



Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813)
von Jörg Ziercke, Präsident des Bundeskriminalamts,
anlässlich der Anhörung vor dem Rechtsausschuss des Bundestages
am 17. Mai 2006

Einleitung

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 16/813) soll der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt in Fällen erhalten, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Für die Schaffung einer solchen Bundeszuständigkeit sprechen folgende Gründe:

Ausgangslage und Handlungsbedarf

Der internationale Terrorismus ist mit seinen aktuellen Ausprägungen und Dimensionen zu einer zentralen Bedrohung für Staat und Bevölkerung geworden. Dieser Gefahr zu begegnen, ist eine gesamtstaatliche Herausforderung. Bund und Länder müssen auf diese Herausforderung gemeinsam reagieren und ihre jeweiligen Kräfte optimal zum Einsatz bringen.

Die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus ist typischerweise transnational. Informationen über eine Bedrohung für Deutschland fallen in der Regel im Ausland an. Um zu entscheiden, ob in einer solchen Situation



Gefahrenabwehrmaßnahmen notwendig sind, müssen diese aus dem Ausland übermittelten Informationen regelmäßig weiter angereichert und bewertet werden; sie müssen mit ausländischen Stellen kontinuierlich rückgekoppelt und damit insgesamt in einem ständigen Prozess grenzüberschreitender polizeilicher Zusammenarbeit bearbeitet werden.

Der zur Verhütung oder Verfolgung von Straftaten erforderliche Dienstverkehr der Polizeien des Bundes und der Länder mit den Polizei- und Justizbehörden sowie sonstigen insoweit zuständigen öffentlichen Stellen anderer Staaten obliegt grundsätzlich dem Bundeskriminalamt (§ 3 Abs. 2 BKAG). Als Nationales Zentralbüro von Interpol, nationale Verbindungsstelle von Europol, als nationale Eingangsstelle im Rahmen des Schengen-Verbundes und als Mitglied der Police Working Group on Terrorism ist das Bundeskriminalamt erste Anlaufstelle ausländischer Staaten.

Derzeit hat das Bundeskriminalamt nicht die Möglichkeit, selbst Maßnahmen zu ergreifen, um einen Gefahrenhinweis aus dem Ausland im Bereich des internationalen Terrorismus abzuklären und eventuell erforderliche Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Es ist im Bereich der Gefahrenabwehr auf seine Zentralstellenbefugnisse beschränkt, die es ihm lediglich erlauben, Informationen mittels sogenannter "Büroabklärungen" zu erheben oder Daten entgegenzunehmen und auszuwerten, die ihm auf freiwilliger Basis angeboten werden. Das Bundeskriminalamt muss sich deshalb an die Länder wenden und um eine Übernahme bitten, die ihrerseits für die weitere Anreicherung in Bezug auf das Ausland auf das Bundeskriminalamt zurückgreifen.

Bestätigt sich im Rahmen der Überprüfung ein strafprozessualer Anfangsverdacht, so übernimmt das Bundeskriminalamt (unter den Voraussetzungen des § 4 BKAG) die



weiteren Ermittlungen. Durch den häufigen Wechsel der polizeilichen Federführung besteht die Gefahr von Informations- und Zeitverlusten. Dieses strukturelle Defizit dürfen wir uns im Bereich des internationalen Terrorismus nicht leisten.

Das Bundeskriminalamt muss deshalb die Möglichkeit haben, entsprechenden Hinweisen, die bei ihm eingehen, nachzugehen, weitere Informationen zu erheben und gegebenenfalls selbst weitere Maßnahmen zur konkreten Abwehr terroristischer Anschläge zu treffen. Die internationale Nähe des Bundeskriminalamts ist in diesen Fällen für die Sachverhaltsaufklärung und Gefahrenabwehr aus polizeifachlicher Sicht von ebenso großem Vorteil wie die unmittelbaren der lokalen Polizeibehörden bei Vor-Ort-Hinweisen. Wir müssen in der Lage sein, diese polizeifachlichen Vorteile, die ein schnellstmögliches Handeln sicherstellen, auch dort zu nutzen, wo die drohenden Schäden am größten sind. Denn gerade im Bereich des internationalen Terrorismus gilt der allgemeine gefahrenabwehrrechtliche Grundsatz: Je größer der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts – und desto größer die Notwendigkeit, schnell zu handeln.

Die Möglichkeit, dass das Bundeskriminalamt gefahrenaufklärende und -abwehrende Maßnahmen treffen kann, muss in folgenden Fallkonstellationen gegeben sein: Zum einen, wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, zum anderen, wenn die Zuständigkeit einer Landesbehörde nicht erkennbar ist. Darüber hinaus muss das Bundeskriminalamt die Länder auf der Grundlage eigener Befugnisnormen unterstützen können, wenn diese darum ersuchen.

Während im ersten Fall erst Abstimmungsmaßnahmen zwischen mehreren betroffenen Ländern erfolgen müssen, bevor die erforderlichen Maßnahmen ergriffen



werden, ist im zweiten Fall eine Gefahrenabwehr mangels räumlicher Anknüpfungspunkte für die Zuständigkeit eines Landes überhaupt nicht gewährleistet.

In solchen Konstellationen muss das Bundeskriminalamt selbst Maßnahmen zur Aufklärung eines Gefahrenverdachts und zur Abwehr konkreter Straftaten des internationalen Terrorismus ergreifen können. Der Wechsel von Zuständigkeiten und die damit verbundenen notwendigen Abstimmungen bedeuten zwangsläufig Zeitverluste, die zu verlängerten Reaktionszeiten führen und zudem die Gefahr von Informationsverlusten bergen. Sie erschweren damit eine schnellstmögliche und erfolgreiche Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

Das Bundeskriminalamt sollte daher in solchen Fällen, in denen es als erstes mit einem entsprechenden Sachverhalt konfrontiert wird, ohne Zeitverzug alle weiteren erforderlichen Maßnahmen zur Abklärung des Hinweises und gegebenenfalls zur Abwehr konkreter Anschläge sowie der Verfolgung dieser Straftaten treffen können.

Dabei ist klarzustellen, dass nicht daran gedacht ist, dem Bundeskriminalamt eine Zuständigkeit automatisch in allen Fällen zu übertragen, in denen ein länderübergreifender terroristischer Bezug festgestellt wird. Vielmehr beschränkt sich die Regelung auf Fälle des internationalen Terrorismus, wie er in der Gesetzesbegründung einschränkend interpretiert wird (vgl. S. 12). Auf Deutschland begrenzte terroristische Phänomene nimmt die Gesetzesbegründung ausdrücklich aus. Zudem wird die Aufgabenwahrnehmung dem Bundeskriminalamt in den genannten Fallgruppen nicht ausschließlich zugewiesen. Wie die Gesetzesbegründung klarstellt, geht es nur um die mögliche Aufgabenwahrnehmung des Bundeskriminalamtes, wie sich aus dem Zusatz „durch das Bundeskriminalamt“ ergibt. Die neue Kompetenz lässt damit die



Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Gefahrenabwehr unberührt. Auch berührt ihre Inanspruchnahme die Zuständigkeit von Landespolizeibehörden auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr nicht.

Das Zusammenwirken zwischen Bundeskriminalamt und den anderen Polizeibehörden des Bundes sowie den Länderpolizeien ist einfachgesetzlich zu regeln. Diese einfachgesetzlichen Regeln werden durch die notwendige Zustimmung des Bundesrates einvernehmlich mit den Ländern festgelegt. Aus Sicht des Bundeskriminalamts wären hierbei auch Regelungen denkbar, die die mögliche Aufgabenwahrnehmung des Bundeskriminalamts in Fällen länderübergreifender Gefahr auf die Fälle begrenzt, in denen nicht bereits erste Maßnahmen der Gefahrenabwehr durch eine andere Polizeibehörde getroffen worden sind. So könnte die polizeifachliche Kontinuität der Aufgabenwahrnehmung in den Fällen, in denen das Bundeskriminalamt die Ersthinweise erhält, ebenso sichergestellt werden wie in Fällen, in denen die Hinweise vor Ort an die Polizeibehörden weitergegeben werden und die Landespolizeien neben der nach § 13 BKAG erforderlichen Unterrichtung des Bundeskriminalamts als Zentralstelle sogleich die notwendigen Vor-Ort-Maßnahmen treffen können.

Eine solche Befugnisserweiterung für das Bundeskriminalamt entspräche auch landesgesetzlichen Regelungen wie etwa in Brandenburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen, in denen den Landeskriminalämtern komplementär zur Strafverfolgung ebenfalls die Aufgabe der Gefahrenabwehr übertragen wurde. Es ist sogar möglich, dass das zuständige Landeskriminalamt als gemeinsam vorgesetzte Fachaufsichtsbehörde die zuständige Dienststelle bestimmt in den Fällen, in denen eine Aufgabe die Bezirke mehrerer Polizeibehörden berührt und zweckmäßig nur einheitlich wahrgenommen werden kann (vgl. § 100 Abs. 4 Nds SOG).



Das Bundeskriminalamt geht davon aus, dass die betreffenden Lagen, sobald sich unter Einzelaspekten örtliche Bezüge ergeben, in bewährter guter Zusammenarbeit mit den Länderpolizeien bewältigt werden. Dabei wird es vorkommen, dass das Bundeskriminalamt auf Unterstützung durch die Länder im Wege der Amtshilfe angewiesen ist, wie es unter den Polizeibehörden aufgrund der bestehenden Rechtslage allgemein üblich ist. Diese Form der Zusammenarbeit hat sich in der Vergangenheit stets bewährt. Verpflichtende Weisungsrechte sind hierfür aus Sicht des Bundeskriminalamts nicht erforderlich.

Ziel ist deshalb auch nicht die Schaffung einer neuen „Superpolizeibehörde“. Stattdessen geht es um eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bundeskriminalamt und den Länderpolizeien im eng begrenzten Feld des internationalen Terrorismus.

Rechte der Länder bleiben weitgehend unangetastet

Grundsätzlich gilt: Gefahrenermittlungen und Gefahrenabwehrmaßnahmen wären auch nach der geplanten Neuregelung vorrangig auf örtlicher Ebene verankert – insbesondere wegen der dort vorhandenen Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten und der damit verbundenen Zugänge. Sie müssen aber auch in einer Hand liegen, wenn es um nationale und internationale Komponenten von Gefahrenlagen und Gefährdungssachverhalten geht. Deshalb ist es erforderlich, dass bestimmte Aufgaben zentral durch das Bundeskriminalamt wahrgenommen werden können.

Bestehende Kompetenzen der Bundesländer finden selbstverständlich auch weiterhin angemessene Berücksichtigung:



Die geplante Änderung betrifft nur Fälle des internationalen Terrorismus, also die Verhütung künftiger und unmittelbar bevorstehender terroristischer Straftaten mit internationalem Bezug. Die Möglichkeit des Bundeskriminalamts, gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen zu treffen, beschränkt sich auf Sachverhalte, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

Es wird auch keine Parallelzuständigkeit zwischen Bund und Ländern geschaffen. Vielmehr bieten sich bewährte Vorbilder für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung an. Ein Beispiel hierfür ist die Übernahme von Ermittlungsverfahren durch den Generalbundesanwalt im Bereich der Strafverfolgung. Übertragen auf die hier in Rede stehende Materie hieße dies: Erst wenn das Bundeskriminalamt die Übernahme des Sachverhalts in der dort vorgesehenen Form und gegenüber den Länder- bzw. Bundesbehörden ausdrücklich erklärt hat, ist es zuständig. Darüber hinaus würde es wie bisher bei der grundsätzlichen Länderzuständigkeit bleiben.

Schluss

Angesichts der erheblichen Bedrohung, die vom internationalen Terrorismus ausgeht, müssen wir jede Möglichkeit zur Optimierung der Gefahrenabwehr nutzen. Es gilt insbesondere sicherzustellen, dass notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen ohne Zeitverzug und unter ständiger Einbeziehung der aktuellen Informationen – insbesondere auch aus dem Ausland – vorgenommen werden.



Gleichzeitig sollten wir bereits bei Gefahrenabwehrmaßnahmen mögliche Auswirkungen auf die spätere Strafverfolgung berücksichtigen. Das Bundeskriminalamt bietet die Gewähr dafür, dass beide Aspekte optimal berücksichtigt und den Gefahren des internationalen Terrorismus effektiv begegnet werden kann.