

Dr. Wolfgang Weber
Präsident des
Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz
München

Stellungnahme in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 06.11.2006 zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder, zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes sowie zu mehreren Anträgen von Abgeordneten und Fraktionen mit Bezug zu dieser Thematik.

1. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) vom 16.10.2006 BT-Drucksache 16/2950

- 1.1 Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung einer seit langer Zeit aufgestellten sicherheitspolitischen Forderung zur Stärkung und Verbesserung der Zusammenarbeit der verschiedenen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Sicherheitsbehörden mit dem Ziel einer noch effektiveren Bekämpfung des Internationalen Terrorismus. Zwar bestehen elektronische Vernetzungen zwischen den Polizeibehörden einerseits und zwischen den Verfassungsschutzbehörden andererseits, jedoch erfolgt der Datenaustausch zwischen Verfassungsschutz und Polizei bisher nicht online. Insbesondere ist derzeit für die einzelne Sicherheitsbehörde, ob Landesamt für Verfassungsschutz, Landeskriminalamt oder Bundesnachrichtendienst nicht ad hoc feststellbar, welche andere Sicherheitsbehörde in Deutschland möglicherweise Erkenntnisse zu einer Person oder einer Sache hat, die in das Blickfeld der anfragenden Behörden gelangt ist. Dem Ziel, eine solche Feststellung zu ermöglichen, entspricht der Gesetzentwurf insbesondere in Art. 1 zur Antiterrordatei. Der Gesetzentwurf ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Er enthält jedoch aus der Sicht der Praxis Problemfelder, auf die im Folgenden einzugehen sein wird.
- 1.2 Nachdem in den Gesetzentwurf bei den sog. erweiterten Grunddaten (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 b) nun auch die Religionszugehörigkeit, jedenfalls soweit diese im Einzelfall zur Aufklärung oder Bekämpfung des internationalen Terrorismus relevant ist, zu speichern ist und auch zusammenfassende

Bemerkungen und ergänzende Hinweise und Bewertungen möglich sind, deckt der zu speichernde Datenkatalog die wichtigsten Erkenntnisse zu einer abzufragenden Person und zur Beurteilung ihrer Gefährlichkeit grundsätzlich ab. Diese Regelung ist deshalb aus Sicht der Praxis ein akzeptabler Kompromiss zwischen den in der politischen Diskussion erörterten Varianten einer Volltextdatei und einer reinen Indexdatei, mit der nur entsprechende Aktenzeichen auffindbar gewesen wären und die die Effizienz einer solchen Datei gerade auch in zeitlicher Hinsicht erheblich in Frage gestellt hätte.

Zu praktischen Problemen erheblicher Art führt dagegen die Zweistufigkeit der Datei in Verbindung mit der Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 3 und 4, wonach die zu einer Person gespeicherten erweiterten Grunddaten der anfragenden Behörde erst freigegeben werden dürfen, wenn die eingebende Behörde dies im Einzelfall auf Ersuchen gewährt. Dies und die Tatsache, dass dann jeweils zu prüfen ist, ob die ersuchende Behörde nach den geltenden Übermittlungsvorschriften auch berechtigt ist, die Daten zu erhalten, führt zu einer erheblichen Erschwernis und Verzögerung der Abfragen sowie einer personellen Belastung der beteiligten Behörden. Die Möglichkeit der Eilabfrage nach § 5 Abs. 2 und damit verbunden der unmittelbare Zugriff auf die erweiterten Grunddaten beseitigt diese Erschwernisse nur teilweise. Auch hier ist in der Konsequenz logischerweise eine nachträgliche Zustimmung der eingebenden Behörde zur im Eilfall vorgenommenen Abfrage der erweiterten Grunddaten nötig. Da über solche Eilabfragen der Behördenleiter oder ein von ihm besonders beauftragter Beamter des höheren Dienstes zu entscheiden hat, ist auch dies mit umfangreichen personellen Planungen verbunden. Der Genehmigungs- und Entscheidungsvorbehalt über die Gewährung des Zugriffs auf die erweiterten Grunddaten macht einen Jour-Dienst oder eine Rufbereitschaft bei allen beteiligten Behörden außerhalb der üblichen Dienstzeiten notwendig, was die angespannte Personallage, insbesondere kleinerer Verfassungsschutzbehörden, durchaus erheblich zusätzlich belasten wird. Die Zweiteilung der nach § 3 zu speichernden Daten in Grunddaten und erweiterte Grunddaten mit dem Vorbehalt einer gesonderten Entscheidung über den Zugriff auf die erweiterten Grunddaten erscheint dagegen auch unter datenschutzrechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich. Bei den Personen, zu denen die erweiterten Grunddaten zu speichern sind, handelt es sich immerhin um Personen die einer terroristischen Vereinigung angehören oder diese unterstützen oder zumindest Gewalt als Mittel zur Durchsetzung unterstützen und befürworten und Kontaktpersonen die von der Ausübung, Unterstützung oder Vorbereitung rechtswidriger Gewalttaten Kenntnis haben. Bei einem derartigen Personenkreis wäre es sinnvoll und die Informationsgewinnung beschleunigend, die in § 3 Abs. 1

Nr. 1b genannten erweiterten Grunddaten unmittelbar mit Abruf der identifizierenden Grunddaten zu erhalten.

- 1.3 Die Möglichkeiten der beschränkten und verdeckten Speicherungen in der sog. Anti-Terror-Datei sind gerade aus Sicht der Nachrichtendienste ausdrücklich zu begrüßen. Sie ermöglichen die Sicherstellung des Quellenschutzes. Das Benachrichtigungsverfahren nach § 4 Abs. 2 stellt sicher, dass der Zweck des Gesetzes, nämlich die Vermeidung von Erkenntnislücken zur Abwehr einer erheblichen Sicherheitsgefahr, dennoch erreicht werden kann.
- 1.4 Die Regelung der Art. 2 – 4 des Entwurfs eines „Gemeinsame-Dateien-Gesetzes“ beinhalten die Errichtung von sog. projektbezogenen gemeinsamen Dateien der Nachrichtendienste und der Polizei. Sie dienen damit der projektbezogenen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden über den Regelungsbereich des Antiterrordateigesetzes hinaus mit dem Ziel einer gemeinsamen Auswertung von Erkenntnissen zu Bestrebungen z.B. des gewaltorientierten politischen Extremismus. Die Regelungen, die im Bundesverfassungsschutzgesetz, im Gesetz über den Bundesnachrichtendienst und im Bundeskriminalamtgesetz eingefügt werden sollen, dienen somit nicht der generellen Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten sondern sind ausschließlich auf einzelne Projekte bezogen. Die in den einzelnen Gesetzen vorgesehene Befristung auf höchstens zwei Jahre mit der Möglichkeit der zweimaligen Verlängerung um jeweils ein Jahr ist aus diesem Grund zwar grundsätzlich nachvollziehbar. Da es allerdings denkbar ist, dass ein gemeinsames Projekt innerhalb von vier Jahren nicht abschlossen werden kann, sollte geprüft werden, ob die Regelungen nicht weitere Verlängerungen unter bestimmten Voraussetzungen erlauben sollten.

2. Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ergänzung der Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz) vom 12.10.2006 BT - Drucksache 16/2921

- 2.1 Der Gesetzentwurf dient der Fortschreibung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 09. Januar 2002 und wird bei seiner Realisierung die Arbeit der Verfassungsschutzbehörden zumindest erleichtern. Während nach der bisherigen Rechtslage im § 8 Abs. 5 bis 9 Auskünfte bei Postdienstleistern, Telekommunikationsdienstleistern, Finanzdienstleistern und Luftfahrtgesellschaften über die Nutzung ihrer Dienste durch bestimmte Personen nur nach den Verfahrensregeln des

Art.-10-Gesetzes erhoben werden durften, Auskünfte bei Post- und Telekommunikationsdienstleistern darüber hinaus auch nur nach den materiellen Regeln des G 10, sieht der Entwurf des neuen § 8a des Bundesverfassungsschutzgesetzes nun eine differenzierte Regelung vor. Eine Vorlage an die G 10-Kommission zur Prüfung der entsprechenden Anordnung des Bundesministeriums des Innern ist in Zukunft nur noch bei Auskünften über Postdienstleistungen, Telekommunikationsdienstleistungen und Teledienstleistungen erforderlich. Die Anordnung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen und Kreditinstituten bedarf dagegen keiner Vorlage an die G 10 Kommission. Die Anordnung von Auskünften bei den Luftverkehrsunternehmen trifft sogar das Bundesamt für Verfassungsschutz künftig selbst. Die parlamentarische Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium bleibt davon unberührt. Damit ist zumindest eine Erleichterung im Verfahren bei den Auskünften bei Luftfahrtunternehmen und Kreditinstituten gegeben. Auch die höhere materielle Schwelle für die Anordnung von Auskünften bei Post- und Telekommunikationsdienstleistern entsprechend dem G 10 entfällt künftig. Nicht unproblematisch ist jedoch, dass der Entwurf wie auch das bisherige Gesetz von einer ausdrücklichen Verpflichtung zur Auskunftserteilung durch die ersuchten Institute absieht. Die Begründung hierfür, dass nach dem Evaluationsbericht insoweit bisher keine Probleme aufgetreten sind, ist kurzsichtig und nicht zukunftsorientiert.

2.2 Zu begrüßen ist auch, dass die im künftigen § 8a vorgesehenen Auskunftsrechte entgegen der bisherigen Regelung nicht nur zur Aufklärung sog. ausländerextremistischer Gefahr und geheimdienstlicher Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 – 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genutzt werden dürfen, sondern auch zur Aufklärung des Inlandsextremismus nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes, sofern dieser gewaltorientiert ist oder durch volksverhetzende Propaganda die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt fördert. Damit können diese Instrumente insbesondere auch zur Aufklärung des volksverhetzenden gewaltorientierten Rechtsextremismus eingesetzt werden.

2.3 Auch die in § 17 Abs. 3 vorgesehene Befugnis des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des MAD und des BND Ausschreibungen im Schengener Informationssystem zur Aufenthaltsfeststellung veranlassen zu können, ist zu begrüßen. Entsprechende Regelungen für die Landesverfassungsschutzbehörden wären wünschenswert.

- 2.4 Eine besondere Erleichterung der Arbeit der Verfassungsschutzbehörden, auch der Landesverfassungsschutzbehörden, ist die Ermöglichung der Online-Abfrage im Kraftfahrtbundesamt durch Art. 9 des Gesetzes. Den Verfassungsschutzbehörden war bisher nur eine telefonische oder schriftliche Halterabfrage beim Kraftfahrtbundesamt gestattet, was aber außerhalb der regulären Dienstzeiten beim Kraftfahrtbundesamt nicht möglich war.

3. Zur Thematik des Trennungsgebots und entsprechender Anträge

Das sog. Trennungsgebot steht der informationellen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten in keiner Weise entgegen. Deshalb tangiert auch das Gemeinsame-Dateien-Gesetz dieses Trennungsgebot nicht. Es hat im übrigen keinen Verfassungsrang wie vielfach behauptet wird, sondern beruht auf einem ursprünglichen Vorbehalt der Alliierten Gouverneure im sog. „Polizeibrief“, vom 14.04.1949 in dem der Bundesregierung „eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten“ gestattet wurde, jedoch verfügt wurde, diese solle „keine Polizeibefugnisse haben“. Obwohl die Alliierten Vorbehalte seit der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland kein geltendes Recht mehr sind, ist dieses Trennungsgebot im so definierten Sinn seit 1949 gute Tradition in der Rechtsetzung des Rechtes der Nachrichtendienste zunächst in Westdeutschland, seit 1990 in ganz Deutschland. Es verbietet den Nachrichtendiensten lediglich die Ausübung exekutiver Zwangsbefugnisse, die üblicherweise der Polizei zustehen, gerade vor dem Hintergrund der Gestapo-Erfahrungen im sog. 3. Reich. Das Trennungsgebot ist deshalb in § 8 Abs. 3 des Bundesverfassungsschutzgesetzes und in ähnlicher Weise in den Landesverfassungsschutzgesetzen manifestiert, wonach polizeiliche Befugnisse oder Weisungsrechte dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zustehen. Darüber hinaus haben die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder zur Sicherung des Trennungsgebots festgelegt, dass die Verfassungsschutzbehörden polizeilichen Dienststellen nicht angegliedert werden dürfen (vgl. § 2 Abs. 1 BVerfSchG). Das Trennungsgebot steht deshalb auch der teilweisen Parallelität der Aufgabenfelder von Polizei und Nachrichtendiensten nicht entgegen. Mit Selbstverständlichkeit ging der Gesetzgeber davon aus, dass z.B. die Spionageabwehr Aufgabe sowohl der Polizei als auch des Verfassungsschutzes ist, und dass die Terrorismusbekämpfung sowie die Bekämpfung des gewaltorientierten Extremismus sowohl Aufgabe der Polizei als auch des Verfassungsschutzes ist. Die Bekämpfung des Terrorismus der RAF in der Vergangenheit, die Bekämpfung des volksverhetzenden und gewaltorientierten Rechtsextremismus in der Gegenwart sind Beispiele für die Parallelität der

Aufgaben, die im Rahmen der jeweiligen gesetzlichen Befugnisse erledigt werden müssen. Der Informationsaustausch ist hierfür zwingende Notwendigkeit. Nachrichtendienste, die ihre Informationen für sich behalten müssten, wenn es darum geht, konkrete Gefahr für Leib und Leben, Staat und Gesellschaft abzuwenden, wären überflüssig. Die Verfassungsschutzgesetze und die Polizeigesetze lassen deshalb selbstverständlich eine gegenseitige Informationsübermittlung zu bzw. fordern diese. Nichts anderes geschieht mit Hilfe und im Rahmen der zu schaffenden neuen gemeinsamen Dateien. Sie dienen der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus und ermöglichen den an diesem Kampf beteiligten Behörden die Feststellung, welchen anderen, mit dieser Aufgabe betrauten Behörden welche Erkenntnisse zu einer relevant gewordenen Person oder Organisation, Einrichtung oder Sache vorliegen. Sie können die wesentlichen Daten zu dieser Person oder Organisation, Einrichtung oder Sache online abfragen, um effizient ihre eigene Aufgabe mit ihren eigenen Befugnissen zu erfüllen.

Der seinerzeitige Generalbundesanwalt Kay Nehm ist im übrigen in seinem Aufsatz „Das nachrichtendienstliche Trennungsgebot in der neuen Sicherheitsarchitektur“ (NJW 2004 Seite 3298) mit ausführlicherer Begründung als dies hier möglich ist zu dem Ergebnis gekommen, dass das Trennungsgebot mit der Wiedererlangung der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland seine unmittelbare verfassungsrechtliche Bedeutung verloren habe und auch der Einrichtung weder eines Gemeinsamen Lage- und Analysezentrum noch der Schaffung einer gemeinsamen Datei entgegen stehe.