

Deutscher Bundestag
5. Untersuchungsausschuss
der 18. Wahlperiode
Ausschussdrucksache
19(25)238

**Sachverständigengutachten im 1. Untersuchungsausschuss der 19.
Wahlperiode**

Anhörung „Föderale Sicherheitsarchitektur“
Am 17. Mai 2018,
Deutscher Bundestag, Paul-Löbe-Haus-Berlin

Jürgen Maurer
Vizepräsident beim BKA a.D.

Eppstein, 4. Mai 2018

Föderale Sicherheitsarchitektur

Vorbemerkung

Eine wirksame und erfolgreiche Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zur Herstellung und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist nur im Rahmen einer an der Verfassung und den Gesetzen eines Staates orientierten und entsprechend entwickelten Sicherheitsarchitektur möglich.

Die arbeitsteilig zu organisierende Zusammenarbeit und insbesondere der zeitnahe und umfängliche Austausch von relevanten Informationen zwischen allen Sicherheits- und sicherheitsrelevanten anderen Behörden stellen dabei die zentrale Herausforderung für eine jedwede Sicherheitsarchitektur dar. Dies gilt sowohl für zentralistische und umso mehr auch für dezentrale oder föderalistische Sicherheitsstrukturen.

Das Informationsmanagement ist mit einem sogenannten „Informationsdilemma“ - zuviel oder zuwenig Information, ungeordnete, unverbundene und unbewertete Daten – konfrontiert und muss bewältigt und gelöst werden. Entsprechende aufbau- und ablauforganisatorische Lösungen¹ sind zu entwickeln. Das ist unter anderem deshalb von besonderer Bedeutung, da Informationsdefizite oder Informationsverluste zu unzureichenden Risikoeinschätzungen mit den entsprechenden sicherheitsrelevanten Problemlagen und Krisen führen können.

Bei der Betrachtung und Beurteilung von Sicherheitsarchitekturen wird häufig nicht ausreichend beachtet, dass die beteiligten Behörden und Mitarbeiter/-innen von Behörden unterschiedliche Binnenkulturen entwickelt haben und innerhalb dieser Binnenkulturen unterschiedlich sozialisiert sind. Diese Kulturen bestimmen unmittelbar Art und Weise der Aufgabenerledigung und beeinflussen auch Umfang, Zeitpunkt und Form des zwischenbehördlichen Informationsaustausches. Diese verhaltensbegründende Tatsache gilt sowohl im Verhältnis zwischen Behörden verschiedener Ressorts als auch zwischen unterschiedlichen Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden.

Entsprechende Verwerfungen sind zu erwarten und können bis zu Friktionen in Sachgebieten innerhalb einzelner Behörden reichen.

Die Organisation von Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden in einem föderalen Staatensystem muss diese Grundbedingungen berücksichtigen. Der Informationsaustausch zwischen den Handlungssubjekten muss generell geregelt werden und dabei muss jedoch auch entsprechenden Sensitivitätsgraden von Informationen Rechnung getragen werden: Nicht jeder behördliche Akteur braucht den jederzeitigen Zugriff auf alle verfügbaren Informationen, entsprechende Regelung von Zugriffsrechten und Austauschregularien ist zwingend erforderlich.

In komplexen Sicherheitsstrukturen – dazu zählt die föderale Struktur - ist eine Organisation des Informationsaustausches ohne die Einrichtung einer intelligenten Dateienstruktur und Dateienhierarchie mit entsprechend abgestuften Sicherheitserfordernissen und Zugriffsrechten nicht möglich.

Die fachlich und sachlich gebotene Mitwirkung an entsprechenden Daten- und

¹ Kompatible Aufbauorganisationen und abgestimmte/vereinbarte Prozess-Abläufe

Informationssystemen ist durch motivationale Gestaltung der Dateiensysteme und „Anreizsysteme“ zu fördern und deren Einhaltung durch Kontrollmaßnahmen und Protokollierung zu überprüfen.

Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei allen beteiligten Behörden und handelnden Personen das gleiche, hohe Maß an fachlicher Qualifikation, Expertise, Erfahrung und Einsicht in die sicherheitsrelevanten Handlungserfordernisse vorhanden ist.

Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass bestehende Sicherheitsstrukturen im Rahmen von in Ressorts getrennten Einheiten und Zuständigkeiten für die Bewältigung der Sicherheitsherausforderungen immer ausreichend sind.

National und international wird diesen Tatsachen in Ansätzen bereits seit Jahrzehnten durch die Einrichtung behördens- und ressortübergreifender Zentren Rechnung getragen. Insbesondere in den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich wurden frühzeitig derartige Zentren eingerichtet. Als ein Beispiel mag das EPIC² (El Paso Intelligence Center) genügen.

1. *Wie haben sich die Grundzüge der „föderalen Sicherheitsarchitektur“ insbesondere bezogen auf die Bekämpfung des internationalen (islamistischen) Terrorismus zwischen 2011 und 2017 entwickelt? Was unterscheidet Deutschland hinsichtlich der Grundzüge der Sicherheitsarchitektur beispielhaft von anderen westlichen Staaten?*

Im Unterschied zu anderen westlichen Staaten gilt in Deutschland das föderale Prinzip, das heißt, vor dem Hintergrund unserer Verfassung ist polizeiliche Sicherheitsarbeit in erster Linie Angelegenheit der Bundesländer³, wobei durch besondere Gesetze Ausnahmen von diesem Grundprinzip festgelegt wurden. Zentrale Bedeutung für die kriminalpolizeiliche Arbeit kommt dabei dem Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG) zu, in dem die sich aus dieser Aufteilung ergebenden erforderlichen Koordinations- und Zusammenarbeitserfordernisse geregelt werden. Die Fortentwicklung der gesetzlichen Regelungen und jahrzehntelange Erfahrung haben erwiesen, dass dieses scheinbar komplizierte System in vielerlei Hinsicht eher zentralistischen Lösungen ebenbürtig oder gar überlegen ist. Zum mindesten werden die negativen Folgen von starken Konkurrenzen zwischen starken zentralistischen Polizeibehörden, wie beispielsweise in Italien, Frankreich, Spanien oder den Vereinigten Staaten feststellbar, vermieden.

Entscheidende Impulse zur Veränderung der Sicherheitsstrukturen sowohl national als auch international sind seit den islamistischen Anschlägen in den 90er⁴ Jahren und insbesondere seit dem 11. September 2001 entwickelt worden. Auch bereits vor dem 11. September hatte es eine intensive internationale

² Seit über vierzig Jahren arbeiten unterschiedliche Bundes- und Landesbehörden in diesem US-amerikanischen Zentrum zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität arbeitstäglich zusammen.

³ Siehe auch: Art 30 GG: „Die Ausfüllung der staatlichen Befunisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“; und: Art 73 I Nr. 9a und 10 GG

⁴ 1993, erster Anschlag auf das World-Trade-Center in New York; 1998, Anschläge auf die US-Botschaften in Daressalam und Nairobi; 2000, Anschlag auf die USS-Cole

Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten gegeben. Die Analyse der islamistischen Anschläge hat jedoch ergeben, dass sehr schwerwiegende organisatorische und Handlungsdefizite vorgelegen hatten. So hatte eine zeitnahe und im erforderlichen Maße konkrete und ausreichende wechselseitige sowie ressortübergreifende Information im Vorfeld der Anschläge vom 11. September 2001 nicht stattgefunden.

In umfangreichen, auch kontroversen Erörterungen und Diskussion in den entsprechenden Gremien zwischen Bund- und Länderbehörden sowie zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden in den Jahren 2001 bis 2004 wurde Einvernehmen erzielt, dass die Zusammenarbeit in der bisherigen Form - ausschließliche Beschränkung auf polizeiliche Meldedienste und erste Zusammenarbeitsformen in Sonderkommissionen - eindeutig nicht mehr ausreichend waren.

In der Folge wurden zusätzlich zu den bestehenden Sicherheitsstrukturen im Jahr 2004 das GTAZ (Gemeinsames-Terror-Abwehr-Zentrum) zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus und 2011 das GETZ (Gemeinsames-Extremismus- und-Terrorismus-Zentrum) zur Bekämpfung von Rechtsterrorismus/ Linksterrorismus und -extremismus eingerichtet.

Entsprechende Zentren mit vergleichbarem, aber teilweise auch sehr unterschiedlichem Aufgabenzuschnitt wurden unter anderem auch in Spanien, England und den Vereinigten Staaten eingerichtet. Diese Zentren spiegeln jeweils die verfassungsmäßige, justizielle und politische Systematik des jeweiligen Landes wider.

Ausgangspunkt für das Zentrum in Spanien waren beispielsweise die nach den verheerenden Anschlägen von 2004 (Atocha)⁵ bekanntgewordenen Zusammenarbeitsdefizite zwischen Guardia Civil und Policia Nacional.

Eine Zusammenarbeit deutscher Stellen mit den ausländischen Zentren findet fallweise und anlassbezogen statt, keinesfalls jedoch in einem institutionellen engen Rahmen. Generell wird die internationale polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europol- und/oder Interpol Kooperation oder im Rahmen von direkten bilateralen Anlässen vollzogen. So ist durch § 3 BKAG⁶ normiert, dass das BKA als Nationales Zentralbüro (NZB) für die Internationale Polizeiorganisation Interpol (ICPO) fungiert und als zentrale Dienststelle im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem (SIS) für internationale Sach- und Personenfahndungsangelegenheiten wirkt.

Die internationale polizeiliche Kommunikation wurde insbesondere nach dem Jahr 2000 zusätzlich in der PWGT (Police Working Group on Terrorism) verstärkt durchgeführt. Der notwendigerweise vertrauliche Informationsaustausch wird dabei über ein kryptiertes Datensystem mit beschränkten Zugangspunkten organisiert abgewickelt. Derzeit wird an der

⁵ Am 11.4.2004 stachen bei insgesamt zehn Anschlägen mittels Bomben in Madrid 191 Menschen.

⁶ Mit Wirkung vom 25. Mai 2018 tritt das überarbeitete Bundeskriminalamtsgesetz – BKAG in Kraft; siehe BGBl I S. 1354, wenn erforderlich, werde ich auf die neuen Regelungen hinweisen.

Übertragung dieses Informationsverbundes und der gesicherten Information an Europol und dort unter Anwendung von SIENA⁷ gearbeitet.

Unabhängig von diesen Änderungen vollzieht sich die Zusammenarbeit weiterhin in den bewährten Gremienstrukturen der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung: Arbeitskreis II (Innere Sicherheit), AG-Kripo und Kommissionen OK (Organisierte Kriminalität) und Kommission ST (Staatschutz). Entsprechende Neuregelungen zu Datenzugriff auf Datensysteme bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus wurden in Bund und Ländern verfügt.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei den neuen behördlichen- und ressortübergreifenden Dateien RED (Rechts-Extremismus-Datei) und ATD (Anti-Terrorismus-Datei) zu.

2. *Welche Behörden zählen nach ihrer Aufgabenstellung in Bund und Ländern zu den „Sicherheits- und Ermittlungsbehörden“ (etwa Polizei, Zoll, Nachrichtendienste, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Justizvollzugsanstalten) und in welchem Verhältnis stehen sie zueinander?*

(a) Abgrenzung der Aufgabenbereiche insbesondere hinsichtlich der Behörden, die für die Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten des internationalen Terrorismus und die Abwehr von terroristischen Gefahren zuständig sind

Es bietet sich an, bei der Betrachtung der einzelnen und sehr unterschiedlichen Behörden diese drei unterschiedlichen Bereichen zuzuordnen: Prävention, Repression und Rechtsprechung/Strafvollzug.

Als Grundlage der Gefahrenvorsorge und zur Ermöglichung von Strafverfolgung sind die in den §§ 1-3 BKAG geregelten Verpflichtungen zum Vorhalten und Auswerten kriminalpolizeilicher Sammlungen und Informationsbestände anzusehen. Dort wird auch normiert, dass die Aufgaben der Verhütung und Verfolgung von Straftaten Ländersache bleiben, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.

Die Polizeibehörden in Bund und Ländern sind primär präventiv zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und zur Gefahrenabwehr zuständig. In diesem Kontext kommt ihnen die Aufgabe zu, Gefahren- und Risikosituationen zu beurteilen und die entsprechenden abwehrenden polizeilichen Maßnahmen auf der Basis der jeweiligen Polizeigesetze eigenständig und eigenverantwortlich zu ergreifen. In den zurückliegenden Jahrzehnten haben sich Gefahrensituationen verändert und somit auch eine Anpassung der Polizeigesetze an die neuen Bedrohungsgesgebenheiten erforderlich gemacht. In diesem Zusammenhang sind insbesondere unter anderem die Änderungen des BKAG unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr von Bedeutung.

Beim Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr sind die Polizeibehörden zum

⁷ SIENA: Secure Information Exchange Network Application

Ergreifen von Abwehrmaßnahmen verpflichtet. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Eingriffsmöglichkeiten in den einzelnen Polizeigesetzen unterschiedlich weit gefasst sind und man nicht durchgängig von einer harmonisierten Ausstattung mit polizeilichen Eingriffsrechten ausgehen kann. Das Bundeskriminalamt unterstützt die Polizeien von Bund und Ländern bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten⁸ und kann die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus auch selbst wahrnehmen.⁹

Bezüglich der Strafverfolgungsfunktion wird die Polizei jeweils als Hilfsbehörde und ausschließlich unter der Sachleitungsbefugnis der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft tätig. Die Gefahrenbewertung obliegt jedoch den Polizeiführern, die gegebenenfalls auch hinsichtlich der Priorität der Gefahrenabwehr über Strafverfolgungsinteressen entscheiden müssen. Die Zuständigkeit der Polizeibehörden richtet sich an der Länderzuständigkeit aus, für Bundespolizei und Bundeskriminalamt gelten besondere Gesetze¹⁰ mit entsprechenden Zuständigkeitsfestlegungen.

Die Staatsanwaltschaften sind gemäß § 142 GVG für die Strafverfolgung (und nicht für die Gefahrenabwehr) in ihrem jeweiligen an den Länderzuständigkeiten/Zuständigkeiten der Oberlandesgerichte orientierten Verantwortungsbereich zuständig. Sie bedienen sich der Polizei (polizeiliche Aufgaben gemäß § 163 StPO) im Rahmen ihrer Ermittlungen (Ermittlungspersonen gemäß § 152 GVG) und treffen unabhängig ihre Entscheidungen. Für die Strafverfolgung gilt im übrigen das Legalitätsprinzip gemäß § 152 StPO.

Eine Durchbrechung dieses Grundprinzip der Länderzuständigkeit bei den Staatsanwaltschaften ist in der Regelung zur Zuständigkeit des Generalbundesanwaltes gegeben. Gemäß § 142a GVG kommt dem Generalbundesanwalt unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen die generelle Zuständigkeit zur Strafverfolgung zu und gemäß § 120 Abs. 2 GVG steht dem Generalbundesanwalt unter gesetzlich definierten Voraussetzungen auch ein Evokationsrecht zur Übernahme der Ermittlungen zu.

Diese grundsätzlichen Regelungen gelten auch bei der Abwehr von Gefahren, die vom internationalen Terrorismus ausgehen. Gleichermaßen gilt auch für die sonstigen Behörden¹¹, soweit dort Informationen, die für die Gefahrenabwehr bedeutsam sind, vorliegen. Dieser Grundgedanke hat auch bei der Einrichtung der Terror-Bekämpfungszentren und der Beteiligung von vielen unterschiedlichen Behörden eine tragende Rolle gespielt.

(b) Formen der Zusammenarbeit und Abstimmung (wie etwa auf politischer Ebene)

⁸ § 2 I BKAG (neu)

⁹ § 5 I BKAG (neu): Wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.

¹⁰ BKAG und BPolG

¹¹ Nachrichtendienste, Zoll etc.

(in der IMK, JMK, auf praktischer Ebene in deren Arbeitskreisen)

Die Zusammenarbeit der Polizeibehörden ist im Rahmen von entsprechenden Zusammenarbeitsrichtlinien festgelegt. Dies betrifft insbesondere

- die kriminalpolizeilichen Meldedienste,
- die gemeinsamen Dateien und
- die Zusammenarbeit in besonderen Aufbauorganisationen zur Prävention und zur Repression.

Diese Zusammenarbeitsregularien¹² werden fortlaufend ergänzt und den jeweiligen aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Die Abstimmung der gemeinsamen Vorgehensweise und Schwerpunktsetzung wird im sogenannten „Gremienstrang“ vollzogen.

Durch die verschiedenen Kommissionen – so unter anderem z.B. Kommission Staatsschutz, Kommission Organisierte Kriminalität, Kommission Ermittlungsunterstützung usw. - unterhalb der Leitungen des BKA und der LKÄ werden die Konzepte und Zusammenarbeitsregeln im Polizeibereich erarbeitet und vorabgestimmt. Diese Kommissionen setzen sich immer aus Vertretern des BKA und aller Landeskriminalämter zusammen. Teilweise werden auch weitere Teilnehmer von Justiz, Zoll und weiteren sonstigen Behörden hinzugezogen.

In der Arbeitsgemeinschaft AG Kripo - Leiter BKA und Leiter LKÄ – werden diese Vorschläge danach diskutiert und je nach Reichweite der Vorschläge dem Arbeitskreis II – Innere Sicherheit – oder der Innenministerkonferenz (IMK) zur abschließenden Entscheidung vorgelegt.

Dadurch wird sichergestellt, dass die entsprechenden Vorschläge und Handlungsoptionen umfänglich diskutiert wurden und auch politische Erwägungen in die Entscheidungsfindung Eingang finden. Es wird dadurch auch sichergestellt, dass nicht einzelne Länder/Akteure durch von ihnen nicht leistbare Belastungen überfordert werden.

Die darauf basierenden Beschlüsse des AK II regeln beispielsweise den unverzüglichen Informationsaustausch und die Informationsübermittlung an das BKA im Zusammenhang mit Gefährdungssachverhalten.¹³

¹² So zum Beispiel die Regelung zur „Zusammenarbeit des Bundeskriminalamtes und der Polizen der Länder bei der Bekämpfung von Terrorismus und Politisch motivierter Gewaltkriminalität“. Dort ist u.a. geregelt, dass das BKA von den Länderpolizeien am internationalen Informationsaustausch zu allen Phänomenbereichen der PMK zu beteiligen ist.

¹³ „Ein Gefährdungssachverhalt liegt vor, wenn im Einzelfall ein Schadenseintritt für ein bedeutsames Rechtsgut mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu erwarten ist“. (Quelle: FN 13)

(c) Analyse der Schnittstellen – sowohl auf der Ebene der Behörden im Bund wie bezüglich der Behörden von Bund und Ländern

Insbesondere die regelmäßig tagenden Kommissionen der AG-Kripo (KST, KOK, KKB, KEEU etc.) analysieren als Daueraufgabe die jeweiligen Schnittstellen zu benachbarten Behörden oder anderen Ressorts und erarbeiten Vorschläge zur Beseitigung von Frictionen und Zusammenarbeitshindernissen. Ebenso umfassen die Analysen eine Feststellung von Schwachstellen und Vorschläge zur Behebung derselben. Dabei kommt der Verbesserung der Dateiensysteme und der permanenten Reorganisation und Überarbeitung der Erfordernisse des Informationsaustausches eine besondere Bedeutung zu.

Darüber hinaus werden in Einsatznachbesprechungen die gemachten Erfahrungen analysiert und in die Veränderung/Verbesserung der Abläufe und der Zusammenarbeit insgesamt eingefügt.

(d) Verfahrensübernahme bei BKA und GBA, Zusammenführung aller Verfahren zur gleichen Person auch bei unterschiedlichen Deliktgruppen (Drogenkriminalität, Staatschutzdelikte, ...)

Die Verfahrensübernahme durch den GBA gründet sich auf § 142a GVG und richtet sich am Katalog von § 120, Abs. 1 und 2 GVG aus, wobei es für die Übernahme der Strafverfolgung durch den Generalbundesanwalt (GBA) genügt, „das zureichende tatsächlich Anhaltspunkte für die seine Zuständigkeit begründenden Voraussetzungen gegeben sind“.

Bei der konkreten Übernahme kommt es dabei regelmäßig auch auf die Bedeutung des Verfahrens hinsichtlich Schwere der Straftaten, Schwierigkeit der Ermittlungen und Auswirkungen auf das Gemeinwesen an. Der GBA bedient sich bei seinen Ermittlungen des BKA und auch zunehmend spezialisierter Polizeidienststellen der Länder.¹⁴

Bei der Übernahme von Ermittlungsverfahren und insbesondere auch von Ermittlungsverfahren der Terrorismusbekämpfung durch das Bundeskriminalamt wird ebenfalls die Schwere und die Reichweite der zugrundeliegenden kriminellen Aktivitäten berücksichtigt. Weiterhin werden die Aspekte von eventuellen Zusammenhangsstraftaten und der Verfügbarkeit von Einsatzressourcen bei der Entscheidung berücksichtigt.

Die Übernahme der polizeilichen Aufgaben der Strafverfolgung ist für das Bundeskriminalamt in § 4 BKAG geregelt.

In Absatz 1 ist die sogenannte originäre Zuständigkeit¹⁵, in Absatz 2 die sogenannte Auftragszuständigkeit¹⁶ geregelt.

¹⁴ Im Februar 2018 waren in Deutschland insgesamt 1047 (878 Länderverfahren, 169 BKA-Verfahren) im Deliktsbereich islamistischer Terrorismus anhängig.

¹⁵ So auch für Fälle der Terrorismusbekämpfung gemäß §§ 129a,b StGB.

¹⁶ Ersuchen einer zuständigen Landesbehörde, Anordnung durch den Bundesminister des Innern, Ersuchen oder Auftrag durch den GBA.

Bei der koordinierten Ermittlungsführung an regional unterschiedlichen Tatorten und der Bearbeitung von Straftaten unterschiedlicher Deliktsgruppen können jeweils unterschiedliche organisatorische Lösungen zielführend sein:

- Parallelle Ermittlungen unabhängig und in der Verantwortung von jeweils örtlich zuständiger Staatsanwaltschaft und Polizei. Der erforderliche Informationsaustausch zwischen den Behörden wird durch Akteneinsicht/Übersendung von Akten, Bestückung von Dateienanwendungen und fallweise gemeinsamen Besprechungen sichergestellt.
- Übernahme der Sachleitung der Ermittlungen durch eine Staatsanwaltschaft und Zuarbeit der jeweils örtlich zuständigen Polizeien an diese federführende Staatsanwaltschaft. Die Koordination der Ermittlungshandlungen ist hier ausschließliche Aufgabe der Staatsanwaltschaft.
- Übernahme der Federführung hinsichtlich aller erforderlichen Ermittlungsschritte durch eine Staatsanwaltschaft und Durchführung aller polizeilichen Ermittlungsmaßnahmen bundesweit durch eine designierte Polizeibehörde.¹⁷
- Übernahme der Ermittlungsaufgabe durch eine Staatsanwaltschaft/den Generalbundesanwalt und Organisation der polizeilichen Ermittlungshandlungen durch eine BAO¹⁸ unter Sachleitung einer Behörde und Unterstellung von Polizeikräften weiterer Polizeibehörden.
Bundeseinheitlich haben diese BAO's grundsätzlich folgende identische Organisationsbereiche aufzuweisen und verantwortlich abzudecken:

- * Hinweisaufnahme/-bearbeitung
- * Ermittlungen
- * Fahndung
- * Gefährdungsbewertung
- * Operative Maßnahmen
- * Tatortarbeit
- * Identifizierungen
- * Einsatzbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- * Datenmanagement

Eine Zusammenführung von Ermittlungskomplexen in der unterschiedlichen vorgeschilderten Art ist durch einvernehmliche Entscheidung aller beteiligten Behörden grundsätzlich ohne große Schwierigkeiten möglich. Die Erfordernisse, in unterschiedlichen Deliktsgruppen zu ermitteln, können durch die temporäre Einbeziehung von Spezialisten aus diesen Bereichen abgedeckt werden. Entsprechende Dateienberechtigungen für deliktische Dateien können dauerhaft oder temporär erteilt werden.

¹⁷ Dies ist der Regelfall der Ermittlungstätigkeit des BKA: Sachleitung durch eine StA/GBA und bundesweite polizeiliche Maßnahmen durch das BKA in Selbstvornahme.

¹⁸ BAO - Besondere Aufbau Organisation: Für die Terrorismus-Bekämpfung wurde eine bundeseinheitliche Struktur vereinbart.

(e) Koordination der Zusammenarbeit durch das BfV, Zentralstellenfunktion des BfV im Verfassungsschutzverbund, Tätigwerden des BfV im Benehmen mit den LfVs (§ 5 BVerfSchG), Weisungsbefugnisse der Bundesregierung (§ 7 BVerfSchG)

Zu diesem Punkt werden hier keine Ausführungen gemacht. Es wird auf die Ausführungen des Gutachters zu Fragen des Verfassungsschutzes verwiesen.

(f) Rolle von GTAZ und GETZ in der Zusammenarbeit der Behörden

Vor dem Hintergrund der Problem- und Krisenanalyse der Anschläge vom 11. September 2001 und der Anschläge in Spanien 2004¹⁹ wurde durch die Bundesregierung entschieden, in Berlin ein Gemeinsames Terror-Abwehr-Zentrum einzurichten. Das GTAZ nahm im Dezember 2004 seine Arbeit auf.

Ebenfalls basierend auf Analysen und festgestellten Handlungserfordernissen nach der Aufdeckung der rechtsterroristischen NSU-Gruppe wurde im November 2012 in Köln das Gemeinsame Terrorismus-Extremismus-Abwehrzentrum eingerichtet (GETZ).

Beide Zentren werden durch entsprechend neue ressortübergreifende Internetzentren²⁰ in ihrer Arbeit unterstützt.

Ausschlaggebende Gründe für die Einrichtung der jeweiligen Zentren:

- Der bis dato vollzogene Informationsaustausch war für die festgestellten Bedrohungslagen nicht ausreichend. Die eingerichteten polizeilichen Meldedienste und gemeinsamen Dateien sowie die periodischen Treffen und Besprechungen waren nicht ausreichend, ein hohes, sachlich gebotenes, gemeinsames Informationsniveau zu erreichen.
- Die bisherigen Bekämpfungsstrukturen waren nicht ausreichend, die erforderlichen Ermittlungs-, Analyse- und Auswertungsaktivitäten abzustimmen und eine rechtzeitige und koordinierte Intervention sicherzustellen.
- Es war festgestellt worden, dass die separatistische und ressortorientierte Beschäftigung mit Gefährdungs- und strafrechtlich relevanten Sachverhalten nicht zu ausreichend adäquaten gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Maßnahmen führen können.

Es wurde Einvernehmen hergestellt, dass ein permanenter, arbeitstäglicher Informationsaustausch zur verbesserten Aufgabenerledigung unabdingbar geworden war.

Demzufolge wurde eine entsprechende Struktur für die eingerichteten Zentren

¹⁹ Anschläge auf Bahnhöfe/Bahnstationen in Spanien am 11. März 2004

²⁰ GIZ: Gemeinsames Internetzentrum in Berlin;

KIA: Koordinierte Internetauswertung in Köln.

vereinbart:

- Beteiligung aller TE-relevanten Ressorts: Polizei und Nachrichtendienste aus Bund und Ländern, Zoll- und Migrationsverwaltung, Militär etc.
- Frühzeitige Einbindung der Justiz durch Einbeziehung des GBA.
- Unterstützung durch spezielle Dateien (ATD, RED).
- Festlegung von verantwortlichen Federführungen in den gemeinsam vereinbarten Arbeitsschwerpunkten.²¹
- Frühzeitiger Informationsaustausch zu noch nicht als zusammengehörig erkannten Sachverhalten.
- Erste Überlegungen zu abgestimmtem, koordiniertem Vorgehen.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem seit Juli 2017 neu eingerichteten Arbeitsschwerpunkt „Risikomanagement – RIMA -“ zu. Bereits seit 2015 hat das BKA zusammen mit Arbeitsgruppe forensische Psychologie der Universität Konstanz das Risikobewertungsinstrument RADAR-iTE²² entwickelt, das im Rahmen des RIMA angewendet wird: Es werden personenbezogene Fallkonferenzen durchgeführt, Handlungsoptionen und Maßnahmenplanungen abgestimmt sowie eine Evaluierung der erörterten Maßnahmen durchgeführt. Durch diese Vorgehensweise wird eine verbesserte Risiko-einschätzung/-bewertung hinsichtlich der Gefährder²³, der relevanten Personen und sonstiger Personen erreicht. Im Ergebnis ist eine Verteilung der Personen auf drei Risikostufen – moderat, auffällig, hoch – möglich und entsprechende polizeiliche Maßnahmen können ressourcenangemessen zielgerichtet geplant und umgesetzt werden.

Von Beginn an war vereinbart worden, dass durch die Zentren (GTAZ, GETZ)

- keine neuen eigenständigen Behörden mit entsprechenden Kompetenzen gegründet werden sollten und
- dass keine funktionale Leitungs- und Verantwortungsstruktur der Zentren installiert wurde.

Die Zentren sollten und sollen ergänzend und unterstützend neben die bestehenden Strukturen treten und diese keinesfalls ersetzen. Die bestehenden, Verantwortlichkeiten, Meldeverpflichtungen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der teilnehmenden Behörden bleiben durch die Einrichtung der Zentren unberührt.

Durch die Struktur der gemeinsamen Zentren kann sichergestellt werden, dass

²¹ So im GTAZ u.a.: Tägliche Lagebesprechung, *Risikomanagement*, Operativer Informationsaustausch, Fälle & Analysen, Islamistisch-terroristisches Personenpotential, Deradikalisierung, Transnationale Aspekte, Statusrechtliche Begleitmaßnahmen

²² RADAR-iTE: Regelbasierte Analyse potentiell destruktiver Täter zur Einschätzung des akuten Risikos – islamistischer Terrorismus/Extremismus

²³ Ein „Gefährder“ ist eine Person, zu der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politische Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a StPO, begehen wird.

bei keiner relevanten Behörde ein Gefährdungssachverhalt oder eine Aufklärungs- und Ermittlungsoperation in Bearbeitung befindlich ist, ohne dass die jeweils darüber hinaus relevanten Partner die Gelegenheit der Kenntnisnahme oder –gabe erhalten.

Die Zentren eröffnen auch Möglichkeiten, die unterschiedlichen Bedürfnislagen von Polizei (Gefahrenabwehr, Strafverfolgung) und Nachrichtendiensten (Aufklärung, Quellschutz) durch intelligente Handlungsabläufe in Übereinstimmung zu bringen, und so erfolgreiche Sicherheitsarbeit zu leisten. Durch die permanente und frühzeitige Einbindung des Generalbundesanwaltes wird sichergestellt, dass Ermittlungserfordernisse rechtzeitig und umfänglich bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können.

(g) Erfahrungs- und Informationsaustausch mit ausländischen Behörden

Als wesentliche Grundlage für den internationalen Informations- und Erfahrungsaustausch gelten neben der direkten zentralbehördlichen Zusammenarbeit vorrangig die Regularien von Interpol²⁴ und Europol²⁵.

Die Zusammenarbeit lässt sich wie folgt kategorisieren:

- Direkte Zusammenarbeit zwischen den Staaten (NZB's²⁶ Interpol oder zentrale Polizeien) im Rahmen der sogenannten polizeilichen Rechtshilfe.
- Direkte Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Ermittlungsverfahren unter staatsanwaltschaftlicher Sachleitung im Rahmen der justiziellen Rechtshilfe.
- Im Rahmen von internationalen JIT's²⁷ unter der Sachleitung von vertraglich beauftragten Staatsanwaltschaften.

Daneben werden auf der Basis von Gremienscheidungen sowohl im Rahmen der Interpol- als auch der Europol-Kooperation Analyseschwerpunkte gesetzt und entsprechende Informationssammlungen und –verbreitungen organisiert.

Eine wichtige Rolle spielen beim Nachrichtenaustausch auch die international gespeisten und zugreifbaren Datensammlungen in Europa. Das EIS (Europol Information System) kann durch berechtigte Mitgliedstaaten und sogenannte Drittparteien über das Kommunikationstool SIENA²⁸ genutzt werden.

Für Fahndungszwecke wird demgegenüber das SIS – Schengener Informationsystem - , in dem sowohl internationale Sachfahndungs- als auch Personenfahndungsdaten eingestellt sind, genutzt.

²⁴ ICPO: International Criminal Police Organization, seit 1923 mit derzeit 192 Mitgliedsstaaten; Sitz Generalsekretariat in Lyon

²⁵ Europol: Seit 1999 mit Sitz in Den Haag

²⁶ Für Deutschland gemäß § 3 BKAG das Bundeskriminalamt.

²⁷ JIT: Joint Investigation Team, temporäres Ermittlungsteam von zwei oder mehreren EU-Mitgliedstaaten

²⁸ SIENA: Secure Information Network Application

Die Entscheidung, welcher Informationsweg gewählt wird, hängt im wesentlichen von der Eilbedürftigkeit und dem Bedarf nach der Vertraulichkeit der Informationsweitergabe ab: Je höher der Sensitivitätsgrad der Information, umso eingeschränkter und direkter/persönlicher die Informationsweitergabe.

Seit Januar 2016 ist darüber hinaus bei Europol das ECTC – European Counter Terrorism Center – eingerichtet, das die Mitgliedstaaten bei der Terrorismusbekämpfung unterstützen soll:

- Informationsplatform Counter Terrorism
- Einsatzunterstützung, Koordination und Beratung (auch Vor-Ort-Unterstützung)
- Bekämpfung terroristischer Online-Inhalte (Internetpropaganda)
- Strategische Unterstützungsressourcen (Bedrohungseinschätzung etc.)

Die Unterstützung durch Europol im ECTC hat bereits in der kurzen Zeit seit seiner Einrichtung zu einer bemerkbaren Verbesserung der internationalen Informationslage in Terrorismusangelegenheiten geführt.

Eine besondere Bedeutung kommt hinsichtlich des internationalen Informations- und Erfahrungsaustauschs auch der PWGT²⁹ – Police Working Group on Terrorism – zu. Aufgaben und Ziele der PWGT wurden in einem Memorandum of Understanding im Jahr 2000 vereinbart:

- Förderung, Verbesserung, Verbreitung des Informationsaustauschs und der operativen Zusammenarbeit.
- Verhinderung terroristischer und politischer gewalttätiger Aktivitäten.
- Austausch und Teilen relevanter Fachkenntnisse und Erfahrungen.
- Harmonisierung bei internationalen Polizeiermittlungen im Bereich Terrorismus.
- Beschleunigter und präziser Informationsaustausch.

Es finden halbjährliche Treffen der 31 Mitgliedstaaten statt, bei denen insgesamt die neuesten Erkenntnislagen hinsichtlich der Terrorismus-Bekämpfung ausgetauscht werden. Der generelle, arbeitstägliche Informationsaustausch wird mittels eines Kryptoverbundes durchgeführt, der einen Informationsaustausch bis zur Geheimhaltungsstufe „VS-Geheim“ zulässt.³⁰

3. *Wie haben sich wichtige gesetzliche Rahmenbedingungen für die Arbeit der Behörden, die für die Aufdeckung, Verhütung und Verfolgung von Straftaten des internationalen Terrorismus und die Abwehr von terroristischen Gefahren zuständig sind, zwischen 2011 und 2017 verändert?*

Seit den Anschlägen in den USA im Jahr 2001 haben sich die gesetzlichen und

²⁹ Seit 1979

³⁰ Wie bereits oben angeführt soll diese Aufgabe/Organisation an Europol überführt werden.

organisatorischen Rahmenbedingungen zur Verfolgung und Verhütung von Straftaten des internationalen Terrorismus erheblich verändert und auch in wichtigen Bereichen erheblich verbessert.

(a) Am Beispiel praktisch bedeutsamer Aufgaben- und Befugnisnormen

Einschneidende Veränderungen des BKA-Gesetzes³¹, gestützt auf Kriminalitätsanalysen und Gefährdungsbewertungen, wurden durch den Gesetzgeber verabschiedet und mit Wirkung vom 01.01.2009 in Kraft gesetzt. Durch diese Änderungen wurden wesentlich Bekämpfungshindernisse abgemildert. Die Besonderheit bei terroristischen Gefährdungssachverhalten ist unter anderem darin zu sehen, dass oftmals Personen, eventuelle Tathandlungen, deliktische Verhaltensweisen oder eventuelle Tatörtlichkeiten nicht ausreichend präzise bekannt oder konkretisiert sind und dadurch die üblicherweise geltenden Zuordnungskriterien in sachlicher und örtlicher Hinsicht nicht greifen.

Durch die neu eingefügte Aufgaben-/Zuständigkeitsnorm des § 4a BKAG³² wurde diese Lücke geschlossen

*„Absatz (1) Das Bundeskriminalamt kann die Aufgabe der Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in Fällen wahrnehmen, in denen
1. eine länderübergreifende Gefahr vorliegt,
2. die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder
3. die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.“*

Um dieser Aufgabenzuschreibung gerecht zu werden und um die dafür erforderlichen präventiven Handlungen durchführen zu können wurde im BKA-Gesetz der Unterabschnitt 3a, Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus, eingefügt.³³

Eine zentrale Bedeutung kommt dabei unter polizeilichen Gesichtspunkten dem neuen § 20g – Besondere Mittel der Datenerhebung – zu, da in diesem der Einsatz von technischen Mitteln als auch der Einsatz von Vertrauenspersonen und verdeckten Ermittlern als Eingriffsnorm eingeführt wurde.³⁴

Bisherige Erfahrungen in der Anwendung der §§ 4a und 20ff BKAG haben gezeigt, dass damit sehr wirksame Instrumente zur Abwehr terroristischer Gefahren zur Verfügung stehen. Eine Vielzahl von geplanten terroristischen Anschlägen konnte verhindert werden.³⁵

Insbesondere vor dem Hintergrund des terroristischen Phänomens der „Foreign Fighters“ und der vermehrten Teilnahme von deutschen Staatsangehörigen und

³¹ Artikel 1 -Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25.12.2009

³² ab 25.5.18: § 5 BKAG-neu

³³ §§ 20a bis 20z BKAG; ab 25.5.18: Abschnitt 5, §§ 38 – 62 BKAG –neu-

³⁴ § 45 BKAG – neu -

³⁵ Laut BKA haben seit dem Jahr 2000 sechzehn Anschläge in Deutschland nicht stattgefunden oder wurden durch die Sicherheitsbehörden rechtzeitig vereitelt. Seit dem Jahr 2011 gab es in Deutschland sieben verübte Anschläge.

aus Deutschland stammenden Personen an terroristischen/kriegerischen Handlungen in Krisengebieten kommt den im Jahr 2009 im Strafgesetzbuch neu eingeführten §§ 89a, 89b, 91³⁶ eine wichtige präventive und repressive Bedeutung zu. In den Krisenregionen führt insbesondere auch die Teilnahme von ausländischen Kämpfern und deren Unterstützung für terroristische Organisation zu einer Verschärfung der Sicherheitslage und generiert terroristische Gewalt. Mit Stand vom 09. März 2018 geht das Bundesamt für Verfassungsschutz davon aus, dass mehr als 980 deutsche Islamisten bzw. Islamisten aus Deutschland nach Syrien/Irak gereist sind, um dort an Kampfhandlungen auf Seiten des Islamischen Staates oder anderer terroristischer Gruppen teilzunehmen. Zu über 100 Personen aus Deutschland liegen entsprechende Erkenntnisse vor, etwa 170 aus Deutschland stammende Personen sind in Syrien oder im Irak dabei vermutlich ums Leben gekommen.

Seit Einführung der hier angesprochenen Tatbestände hat es mittlerweile eine Vielzahl von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren gegeben, die mit der Verhängung von teilweise hohen Haftstrafen beendet wurde.

Weiterhin ist die Einführung von § 89 c StGB³⁷ – Terrorismusfinanzierung - von besonderer Bedeutung. Durch diese Vorschrift ist es möglich, finanzielle Unterstützungshandlungen zum Vorteil von terroristischen Organisationen und zur Unterstützung von Kämpfern dieser terroristischen Organisationen strafrechtlich zu verfolgen. Dies ermöglicht insbesondere auch Ermittlungen gegen die „Unterstützungsvereine“ oder Unterstützer, die Kämpfern in Krisengebieten u.a. durch alternative Bank-Systeme³⁸ Finanzmittel zukommen lassen.

Weitere wichtige Verbesserungen des BKAG wurden 2017 eingeführt.³⁹ Der neueingefügte § 20 y BKAG⁴⁰ ermächtigt das BKA in Fällen der Abwehr von Gefahren und zur Verhütung von Straftaten nach § 4 a BKAG Personen eine Aufenthaltsvorgabe zu machen bzw. diesen ein Kontaktverbot zu erteilen, d.h. einer Person den Kontakt mit bestimmten Personen oder einer bestimmten Gruppe zu untersagen.

Durch § 20 z BKAG⁴¹ - elektronische Aufenthaltsüberwachung - wurde die Ermächtigung erteilt, im Zusammenhang mit der

- Verhütung von Straftaten nach §4a BKG) (neu: § 5 BKAG)
- zur Feststellung von Verstößen gegen Auflagen gemäß § 20 y BKAG (neu § 55 BKAG) (Aufenthaltsvorgaben und Kontaktverbote),
- zur Verfolgung einer Straftat nach § 39 BKAG, (neu: § 87 BKAG)
- zur Abwehr einer erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer dritten

³⁶ Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung schwerer staatsgefährdender Gewalttaten vom 30. Juli 2009 (GVVG)

³⁷ GVVG-Änderungsgesetz vom 12.06.2015 in Kraft getreten am 20.06.2015

³⁸ Hawala-Banking oder Finanztransfers mit Dienstleistern wie Western Union.

³⁹ Gesetz zur Neustrukturierung des Bundeskriminalamtsgesetzes (BKA-NSG)

⁴⁰ § 55 BKAG –neu-

⁴¹ § 56 BKAG –neu-

Person, sowie

- zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der technischen Mittel,

Daten, die im Rahmen einer mit einer technischen Überwachungseinrichtung („elektronische Fußfessel“) durchgeführten Überwachung erlangt wurden, zu nutzen.

Verstöße gegen die Auflagen gemäß §§ 20 y und 20 z BKAG⁴² können mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft werden.⁴³

Bisher liegen keine Erfahrungen hinsichtlich des Einsatzes der „elektronischen Fußfessel“ vor. Ein erfolgversprechender Einsatz im Zusammenhang mit der Gefährderüberwachung erscheint jedoch wegen technischer Grenzen und Problemen bei der tatsächlichen persönlichen Überwachung und Nachführung von Überwachungs- und Interventionskräften fraglich.

(b) Am Beispiel von Speicherungs- und Löschungsvorschriften für Daten

Die Grundsätzliche Verpflichtung zur Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten beziehungsweise hinsichtlich der Einschränkung von deren Verarbeitung ist in § 75 BDSG geregelt.

Unabhängig von den bereits erprobten Speicherungsfristen und Löschungserfordernissen für kriminalpolizeiliche Sammlungen wurde durch die Einführung von präventivpolizeilichen Ermächtigungen ins BKA Gesetz im Jahre 2006 auch die Weitergabeberechtigung und die Löschung dieser Daten geregelt⁴⁴. So ist unter anderem zulässig und geboten:

- Die Übermittlung der erhobenen Informationen an andere Polizeien des Bundes und der Länder und sonstige öffentliche Stellen, wenn dies erforderlich ist,
- Übermittlung der Daten an Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern sowie den MAD, wenn dies bestimmte Voraussetzungen erfüllt und zur Aufgabenerledigung der empfangenden Behörden erforderlich ist, und
- die Übermittlung dieser Daten an den BND, wenn dies zur Erfüllung der dortigen Aufgaben erforderlich ist.

Wenn die erlangten Daten für die Erfüllung des der Maßnahme zugrunde liegenden Zwecks nicht mehr erforderlich sind, sind diese unverzüglich zu löschen. Die Löschung der Daten unterbleibt, „soweit die Daten zur Verfolgung von Straftaten oder nach Maßgabe des § 8 BKAG zur Verhütung oder zur Vorsorge für die künftige Verfolgung einer Straftat mit erheblicher Bedeutung erforderlich sind.“⁴⁵

⁴² neu: §§ 38 – 62 BKAG

⁴³ § 39 BKAG Strafvorschriften (neu: § 87 BKAG)

⁴⁴ § 20v BKAG

⁴⁵ § 20v BKAG i.V.m. § 8 BKAG

Erfahrungen hinsichtlich der Anwendung in der Praxis liegen noch nicht ausreichend vor.

Umfassende Neuregelungen des Umgangs mit Daten gelten ab dem 25.5.2018 gemäß dem neuen BKAG.⁴⁶

(c) Am Beispiel von gemeinsamen und gemeinsam genutzten Dateien (ATD, Projektdateien, Visawarndatei etc.)

Die Bearbeitung von sogenannten Gefährdungssachverhalten stellt seit jeher eine besondere Herausforderung dar. Erforderliche Entscheidungen und das Ergreifen von Maßnahmen können häufig nur unter relativer Unsicherheit vollzogen werden. Insbesondere die Tatsache, dass potentiell relevante personen- oder sachbezogene Daten nur fragmentiert und verteilt auf Akteure in unterschiedlichen Ressorts zu Verfügung stehen, stellt eine besondere Herausforderung dar. Um diese potentiellen Informationslücken zu schließen und eine verbesserte Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber unter anderem mit der Verabschiedung der entsprechenden Gesetze und der Einrichtung der gemeinsam gespeisten und genutzten Dateien (ATD und RED)⁴⁷ reagiert.

Als Teilnehmer dieses Dateienverbundes ist jeweils ein Kreis unterschiedlicher Behörden aus verschiedenen Ressorts bestimmt: BKA, BPol, BfV, BND, MAD, LKÄ, LfV's.

Durch Entscheidung des Bundesinnenministeriums kann der Teilnehmerkreis noch erweitert werden.

Als besonders bedeutsame Regelung der zugrundeliegenden Gesetze sind dabei die festgelegten Speicherungsarten – beschränkte Speicherung/Absehen von Speicherung und verdeckte Speicherung - anzusehen. Durch diese Regelungen ist es gelungen, unter Berücksichtigung von Vertraulichkeitsgesichtspunkten insbesondere der Nachrichtendienste, polizeiliche und nachrichtendienstliche Informationslagen zu verknüpfen und den Aspekten des erforderlichen Quellschutzes dennoch Rechnung zu tragen. Eine besondere Rolle kommt dabei den gesetzlichen Vorschriften zur Protokollierung zu, die sicherstellen, dass insbesondere in Krisenfällen die sachgerechte Aufgabenerledigung überprüft werden kann.

Die bisherigen Erfahrungen mit den Dateien ATD/RED haben den gewählten Ansatz bestätigt. Die gemeinsame Erkenntnislage hinsichtlich terroristischer und/oder extremistischer Personen oder Sachverhalte hat sich verbessert, die Gefährdungsermittlungen und die Strafverfolgung wird durch diese Dateien gefördert.

Das Bundeskriminalamt ist gesetzlich verpflichtet⁴⁸, dem deutschen Bundestag

⁴⁶ siehe: §§ 9 – 33 BKAG –neu- und weitere Sondervorschriften §§ 74 ff i.V.m. § 91 BKAG – neu -

⁴⁷ ATD – Antiterrordatei, in Kraft durch ATDG mit Wirkung vom 22.12.2006; RED – Rechtsextremismusdatei, in Kraft durch REDG mit Wirkung vom 20.08.2012

⁴⁸ § 9 III ATDG und § 10 III RED-G

einen Bericht vorzulegen, aus dem Informationen zum Datenbestand und zur Nutzung der jeweiligen Datei hervorgehen. Der Bericht wurde erstmalig zum 01.08.2017 für die Jahre 2014 – 2017 vorgelegt und auch der allgemeinen Öffentlichkeit zur Kenntnis gegeben.

Der Bericht verdeutlicht, in welchem umfänglichen Maße die Datenbestände von den verschiedenen Bund-/Länder-Behörden der verschiedenen Ressorts – Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – genutzt werden. Er macht auch deutlich, dass dadurch wertvolle Beiträge für die behördliche Auftragserledigung geleistet werden.

Ein weiteres hilfreiches Instrument zur Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus und/oder Extremismus und somit zur Stärkung der Inneren Sicherheit in Deutschland ist in Form der Visa-Warndatei⁴⁹ eingeführt worden.

Dateiführende Behörde ist das Bundesverwaltungsamt - BVA. Durch die Visa-Warndatei soll der Missbrauch von Visa verhindert werden. Dabei ist besonders wichtig, dass auch ein automatisierter Abgleich mit bestimmten Daten der ATD ermöglicht wurde.⁵⁰

Ebenfalls von herausragender Bedeutung ist es, dass im sogenannten Asylkonsultationsverfahren zentral durch das BVA zur Prüfung von sonstigen Sicherheitsbedenken⁵¹ ein Sicherheitsabgleich mit BKA, ZKA, MAD, BfV und BND automatisiert durchgeführt werden kann. Dieses Verfahren wird seit dem 15.5.2017 in der Praxis eingesetzt.

(d) Am Beispiel der Regelungen zur Nutzung von Quellen (V-Personen etc.) und zum Einsatz verdeckter Ermittler

Ein bedeutsames Ermittlungs- und Gefahrenabwehrinstrument stellt die Durchführung von verdeckten personenbezogenen Maßnahmen auch durch die Polizei dar.

Der Einsatz von verdeckten Ermittlern im Strafverfahren richtet sich nach der Strafprozessordnung (StPO)⁵² und ist mit Ausnahme vom Gefahr-im-Verzug-Regelungen nur nach Zustimmung/Entscheidung des zuständigen Staatsanwaltes zulässig.

Die entsprechenden gefahrenrechtlichen Regelungen sind in den jeweiligen Polizeigesetzen, so auch im BKAG und im BPolG⁵³, normiert. Dem BKA wird als besonderes Mittel der Datenerhebung der Einsatz von Vertrauenspersonen und von Verdeckten Ermittlern (verdeckt unter auf Dauer angelegter Legende auftretende Polizeibeamte) gestattet. Zum Einsatz von verdeckten Ermittlern durch das BKA ist im Falle von Gefahrenabwehrmaßnahmen die Entscheidung eines Richters einzuholen.

In Zeiten von gesichertem/kryptiertem Datenaustausch kommt diesen Instrumenten eine besondere Bedeutung zu.

⁴⁹ Visa-Warndatei-Gesetz (VWDG) vom 22.12.11, in Kraft getreten am 01.06.13

⁵⁰ § 72a II AufenthG

⁵¹ § 73 Ia AufenthG

⁵² §§ 110 a,b,c, StPO

⁵³ § 20g II Nr. 4,Nr. 5. BKAG (neu: § 45 II Nr. 4, Nr. 5) , § 28 II Nr.3 und Nr. 4 BPolG

4. *In welchen Fällen gibt es gesetzliche Verpflichtungen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen...*

Die Zusammenarbeit zwischen zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung ist bestimmende Voraussetzung für eine erfolgreich funktionierende Sicherheitsarchitektur. Dabei ist unstrittig, dass die Organisation der Zusammenarbeit und der Informationsaustausch auf einer Vielzahl von gesetzlichen Regelungen, Zusammenarbeitsrichtlinien, Vereinbarungen und Übereinkünften basieren muss.

Für die Polizei lässt sich folgende Struktur (vereinfacht) beschreiben, Vergleichbares gilt für den nachrichtendienstlichen Bereich:

- Festlegungen und Verpflichtungen in den Polizeigesetzen: Länderpolizeigesetze und BKAG, BPOLG, und für den Zoll das ZKAG.
- Vereinbarungen und verabschiedete Verpflichtungen im Rahmen des sogenannten „Gremienstranges“:
IMK, AKII, AG-Kripo, Kommissionen OK, ST, KB, EEU etc.
- Vereinbarungen und Übereinkünfte im Zusammenhang mit den Errichtungsanordnungen der verschiedenen polizeilichen Dateien und Datensammlungen; die Zugriffsberechtigungen richten sich dabei nach den fachlichen Erfordernissen der Aufgabenerledigung und berücksichtigen die Sensitivität der verarbeiteten Informationen.
- Zusammenarbeit in behördenübergreifenden Sonderkommissionen⁵⁴ und in speziell eingerichteten gemeinsamen Zentren wie GTAZ und GETZ.

- a) *Polizei (als Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörde) und Verfassungsschutzbehörden auf Bundes – wie auf Landesebene?*
- b) *den anderen Nachrichtendiensten des Bundes und dem BfV*
- c) *den Landesämtern für Verfassungsschutz und dem BfV*

In § 20 BVerfSchG ist die Übermittlung von Informationen durch das BfV an Strafverfolgungs- und Sicherheitsbehörden in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes geregelt: Das BfV übermittelt an Staatsanwaltschaften und an Polizeien Informationen, auch personenbezogene, wenn tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass dies zur Verhinderung und Verfolgung von Staatsschutzdelikten erforderlich ist. Gleches gilt für die Übermittlung an den Bundesnachrichtendienst, wenn dies zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages des BND erforderlich ist.

Polizeien und BND dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anfragen zur

⁵⁴ So arbeiten Zoll- und Polizeibehörden seit Jarzehnten in gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift (GER) permanent und in gemeinsamen Büros.

Informationsübermittlung an das BfV richten.

Vergleichbare Regelungen sind in den unterschiedlichen Landesverfassungsschutzgesetzen enthalten.⁵⁵

Die Daten-/Informationsübermittlung vom Bundeskriminalamt an Polizei- und sonstige Behörden, so auch die Verfassungsschutzbehörden und sonstige innerstaatliche Nachrichtendienste, ist in § 10 BKAG⁵⁶ geregelt.

So kann das BKA an sonstige öffentliche Stellen (auch LfV und BfV, BND, MAD etc.) personenbezogene Daten übermitteln, soweit dies in anderen Rechtsvorschriften vorgesehen oder erforderlich ist

- zur Erfüllung seiner Aufgaben nach dem BKAG,
- für Zwecke der Strafverfolgung, des Strafvollzugs und der Gnadenverfahren,
- für Zwecke der Gefahrenabwehr oder
- zur Abwehr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung der Rechte einzelner

und wenn Zwecke des Strafverfahrens dem nicht entgegenstehen.⁵⁷

Vergleichbare Übermittlungsrechte sind für die Polizeibehörden in den jeweiligen Länderpolizeigesetzen normiert.⁵⁸

d) den Polizeibehörden der Länder und des Bundes

Die Zusammenarbeit der Polizeien von Bund und Ländern basiert auf den jeweiligen Polizeigesetzen. Einschlägig als Verpflichtung zur Informationsübermittlung an des Bundeskriminalamt ist § 13 BKAG⁵⁹ zu sehen. In Absatz 1 ist geregelt, dass die Zentralstelle BKA durch die jeweiligen LKÄ mit Informationen versorgt wird und dass ausserdem diese Verpflichtung im Einvernehmen auch von den dezentralen Polizeidienststellen wahrgenommen werden kann.

Einzelheiten der Informationsübermittlung werden vom BKA im Benehmen mit den Landeskriminalämtern festgelegt.⁶⁰

In diesem Zusammenhang kommt den gemeinsamen Bund-Länder-Gremien zur Verbesserung und Vereinheitlichung der Zusammenarbeit eine herausragende Bedeutung zu. In den polizeilichen Gremien – AK II, AG-Kripo, KOK, KKB, KST KEEU und in verschiedenen Leitertagungen – werden die Erfordernisse einer verbesserten Gefahrenabwehr und Strafverfolgung diskutiert und in entsprechend gemeinsam verabschiedeten Regelungen eingefügt.

⁵⁵ siehe § 10 LVerfSchG – He, § 10 LVSG-BW etc.

⁵⁶ neu: § 25 BKAG

⁵⁷ siehe § 10 I BKAG

⁵⁸ so auch § 22 HSOG (Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz)

⁵⁹ neu: § 32 BKAG

⁶⁰ § 13 II BKAG

Die größtmögliche Einhaltung der gemachten Vereinbarungen liegt im Interesse aller im Rahmen der Sicherheitsarchitektur tätigen Behörden.

e) Wie kann der Bund die Einhaltung von bundesgesetzlichen Pflichten zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch kontrollieren und durchsetzen?

Die Bund-Länder-Relationen sind in den Bundes- oder Landesgesetzen regelmässig eher als Erlaubnistarbestände (Kann-Vorschriften) und eher nicht als Verpflichtungstatbestände (Pflicht-Vorschriften) formuliert und normiert. Das bedeutet, dass in den jeweiligen Ressorts eine Vielzahl von zusätzlichen Regeln aufzustellen und einvernehmlich zu vereinbaren ist. Da jedoch die verschiedenen Behörden unterschiedlich leistungsfähig und mit unterschiedlichen personellen und materiellen Ressourcen versehen sind, ist es erforderlich, permanent für einen Ausgleich und für Unterstützung zwischen den verschiedenen Behörden Sorge zu tragen. Ausserdem ist es erforderlich, Informationsprozesse zu formatieren und in einem hohen Maße zu automatisieren. Dabei sind die zweifellos unterschiedlichen Sensitivitäten der Informationen durch entsprechend formulierte Zugangsregeln zu berücksichtigen.

Es ist erforderlich, die Teilnehmer an den verschiedenen Informationsstrukturen permanent zur Mitwirkung aufzufordern, von der Notwendigkeit der Kooperation und des Informationsaustauschs zu überzeugen und auch wechselseitig Unterstützung anzubieten.

Wichtige Hilfestellung kann auch durch auf Protokollierung und Dokumentation beruhenden Evaluationsüberprüfungen der jeweiligen Datensammlungen erlangt werden.

5. *Wer übt jeweils die verfassungs- und gesetzmäßige Kontrolle, gegebenenfalls die Rechts- und Fachaufsicht aus über die Sicherheits- und Ermittlungsbehörden des Bundes, deren Aufgabe die Aufklärung und Bekämpfung des gewaltbereiten Islamismus sowie die Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit einer derartigen Motivation ist? Wer trägt dafür die politische Verantwortung und wie ist die parlamentarische Kontrolle geregelt?*

Die Kontrolle, ob und inwieweit Sicherheitsbehörden gesetzesmäßig gehandelt haben, obliegt den jeweilig zuständigen Gerichten. Die Frage, ob verfassungsmäßiges Handeln vorliegt, fällt in die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte.

Die Rechts- und Fachaufsicht für die Behörden, die dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) unterstehen, liegt in der Zuständigkeit des Ministeriums.

Für die Kontrolle der Nachrichtendienste ist das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr) zuständig.

Für die Polizeien der Länder liegt die Fach- und Rechtsaufsicht bei den jeweiligen Innenministerien.

Jegliches polizeiliche Handeln ist dabei an Recht und Gesetz gebunden. Je nach Eingriffsintensität sind die rechtlichen Ermächtigungen mit Behördenleiter- oder Richtervorbehalt versehen.

Im Rahmen der Strafverfolgung liegt die Leitung der Ermittlungshandlungen und die damit zusammenhängende Beantragung von Eingriffsanordnungen bei den Staatsanwaltschaften. Eine letztendliche Kontrolle ist in der Befassung der Gerichte mit den Strafverfahren zu sehen. Dabei wird insbesondere auch die Rechtsfähigkeit der Beweismittelerhebung geprüft und gewürdigt.

Gefahrenabwehr und insbesondere gefahrenabwehrende Maßnahmen gründen sich auf die jeweiligen Polizeigesetze. In Anwendung kommende Eingriffe in Persönlichkeitsrechte werden in der Regel durch die Behördenleiter oder Vertreter im Amt bei dem zuständigen Amtsrichter auf der Basis konkreter und beweiserheblicher Berichte beantragt und deren Umsetzung von den Vorgesetzten und dem aufsichtsführenden Ministerium kontrolliert.

Bei Überführung von Gefahrensachverhalten in Strafverfahren verlagert sich die Verantwortung und die Kontrolle der Maßnahmen auf die Staatsanwaltschaften beziehungsweise auf die ordentlichen Gerichte.