

Deutscher Bundestag  
1. Untersuchungsausschuss  
16. Mai 2018

363

Sekretariat

des. 1. Untersuchungsausschusses  
Deutscher Bundestag

Deutscher Bundestag

1. Untersuchungsausschuss  
der 19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache

19(25) 255

16.05.2018

Otto Dreksler

Leitender Polizeidirektor a.D.

Diplomverwaltungswirt Polizeimanagement

International SecurityConsultingBerlin

Am Großen Wannsee 3, 14109 Berlin

Berlin, den 14.Mai 2018

Anhörung Sachverständige im 1. Untersuchungsausschuss  
zur „föderalen Sicherheitsarchitektur“ am 17. Mai 2018

Inhalt

Vorbemerkung	-2-
1. Ursachenbewertung - Quellen der islamistischen Terrorismusbewegung	-2-
2. Terrorismus gegen zivile Einrichtungen – Feindbild USA und Verbündete	-3-
3. Gefahrenfrüherkennung „Gefahren vermeiden, bevor sie entstehen“	-3-
Strategische Maßnahmen zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus	
4. Systemimmanente Schwachstellen der föderalen Sicherheitsarchitektur	-5-
4.1 Anis Amri	-6-
5. Gravierende Schwachstellen der föderalen Sicherheitsarchitektur	-7-
6. Zwischenbewertung	-7-
7. Alles hängt mit allem zusammen - Prädominanz der Politik	-8-
8. Gemeinsames Terrorismus Abwehr Zentrum (GTAZ)	-10-
9. Behördliche Aufsicht- und Kontrollmaßnahmen	-11-

## Vorbemerkung

Der Anhörung ist in den fünf Fragekomplexen nicht zweifelsfrei zu entnehmen, welche Zielrichtung dem 1. Untersuchungsausschuss zur föderalen Sicherheitsstruktur beizumessen ist bzw. auf welchen parlamentarischen Grundsatzüberlegungen die föderale Sicherheitsarchitektur speziell für den Bereich der nationalen und internationalen Terrorismusbekämpfung zur Disposition steht. Soweit das derzeitige Rechtskonstrukt der föderalen Sicherheitsarchitektur in seinen grundsätzlichen verfassungsgemäßen Strukturen der Inneren Sicherheit zwischen Landes- und Bundeskompetenzen als eherner und quasi unverrückbarer Bestandteil des komplexen Föderalismusprinzips der Bundesrepublik Deutschland zu sehen ist, kann die hiesige Anhörung dem Grunde nach nur als eine prozessbezogene Schwachstellenanalyse zur Minimierung erkannter oder verdeckter Sicherheitsdefizite gewertet werden. Gleichwohl werden damit analoge Positionsfelder einer etwaigen zentralen Sicherheitsarchitektur der Inneren Sicherheit, wie beispielsweise in Frankreich, Österreich oder Schweden, ausgeblendet. Eine Wertigkeit zwischen beiden Grundatzstrukturen ist damit nicht gegeben und sollte hiesiger Auffassung nach auch nicht Bestandteil der aktuellen Sachverständigen-Anhörung sein.

Generell geht es insofern - ungeachtet jedweder verfassungsrechtlicher Grundsatzfragen - um sicherheitsrelevante Kerndaten der föderalen Sicherheitsarchitektur, die auf der Basis nationaler sowie internationaler Strategieansätze für die Bekämpfung des galoppierenden islamistischen Kriminalitätsphänomens von Bedeutung sein können und eine Plattform für eine objektive Sicherheitsbewertung des föderalen Sicherheitsnetzes in der Bundesrepublik Deutschland bilden.

### 1. Ursachenbewertung - Quellen der islamistischen Terrorismusbewegung

Von wesentlicher Bedeutung erscheinen in diesem Zusammenhang die weit unterschiedlichen Einschätzungen der europäischen Staaten und der USA in den Ursachen des islamistischen Terrorismus und deren Entwicklungen. So werden in der Bundesrepublik Deutschland die Quellen der islamistischen Terrorismusbewegung viel zu spät und unter ganzheitlichen Bewertungsfaktoren auf ihren Gefährdungsgrad nicht hinreichend erkannt. Das Zusammenwirken von Gefährdungsfaktoren aus den Bereichen

- Kultur, Bildung und Wirtschaft
- Perspektivlosigkeit
- Unabhängigkeit und religiöser Fanatismus

und das den **Nährboden des islamistischen Terrorismus** begründende NORD-SÜD Gefälle - von Armut und sozialer Not, wie Hunger, Verelendung und Verzweiflung haben spätestens seit der in den frühen 1980-iger Jahren zu verzeichnenden technologischen Explosion zu einer veränderten Sicht in der **globalisierten Welt des Terrorismus** geführt. Mit der schleichenden **Verschmelzung von Sicherheitslagen**, die aus den regionalen, nationalen und internationalen Entwicklungsstufen der islamistischen Bedrohungslagen die Notwendigkeit eines gänzlich neuen Denkens erforderlich macht, hätten dem Grunde nach bereits die islamistischen Terroraktivitäten gegen US-Amerikanische Ziele aufbereitet werden müssen. So kam es bereits weit vor dem NewYorker Terrorangriff vom 09. September 2001 in der Zeitspanne von 1983 bis 2000 zu insgesamt rd. 1000 Toten und 7.500 Verletzten

bei Anschlägen in Beirut (1983), Lockerbie (1988), NewYork (1993), Oklahoma (1995), Daressalam (1998), Dhahran (1996) und Aden (2000). Konkrete, nach vorn gerichtete Terrorismusbekämpfungsstrukturen fanden in Deutschland nicht statt. Die jenseits von Europa gelegenen Terroranschläge schienen keine akuten Gefahrenherde für die bundesdeutschen Sicherheitsbehörden darzustellen.

## **2. Terrorismus gegen zivile Einrichtungen – Feindbild USA und Verbündete**

Vor diesem Hintergrund muss gesehen werden, dass die Phänomenologie des islamistischen Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland erst ab dem **11. September 2011** zu neuen Erkenntnislagen geführt hat. Nahezu ausschließlich waren in Folge reaktive Bekämpfungsstrukturen zu verzeichnen, wenngleich alleine von 2001 bis 2005 bei islamistischen Terrorismusanschlägen über 5.000 Tote und rd. 25.000 Verletzte durch Anschläge auf zivile Einrichtungen der USA oder ihrer Verbündeten zu verzeichnen waren. Die Evidenz für derartige flächendeckende Terroranschläge hätte im Zuge der von Osama bin Laden vom 23.02.1998 ausgerufenen Fatwa für den „Heiligen Krieg gegen Juden und Kreuzritter“ erkannt werden können, wonach *„Das Töten von Amerikanern und deren Verbündeten, von Militärs und Zivilisten ist eine vorgeschriebene Pflicht jeden Muslims; ist auszuführen in jedem Land, wo es ihm möglich erscheint.“* Und auch Ayman al -Zawahiri, die Nummer Eins im Terrornetzwerk al-Qaida, hatte im November 2002 deutlich gemacht, daß die *„Rache Deutschland und andere Europäische Staaten als Hilfssherif des Feindes trifft“*. Als besonders verheerend kann in diesem Zusammenhang die vom 13. zum 14. November 2015 in Paris erfolgte Anschlagserie gegen Zuschauer eines Fußballspiels und Besucher eines Rockkonzerts im Bataclan-Theater sowie gegen Gäste zahlreicher Bars, Cafés und Restaurants mit 130 Toten und rd. 355 Verletzten bezeichnet werden, die in ihren Ausmaßen mit den Terroranschlägen vom 07. Januar 2015 auf das Redaktionsbüro der Satirezeitschrift Charlie Hebdo in Paris gleichzusetzen ist, wo es insgesamt zu 140 Toten und 370 Verletzten gekommen ist.

## **3. Gefahrenfrüherkennung „Gefahren vermeiden, bevor sie entstehen“**

### **Strategische Maßnahmen zur Bekämpfung des islamistischen Terrorismus**

Mit Stand vom 07.02.2018 wurden in Deutschland seit 2001 insgesamt 70 Bundesgesetze zur Terrorismusbekämpfung sukzessive erlassen, auf die hier einschließlich der entsprechenden Verordnungen und Ausführungsvorschriften verwiesen wird (Aktualisierung der Anlage 1 zur Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 037/17). Wenngleich die deutschen Gesetzespakete die europäische sowie sonstige internationale Gefährdungslage erfassen, ist für die Bundesrepublik Deutschland eine ganzheitliche Strategie zur Terrorismusbekämpfung nicht umfassend erkennbar. Gleichwohl wurden die wesentlichen gesetzlichen Zuständigkeiten und Befugnisse der Sicherheitsbehörden mit Blick auf die veränderten islamistischen Terrorismusaktivitäten novelliert oder gänzlich neu gefasst. Hierzu gehören insbesondere die Terrorismusbekämpfungsgesetze (TBG, TBEG, BVerfSchÄndG2012 und BKAG), mit denen vor allem die Aufgaben und Befugnisse des BfV und des BKA erweitert wurden. Gleichzeitig wurde eine engere Zusammenarbeit der Nachrichtendienste mit den Polizeibehörden geschaffen. In diesem

Zusammenhang wurden für strategische Vorfeldmaßnahmen des BfV mit dem BVerfSchÄndG2012 die Voraussetzungen und Verfahrensregelungen zu den Befugnissen des BfV, Auskunftersuchen an private Unternehmen zu richten, neu geregelt. Für die Früherkennung und Überwachung von Ruhephasen terroristischer Gruppierungen sind insofern gezielte Eingriffsmaßnahmen in den Schutzkern potenzieller Terroristen zulässig, wie die Auskunftsverpflichtung von Luftfahrtunternehmen, Telekommunikationsunternehmen und Telediensten sowie von Banken und Finanzdienstleistern zu Kontostammdaten. Mit derartigen Erkenntnissen über die logistischen Vorbereitungen terroristischer Gruppierungen, die insbesondere die Finanzierung und den Geldfluss ihrer Aktivitäten sowie die Planung von Reisebewegungen und die Nutzung von Kommunikationsstrukturen umfassen, stehen dem BfV neu geschaffene Befugnisse von grundlegender Bedeutung zur Verfügung, wonach bereits in einem frühen Stadium auf neue Bedrohungsszenarien reagiert werden kann und Gefahren für den internationalen Terrorismus frühzeitig verhindert werden können.

Insgesamt können die vom Bundesgesetzgeber erlassenen Maßnahmen der präventiven Terrorismusbekämpfung, die deutlich über die anfänglich nachhinkenden Bekämpfungsstrukturen einer neu entwickelten Aufbau- und Entwicklungsphase hinausgehen, dem Gefährdungspotenzial neuerer Terrorismusbewegungen im jetzigen Bund-/Länder Sicherheitsnetz als hinreichend angepasst bewertet werden. Von wesentlicher Bedeutung wird hier die Befugnisweiterung und funktionale Aufwertung des BKA als zentrale Ermittlungsbehörde gesehen. Gehemmt wird dieses Konstrukt jedoch durch den fehlenden Unterbau, der derzeit noch von den Landeskriminalämtern (LKÄ) wahrgenommen wird. Die unmittelbare Anbindung der LKÄ an die jeweiligen Innenressorts erfordert einen länderbezogenen Stab-Linien-Instanzenzug, der außerhalb des BKA zu breiten Schnittstellen innerhalb der verschiedenen Länderressorts führt und der zeitgemäßen Terrorismusbekämpfung nicht hinreichend angepasst ist.

Vielmehr sprechen für die direkte Anbindung der LKÄ an das BKA u.a. die Ergebnisse des Treffens der Polizeichefs der EU-Mitgliedsstaaten in Berlin vom Februar 2017, die sich mit dem islamistischen Terrorismus sowie der zunehmenden Zahl von Anschlägen und Anschlagversuchen in verschiedenen europäischen Staaten befassten. *„Europa ist mit der größten terroristischen Bedrohung seit mehr als zehn Jahren konfrontiert. Die zunehmende Internationalisierung von Terrorgruppen und deren Aktivitäten erfordern eine immer engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden in ganz Europa. Zu diesem Zweck wurde das Europäische Zentrum für Terrorismusbekämpfung (European Counter Terrorism Centre, ECTC) bei Europol eingerichtet (Europol-Direktor Rob Wainwright).*

Gleiches gilt für den fehlenden Unterbau des BfV, wonach die Landesämter für Verfassungsschutz (LfV) ebenfalls den jeweiligen Innenressorts der Länder unterstellt und in vielschichtigen Abstimmungsprozessen innerhalb der Länder eingebunden sind. Unter sicherheitsrelevanten Kriterien wird angeraten, die derzeitige organisatorische Gliederung der LfV nicht mehr beizubehalten. Stattdessen sollten die LfV aus Gründen der Straffung und Effizienz der Nachrichtendienste direkt beim BfV angegliedert werden.

Ansonsten liegen im Einzelnen jetzt klar definierte Gesetzesregelungen vor, wie

- verstärkte Zusammenarbeit mit EUROPOL
- Auskunftersuchen des BfV nach § 8a BVerfSchG
- Eingriffsbefugnisse nach dem TÜK und der Online-Durchsuchung (§ 100a, 100b, StPO)
- Kronzeugenregelung (§ 46b StGB)
- Vorratsdatenspeicherung (EU-Richtlinien, Gesetz noch offen)
- Fluggastdatenspeicherung (PNR) – EU-Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung)
- Maßnahmen von FRONTEX
- Einsatz von IMSI-Catchern (§ 9 Abs. 4 BVerfSchG)

Dennoch erfasst das Regelwerk der Terrorismusbekämpfung grundsätzlich nur die hier in der Bundesrepublik Deutschland und den benachbarten EU-Staaten erfassten islamistischen Personengruppierungen, die bereits in Deutschland als Einzelpersonen aufhältlich sind bzw. die sich in irgendwelchen islamistischen Foren, Moscheen oder sonstigen islamanhängigen Vereinigungen angeschlossen haben. Die übrigen nach Deutschland oder in die noch weitgehend offenen westeuropäischen Staaten einströmenden Asyl begehrenden Migranten werden von der Terrorismusgesetzgebung nur peripher erfasst, was sich unter sicherheitsrelevanten Aspekten als eine erhebliche Sicherheitslücke darstellt. Ein nahtloser Sicherheitsverbund mit den EU-Staaten ist insofern nicht vorhanden. Inwieweit die islamistischen Gefährdungspotenziale von zentral in Deutschland geführten Sicherheitsbehörden und einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes hätten effektiver geregelt werden können und wirksamere parlamentarische Ergebnisse zur Terrorismusbekämpfung hervorgebracht hätten, kann hier dahingestellt sein. Tatsächliche oder rechtliche Defizite der föderalen Sicherheitsarchitektur lassen sich unter rechtstheoretischen Bewertungsfaktoren jedenfalls nicht herleiten.

#### **4. Systemimmanente Schwachstellen der föderalen Sicherheitsarchitektur**

Ungeachtet der insgesamt gut aufgestellten föderalen Sicherheitsarchitektur sind dem vorliegenden System bei der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus grundsätzlich systemimmanente Schwachstellen innewohnend, die besonders in der Objekt zentralisierten Aufgabenwahrnehmung der verschiedenen Sicherheits- und Verwaltungsbehörden offenbar werden. Wesentliche Schwachstellen sind hierbei vor allem

- die Breite in der horizontalen Organisationsstruktur mit wachsenden Schnittstellen, Doppelzuständigkeiten und aufwendigen Stabsinstanzenzügen,
- die Schwerfälligkeit der Melde-, Informations- und Kommunikationswege,
- die zügige und sicherheitsrelevante Aufbreitung des massenhaften Informationsaufkommens,
- zeitverzögerte Beratungs- und Entscheidungsprozesse,
- aufwendige Stab-/Linien-Funktionen in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden und
- parallele/sich überschneidende Leitungsfunktionen in den oberen Führungsebenen.

#### 4.1 Anis Amri

Inwieweit sicherheitsbehördliche und verwaltungstechnische Unzulänglichkeiten im Fall des Terroristen Anis Amri auf individuelles Versagen einzelner Behördenkräfte oder auf strukturelle technisch-organisatorische Fehlstrukturen der föderalen Sicherheitsarchitektur zurückzuführen sind, wird im vorliegenden Untersuchungsausschuss noch zu klären sein. Ungeachtet dessen zeigt sich bereits an dieser Stelle, dass für derartige Gemengelagen der ehemals zugeschnittene Anzug der föderalen Sicherheitsarchitektur zu eng geworden ist. Speziell vor dem Hintergrund der nahezu expolitionsartigen technologischen Veränderung und dem Entstehen neuer globaler Lagebilder der inneren Sicherheit verändern sich auch die Kriminalitätsphänome, die mit dem aktuellen Instrumentarium der föderalen Sicherheitsarchitektur dem Grunde nach nicht zu bewältigen sind. Bei diesem Ansatz werden Zuständigkeiten und Befugnisnormen der Sicherheitsbehörden im Gleichgewicht von Freiheit und Sicherheit neu zu bewerten sein. Derzeit passt nicht nur der viel zu eng gewordene Anzug der föderalen Sicherheitsarchitektur nicht mehr, sondern vielmehr bedarf es aufgrund der extrem veränderten weltpolitischen Sicherheitslage einer „weitgehend neuen Kleiderordnung“ für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Beschneidungen des Wertebereichs der Freiheitsrechte werden dabei unumgänglich sein.

Ohne dem Ergebnis des Untersuchungsausschusses vorzugreifen, wird konkret am Fall Anis Amri überaus deutlich, dass die in der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Staaten beteiligten Stellen die Masse an einschlägigen Informationen nicht aufnehmen konnte bzw. gleichviele Erkenntnisse in den unterschiedlichen Behördenstrukturen bzw. den Melde-, Informations- und Kommunikationswege einfach versiegten. Unter sicherheitsrelevanten Aspekten lassen sich vor dem Hintergrund des sehr breit aufgestellten Netzwerks der Nachrichtendienste und Polizeien des Bundes und der Länder denn auch keine hinreichenden Erklärungsansätze für die Vielzahl der bisher festgestellten Sicherheitspannen finden. Ebenso deutlich wird am Fall Amri allerdings auch, dass sicherheitsbehördliche Maßnahmen gegen mobile und höchst gewalttätige Terroristen der „neuen Generation“ nur dann erfolgreich durchgeführt werden können, wenn die jeweiligen Maßnahmen- und Kräfteansätze der ermittelnden Sicherheitsbehörden über hinreichende Fachkenntnisse sowie technisch-organisatorische Mittel verfügen und von gleichen länderübergreifenden Sicherheitsstrukturen ausgegangen werden kann.

In diesem Zusammenhang zeigt die Einsilbigkeit der föderalen Sicherheitsarchitektur speziell bei Staaten- und Länder übergreifenden Fallkonstellationen erhebliche Schwächen, die auf lange Sicht grundsätzlich nur durch straff gegliederte sicherheitsbehördliche Aufbau- und Ablauforganisationen aufgefangen werden können. Im Fokus neuer Lagebilder stehen hierbei weitere potenzielle Flüchtlingsströme, die sich aus den aktuellen kriegerischen Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten zwischen Israel, Syrien und dem Iran ergeben können. Gleiches gilt für sicherheitsbehördliche Maßnahmenpakete zur Verhinderung von islamistischen Bedrohungsszenarien, die sich im Rahmen des Familiennachzugs durch nachziehende Gefährder und deren Kinder ergeben können. Unter generalpräventiven Aspekten wird es hier für zwingend erforderlich gehalten, für derartige Lageentwicklungen bereits in dem jetzigen frühen Stadium entsprechende nationale Präventions- bzw. Terrorabwehrstrategien zu entwickeln.

## 5. Gravierende Schwachstellen der föderalen Sicherheitsarchitektur

Gravierenden Schwachstellen in der föderalen Sicherheitsarchitektur werden unter sicherheitsrelevanten Aspekten in den länderspezifischen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen zur inneren Sicherheit gesehen. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder in Angelegenheiten der inneren Sicherheit ist zwar verfassungsrechtlich unbestritten, unterliegt jedoch bei bedeutsamen länderübergreifenden Sachkomplexen erheblichen Schwankungen. Alleine infolge der häufig wechselnden politischen Verantwortlichkeiten an den Spitzen der Innenressorts, die regelmäßig im Zuge von Landtagswahlen zu verzeichnen sind, werden nicht selten bereits bestehende Sicherheitsüberlegungen neu aufgerollt. Hierbei unterliegen sach-bezogene Abstimmungsprozesse den politischen Willenserklärungen der jeweiligen A- und B-Länder. Nicht selten führt es zu Blockaden, Auslegungsproblemen von Gesetzen und Ausführungsvorschriften oder zumindest zu zeitintensiven Kompromissen bei drängenden Sicherheitsproblemen. Besonders deutlich wird dies im Zusammenhang mit der Schnittstellenproblematik zwischen den tangierenden Ministerien in Fragen der islamistischen Terrorismusbedrohung und der Bewältigung der Flüchtlingsströme. Offenkundig wird dies gerade bei

- der Novellierung des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes,
- der Befugnisweiterung durch den neuen Begriff der „Drohenden Gefahr“,
- der Entwicklung eines „Muster Polizeigesetzes“,
- der geplanten Einrichtung von Anker-Zentren für Flüchtlinge,
- den Integrationskursen des BAMF und eigenen Verfahrensschritten der Länder,
- den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem
- Misbrauch von Sozialleistungen.

Kein wesentlicher sicherheitspolitischer Mehrwert wird hiesiger Einschätzung zufolge der **Ständigen Konferenz der Innenminister (IMK)** für die Beilegung streitiger Positionen zwischen den A- und B-Ländern beigemessen. Entgegen dem konzeptionellen Aufbau der 1954 gegründeten IMK kommt dem Wertegehalt der IMK mit ihren sechs Arbeitskreisen nur noch eine nachrangige Bedeutung zu. Wie ursprünglich vorgesehen finden jährlich nach wie vor zwei Tagungen mit wechselndem Vorsitz statt. Wenngleich an den Sitzungen jeweils die Präsidenten des BKA und der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) teilnehmen, werden Fragen der Bekämpfung des islamistischen Terrornetzwerks größtenteils nur informativ behandelt. Konkrete Impulse für die Weiterentwicklung der Terrorismusbekämpfung liegen allenfalls auf der Basis wissenschaftlicher Arbeiten der Studierenden der DHPol vor.

## 6. Zwischenbewertung

Vor dem umfänglichen Hintergrund der Entstehungsphase des Grundgesetzes sollte die föderale Sicherheitsarchitektur für den Kernbereich der inneren Sicherheit grundsätzlich beibehalten werden. Lediglich für aufkommende Problemfelder, wie die internationale islamistische Bedrohungslage, oder massenhafte Flüchtlingsströme anlässlich von weltweiten Hungersnöten, Epidemien oder Naturkatastrophen, die seinerzeit von den Vätern der Verfassung nicht gesehen werden konnten, werden hier größere Novellierungen der föderalen Sicherheitsarchitektur für notwendig gehalten. Gleichwohl sollte

hierbei gesehen werden, dass die föderale Konstruktion der inneren Sicherheit sich dem Grunde nach auf eine breite föderalistische Verfassungsstruktur stützt, die in einer ausgereiften und bewährten freiheitlich demokratischen Grundordnung eingebettet ist.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich allerdings auch die Anfälligkeit und Schwerfälligkeit des föderalen Sicherheitsapparates, wie es beispielweise besonders bei der konzeptionellen Zusammenarbeit mit anderen EU-Partnern in Fragen einer einheitlichen länderübergreifenden Terrorismusabwehr der Fall ist. Insoweit werden die Ergebnisse des oben erwähnten Treffens der Polizeichefs der EU-Mitgliedsstaaten in Berlin vom Februar 2017 außerordentlich begrüßt, wie es der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages hervorgehoben hat. *„Mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung hat sich die EU dazu verpflichtet, den Terrorismus weltweit zu bekämpfen und dabei die Menschenrechte zu achten, Europa sicherer zu machen und es seinen Bürgern zu ermöglichen, in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu leben. Um dieses Ziel zu erreichen, verlangt die Strategie ein Handeln auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, denn bei der Terrorismusbekämpfung handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe. Sie beschränkt sich nicht mehr allein auf die Bereiche der Innen- und Justizpolitik oder der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern ist zu einer zentralen, alle Politikbereiche umfassenden Aufgabe geworden. Die EU strebt mit der Strategie zur Terrorismusbekämpfung die Koordinierung und Vernetzung der in den jeweiligen Teilbereichen bereits bestehenden und zukünftigen Einzelmaßnahmen an, um die einzelstaatlichen Fähigkeiten bei der Terrorismusbekämpfung zu stärken, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, aber auch die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu fördern und die Durchführung gemeinsamer politischer Maßnahmen sowie die bestmögliche Nutzung der Fähigkeiten von EU-Einrichtungen voranzutreiben. Ihr strategisches Engagement gliedert die EU dabei in die vier Säulen Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion. Hierzu werden jeweils Prioritäten aufgezählt, die es voranzutreiben gilt.*

## **7. Alles hängt mit allem zusammen - Prädominanz der Politik**

Fragen nach der Wertigkeit der föderalen Sicherheitsarchitektur gewinnen mit Blick auf die internationalen Maßnahmenpakete der islamistischen Terrorismusbekämpfung und die damit zusammenhängenden kompakten Problemfelder des Zustroms von Asyl begehrenden Migranten eine neue Bewertungsskala, die über den ursprünglichen föderalen Strukturansatz der inneren Sicherheit deutlich hinausgeht. Namentlich tangieren sämtliche nationalen sowie internationalen Regelungen über den Ablauf des Asylverfahrens auch die föderale Sicherheitsarchitektur in den gefahrenerforschenden und bekämpfenden Maßnahmen der islamistischen Terrorismusbedrohung. So waren bereits im Zuge der Ankunft und Registrierung von Asylsuchenden anlässlich der persönlichen Anhörung vor den Entscheidern des BAMF diverse Falschbekundungen über personenbezogene Daten zu verzeichnen. Bei der Masse der nach Deutschland zuströmenden Flüchtlinge konnten potenzielle oder tatsächliche Gefährder, wie Anis Amri, durch die behördlichen Sicherheitsnetze unerkannt schlüpfen und mit wechselnden Alias-Namen bei mehreren Außenstellen des BAMF Asylanträge stellen.



Nach den beim BAMF registrierten Zahlen wurden von 2013 bis 2017 insgesamt rd. 1.590.000 Asylanträge (siehe Tabelle mit Klammern der Zahlen des BfV über Salafisten in Deutschland).

Seit dem von der Bundesregierung im Jahre 2015 großzügig gewährten massenhaften Zustrom von Flüchtlingen sind die verfassungsmäßigen Regelungs- und Kontrollmechanismen über den Zugang und Aufenthalt in Deutschland von Bürgern außerhalb der EU weitgehend überschwemmt worden. Ohne Beteiligung des Bundestages und Bundesrats sowie ohne Konsultation der EU-

2013 - 127.023	(5.500 Salafisten)
2014 - 202.834	(7.000 Salafisten)
2015 - 476.649	(8.350 Salafisten)
2016 - 745.545	(10.300 Salafisten)
2017 - 37.074	(10.800 Salafisten)

Partner wurden in Deutschland die Grenzen für einen völlig unkontrollierten Zustrom von Flüchtlingen geöffnet. Die in den Ländern und Kommunen verantwortlichen Stellen sowie die Sicherheitsbehörden waren ohne Kenntnis der aktuellen Verantwortungs- und Handlungskompetenzen in eine Art Notstand geraten, die eine halbwegs rechtskonforme Handhabung des Flüchtlingsproblems nicht hinreichend gewährleisten konnte. Das Rechtsstaatsprinzip, namentlich die Dreiteilung der Gewalten kann nach Einschätzungen von diversen Verfassungsrechtlern durch die in hohem Maße bedenklich zustande gekommenen Entscheidungen des ungehinderten Flüchtlingszustroms faktisch als unterhöhlt bezeichnet werden. Hieran ändert nichts, dass die politischen Entscheidungen auf freien Zugang zur Bundesrepublik Deutschland unter ethisch-moralischen Gesichtspunkten von Teilen der Bevölkerung mitgetragen wurden. Gleichwohl hat die quasi eigenmächtig wahrgenommene Entscheidungsgewalt des höchsten politischen Exekutivorgans der Bundesrepublik Deutschland zu erheblichen Kratzern an der Verfassung geführt, was zu unübersehbaren Lücken und unterschiedlichen Verfahrensvorschriften sowie Handlungsdefiziten in den nachgeordneten Entscheidungsebenen der Länder und Kommunen geführt hat. Wenngleich asylbegehrende Flüchtlinge sich grundsätzlich auf den Schutzbereich des Völkerrechts sowie auf überstaatliche und nationale Rechte berufen können, konnten durch den massenhaften Zustrom von Flüchtlingen und Migranten unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheitsstruktur der Bundesrepublik Deutschland und Europas – speziell auf die islamistische Terrorismusbedrohung - nicht ausgeschlossen werden.

So muss unter sicherheitsrelevanten Aspekten gesehen werden, dass auch jetzt noch die gegenwärtigen Lagefelder der inneren Sicherheit sich ausschließlich in einem fließenden Prozess befinden, der nur unter ganzheitlichen rechtlichen, personellen und technisch-organisatorischen Sicherheitsfaktoren bewertet werden kann. Im Kern von derartigen länderübergreifenden Sicherheitsstrategien kommt es hierbei vor allem darauf an, auf gesicherte Korrespondenzlinien unter den tangierten Sicherheitsbehörden für eine größtmögliche gemeinsame Auswertung der unterschiedlichen Lageerkennnisse zurückgreifen zu können.

## 8. Gemeinsames Terrorismus Abwehr Zentrum (GTAZ)

Unter diesen Gesichtspunkten kommt dem im Dezember 2004 aufgestellten „Gemeinsamen Terrorismus Abwehrzentrum“ (GTAZ) eine herausragende Bedeutung in der Bekämpfung des islamistischen Terrorismus zu, wenngleich das beim BMI angebundene GTAZ als eigenständige Behörde über keinen Leiter-GTAZ verfügt, was hier unter sicherheitspolizeilichen Erwägungen als bedenklich angesehen wird. Das GTAZ kann insoweit als eine gehobene Stabsstelle mit einer gemeinsamen Kooperations- und Kommunikationsplattform von 40 nationalen Behörden aus dem Bereich der Inneren Sicherheit gesehen werden.

Wesentlich für die Stabsstellenfunktion des GTAZ ist demnach die Kooperation zwischen nachrichtendienstlichen und polizeilichen Institutionen und Akteuren, ohne dass das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei verletzt wird (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG und Art. 87 Abs. 1 GG). Unter diesem Ansatz ist auch die Einrichtung von zwei getrennten Säulen, nämlich in Form der Nachrichtendienstlichen und der Polizeilichen Informations- und Analysestelle (NIAS und PIAS) zu sehen, was eine ganzheitliche und ressortübergreifende Bewertung von fließenden Gemengelagen der islamistischen Terrorismusbedrohung ermöglicht. Nach der Zielsetzung des GTAZ *„liegt eine erfolgsversprechende Terrorismusbekämpfung im Miteinander der unterschiedlichen nachrichtendienstlichen und polizeilichen Akteure – ergänzt durch flankierende Maßnahmen im Bereich des Ausländerrechts sowie in einer auf langfristige Wirksamkeit angelegten Abstimmung präventiver und repressiver Erfordernisse (ganzheitlicher Ansatz)“*.

Inwieweit das GTAZ indes im Fall des Anis Amri umfassend und laufend über seine Profilveränderungen und Aktivitäten unterrichtet waren, und in welchem Maße insbesondere die Arbeitsgruppen „Gefährdungsbewertung“ sowie „Operativer Informationsaustausch“ in die sicherheitsbehördlichen Ermittlungen der Länder und des BAMF eingebunden waren, wird noch zu klären sein. An diesem Punkt zeigt sich allerdings auch, dass das GTAZ als oberster für das Innenministerium geltender Führungsstab – wie alle anderen Sicherheitsorgane – über einen klar zugewiesene Leitungsfunktion im Rahmen des vertikalen Stabsinstanzenzuges verfügen sollte. Alles andere führt nach hiesigen Erfahrungswerten zu unklaren Entscheidungskompetenzen, Aufblähungen sowie Verwischungen in den nachgeordneten Arbeitsgruppen.

In dieser Hinsicht sind speziell die von den Ländern und Kommunen beauftragten Stellen, die für die Umsetzung der Aufgaben nach dem AsylVerfG sowie den sonstigen ausländerrechtlichen Regelungen bestimmt sind, über typische Gefahrverdachtslagen terroristischer Aktivitäten von den jeweiligen LKÄ im Sinne des „Nationales Präventionsprogramm gegen islamistischen Extremismus“ aufzuklären. So sollten auch für die verwaltungstechnische Bearbeitung von EU-Staaten übergreifenden Problemfeldern durch die Bundesländer und kommunalen Behörden bereits im strategischen Vorfeld unstrittige Regelungen der Gefahrenfrüherkennung mit den benachbarten EU-Staaten vereinbart werden. Ansonsten sind, wie es anlässlich der Flüchtlingsströme von 2013 bis 2016 zu verzeichnen war, u.a. Unmengen von Doppelarbeiten, fehlerhafte Erfassungen der Flüchtlinge, unzulängliche

Dolmetschertätigkeiten, unterlassene Observationen und Telefonüberwachungen sowie völlig falsche Sicherheitsbewertungen zu verzeichnen.

## **9. Behördliche Aufsicht- und Kontrollmaßnahmen**

Prekär können sich im Zuge massenhafter Flüchtlingsströme zudem noch uneinheitliche oder gar divergierende Sicherheitsbewertungen der Fachaufsichtsbehörden einstellen, wenn beispielsweise von ministerieller Seite aus entgegen klarer Rechtspositionen in die Handlungskompetenzen nachgeordneter Ebenen alleine aufgrund ministerieller Richtlinienkompetenz eingegriffen wird. Die Einmischung in den Handlungsspielraum nachgeordneter Führungskräfte und Behörden widerspricht jedoch dem in Deutschland geltenden Auftragshandeln. Die föderale Sicherheitsarchitektur beinhaltet jedoch nach allen im Sicherheitsbereich geltenden Führungsgrundsätzen die freie Handlungs- und Entscheidungsbreite der beauftragten Leitungskräfte. Dies darf allerdings auch dazu nicht führen, dass nachgeordnete Dienststellenleiter sich über bestehende Ausführungsvorschriften hinwegsetzen und – wie im Fall der Leiterin der Bremer Außenstelle des BAMF – die nach eigenem Gutdünken über mehrere Jahre hinweg rd. 1200 völlig falsche Aufenthaltsbescheide für Asyl begehrende Migranten ausgestellt hat. Eine enorme Sicherheitslücke, die auf Schwachstellen in der föderalen Sicherheitsarchitektur zurückgeführt werden kann.

Inhaltliche Eingriffe von oberer Seite sind nur bei klaren Fehlentscheidungen oder Ermessensmissbräuchen zulässig. Nicht tolerierbar sind indes Eingriffe und Entscheidungen von ministerieller Seite aus, die unter politischen Erwägungen sowie einer Überstrapazierung der Verhältnismäßigkeit zu grundsätzlich abwägigen Positionen führen. Begriffe wie Maßnahmen der „ausgestreckten Hand“ oder die „Bewahrung des Rechtsfriedens“ dürfen in Praxi nicht dazu führen, dass es zu rechtsfreien Räumen kommt, das Versammlungsgesetz unterwandert wird, Anmeldungen öffentlicher Versammlungen nicht eingefordert werden, Eingriffe gegen Vermummte Störer unterbleiben oder rechtskonforme Veranstaltungen durch massive, unfriedliche Störungen von extremistischen Gruppen behindert werden.

Auch die Einflussnahme auf polizeiliche Ermittlungen, die beispielsweise entgegen eindeutiger Sachverhaltsermittlungen die polizeilichen Erkenntnisse in eine politisch völlig andere Richtung bewertet sehen möchten, untergräbt die föderale Sicherheitsarchitektur. So anzunehmen im Zuge der Inbrandsetzung von vierzehn Kraftfahrzeugen anlässlich einer bevorstehenden Räumung eines von linksautonomen Gruppen besetzten Hauses in Berlin. Die Ermittlungen wurden - wegen nicht erkennbar politisch motivierter Straftaten - der Staatsschutzabteilung entzogen und dem Brandschutzkommissariat zugewiesen.