontaktpersonen zu überprüfen, diese zusammenzutragen und an zentraler Stelle zu verdichten. Hier sind die Länderpolizeien wesentlich schneller in der Lage, Kräfte zum Einsatz zu bringen, als das einer Zentralbehörde möglich wäre. Bisher haben die Länderpolizeien in diesen Fällen ihre Leistungsfähigkeit mit ihrer ortsnahen und flächendeckenden Organisation unter Beweis gestellt.

Die Anschläge in New York, Madrid und London haben auch gezeigt, dass der weit-
aus aufwändigere Teil der gefahrenabwehrenden und gefahrenermittelnden Maß-

nahmen äußerst kräfteintensiv in der Fläche von den Länderpolizeien zu bewältigen war. So hat NRW aus Anlass der nach dem 11. September 2001 in allen Ländern durchgeführten Rasterfahndung alleine zur Bearbeitung der ca. 10.000 Datensätze in der Spitze bis zu 360 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte kurzfristig eingesetzt. Parallel dazu waren mehr als 3.500 Hinweise und Spuren zu bearbeiten, bei denen regelmäßig zeitnah auch Daten mit örtlichen Verwaltungsbehörden abgeglichen werden mussten, z. B. Einwohnermelde- bzw. Ausländerbehörden.

Da im Bereich des internationalen, insbesondere des islamischen Terrorismus die Gefahrenlagen wegen der Vielzahl so genannter weicher Ziele ganz überwiegend alle Länder betreffen, würde das BKA mit der beabsichtigten Grundgesetzänderung auch für die aufgezeigten Fälle die Zuständigkeit erhalten. Die Beispiele machen deutlich, dass das BKA diese Maßnahmen nicht annähernd mit eigenem Personal bewältigen kann.

Um diesen Lagen gerecht zu werden, müsste das BKA ein Weisungsrecht erhalten. Damit würde das BKA in Unkenntnis der jeweils differenzierten Kommunikations- und sonstigen Infrastrukturen der Länder über Maßnahmen und Ressourcen entscheiden. Unabhängig von dem Fehlerrisiko eines solchen Vorgehens, wären optimale länderspezifische Lösungen so nicht zu erzielen.

Weisungsgebundenes Handeln ist erfahrungsgemäß auf die Weisung begrenztes Handeln. Eigene Ideen werden vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen seltener aufgegriffen. Die Trennung der Verantwortung für den Weisungsinhalt und der Ausführung der Maßnahme birgt Risiken.

Weisungsrechte des Bundes hätten außerdem unmittelbare Auswirkung auf die Souveränität der Länder und damit auf das vom Verfassungsgeber gewollte Prinzip des Föderalismus. Aufgrund der damit verbundenen Kräfte- und Ressourcenbindung müssten die Länderpolizeien eigene Aufgaben zurückstellen.

5 Vertraulichkeit von Informationen

Inwieweit die Informationen, die das BKA aus dem Ausland erhält, insbesondere auch von den Nachrichtendiensten, im Einzelfall mit der Bedingung angeliefert werden, diese nicht weitergeben zu dürfen, kann aus Ländersicht nicht beurteilt werden.

Auch die Länderpolizeien erhalten vertrauliche Informationen der Nachrichtendienste und wissen damit umzugehen. Die Weitergabe von sensiblen Informationen ausländischer Nachrichtendienste an Polizeibehörden trifft hier auf bewährte Verfahrensweisen und bedeutet nicht die Aufgabe des Vertrauens- oder Quellenschutzes.

6 Zeitkritische Informationen

Hinsichtlich der Eilbedürftigkeit von Informationen bleibt anzumerken, dass der Zeitverlust bei Übermittlung zeitkritischer Informationen an die Länder im Zeitalter moderner Kommunikationsmittel vertretbar ist. Entscheidend dabei ist eher, wann das BKA diese Informationen an die Länder übermittelt. Bei einer Prüfung durch den Generalbundesanwalt, ob die vom Ausland eingehenden Informationen einen strafrechtlichen Anfangsverdacht begründen, dürfte immer auch ausreichend Zeit für eine Unterrichtung der Länder bestehen.

7 Kompetenz der Länder

In Fällen, in denen sofortiges Handeln erforderlich wird, sind regelmäßig Maßnahmen vor Ort, wie z. B. Observationen, Durchsuchungen, Festnahmen, Gewahrsamnahmen notwendig. Nur mit diesen Maßnahmen lässt sich ein Gefahrenverdacht erhärten bzw. die Gefahr letztlich beseitigen. Zeitlich gesehen sind diese Maßnahmen durch Polizeikräfte vor Ort eher zu gewährleisten als von einer in der Fläche nicht vertretenen zentralen Stelle im Bundesgebiet.

Die Stabs- und Führungsstellen der Polizeibehörden der Länder müssen täglich auf Lagen reagieren, die eine unverzügliche Reaktion auf gefahrenabwehrende und/oder strafverfolgende Maßnahmen erfordern. Dazu haben sie bewährte Strukturen auch zur behördenübergreifenden Koordination geschaffen. Über das tägliche Einsatzgeschehen hinaus haben die Polizeibehörden der Länder Erfahrung und Kompetenz in der Bewältigung extremer ad hoc-Lagen, wie z. B. Geiselnahmen und Entführungen. Gerade diese sind gekennzeichnet von zeitkritischen Prioritätenentscheidungen zwischen gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Maßnahmen. Einsatzlagen aus Anlass von Castortransporten, Weltwirtschaftsgipfel sowie die bisher getroffenen Vorbereitungen aus Anlass der Fußballweltmeisterschaft zeigen ihre Leistungsfähigkeit auch im Bereich länderübergreifender Koordination polizeilicher Aufgabenbewältigung.

8 Ergebnisse der Gefahrenermittlung und Strafverfolgung

Ob Gefahrenermittlungen letztlich immer zur Einleitung eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens führen, hängt im Wesentlichen vom Ergebnis derartiger Ermittlungen ab. Eine Zwangsläufigkeit und damit eine Begründung für präventiv-polizeiliche Befugnisse lässt sich daraus nicht ableiten. Zudem führt das BKA bereits jetzt nicht alle strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, selbst wenn sie vom Generalbundesanwalt geleitet werden. Einen Teil derartiger Verfahren führen auch die Länder.

Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass in zahlreichen bisher bekannt gewordenen Fällen nicht nur die Zuständigkeit des Generalbundesanwaltes berührt war. Vielmehr mussten auch die örtlichen Staatsanwaltschaften eingebunden werden, da sich der Anfangsverdacht für eine Straftat nach § 129a oder § 129b StGB zunächst nicht erhärten ließ, gleichwohl aber Straftatbestände, wie die Vorbereitung eines Explosions- oder Strahlungsverbrechens oder die Verabredung zu einem Verbrechen, vorlagen. Hier hat sich das in den Ländern vorhandene Netz fester Ansprechpartner bei Polizei und Justiz bewährt.

9 Erfordernisse einer wirksamen Gefahrenaufklärung und Gefahrenabwehr

Eine ganz wesentliche Aufgabe von Zentralstellen wie das BKA und die Landeskriminalämter ist die Informationsverarbeitung, also Bündelung, Verdichtung, Auswertung/Analyse und Steuerung.

Grundlage hierfür bilden umfassende Informationserhebungen vor Ort. Dabei sind unmittelbare Orts- und Milieukenntnisse sowie vielfältige persönliche Kontakte der Polizeibehörden vor Ort von besonderer Bedeutung. Eine Zentralstelle wie das BKA steht hier hinter den Möglichkeiten der dezentral organisierten Länderpolizeien zurück. Unmittelbaren Zugang zu einer Vielzahl lokaler Informationsquellen haben die Länderpolizeien. Nur auf Landesebene kann sichergestellt werden, dass Verfassungsschutz, Polizei, Ausländerbehörden und Justiz im Sinne eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes vertrauensvoll zusammenarbeiten und so auch vor Ort integriert Sicherheit gewährleisten.

Auch beiläufig, beispielsweise im Zuge anderweitiger Ermittlungshandlungen oder im Gespräch mit dem Bürger anlässlich vielfältiger Einsatzanlässe erhaltene Informationen sind geeignet, im Zuge einer Gefahrenermittlung hilfreiche Ermittlungsansätze zu bieten. In diesem Zusammenhang bietet die hohe Anzahl von Polizeibeamten in den Ländern und die Vielfältigkeit der von ihnen zu bearbeitenden Lebenssachverhalte und Bürgerkontakte sowie die flächendeckende Ausdehnung in der Region eine Grundlage für eine Erfolg versprechende Informationserhebung.

Flächendeckende Konzepte, die einen großen Kräfteinsatz erfordern, können bereits heute durch die Polizeien der Länder wirksam umgesetzt werden. Diesen Ansatz verfolgt unter anderem das "Handlungskonzept der Polizei NRW zur Früherkennung islamistischer Terroristen": Alle Polizeibeamtinnen und –beamten im Land sind im Rahmen ihrer alltäglichen Arbeit in die systematische und strukturierte Informationserhebungs- und -auswertungstrategie einbezogen.

10 Maßnahmen zur Stärkung der Zentralstellen

Die Debatte um die Verbesserung der inneren Sicherheit ist nicht struktur-, sondern prozessorientiert und instrumentell zu führen. Priorität müssen die Entwicklung moderner Informationsplattformen, die Bündelung analytischer Kompetenz und die Kooperation bei der Durchführung operativer Maßnahmen haben.

Nach den Anschlägen in New York und Madrid wurden auf europäischer Ebene insbesondere Defizite im Bereich der Information und Kommunikation beklagt. Sowohl der Bund als auch die Länder haben daraufhin die Kommunikationsbezüge überprüft und reagiert. So wurde beim BKA das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) mit dem Bestandteil der Polizeilichen Informations- und Analysestelle (PIAS) eingerichtet, mit dem die Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene (BKA, BfA, BfV, BND, BGS, Zoll, GBA) und den Polizeien der Länder beabsichtigt ist.

In NRW wurde die Zusammenarbeit der Polizeibehörden mit den kommunalen Stellen, der Justiz, Wirtschaftsverbänden, Universitäten, Versorgungsunternehmen, Moscheen etc. intensiviert. Auch in den Ländern liegt der Schwerpunkt dieser Aufgaben

bei den Polizeibehörden vor Ort. Das Landeskriminalamt unterstützt die Behörden im Rahmen seiner Zuständigkeit.

11 Fazit

Die Länder haben bisher adäquat auf die islamistische Bedrohungslage reagiert. Sie haben den veränderten Sicherheitsanforderungen mit einem optimierten Informations- und Wissenstransfer zwischen den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder, einer Anpassung ihrer gesetzlichen Befugnisse und einer personellen Verstärkung Rechnung getragen.

Auch mit zentralen Sicherheitsstrukturen haben terroristische Anschläge wie in New York, Madrid oder London nicht verhindert werden können. Unvertretbare Risiken oder Defizite in der derzeitigen Sicherheitsstruktur zwischen dem Bund und den Ländern konnten bisher nicht überzeugend dargestellt werden.

Dem Bund sollten von den bisher den Ländern zugewiesenen Aufgaben nur solche übertragen werden, die in der Gesamtsicht zu mehr Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger führen.

An erster Stelle muss eine zeitgerechte Informationsverarbeitung stehen. Dazu bedarf es der ständigen Prüfung der Effizienz und Effektivität der aktuellen Kommunikationsbeziehungen und deren technischer Unterstützung. Hier liegt ein ganz wesentlicher Schlüssel für eine erfolgreiche, wirkungsvolle Gefahrenermittlung und –abwehr. Nur wer auf der Grundlage vorhandener und zeitnah beschaffbarer und bewerteter Informationen komplexe Lagen beurteilen kann, wird zu richtigen, erfolgsichernden Entscheidungen kommen.

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 haben die Länder ihre Polizeien personell und materiell besser ausgestattet und damit angemessen auf die neue Bedrohungslage reagiert. Sie sind durchaus in der Lage, im Rahmen des kooperativen Föderalismus den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen.

Auch wenn praktische Fälle bisher nicht bekannt sind, wird nicht völlig auszuschließen sein, dass evtl. kurzfristig bei einer dringenden terroristischen Gefahr eine Länderzuständigkeit nicht von Beginn an feststeht. Eine Gefahrenabwehrzuständigkeit wäre daher allenfalls als Eilzuständigkeit des BKA für solche Fälle erforderlich, in denen und so lange auf Grund der vorliegenden Information die Zuständigkeit eines Landes noch nicht oder noch nicht zweifelsfrei erkennbar ist. Die Gefahrenermittlungen sollten vornehmlich auf die Feststellung der Länderzuständigkeit ausgerichtet sein (Clearingstelle). Ob es hierzu einer Änderung des Grundgesetzes bedarf, wäre zu prüfen.

Ist die Änderung des Grundgesetzes notwendig, könnte die Begrenzung auf eine Eilzuständigkeit wie folgt formuliert werden:

Artikel 73 wird wie folgt geändert:

Nach Nummer 9 wird folgende Nummer 9a eingefügt:

"die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt **und** die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht oder noch nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht;"