

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Ulla Jelpke, Petra Pau, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/3144 –**

Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Befugnissen, Sicherheitsdateien und Kooperationszentren von Polizei und Nachrichtendiensten

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem 11. September 2001 wurden in Europa und den Mitgliedstaaten eine ganze Reihe von Sicherheitsgesetzen und anderen Maßnahmen zum Kampf gegen den Terrorismus beschlossen und umgesetzt. Ihre genaue Zahl ist bis heute umstritten (siehe unter anderem die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/2366). Umstritten waren die meisten Gesetze und Maßnahmen aber auch schon zum Zeitpunkt ihrer Einführung, und zwar sowohl zwischen den jeweiligen Koalitionspartnern als auch in der Öffentlichkeit. Evaluierungsklauseln oder die Aufnahme von Berichtspflichten waren und sind oft der Versuch, schwierige und umstrittene Maßnahmen mit dem Versprechen auf Überprüfung ihrer Wirkung durchsetzen zu können.

Die 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder hat am 17./18. März 2010 einen Beschluss gefasst, in dem sie die „umfassende wissenschaftliche Evaluierung im Sicherheitsbereich“ fordert. Unter indirektem Bezug auf die Koalitionsvereinbarung spricht sie die Absicht der Bundesregierung an, „nicht nur die in den vergangenen Jahren durch zahlreiche Gesetze neu geschaffenen Befugnisse und die bestehenden Sicherheitsdateien, sondern auch die Kooperationszentren, in denen Polizei und Nachrichtendienste zusammenarbeiten, zu evaluieren“. Die grundrechtliche Relevanz einer unabhängigen, ergebnisoffenen und fundierten Prüfung liege, so die EntschlieÙung, darin, dass „die Ausweitung der Befugnisse von Polizei und Verfassungsschutz auch in das Vorfeld der Gefahrenabwehr, zur anlasslosen, oftmals massenhaften Erhebung personenbezogener Daten unbescholtener Bürgerinnen und Bürger führen kann.“ (www.bfdi.bund.de).

In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 17/2366 nennt die Bundesregierung zwei sogenannte Peer-Evaluationen (2004 und 2009) der deutschen Terrorbekämpfungsmaßnahmen; deren Ergebnisse allerdings „sind nicht öffentlich“ (Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 17/2366). Eben dort werden lediglich drei weitere Evaluierungsaktivitäten genannt: Die

Evaluierung der Financial Action Task Force (FATF) durch die Mitgliedstaaten der EU, das deutsche Zuwanderungsgesetz (2006 und Ausschussdrucksache 15(4)218) und der „Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Absatz 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel 10-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Absatz 2 des BKA-Gesetzes“ aus dem Jahr 2004.

In der genannten Antwort bezeichnet die Bundesregierung selbst lediglich die beiden europäischen „Peer“-Evaluationen als „externe“ Evaluationen. Anzunehmen ist, dass sie zwar „extern“, aber keineswegs eine Evaluation im Sinne einer unabhängigen wissenschaftlichen Begutachtung der Maßnahmen ist. Die Geheimhaltung der Ergebnisse verhindert zudem eine Bewertung durch eine kritische Öffentlichkeit.

Im Beschluss der 79. Konferenz heißt es zu der Evaluierung des Terrorergänzungsbekämpfungsgesetzes sogar, sie sei „eine inhaltlich und methodisch defizitäre Selbsteinschätzung“ gewesen (a. a. O.).

Wohl auch dieser offensichtlichen Defizite wegen wurde im Artikel 5 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes und der dort geforderten Evaluation bis zum Dezember 2011 festgelegt, dass ein „wissenschaftlicher Sachverständiger“ hinzugezogen werden soll. Für die anstehende Evaluierung der Antiterrordatei soll dies die Firma Ramboll Management sein. Dabei steht keineswegs die grund- und bürgerrechtliche Problematik der Antiterrordatei im Mittelpunkt der Begutachtung. Die Bundesregierung nennt als Aufgabe lediglich die umfassende Bewertung und Analyse des Instruments Antiterrordatei im Hinblick auf seine gesetzlich definierte Zielsetzung (Schreiben des Bundesministerium des Innern auf Ausschussdrucksache 17(4)89 vom 4. August 2010). Wesentliches Ziel sei es, schon vorhandene Erkenntnisse der einen Behörde „leichter zugänglich“ zu machen, wenn ihre Verknüpfung mit denen anderer Sicherheitsbehörden zur Terrorismusbekämpfung beitragen kann (ebd. S. 3/4).

Die in der Koalitionsvereinbarung angekündigten und teilweise gesetzlich verankerten Evaluierungen werfen also eine ganze Reihe methodischer und politischer Fragen auf.

1. Welche deutschen Gesetze und Verordnungen im Sicherheitsbereich enthalten Evaluierungsklauseln, wer ist jeweils Adressat der Evaluierung, und wer soll sie durchführen (bitte Berichtspflichten und Evaluierungsklauseln getrennt auflisten)?
2. Welche der seit 2001 im Sicherheitsbereich verabschiedeten deutschen Gesetze und Verordnungen und darin enthaltenen Befugnisse wird die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode evaluieren (bitte jeweils mit vorgehenem Datum auflisten)?
3. Welche dieser Evaluierungen sind per Gesetz vorgesehen, und welche führt die Bundesregierung aus welchen Gründen ohne gesetzliche Verpflichtung durch?

Die folgenden Gesetze, die die Bundesregierung dem Bereich der öffentlichen Sicherheit zuordnet, enthalten Evaluierungsklauseln:

- Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz) vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 2);
- Gemeinsame-Dateien-Gesetz vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3409);
- Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (BKA) vom 25. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3083).

Die in den genannten Gesetzen vorgesehenen oder aus den Evaluierungsklauseln kalendermäßig errechenbaren Daten, bis zu denen die Evaluierungen

vorzunehmen sind, sind für das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz der 9. Januar 2012, für das Gemeinsame-Dateien-Gesetz der 31. Dezember 2011 und für das Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das BKA der 1. Januar 2014. Die Evaluierungen, die in den beiden zuerst genannten Gesetzen vorgesehen sind, werden in der 17. Wahlperiode durchgeführt.

Die Evaluierungsklauseln weisen jeweils keinen Adressaten aus. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Adressat der Klauseln damit die Bundesregierung ist, da dieser nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung auf Bundesebene der Vollzug von Gesetzen obliegt. Die Evaluierungsklauseln sehen jeweils eine Frist sowie die Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen vor, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird. Die nähere Ausgestaltung der Evaluierung hat der Gesetzgeber nicht geregelt.

Des Weiteren enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Wahlperiode unter Punkt IV.1 die folgenden Textpassagen:

„Vor dem Hintergrund der Finanzkrise und ihrer finanziellen Folgelasten ist es geboten, mit vorhandenen Ressourcen mehr zu erreichen. Wir werden daher die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten der Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern unter Wahrung der bewährten föderalen Sicherheitsarchitektur evaluieren. Dabei soll auch die Schnittstelle Zoll/Bundespolizei einbezogen werden.

Wir halten am Trennungsgebot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten fest. Die bestehenden Sicherheitsdateien werden wir unter Einbeziehung der Arbeit des Gemeinsamen Internetzentrums der deutschen Sicherheitsbehörden (GIZ), des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ), des Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) und des Kompetenz- und Servicezentrums Telekommunikationsüberwachung unter tatsächlichen und rechtlichen Aspekten evaluieren.

[...]

Wir werden das Gesetz zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten zur Mitte der Legislaturperiode im Hinblick auf seine Wirksamkeit gegen die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus evaluieren.

[...]

Die Reform der Telekommunikationsüberwachung werden wir im Hinblick darauf evaluieren, ob deren Ziele erreicht wurden und welche Maßnahmen zur Optimierung ergriffen werden können.“

Die vier damit vorgesehenen Evaluierungen sollen während der Geltungsdauer des Koalitionsvertrages, also in der 17. Wahlperiode, vorgenommen werden.

4. Für welche der vorgesehenen Evaluierungsmaßnahmen wurden schon Ausschreibungen durchgeführt, und welche Ziele wurden dabei jeweils für die Maßnahme festgelegt?

Für die nach dem Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz und das Gemeinsame-Dateien-Gesetz vorgesehene Evaluierung wurde bereits eine Ausschreibung für den in die Evaluierung einzubeziehenden wissenschaftlichen Sachverständigen veranlasst.

Das Ziel der jeweiligen Evaluierungsmaßnahme ist nicht in der jeweiligen Ausschreibung, sondern durch das jeweilige Gesetz vorgegeben, das die Evaluierung vorsieht.

Für die im Koalitionsvertrag vereinbarte Evaluierung des Gesetzes zur Verfolgung der Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten (GVVG) ist die Vergabe eines Forschungsvorhabens ausgeschrieben worden. Wegen der Einzelheiten wird auf die Ausschreibung im Bundesanzeiger (Ausgabe Nummer 110 vom 27. Juli 2010, Seite 2579) Bezug genommen.

5. Wer, außer der Firma Ramboll Management, hat sich am Ausschreibungsverfahren zur Evaluierung der Antiterrordatei beteiligt?

Gemäß § 14 Absatz 3 der Allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A) sind Angebote vertraulich zu behandeln. Dies dient sowohl dem Schutz der beteiligten Unternehmen als auch der ordnungsgemäßen Durchführung des Vergabeverfahrens. Würden die Namen der beteiligten Unternehmen in dem noch laufenden Verfahren öffentlich bekannt, könnte dies Einfluss auf das Vergabeverfahren haben. Unter Abwägung des Vertraulichkeitsgebotes mit dem parlamentarischen Informationsrecht können die Namen der Bieter nur vertraulich übermittelt werden. Die Frage wird daher gesondert beantwortet und der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages übermittelt.*

6. Welche Kooperationszentren im Sicherheitsbereich, in denen Polizei und Nachrichtendienste zusammenarbeiten, werden in dieser Legislaturperiode bis zu welchem Zeitpunkt evaluiert?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

7. Wie waren die EU-Delegationen der ersten (8. bis 12. Dezember 2003 und 8. bis 12. Februar 2004) und zweiten (25. bis 27. November 2009) Peer Evaluation der deutschen Terrorbekämpfungsmaßnahmen einschließlich der entsprechenden Gesetzgebung zusammengesetzt, und wer hat diese Zusammensetzung festgelegt?

Die Bestellung erfolgte nach dem Beschluss des Rates vom 28. November 2002 zur Schaffung eines Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen gesetzlichen Regelungen zur Bekämpfung des Terrorismus und ihrer Anwendung (2002/996/JI; ABl. L 349 vom 24.12.2002, Seite 1). Nach dem in dessen Artikel 3 und 4 geregelten Mechanismus wurde die Zusammensetzung des Gutachterausschusses bestimmt.

Bei der ersten gegenseitigen Begutachtung kamen die für die Evaluierung in Deutschland vorgesehenen nationalen Experten aus Dänemark und den Niederlanden, bei der zweiten gegenseitigen Begutachtung aus Lettland und Schweden. Außerdem haben Vertreter des Generalsekretariats des Rates, der Kommission und von Europol unterstützend teilgenommen.

8. Welche Terrorbekämpfungsmaßnahmen und welche Gesetze waren jeweils Gegenstand dieser Evaluationen?

Gegenstand der ersten Evaluierungsrunde waren in einem breit gewählten Ansatz die nationalen Zuständigkeiten auf Regierungsebene, auf der Ebene der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste, sowie der Strafverfolgungsbehör-

* Das Bundesministerium des Innern hat die Antwort als „VS – vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

den, und das Niveau der nationalen und internationalen Koordination und Kooperation, einschließlich des Informationsaustauschs, insbesondere mit Bezug auf den islamistischen Terrorismus.

Gegenstand der zweiten Evaluierungsrunde waren der Vorbereitungsstand auf den Anschlags-/Katastrophenfall und das Krisenmanagement im Schadensfall.

9. Die Terrorbekämpfungsmaßnahmen welcher Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden wann einer solchen Peer Evaluation unterzogen, und in welcher Form war die Bundesrepublik Deutschland daran jeweils beteiligt?

Die Besuchstermine der Gutachterausschüsse im Rahmen der ersten gegenseitigen Begutachtung lagen im Zeitraum zwischen Juni 2003 und Mai 2004 für die 15 „alten“ Mitgliedstaaten und im weiteren Verlauf bis 2005 in den damals zehn „neuen“ Mitgliedstaaten, wobei Rumänien und Bulgarien auf deren Wunsch im Oktober 2005 evaluiert wurden.

Die Besuchstermine der Gutachterausschüsse im Rahmen der zweiten gegenseitigen Begutachtung fanden in sämtlichen Mitgliedstaaten im Zeitraum zwischen Mai 2008 und November 2009 statt.

Die Bundesrepublik Deutschland war als evaluierter Mitgliedstaat und als Entsendestaat für Gutachter beteiligt.

10. Wem wurden welche Ergebnisse jeweils zugänglich gemacht?

Hinsichtlich des Verfahrens zur Erörterung und Annahme der Evaluierungsgutachten wird auf Artikel 8 des Beschlusses 2002/996/JI Bezug genommen.

Gemäß Artikel 9 des Beschlusses 2002/996/JI unterliegen die im Rahmen der gegenseitigen Begutachtung erlangten Informationen sowie die darauf aufbauenden Gutachten grundsätzlich der Geheimhaltung.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/2366, Antwort zu Frage 5, verwiesen. Der Bundesregierung ist nicht bekannt, wem andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union die sie betreffenden Ergebnisse der gegenseitigen Begutachtung im Einzelnen zugänglich gemacht haben.

Die nicht auf einzelne Staaten bezogenen Abschlussberichte beider gegenseitigen Begutachtungen sind veröffentlicht worden.

11. Was war jeweils der Anlass oder die Begründung für die Evaluierungen?

Anlass für die erste gegenseitige Begutachtung waren die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA. Anlass für die zweite gegenseitige Begutachtung war, dass die erste Begutachtungsrunde als nutzbringend erachtet wurde und daher eine zweite Begutachtungsrunde mit einem anderen Themenfokus für sinnvoll erachtet wurde (vgl. die Ratsdokumente 12156/01 JAI 99, dort Nummer 15; 14306/3/04 REV 3 LIMITE ENFOPOL 155 – inzwischen öffentlich – und 8239/2/07 REV 2 ENFOPOL 60).

12. Welche Terrorbekämpfungsmaßnahmen und Kooperationszentren werden auf europäischer Ebene regelmäßig evaluiert, wer führt die Evaluierungen durch, und wer unterrichtet wen über die jeweiligen Ergebnisse?

Keine.

