

Anhörung des Bundestagsinnenausschusses am 6. November 2006 zu den Bundestagsdrucksachen 16/2950, 16/2921, 16/2071, 16/2624, 16/2081, 16/2072 und 16/2671

Vorbemerkung

Voranschicken möchte ich, dass ich meine nachfolgende Stellungnahme entsprechend der Einladung als unabhängige Sachverständige und nicht als Vertreterin des Landes Berlin abgebe.

Die Anhörung betrifft mit ihrer Vielzahl unterschiedlicher Themenstellungen die zentrale Frage der verfassungsgemäß ausgestalteten Intensivierung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland. Zunächst gehe ich auf die Antiterrordatei (im folgenden ATD), dann auf das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz ein. Die Fragen, die sich mit Befristung und Evaluation befassen, werden im letzten Teil gesondert behandelt.

Auf die allgemein gern verwendete Einordnung von Neufassungen der „Sicherheitsgesetze“ in den historischen Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und folgende Anschläge soll hier verzichtet werden, denn auf der einen Seite ist die Brisanz der Lage allgemein bekannt und auf der anderen Seite sollen rechtsstaatliche Notwendigkeiten zum Schutz der Bevölkerung und verfassungsrechtliche Gebote und Grenzen in dem Kontext der beabsichtigten Gesetzgebungsvorhaben dargestellt werden.

1. Die Errichtung einer gemeinsamen Datei von Polizei und Nachrichtendiensten

Der Betrieb einer gemeinsamen Datei ist eine besondere Form der Datenübermittlung. Datenübermittlungen zwischen Polizei und Nachrichtendiensten sind jedoch keine Neuerungen,

sondern in allen Polizeigesetzen und Gesetzen der Nachrichtendienste und in der Praxis Realität. So enthält das Bundesverfassungsschutzgesetz Übermittlungsbefugnisse nach § 18 hinsichtlich der Informationsübermittlungen an die Verfassungsschutzbehörden und §§ 19 bzw. 20 durch die Verfassungsschutzbehörden an die Polizeibehörden. Diese Bestimmungen bestanden bereits vor dem Terrorismusbekämpfungsgesetz. Entsprechende Regelungen gibt es in allen Verfassungsschutzgesetzen der Länder.

Das Trennungsgebot verbietet in organisatorischer Hinsicht die Angliederung des Verfassungsschutzes an Polizeidienststellen, dem entspricht auf funktioneller Ebene, dass den Verfassungsschutzbehörden keine polizeilichen Befugnisse zustehen. Datenübermittlungen, auch in größerem Umfang, stellen keine Verletzung des Trennungsgebotes dar. Sie sind vielmehr dessen notwendige Folge. Die informationelle Zusammenarbeit wird durch das Trennungsgebot weder unterbunden noch begrenzt. Begrenzungen ergeben sich aus den allgemeinen datenschutzrechtlichen Grundsätzen und verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Im Zusammenhang mit der ATD wird oft angeführt, es würde um die Vernetzung von 38 Behörden gehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass zu einem großen Teil bereits Vernetzungen bestehen, diese sind aber informationeller Art. Die Verfassungsschutzbehörden sind über das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS) informationell miteinander verknüpft, die polizeilichen Dienststellen sind mit entsprechenden Datenverarbeitungssystemen wie Inpol miteinander verbunden. Im Grunde werden hier lediglich bestimmte Teilmengen bereits vorhandener Daten aus zwei bestehenden Verbunddateien in einer neuen Datei zusammengeführt, die einen strukturierten Informationsfluss durch entsprechende Kommunikation sicherstellen soll.

Unter diesem Gesichtspunkt halte ich unter strenger Beachtung der Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 ATDG-E in eng begrenztem Umfang auch die Teilnahme weiterer Polizeivollzugsbehörden für gerechtfertigt. In Anbetracht der hohen Sensibilität der Daten ist es allerdings unerlässlich, dass es nicht zu einer ausufernden Teilhabe örtlicher oder unterer

Polizeivollzugsbehörden oder Dienststellen kommt. Die aktuelle Gesetzesbegründung gibt m.E. die richtige Richtung für die restriktive Anwendung des § 1 Abs. 2 ATDG vor. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte darauf geachtet werden, dass es hier nicht zu einer Aufweichung kommt.

Bei der gemeinsamen Datei, die von ihrer Struktur her als Index vorhandener Fundstellen geführt wird, handelt es sich um eine organisatorisch geregelte Zusammenführung bereits vorhandener Informationen. Grundlage für Datenübermittlungen ist die Kenntnis der Tatsache, bei wem überhaupt angefragt werden muss, um eine Information, die bereits nach der gegenwärtigen Gesetzeslage übermittelt werden darf - teilweise sogar übermittelt werden muss (§§ 20, 21 BVerfSchG) - zu erhalten. Nichts anderes soll vom Zuschnitt her die gemeinsame ATD erreichen. Die Grunddaten in der ATD sollen gewährleisten, dass eine einwandfreie Identifikation erfolgen kann, die das Risiko von Fehlbewertungen so gering wie möglich hält.

Die erweiterten Grunddaten gehen über die Identifikation hinaus, dürften aber in der Regel erforderlich sein, wenn eine der Sicherheitsbehörden sich im Rahmen der Terrorismusbekämpfung mit einer der Personen befasst.

Zwei Datenfelder möchte ich hervorheben:

Zum Freitextfeld: Bei derartigen Eingaben besteht immer die Gefahr der Missverständlichkeit durch notwendige Verkürzungen von Sachverhalten und durch Verwendung nicht oder eindeutig definierter Begriffe, zumal bei Anschluss verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten und Rechtsgrundlagen gearbeitet wird. Deshalb befürworte ich strikere, für alle beteiligten Behörden, eindeutig definiertere Datenfelder – ggf. mit der Möglichkeit der Erweiterung.

Das Freitextfeld ermöglicht – es besteht keine Eingabeverpflichtung – die Eingabe von Informationen, die zur Ersteinschätzung erforderlich sein können, für die aber wegen der begrenzten strukturierten Datenfelder sonst keine Eingabemöglichkeit besteht. Wenn man

daran festhält, sollte sich der eingegebene Text aus den o.g. Gründen nur auf kurze eindeutige Informationen beschränken, die für eine Ersteinschätzung der Person unabdingbar sind.

Zur „Religionszugehörigkeit“: Ob dieses Merkmal bei der Bekämpfung des transnationalen islamistischen Terrorismus, dessen Akteure überwiegend dem sunnitischen Islam angehören, weiterführend ist, möchte ich ausdrücklich dahingestellt lassen.

Nicht nur im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot wäre es wünschenswert, wenn dem Gesetzestext selbst zu entnehmen wäre, ob sich die Datei auf den transnationalen islamistischen Terrorismus beschränken soll oder ob auch weitere, nämlich die regional terroristisch aktiven Gruppierungen erfasst werden sollen. Von den Anhängern der PKK, ETA, Hizbollah oder HAMAS geht nach der aktuellen Gefährdungseinschätzung keine Gefahr für terroristische Anschläge in Deutschland aus.

Da der Gesetzentwurf eine zwingende Datenspeicherungspflicht vorsieht, sollte ferner der Umfang der Speicherungen eindeutig sein. Dies ist aus meiner Sicht ein Aspekt, der unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit Berücksichtigung finden sollte, um sowohl dem Normanwender als auch dem betroffenen Bürger Klarheit darüber zu verschaffen, was aus welchem Grund in einer Datei gespeichert werden muss.

Ungeachtet der vom Bundesverfassungsgericht geforderten spezifischen Definition zum Begriff der „Kontaktperson“ (1 BvR 668/04 vom 27. Juli 2005 zum Nds. Polizeigesetz, Rn 130 ff) ist darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsschutzgesetze der Länder diesen Begriff nicht kennen. Lediglich im Gesetz zu Art. 10 GG findet eine Konkretisierung dazu statt, was als Kommunikationskontakt ausreicht, aber auch gefordert wird, um andere Personen als den eigentlichen Verdächtigen mit in eine G10-Beschränkungsmaßnahme aufzunehmen. Das Gesetz fordert, dass auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass eine Person für

den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennimmt oder weitergibt.

Nun lassen sich Kontakte nicht nur über die Informationsweitergabe definieren. Unter dem Gesichtspunkten des Datenschutzes, der Anwenderfreundlichkeit und nicht zuletzt der Verfassungsmäßigkeit der Norm halte ich daher die Empfehlung der Ausschüsse des Bundesrates zur Konkretisierung der zuzuspeichernden Kontaktpersonen nach § 2 Satz 1 Nr.3 ATDG-E für richtig. Mit der empfohlenen Änderung wird anwenderfreundlich im Gesetz klargestellt, dass mehr als ein flüchtiger oder zufälliger Kontakt für die Einstufung als Kontaktperson nötig ist. Eine Ungenauigkeit an dieser Stelle würde aus fachlicher Sicht auch die Gefahr der Verwässerung der Datei mit sich bringen.

Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass viele Daten auch viel Terrorismus verhindern. Das ATDG folgt in seinem Ansatz dem Prinzip, dass nur durch eine geordnete Strukturierung eine Auffindbarkeit, Sortierbarkeit und Zuordenbarkeit von Informationen sichergestellt werden kann, um so eine effektive informationelle Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zu gewährleisten. Eine Klarstellung der Begrifflichkeiten ist deshalb unabdingbar notwendig.

2. Die Regelungen des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes

Mit dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz werden dem Grunde nach die bisherigen Instrumente des Verfassungsschutzes zeitlich verlängert und durch strukturelle Veränderungen in zweierlei Hinsicht variiert. Einerseits werden für einzelne Befugnisse die Anwendungsvoraussetzungen reduziert (z.T. keine Beteiligung der G 10-Kommission mehr) und andererseits die Anwendungsmöglichkeiten einzelner Instrumente auch auf den gewaltbereiten Extremismus, also die Fallgruppe Nr. 1 des § 3 Abs. 1 BVerfSchG erstreckt.

Zu den Regelungen, die den Bundesnachrichtendienstes betreffen, äußere ich mich nicht, da ich mich auf die Sicht eines Inlandsnachrichtendienstes beschränken möchte.

Allerdings scheint es angemessen, darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Ermittlungstätigkeiten des Bundesnachrichtendienstes mit einer Verknüpfung zum Inland verbunden sein können, denn der BND ist ein deutscher Nachrichtendienst und hat deshalb selbstverständlich Bezüge in seiner Tätigkeit im Inland. Entsprechende Erhebungsmöglichkeiten stehen nicht im Widerspruch zu seiner Aufgabenzuweisung und würden zu einem Effizienzgewinn führen.

Die in dem Terrorismusbekämpfungsgesetz zur Verfügung gestellten Instrumentarien zur Anfrage bei verschiedenen Unternehmen werden im Land Berlin nach Umsetzung durch eine Novellierung des Landesverfassungsschutzgesetzes seit dem Jahre 2003 angewandt. Die Zahl der Anfragen ist relativ gering, wobei ich an dieser Stelle darauf hinweisen möchte, dass der relativ geringe Ansatz keineswegs bedeutet, dass die Instrumentarien nicht erforderlich sind. Die aus dem Evaluationsbericht ableitbare Tatsache, dass von den Instrumentarien nicht in großem Umfang Gebrauch gemacht worden ist, belegt, dass einerseits hohe rechtstaatliche Hürden vor dem Einsatz der Mittel bestehen und andererseits das Instrumentarium nicht ausufernd zum Einsatz gebracht worden ist. Es ist aus meiner Sicht schon ein Zeichen für den verantwortungsvollen Umgang mit Instrumentarien, wenn man deren Einsatz genau abwägt und auf das unerlässliche Maß beschränkt.

Die Instrumentarien zur Finanzierungsaufklärung (Bankenanfrage), zum Luftverkehr (Anfrage bei Fluggesellschaften) und zu Telekommunikationsverbindungsdaten sind relevante Informationszugänge für die Beurteilung von Vorgehensweisen terroristischer, aber auch gewaltorientierter extremistischer Bestrebungen.

Bei der Rekrutierung und Radikalisierung islamistischer Gewalttäter spielen oft Personen eine wesentliche Rolle, die zum Hass gegen die westliche Wertegesellschaft aufstacheln und terroristische Anschläge und den sog. Märtyrertod verherrlichen. Zur Aufklärung der

Hintergründe und Personengeflechte, die Einbindung in oder Finanzierung durch islamistische Netzwerke sind diese Anfragemöglichkeiten erforderlich.

Zudem muss bereits während des Prozesses der Radikalisierung, der oft mit gewaltverherrlichenden Äußerungen einhergeht, die Möglichkeit bestehen, zu klären, ob z. B. Flüge nach Pakistan oder Verbindungsdaten zu terroristischen Netzwerken bestehen.

Natürlich hat vor der Entscheidung, ob derartige Anfragen erfolgen, stets eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit zu erfolgen.

Da die Anfragen von einer sehr unterschiedlichen Eingriffstiefe sind, ist es gerechtfertigt, differenzierende Anordnungsbefugnisse vorzusehen. Eine Befassung der G 10-Kommission sollte sich auf Eingriffe beschränken, die Eingriffen in die Telekommunikationsfreiheit entsprechen. Das ist bei Anfragen an Banken oder Luftfahrtunternehmen zu Kundendaten nicht der Fall.

3. Themenkomplex Evaluation und Befristung

Wesentlicher Bestandteil der Anträge zu den Gesetzentwürfen ATDG und TBEG ist die Frage der Befristung und Evaluation. Beide Komplexe können aus meiner Sicht gemeinsam behandelt werden, da sie untrennbar miteinander verbunden sind. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz hat eine Evaluation und Befristung vorgesehen. Ein Kritikpunkt ist, die Evaluation durch den BMI selbst sei keine hinreichend erfolversprechende und unparteiische; im Übrigen sei sie nicht hinreichend gewesen. Andererseits wird in der Diskussion gefordert, die Befristung und Evaluation sollten gänzlich beendet werden, die Gesetzentwürfe unbefristet erlassen werden.

Vorauszuschicken ist, dass die Evaluation eines Gesetzes ein durchaus probates Mittel zur Feststellung des Regelungsbedarfes auch für die Zukunft darstellt und nur effektiv funktionieren kann, wenn sie mit einer Befristung einhergeht. Wenn das Verstreichenlassen der vom Gesetzgeber gesetzten Evaluationsfristen zum außer Kraft treten des Gesetzes führt, muss die Beibehaltung der Regelungen gerechtfertigt und begründet werden. Es findet eine Beweislastumkehr zugunsten der Grundrechte statt. Insofern halte ich die im

Terrorismusbekämpfungsgesetz vorgesehenen Mechanismen für begrüßenswert. Auf der anderen Seite muss hervorgehoben werden, dass es zu der jederzeitigen Aufgabe der Exekutive und Legislative zählt, die Erforderlichkeit und damit die Verhältnismäßigkeit einer gesetzlichen Regelung immer wieder auf den Prüfstand zu stellen und ggf. Gesetze anzupassen, zu ändern oder gar gänzlich aufzuheben. In dem Zwiespalt der unterschiedlichen Betrachtungsweisen, hier Evaluation als permanente Aufgabe, dort als gesetzliche Sonderregelung, erscheint mir der vorgesehene, aus dem Terrorismusbekämpfungsgesetz stammende, mit einer Befristung kombinierte Weg der effizienteste zu sein.

Zu der Kritik, dass eine Evaluation durch die Bundesregierung selbst nicht hinreichend sei, ist darauf hinzuweisen, dass die Evaluation in einem Gesetzgebungsverfahren im Wesentlichen bei dem Parlament liegt. Die Bundesregierung erstattet einen Bericht über ihre Einschätzung zur Notwendigkeit der gesetzlichen Regelungen, wohingegen das Parlament selbst über den entsprechenden Gesetzesentwurf und über eine Verlängerung oder erneute Befristung entscheidet. Das Parlament verfügt über die hinreichenden Instrumentarien - bis hin zur Erhebung der nichtöffentlichen und geheimzuhaltenden Tatsachen über das Parlamentarische Kontrollgremium -, um die Evaluierung der entsprechenden Vorschriften bis in eine aussagefähige Tiefe hin durchzuführen. Es ist an dieser Stelle zuzugeben, dass der Evaluationszeitraum bis zum Ende des Jahres 2004 sehr weit zurückliegend scheint. Allerdings war nur auf der Grundlage dieser Evaluation der Bundesregierung die Möglichkeit gegeben, eine gesetzgeberische Initiative zu starten, die neben einer administrativen Vorbereitung auch ein parlamentarisches Verfahren zeitlich einplanen muss.

Diesen Teil zusammenfassend gilt es also festzuhalten, dass ohne eine Beeinträchtigung der Aspekte der Inneren Sicherheit die Evaluierung ein durchaus probates und angemessenes Mittel der Feststellung der Erforderlichkeit von Grundrechtseingriffen darstellt und diese Evaluation in Händen des Parlaments mit einer Befristung auch in den hier zu behandelnden Entwürfen beibehalten werden sollte.

4. Zusammenfassung

Unter dem Gesichtspunkt der Vielzahl der zur Erörterung stehenden Aspekte sind nur einige wenige von mir dargestellt und kommentiert worden. Insofern mag eine Erörterung weiterer die Abgeordneten interessierender Fragen auch im Rahmen der Erörterung der Anhörung erfolgen.

Berlin, im November 2006

Claudia Schmid