
Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft

Masterarbeit

Kriminalpolitik im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit

Die Entstehung der Sicherheitsgesetze im Deutschen Bundestag
nach dem 11. September 2001 und der Einfluss von
Parlamentariern sowie außerparlamentarischen
Interessenvertretern unter besonderer Berücksichtigung
des Terrorismusbekämpfungsgesetzes sowie
der Novelle des BKA-Gesetzes

Von

Irene Mihalic

Matrikel-Nr.: 108113202296
Frankampstraße 96, 45891 Gelsenkirchen, E-Mail: irene.mihalic@me.com

Erstgutachter: Prof. Dr. iur. Thomas Feltes M.A.

Zweitgutachter: Marvin Weigert

Gelsenkirchen, Februar 2016

Inhaltverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
1. Einleitung	1
1.1 Kriminalpolitische Diskursbestimmung	4
2. Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland	8
2.1 Formelles Verfahren und informelle Beratungsabläufe.....	8
2.2 Innerparlamentarische Einflussmöglichkeiten.....	13
2.3 Außerparlamentarische Einflussmöglichkeiten	16
3. Sicherheitsgesetze im Deutschen Bundestag seit 9/11	18
3.1 Terrorismusbekämpfungsgesetz (Sicherheitspaket 2).....	26
3.1.1 Hintergrund.....	28
3.1.2 Akteure	29
3.1.3 Gesetzgebungsprozess	33
3.2 Erste und zweite Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze	49
3.2.1 Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz.....	50
3.2.2 Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes	54
3.3.1 Hintergrund.....	61
3.3.2 Akteure	64
3.3.3 Gesetzgebungsprozess	67
3.3.4 Außer- und innerparlamentarische Einflüsse.....	72
4. Schlussfolgerungen und Ausblick	86

Literaturverzeichnis	97
Onlinemedienverzeichnis	110
Hinweis zur Einsichtnahme in verwendete Quellen.....	114
Eidesstattliche Erklärung	115
Anlagen	116

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgemeinschaft
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
Art.	Artikel
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium des Innern
BND	Bundesnachrichtendienst
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
d. h.	das heißt
DJV	Deutscher Journalisten-Verband
DPoIG	Deutsche Polizeigewerkschaft
Drs.	Drucksache
ebd.	ebenda
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
FBI	Federal Bureau of Investigation (Bundesamt für Untersuchungen in den Vereinigten Staaten von Amerika)
FDP	Freie Demokratische Partei
ff	fortfolgende
G-10	G-10-Gesetz: Artikel 10-Gesetz, Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses G-10-Kommission: Kommission gem. Artikel 10 Abs. 2 GG
GBA	Generalbundesanwalt
GdP	Gewerkschaft der Polizei

gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
HU	Humanistische Union
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IMSI	International Mobile Subscriber Identity (Internationale Mobilfunk-Teilnehmerkennung)
inkl.	inklusive
Jusos	Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD
Kap.	Kapitel
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MdB	Mitglied des Bundestages
NRW	Nordrhein-Westfalen
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
S.	Seite
s.	siehe
sog.	sogenannte(n)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz (Sicherheitspaket 2)
TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz
u. a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
US	United States (Vereinigte Staaten)
Vgl.	vergleiche
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
Ziff.	Ziffer

1. Einleitung

„Es geht nicht um umfassende Überwachung, sondern um Befugnisse, um Sie als Bürger vor terroristischen Anschlägen zu schützen.“¹

Schon bald nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika (im Folgenden auch 9/11 genannt) sind in der Bundesrepublik Deutschland die Befugnisse der Sicherheitsbehörden, insbesondere der Nachrichtendienste und der Polizei, gesetzlich ausgeweitet worden. Dies geschah in mehreren Schritten und begann mit dem sogenannten Sicherheitspaket 1, das bereits wenige Wochen nach den Anschlägen im Deutschen Bundestag verabschiedet wurde. Wenig später ist das Sicherheitspaket 2 (Terrorismusbekämpfungsgesetz) aufgelegt worden, das in Anlehnung an den Namen des damaligen Bundesinnenministers Otto Schily auch „Otto-Katalog“² genannt wird. Damit erhielten insbesondere die Nachrichtendienste umfangreiche Befugnisse. In den folgenden Jahren wurde die Sicherheitsgesetzgebung durch weitere Gesetzesänderungen angepasst, z. B. durch die Novelle des BKA-Gesetzes im Jahre 2008, das dem Bundeskriminalamt umfangreiche gefahrenabwehrende Befugnisse zubilligt.

Keines der Sicherheitsgesetze passierte den Deutschen Bundestag ohne öffentliche Debatte. Die jeweiligen Gesetzesvorhaben wurden von Teilen der Öffentlichkeit, Experten³ und Interessenvertretern sowie innerhalb des Parlaments einerseits stark kritisiert und andererseits vehement eingefordert und verteidigt. Es ist deshalb naheliegend, dass die Interessen und Einflüsse von Abgeordneten der jeweiligen Koalitionen und der Opposition, von Regierungsmitgliedern sowie von außerparlamentarischen Fachleuten und Lobby-

¹ Vgl. Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) im Interview mit der Süddeutschen Zeitung zu den Sicherheitsgesetzen nach dem 11. September 2001: <http://www.sueddeutsche.de/politik/islamkonferenz-innenminister-friedrich-im-gespraech-ich-bin-ein-mann-fuer-law-and-order-1.1079550-3>, zuletzt geprüft am 07.07.2015, 09:35 Uhr.

² Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/otto-katalog-versandfertig-schily-setzt-sich-mit-sicherheit-durch-a-172738.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 16:38 Uhr.

³ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen überwiegend verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

gruppen auf die Entstehung und weitere Ausgestaltung der Sicherheitsgesetze unterschiedlich gewirkt haben.

Die Kriminalpolitik im Spannungsfeld zwischen Populismus⁴ und Erforderlichkeit⁵ ist auch fast 15 Jahre nach 9/11 von hoher Relevanz. Denn nicht selten reagieren Entscheidungsträger in Regierung und Parlament auf sicherheitsrelevante Ereignisse mit Vorschlägen für eine Verschärfung von Sicherheits- und Strafgesetzen. So auch nach den Terroranschlägen in Paris u.a. auf die Redaktion des Satiremagazins Charlie Hebdo im Januar 2015, als unmittelbar danach von verschiedenen Seiten ein neues Gesetz zur sogenannten Vorratsdatenspeicherung gefordert wurde.⁶ Ähnliche Forderungen wurden nur einen Tag nach den erneuten Terroranschlägen in Paris am 13. November 2015 erhoben.⁷ Dabei ist über den Entstehungsprozess und den Einfluss von externen und internen Akteuren auf bestimmte Sicherheitsgesetze, abgesehen vom formalen Gesetzgebungsverfahren, eher wenig bekannt, sodass in diesem Bereich Forschungsbedarf besteht.

⁴ Begriff Populismus: Für das Wort Populismus gibt es keine eindeutige Definition. Der Begriff wird oft in negativem Zusammenhang mit dem Vorwurf der Stimmungsmache verwendet und dient damit häufig der Abqualifizierung der politischen Gegenseite. (Vgl. Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste 2002, S. 245) Im Duden ist Populismus in der Politik wie folgt definiert: „(Politik) von Opportunismus geprägte, volksnahe, oft demagogische Politik, die das Ziel hat, durch Dramatisierung der politischen Lage die Gunst der Massen (im Hinblick auf Wahlen) zu gewinnen.“ (Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Populismus>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 14:26 Uhr) In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff des Populismus anhand dieser Definition eingeordnet.

⁵ Begriff Erforderlichkeit: Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt ein Mittel (zur Zweckerreichung) dann als erforderlich, „wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder doch weniger fühlbar einschränkendes (d.h. milderer) Mittel hätte wählen können.“ Der verfassungsrechtliche Rang des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes leitet sich direkt aus dem im Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzip ab und ergibt sich auch aus dem Wesen der Grundrechte selbst, welche „als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist.“ (Vgl. Wienbracke, S. 148-151) In der vorliegenden Arbeit dient die Definition von Erforderlichkeit entlang des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dazu herauszuarbeiten, wie im Zuge der Sicherheitsgesetzgebung nach 9/11 die gesetzgeberische Erforderlichkeit argumentativ vom Populismus abgegrenzt wurde.

⁶ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Nach-Pariser-Terror-Anschlag-Rufe-nach-Vorratsdatenspeicherung-aus-SPD-CDU-und-CSU-werden-wieder-lauter-2514490.html>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 10:19 Uhr.

⁷ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Pariser-Anschlaege-Polizei-ruft-nach-erweiterter-Vorratsdatenspeicherung-2921757.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2015, 09:58 Uhr. Darin fordert der stellvertretende GdP-Vorsitzende Jörg Radek das bestehende Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung auszuweiten und die Speicherfristen auf mindestens ein Jahr zu verlängern.

Der Forschungsgegenstand wurde im Rahmen der vorliegenden Masterarbeit als Literaturarbeit untersucht. Neben der Berücksichtigung von Fachliteratur zu den Themen Kriminalpolitik, Terrorbekämpfung, Sicherheit und Gesetzgebung wurden vor allem einschlägige Presseberichte und öffentliche Bundestagsdrucksachen, z. B. Dokumentationen und Protokolle von Expertenanhörungen, Plenarprotokolle, Gesetzesvorlagen, parlamentarische Anfragen, Anträge sowie Programme der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien herangezogen.

Dabei wurden im Wesentlichen die folgenden Fragestellungen untersucht: Wer nimmt innerhalb und außerhalb des Deutschen Bundestages auf welche Weise Einfluss auf den kriminalpolitischen Gesetzgebungsprozess und auf die Inhalte der Gesetze? Welche Interessen spielen dabei eine Rolle? Welche Einflussmöglichkeiten haben insbesondere die kleineren Fraktionen im Deutschen Bundestag? Wurden die Terroranschläge oder andere sicherheitsrelevante Ereignisse dazu genutzt, um eine bereits bestehende kriminalpolitische Agenda in der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen? Wurden in der deutschen Politik vorhandene Meinungen nach Kenntnis der Expertise von Sachverständigen und Interessensgruppen revidiert oder bestätigt? Schließlich soll anhand dessen die Leitfrage beantwortet werden: Wie und unter welchen Einflüssen und Interessen entstehen solche Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit?

Nach einer Darstellung der sicherheitspolitischen Debattenlage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie der Erläuterung einiger Grundlagen des deutschen Gesetzgebungsverfahrens werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit die genannten Fragestellungen anhand des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Sicherheitspaket 2) aus dem Jahr 2002, der beiden Verlängerungen des Pakets in den Jahren 2007 und 2011 sowie der Novelle des BKA-Gesetzes aus dem Jahr 2008 untersucht. Dabei geht es in erster Linie um den diskursiven Verlauf der Gesetzgebungsprozesse entlang des formalen Verfahrens. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Einwirkungsmöglichkeiten der Abgeordneten in den jeweiligen Koalitionen

und der Opposition sowie weitere Einflüsse im Gesetzgebungsprozess betrachtet, z. B. die Diskussion in der Medienöffentlichkeit, Bundestagsdebatten, Expertenanhörungen sowie der Austausch zwischen Entscheidungsträgern im Parlament, in der Regierung und in außerparlamentarischen Interessensgruppen. Die genannten Sicherheitsgesetze wurden für die vorliegende Arbeit ausgewählt, weil diese jeweils in unterschiedlichen Regierungskoalitionen zustande kamen.

1.1 Kriminalpolitische Diskursbestimmung

Die Wahrnehmung der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit durch den islamistischen Terrorismus⁸ führt seit dem 11. September 2001 bis heute zu kontroversen Auseinandersetzungen über die angemessenen Reaktionen darauf. Auf die außenpolitischen Aspekte wird im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen. Innenpolitisch reichten die Vorschläge seit 9/11 von der bloßen Stärkung der Sicherheitsbehörden über den Einsatz der Bundeswehr im Innern⁹ bis hin zur Schaffung eines Bundessicherheitsamtes nach dem Vorbild der US-Behörde „Department of Homeland Security“.¹⁰

⁸ Begriff Terrorismus: Eine allgemein akzeptierte Definition des Terrorismus-Begriffs existiert bis heute nicht. In der Forschung wird Terrorismus als eine „besondere Form der Gewalt mit im weitesten Sinne politischer Zielsetzung und auf Grundlage einer politischen Ideologie“ beschrieben. Dazu zählen auch religiös motivierte Taten. Charakteristisch ist eine vorsätzliche, systematisch geplante und auf Angst und Verunsicherung in der Bevölkerung zielende Vorgehensweise, wodurch das (politische) Verhalten des Gegenübers beeinflusst werden soll. Anschlagsziele werden willkürlich und nach symbolischen Gesichtspunkten ausgewählt. Zur Prävention bestehen zwei grundsätzliche Ansätze. Die liberale Auffassung setzt bei den Ursachen für den Terrorismus an. Demnach gilt es Missstände, die Menschen zu terroristischen Taten motivieren könnten, zu beheben. Die konservative Auffassung geht davon aus, dass der Terrorismus nur durch den Ausbau der repressiven staatlichen Gewalt bekämpft werden kann, da die Ursache für Terrorismus auch in einem zu liberalen Staat gesehen wird. Vgl. KrimLex: http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=T&KL_ID=28, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 11:50 Uhr.

Die Europäische Union definiert im EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung terroristische Straftaten wie folgt: „[...] wenn sie mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32002F0475>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 12:15 Uhr.

⁹ Die CDU fordert im Oktober 2001 den generellen Einsatz der Bundeswehr im Innern: Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheit-schily-gegen-einsatz-der-bundeswehr-im-innern-140194.html>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 13:50 Uhr.

¹⁰ Vgl. Szukala 2003, S. 26.

Ob und wie kriminalpolitische Forderungen Eingang in die deutsche Gesetzgebung finden, hängt einerseits von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und andererseits auch davon ab, welche Forderungen außerhalb des Parlaments eine breite Unterstützung erfahren. In der vorliegenden Arbeit wird der Zeitraum von der 13. bis zur 17. Wahlperiode untersucht. Die Ereignisse am 11. September 2001 bildeten zwar in der Kette terroristischer Anschläge in den letzten 15 Jahren den Anfang¹¹ und sind zeitlich der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zuzuordnen. Jedoch soll in der vorliegenden Betrachtung auch berücksichtigt werden, ob es bereits in der Zeit vor 9/11 einschlägige sicherheits- und kriminalpolitische Forderungen gab, die dann im Zuge der Sicherheitsgesetzgebung ab der 14. Wahlperiode umgesetzt wurden.

Zur Beantwortung der Frage, wie und unter welchen Einflüssen und Interessen solche Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland entstehen, sind auch die Motive für und gegen eine solche Gesetzgebung von Interesse. Aufschluss darüber gibt eine Betrachtung des diskursiven Verständnisses von Sicherheit. Der Sicherheitsdiskurs hat sich seit 9/11 fundamental gewandelt. Gusy konstatiert als Bezugspunkt dieses Wandels einen erweiterten Sicherheitsbegriff. Durch den sogenannten alten Sicherheitsbegriff wurde Sicherheit „als die Unversehrtheit von Rechtsgütern seitens Privater definiert, während Freiheit die Unversehrtheit von Rechtsgütern gegenüber der Staatsgewalt war.“¹² Das Phänomen des internationalen Terrorismus machte eine Neubetrachtung des Sicherheitsbegriffs erforderlich. Denn hier ging es nicht mehr nur um den Angriff auf einzelne Rechtsgüter und ausschließlich durch Private. Die Organisation und die Logistik terroristischer Anschlagplanungen, wie sie durch den internationalen islamistischen Terror sichtbar wurden, waren ohne die Unterstützung oder Duldung von Staatsorganen kaum vorstellbar, wie z. B. die Ermöglichung einer territorialen Basis der Verantwortlichen für die Anschläge vom 11. September 2001 durch die seinerzeit herrschenden Taliban in Afghanistan. Durch diese Vermischung von staatlichen und privaten Angriffen auf Rechtsgüter und durch die Überschneidung von

¹¹ Vgl. Sator 2015, S. 1, 2.

¹² Vgl. Gusy 2010, S. 71.

innerer und äußerer Sicherheit aufgrund der Internationalität des Themas wurden neue Sicherheitskonzepte diskutiert, denen eben auch ein neuer Sicherheitsbegriff zugrunde lag. Gusy beschreibt den neuen Sicherheitsbegriff als umfassend und von den Kriterien des alten Sicherheitsbegriffs losgelöst, kurz als die „Abwesenheit von Risiken“.¹³ Der neue Sicherheitsbegriff umfasst demnach nicht nur den objektiven Schutz vor bestehenden Gefahren, sondern auch das Sicherheitsgefühl und wird so zum wichtigen diskursiven Bezugspunkt.¹⁴ Das Konzept des umfassenden neuen Sicherheitsbegriffs vermag als Basis für eine an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierte Formulierung von Kriminalpolitik nicht zu überzeugen, da der Gesetzgeber bei kategorischer Umsetzung jedes noch so kleine Lebensrisiko regulatorisch ausschließen müsste, was einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die Grundrechte bedeuten würde. Zudem sagt der neue Sicherheitsbegriff nichts über das realistische Schutzerfordernis aus. Dennoch ist der neue Sicherheitsbegriff wichtig zur Standortbestimmung in kriminal- und sicherheitspolitischen Diskursen und bildet einen wichtigen Bezugspunkt in der Frage, ob die nach 9/11 erlassenen Sicherheitsgesetze eher einem starken Populismus geschuldet oder in der Abwägung zum Schutz wichtiger Rechtsgüter tatsächlich erforderlich waren.

Auch die Auseinandersetzung der politischen Parteien mit dem Thema innere Sicherheit ist im Hinblick auf Einflüsse in kriminalpolitischen Debatten bedeutsam. In der vorliegenden Arbeit werden die Positionen aus den Bundestagswahlprogrammen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sowie online verfügbare Beschlüsse, die in engem zeitlichen Zusammenhang zur den Ereignissen des 11. Septembers 2001 stehen, berücksichtigt.¹⁵ Die konkretesten Positionen zu sicherheitspolitischen Maßnahmen weist das Programm der CDU¹⁶ auf. Hier finden sich z. B. wiederholt die Forderung nach Befugnissen zur akustischen und optischen Wohnraumüberwachung

¹³ Vgl. Gusy 2010, S. 74.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 75.

¹⁵ Positionspapiere der Fraktionen wurden nicht explizit berücksichtigt. Zu den Positionen in den jeweiligen Wahlprogrammen vgl. Kap. 3, S. 24 ff.

¹⁶ Positionen der Schwesterpartei CSU wurden in der vorliegenden Arbeit nicht explizit berücksichtigt.

sowie Positionen zum Umgang mit straffälligen Ausländern.¹⁷ Die FDP skizziert im Mai 2001 die Idee des liberalen Rechtsstaats, ohne dabei jedoch auf konkrete Maßnahmen oder kriminalpolitische Forderungen anderer einzugehen.¹⁸ Die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS positionierten sich in diesem Kontext erst nach 9/11. Die PDS ging dabei in ihrem Dresdner Friedensappell eher auf die außenpolitischen Aspekte im Zusammenhang mit Militäreinsätzen ein, stellte sich aber auch gegen die Anti-Terror-Gesetzespakete der Bundesregierung.¹⁹ Die SPD bekräftigte in ihrem Parteitagsbeschluss von 2001 die Entscheidung zu den rot-grünen Anti-Terror-Gesetzen nach 9/11 als eine „angemessene und richtige Antwort des Rechtsstaates“.²⁰ Bündnis 90/Die Grünen legten mit ihrem Parteitagsbeschluss von Kiel im Jahr 2004 einen umfangreichen Beschluss vor, in dem sich die Partei als Korrektiv zur Verteidigung des Rechtsstaates gegen populistische Maßnahmen präsentiert. Bündnis 90/Die Grünen positionierten sich u. a. gegen Gesetzesverschärfungen ohne den Nachweis eines Sicherheitsgewinns und bekräftigten die Notwendigkeit der zeitlichen Befristung der rot-grünen Anti-Terror-Gesetze.²¹ Die Kenntnis der politischen Positionen der Parteien ist für die vorliegende Betrachtung bedeutsam, weil dadurch hinsichtlich der Sicherheitsgesetzgebung nach 9/11 deutlich wird, dass insbesondere solche Positionen einen starken Einfluss auf die Gesetzgebung hatten, die zuvor am deutlichsten in den Programmen formuliert waren. Während sich die CDU eindeutig zu speziellen Maßnahmen wie z. B. der akustischen und optischen Wohnraumüberwachung äußerte, blieben die anderen Parteien in ihren Programmen sehr vage, gingen zum Teil nicht auf konkrete Maßnahmen ein und bezogen auch keine Stellung im Sinne von Pro und Kontra. In Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit wird verdeutlicht, dass sich die CDU in weiten Teilen mit ihrer konkreten Agenda durchsetzen konnte, auch weil die Programme der anderen Parteien nicht in gleichem Maße detailliert waren.

¹⁷ Vgl. Beschluss Parteitag der CDU 1999 in Erfurt 1999, S. 20, 21.

¹⁸ Vgl. Beschluss Parteitag der FDP 2001 in Düsseldorf 2001, S. 2.

¹⁹ Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/pds-parteitag-der-dresdner-friedensappell-der-pds-141745.html>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 16:23 Uhr. Der Dresdner Friedensappell der PDS ist online nicht verfügbar. Der Artikel der FAZ gibt den Beschluss jedoch inhaltlich wieder.

²⁰ Vgl. Beschluss Parteitag der SPD in Nürnberg 2001, S. 282 ff.

²¹ Vgl. Beschluss Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen 2004 in Kiel 2004, S. 3, 4.

2. Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland

In diesem Kapitel werden Abläufe in der Gesetzgebung skizziert. So wird zunächst das formelle Gesetzgebungsverfahren, wie es im Grundgesetz festgelegt ist, in seinen Grundzügen erläutert, um anschließend herauszuarbeiten, dass die formalen Abläufe durch einen informellen Willensbildungsprozess geprägt sind. Des Weiteren werden Einflussmöglichkeiten innerhalb wie außerhalb des parlamentarischen Verfahrens beschrieben. Die Darstellung dient als Grundlage für die spezielle Betrachtung der gesetzgeberischen Prozesse nach 9/11 in Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit.

2.1 Formelles Verfahren und informelle Beratungsabläufe

Gesetzentwürfe durchlaufen im Parlament drei Beratungen (Lesungen). Bereits vor der ersten Lesung wird der Gesetzentwurf elektronisch verteilt und in den Bundestagsfraktionen erörtert. Dort findet ein erster Meinungsbildungsprozess statt. Ebenso werden von den Fraktionen die Berichterstatterinnen oder Berichterstatter für die Gesetzesvorlage benannt, die den Fortgang des Gesetzentwurfs im Fachausschuss begleiten. Darüber hinaus kommen die Fraktionen zu einer Einschätzung darüber, wann der Gesetzentwurf im Plenum des Bundestages in erster Lesung behandelt werden soll.²²

Mit der ersten Lesung des Gesetzentwurfs wird dieser in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Im Anschluss an die erste Lesung wird der Gesetzentwurf stets in einen oder mehrere Fachausschüsse des Bundestages zur eingehenden Beratung überwiesen.²³ Die Ausschussberatung endet mit einem Bericht und einer Beschlussempfehlung für den Bundestag. Darin empfiehlt der jeweilige Ausschuss die Annahme des Gesetzentwurfs, die Annahme mit vom Ausschuss beschlossenen Änderungen oder die Ablehnung des Gesetzentwurfs. Die Beschlussempfehlung wird auf Basis der Beratungsergebnisse der Ausschussbefassung erstellt. So können während der

²² Vgl. Linn und Sobolewski 2014, S. 111.

²³ Vgl. ebd., S. 112.

Ausschussberatung auch Änderungsanträge eingebracht werden, über die der Ausschuss dann befindet. Lässt sich der Gesetzentwurf in einer Ausschusssitzung nicht abschließend beraten, findet dazu eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern statt. Dies dient dazu, einerseits die Expertise von Fachleuten in den Prozess einzuspeisen und andererseits die Öffentlichkeit für das Thema zu interessieren.²⁴ Die zur Anhörung geladenen Sachverständigen werden von den Fraktionen im Ausschuss benannt. In der Regel ist die Zahl der anzuhörenden Personen begrenzt, sodass die Zahl der jeweils zu benennenden Sachverständigen gemäß § 70 Absatz 2 Geschäftsordnung des Bundestages durch das Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt wird.

Nach der Ausschussberatung findet ein erneuter Meinungsbildungsprozess in den Fraktionen statt. Dort wird dann auch darüber beraten, ob zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfs noch Änderungsanträge gestellt werden sollen. Nach der Aussprache im Plenum erfolgt die Abstimmung über den Gesetzentwurf und gegebenenfalls über gestellte Änderungsanträge. Wird der Gesetzentwurf unverändert in zweiter Lesung angenommen, erfolgen unmittelbar im Anschluss daran die dritte Beratung und die Schlussabstimmung. Wurden Änderungsanträge in der zweiten Beratung angenommen, so kann mit der Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder des Bundestages die dritte Beratung mit Schlussabstimmung ebenfalls direkt im Anschluss erfolgen. Wird die Zustimmung dazu nicht erteilt, erfolgt die dritte Lesung erst am zweiten Tag, nachdem die Drucksache mit den in zweiter Lesung beschlossenen Änderungen verteilt wurde.²⁵

Nach der Annahme des Gesetzentwurfs durch den Bundestag wird das Gesetz unverzüglich dem Bundesrat zugeleitet. Dieser kann bei Bedenken gegen das Gesetz binnen drei Wochen den Vermittlungsausschuss anrufen. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen kann der Vermittlungsausschuss auch von der Bundesregierung oder dem Bundestag angerufen werden. Artikel 77 des Grundgesetzes regelt das weitere Verfahren. Über zustimmungspflichti-

²⁴ Vgl. Linn und Sobolewski 2014, S. 116, 117.

²⁵ Vgl. ebd., S. 126, 129.

ge Gesetze hat der Bundesrat nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens zu entscheiden. Der Bundestag beschließt ebenfalls nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens erneut, wenn Änderungen zum Gesetz vorgeschlagen werden. Gemäß Artikel 78 Grundgesetz kommt ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz zustande, wenn dieser zustimmt, den Antrag zur Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht stellt, innerhalb der Frist keinen Einspruch einlegt oder ihn zurücknimmt oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird. Das Gesetz ist danach unverzüglich dem Bundespräsidenten zur Unterschrift vorzulegen. Im Anschluss kann das Gesetz in Kraft treten.

Das dargestellte formale Verfahren eines Gesetzgebungsprozesses wird aber real von informellen Abläufen begleitet, die sich auf den parlamentarischen Meinungsbildungsprozess auswirken. Noch bevor ein Gesetzentwurf im Ausschuss inhaltlich verhandelt wird, haben die Fraktionen ihre Argumente und Verhandlungspositionen weitgehend festgelegt. Dies vorzubereiten, ist die Aufgabe der Berichterstatter und der Obleute der Fraktionen.²⁶ Eine solche frühe Festlegung wirkt sich auf den gesamten Beratungsprozess aus, denn in der formalen Ausschussberatung, an deren Ende eine Beschlussempfehlung für den Bundestag steht, ist nicht zu erwarten, dass sich die grundsätzliche Position einer Fraktion zum Gesetzentwurf während oder durch die Beratung noch einmal verändert. Im Hinblick darauf lässt sich zusammenfassen, dass oft vor der ersten Lesung die Position der jeweiligen Fraktionen zum Gesetzentwurf bereits feststeht und der anschließende parlamentarische Beratungsablauf nur noch wenig Einfluss auf die grundsätzliche Positionierung hat. Dies ist insbesondere bei politisch bedeutsamen oder umstrittenen Gesetzesvorhaben der Fall, wenn die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema eine frühzeitige und eindeutige Positionierung verlangt.

Der formal vorgesehene Meinungsbildungsprozess in den Fraktionen bedeutet nicht, dass alle Abgeordneten einer Fraktion in gleichem Maße mit der Materie befasst sind und sämtliche Vorlagen inhaltlich studieren. In der Regel treffen die zuständigen Fachpolitiker (Berichterstatter und Obleute) die Ent-

²⁶ Vgl. Ismayr 2012, S. 241.

scheidung über das Für und Wider einer Vorlage eigenständig und die Fraktionen schließen sich der Haltung der Experten oftmals vorbehaltlos an.²⁷ Demnach arbeiten sich nicht alle Abgeordneten gleichermaßen in alle Vorlagen ein, sondern in der Regel nur die zuständigen Fachpolitiker. Die Oppositionsfraktionen sind bei der inhaltlichen Bewertung von Regierungsvorlagen prinzipiell im Nachteil, da sie z. B. einen Gesetzentwurf erst bewerten können, wenn er vorliegt, und nicht über gleichen Informationsvorsprung wie die Koalitionsfraktionen verfügen, an deren Gremiensitzungen in der Regel auch Staatssekretäre und Regierungsmitglieder teilnehmen.²⁸ Die inhaltliche Einarbeitung der Opposition ist daher auch zeitintensiver.

Die eigentlichen Beratungen finden nicht, wie formal vorgesehen, in der Fraktionsversammlung statt, sondern werden aus Effizienzgründen in kleinere Runden wie Arbeitskreise oder Arbeitsgruppen mit Abgeordneten verlagert, die sich in einem bestimmten Fachgebiet spezialisiert haben oder bestimmten Ausschüssen angehören.²⁹ Die dort tätigen Fachabgeordneten speisen dabei auch Informationen, Anregungen und Wünsche, z. B. von Interessenvertretern, zu denen sie Kontakt haben, in die Beratungen ein.³⁰ Unterstützt werden die Abgeordneten durch ihre Mitarbeiter und von Referenten der Fraktionen, die aufgrund ihres fachpolitischen Sachverstandes einen erheblichen Einfluss auf die Positionierung der Abgeordneten haben.³¹ Die auf diese Weise im Arbeitskreis oder in der Arbeitsgruppe vorbereiteten Entscheidungen und Festlegungen werden von der formal entscheidungsberechtigten Fraktionsversammlung in der Regel nur noch abgesehnet, ohne dass jeder einzelne Abgeordnete vom Beratungsgegenstand detailliert Kenntnis nimmt. Fachdiskussionen finden dort nur in Ausnahmefällen bei strittigen Entscheidungen statt.³² Die inhaltliche Linie der Regierungsfaktionen wird schon im Vorfeld der fraktionsinternen Fachberatungen in den Koalitionsrunden begründet.³³ Diese Vorgehensweise erlaubt eine frühe inhaltliche Festlegung

²⁷ Vgl. Ismayr 2012, S. 241.

²⁸ Vgl. ebd., S. 95, 96.

²⁹ Vgl. Kranenpohl 1999, S. 193, 194.

³⁰ Vgl. Miller 2009, S. 165, 166.

³¹ Vgl. Schöne 2009, S. 160.

³² Vgl. Kranenpohl 1999, S. 199 und Ismayr 2012, S. 241.

³³ Vgl. Ismayr 2012, S. 127.

zumindest in Grundzügen, ohne den fachpolitischen Feinheiten allzu sehr vorzugreifen. Frühe öffentliche Äußerungen durch Fraktionsspitzen, Regierungsmitglieder oder fachpolitische Sprecher haben dabei auch eine disziplinierende Wirkung in die Fraktion hinein. So werden öffentlich geäußerte Positionierungen als Festlegung der gesamten Fraktion verstanden, während gegenteilige Äußerungen als Rücknahme der Position interpretiert werden.³⁴ Dies betrifft auch öffentlich gewordene Ergebnisse von Beratungen des sog. Koalitionsausschusses, in dem informell inhaltliche Linien festgelegt werden, die anschließend in den Koalitionsfraktionen diskutiert und meist übernommen werden.³⁵ Die jeweils kleineren Koalitionspartner haben dabei in der Regel eine Korrektivfunktion, indem sie unliebsame Vorhaben des größeren Partners nach Möglichkeit verhindern oder in ihrem Sinne positiv beeinflussen.³⁶ Um dies zu ermöglichen, gibt es innerhalb einer Koalition eine Reihe von informellen Konfliktlösungsmechanismen, z. B. die Aushandlung gegenseitiger Zugeständnisse in unterschiedlichen Themenfeldern.³⁷ Aufgrund der Vielseitigkeit informeller Abläufe in parlamentarischen Beratungen kommt den in Kapitel 3 genannten Akteuren eine bedeutende Rolle zu, da sie als führende Politiker einen maßgeblichen Einfluss auf die internen Entscheidungsprozesse haben.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der im Grundgesetz und in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehene formale Beratungsverlauf eines Gesetzentwurfs lediglich die Rahmenbedingungen beschreibt. Der inhaltliche Willensbildungsprozess und die Positionierung der Abgeordneten sind dabei informellen Abläufen unterworfen, die sich in der parlamentarischen Praxis eingespielt haben. Informelle Einflussfaktoren und Abläufe werden in der

³⁴ Vgl. Korte und Fröhlich 2004, S. 177, 178.

³⁵ Grundlegend zur Rolle des Koalitionsausschusses und der Einflüsse von Parlamentariern Miller, Bernhard (2009): Informelle Einflussnahme? Parlamentarier im Koalitionsausschuss. In: Helmar Schöne (Hg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 13), S. 129–154.

³⁶ Vgl. Kranenpohl 1999, S. 261.

³⁷ Vgl. ebd., S. 266 ff.

Wissenschaft anhand konkreter Beispiele diskutiert.³⁸ Eine vertiefende Betrachtung wäre zum besseren Verständnis der Entstehung von politischen Entscheidungen durchaus lohnenswert, bedürfte allerdings weiterer Untersuchungen. Hier genügt die grundsätzliche Kenntnis über die Existenz und die Prozesse informeller Beratungsabläufe, um die Entstehung der kriminalpolitischen Entscheidungen nach 9/11, wie in Kapitel 3 dargestellt, besser nachvollziehen zu können.

2.2 Innerparlamentarische Einflussmöglichkeiten

Im Folgenden werden innerparlamentarische Einflussmöglichkeiten beschrieben, die häufig mit der Beratung von Gesetzentwürfen einhergehen. Von den dargestellten Möglichkeiten wurde auch in den hier untersuchten Gesetzgebungsprozessen Gebrauch gemacht.

Ein großer Einfluss im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess geht von den Gesetzesinitiatoren selbst aus. Die meisten Gesetzentwürfe werden von der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen eingebracht. Grundlage dafür sind vor allem der Koalitionsvertrag und Beschlüsse der regelmäßig stattfindenden Koalitionsgespräche (Koalitionsausschuss)³⁹, die wiederum inhaltlich die Beschlüsse der an der Koalition beteiligten Parteien berücksichtigen.⁴⁰ Welche Einflussmöglichkeiten damit verbunden sind, wird in Kapitel 2.3 thematisiert. Der Gesetzentwurf liefert die inhaltliche Grundlage für die Auseinandersetzung mit dem Gesetzesvorhaben. Auch wenn es heißt, dass kein Gesetz das Parlament so verlässt, wie es eingebracht wurde, ist doch der zuerst eingebrachte Gesetzentwurf die Basis für Änderungsvorschläge oder Globalalternativen. Wird ein Gesetzentwurf von der Bundesregierung oder der Mehrheit im Parlament eingebracht, ist es sehr wahrscheinlich, dass das Ziel des Gesetzentwurfs im Kern auch so beschlossen wird. Diese au-

³⁸ Vgl. Niclauß 2011 sowie grundlegend Schwarzmeier, Manfred (2001): *Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag; Schwarzmeier, Manfred (2002): „Nur“ Stilfragen? Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag. In: Oberreuter, Heinrich et al. (Hrsg.) (2002): *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*. 2. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

³⁹ Vgl. Kap. 2.1, S. 12.

⁴⁰ Vgl. Ismayr 2012, S. 219, 220.

genscheinliche Selbstverständlichkeit findet ihre Begründung in den informellen Beratungsabläufen, wenn sich z. B. der Koalitionsausschuss auf ein bestimmtes Gesetzesvorhaben einigt und sich die entscheidungsberechtigten Parlamentarier in den Fraktionsberatungen aufgrund dessen bereits festlegen.⁴¹ Gesetzentwürfe der Opposition haben es traditionell schwerer. So fanden im Zeitraum von 1983 bis 2009 von insgesamt 1006 Gesetzentwürfen der Opposition nur fünf eine Mehrheit im Parlament. Dennoch bieten sie Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess, wenn sie z. B. Alternativen zu Regierungsentwürfen aufzeigen und/oder die Bundesregierung zur Vorlage eigener Gesetzentwürfe provozieren. Ebenso kommt es vor, dass die Regierungsmehrheit Teile eines Oppositionsentwurfs übernimmt, um diese dann als eigene Leistung auszugeben.⁴²

Gesetzentwürfe und Gesetzgebungsprozesse werden häufig von einer Reihe anderer parlamentarischer Aktivitäten begleitet. Mit Anträgen wird die Bundesregierung z. B. aufgefordert, einen Gesetzentwurf vorzulegen oder auch zurückzunehmen. Entschließungsanträge dienen dazu, eine politische Auffassung zum Ausdruck zu bringen oder die Bundesregierung zu einem bestimmten Verhalten aufzufordern. Sie müssen sich stets auf eine bestehende Vorlage wie einen Gesetzentwurf beziehen. Über Entschließungsanträge wird erst nach der Schlussabstimmung über die Vorlage abgestimmt, auf die sich der Entschließungsantrag bezieht.⁴³ Obwohl einfache Anträge oder Entschließungsanträge nicht direkt auf die Änderung eines Gesetzentwurfs abzielen, bieten sie doch eine gute Möglichkeit, weitere Aspekte in die Diskussion um den Gesetzentwurf einzubringen und so indirekt Einfluss zu nehmen. Änderungsanträge hingegen haben direkt die textliche Änderung des Gesetzentwurfs zum Ziel. Während Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen in der Regel mit der eigenen Mehrheit angenommen werden, dienen die eher chancenlosen Änderungsanträge der Opposition auch hier in erster Linie da-

⁴¹ Vgl. Kap. 2.1, S. 10, 11, 12.

⁴² Vgl. Ismayr 2012, S. 223.

⁴³ Vgl. Glossar Deutscher Bundestag: <https://www.bundestag.de/service/glossar>, zuletzt geprüft am 29.10.2015, 13:06 Uhr.

zu, in der öffentlichen Debatte Alternativen aufzuzeigen und diese über einen Änderungsantrag schriftlich zu dokumentieren.⁴⁴

Die öffentliche Anhörung bietet sowohl für Außenstehende als auch für Abgeordnete gute Einflussmöglichkeiten auf den Gesetzgebungsprozess. Externe Sachverständige können in einer Anhörung ihre Fachexpertise einbringen. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter können ihren Standpunkt zum Gesetzesvorhaben deutlich machen und z. B. auf die Notwendigkeit oder Redundanz hinweisen. Die Fraktionen benennen die einzuladenden Fachleute für die Anhörung,⁴⁵ wobei die Haltung des geladenen Sachverständigen zum Thema des Gesetzentwurfs in der Regel bekannt ist. Die Meinung der geladenen Fachleute spiegelt also häufig die Position der Fraktionen wider, die sie für die Anhörung benannt haben. Auf diese Weise nehmen die Abgeordneten mittelbar Einfluss auf den Meinungsbildungsprozess des anhörenden Ausschusses, was wiederum auch dazu führen kann, dass Gesetzentwürfe nach einer Anhörung geändert werden.⁴⁶

Weitere Möglichkeiten, auf einen Gesetzgebungsprozess einzuwirken, bieten parlamentarische Anfragen. Dazu zählen die Kleine und die Große Anfrage sowie die schriftliche Einzelfrage und die Fragestunde. Das parlamentarische Fragerecht bietet keine direkten Einflussmöglichkeiten auf ein bestimmtes Gesetzesvorhaben. Dennoch dienen diese Instrumente nicht nur der reinen Informationsbeschaffung, sondern auch dazu, sich mit der Regierungspolitik kritisch auseinanderzusetzen und dies öffentlich zu dokumentieren. In Zusammenhang mit einem konkreten Gesetzesvorhaben kann auf diese Weise die Bundesregierung veranlasst werden, ihre Politik gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu begründen und ihre Pläne offenzulegen.⁴⁷

⁴⁴ Vgl. Ismayr 2012, S. 246.

⁴⁵ Vgl. Kap. 2.1, S. 9.

⁴⁶ Vgl. Ismayr 2012, S. 408-413.

⁴⁷ Vgl. ebd., S. 320 ff.

2.3 Außerparlamentarische Einflussmöglichkeiten

Bei großen Gesetzesvorhaben, die auf ein breites öffentliches Interesse stoßen, findet die politische Diskussion mitunter bereits im Wahlkampf oder spätestens nach einer ersten Regierungserklärung statt, in der das Vorhaben bekräftigt wird. Es wird somit schon inhaltlich über ein Gesetzesvorhaben diskutiert, zu dem es noch keinen ausgearbeiteten Gesetzentwurf gibt.⁴⁸ Impulse für die Gesetzgebung werden nicht nur aus der Mitte des Parlaments oder aus der Bundesregierung heraus gesetzt, sondern auch von Parteigruppen und Interessengruppen wie Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, Bürgerinitiativen oder Nichtregierungsorganisationen.⁴⁹ Angehörige der Ministerialbürokratie nehmen ebenfalls durch regelmäßige Gespräche mit parlamentarischen Entscheidungsträgern Einfluss, aber auch über die direkte Erarbeitung von Gesetzesentwürfen.⁵⁰ Nicht zuletzt kann die transportierte Stimmung in den Massenmedien auf einen Gesetzgebungsprozess Einfluss nehmen und öffentlich diskutierte Themen regelungsbedürftig erscheinen lassen.⁵¹

Lobbygruppen, die ihre berechtigten Partikularinteressen vertreten und diese soweit wie möglich durchzusetzen versuchen, sind nicht obligatorisch in die politischen Beteiligungsprozesse eingebunden. Deshalb kommt es ihnen darauf an, möglichst frühzeitig durch Interessenwerbung auf gesetzgeberische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Idealerweise geschieht dies über das persönliche Gespräch mit Entscheidungsträgern oder mit wissenschaftlichen Mitarbeitern von Abgeordneten sowie Referenten in der Ministerialbürokratie.⁵² Zwar können Lobbygruppen auch im Rahmen öffentlicher Ausschussanhörungen ihre Interessen vorbringen,⁵³ jedoch ist die Anhörung zwischen der ersten, und zweiten und ggf. dritten Lesung relativ spät im Prozess angesiedelt, sodass danach höchstens kleinere Änderungen am bestehenden Gesetzentwurf zu erwarten sind. Daher findet der Großteil der Lobbyarbeit

⁴⁸ Vgl. Korte und Fröhlich 2004, S. 71.

⁴⁹ Vgl. Ismayr 2012, S. 219.

⁵⁰ Vgl. ebd., 221, 227 ff.

⁵¹ Vgl. Linn und Sobolewski 2014, S. 103.

⁵² Vgl. Strässer und Meerkamp 2015, S. 219 ff.

⁵³ Vgl. Kap. 2.1, S. 9.

wesentlich früher statt, z. B. im Rahmen von Hearings in den Ministerien zum Zwecke der Ausarbeitung von Referentenentwürfen, die eine gute Gelegenheit bieten, Lobbyinteressen bereits bei der Entstehung eines Gesetzentwurfs einfließen zu lassen.⁵⁴ Gespräche mit der Ministerialbürokratie können auch den Charakter von Verhandlungen annehmen, in denen zu einem Gesetzespaket Kompromisse vereinbart werden. Schließlich ist es auch für die gesetzgeberische Seite von Interesse, dass das Vorhaben von einschlägigen Interessensverbänden mitgetragen und das Gesetz in der Praxis auch umgesetzt wird.⁵⁵

Gesetzgeberische Impulse gehen aber auch von der Justiz aus. Hier ist vor allem das Bundesverfassungsgericht zu nennen, dessen Entscheidungen in den letzten Jahren einige Vorgaben für Gesetze enthielten.⁵⁶ Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind für alle anderen staatlichen Organe und folglich auch für den Deutschen Bundestag bindend. Anlässe für eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und damit die Möglichkeit der Einflussnahme außerhalb des parlamentarischen Verfahrens, sind z. B. Verfassungsbeschwerden (Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a Grundgesetz) oder Verfahren zur abstrakten Normenkontrolle (Artikel 93 Absatz 1 Nr. 2 und 2a Grundgesetz) auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages.⁵⁷ Im Gegensatz zur Einflussnahme durch Lobbygruppen, die häufig vor der Erstellung eines Gesetzentwurfs ansetzt, kann über Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens Einfluss genommen werden. So sind in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland große politische Kontroversen auch vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen worden. Bei etwa 40 Prozent der wichtigsten 150 Entscheidungen des

⁵⁴ Vgl. Strässer und Meerkamp 2015, S. 227.

⁵⁵ Vgl. Ismayr 2012, S. 272.

⁵⁶ Wie z.B. im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei, in welchem einige Vorschriften für teilweise verfassungswidrig erklärt wurden. Dem Gesetzgeber wurde eine Frist zur Nachbesserung der beanstandeten Vorschriften eingeräumt: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/bvg13-031.html>, zuletzt geprüft am 30.10.2015, 12:44 Uhr.

⁵⁷ Vgl. Ismayr 2012, S. 253.

Bundestages von 1949 bis 1994 wurde das Bundesverfassungsgericht angerufen.⁵⁸

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass außerparlamentarische Einflüsse auf Gesetzgebungsprozesse äußerst vielfältig sind. So werden nicht nur von den Parlamentariern erarbeitete Gesetzentwürfe von außen beeinflusst, sondern auch Impulse für Gesetzesinitiativen können von außen in die Politik getragen werden. Diese Einflüsse gehen sowohl von den verschiedensten Lobbygruppen als auch von der Ministerialbürokratie oder der durch die Massenmedien transportierten Stimmung aus. Der Justiz kommt hier eine besondere Bedeutung zu, wie am Beispiel der Novelle zum BKA-Gesetz in Kapitel 3.3 verdeutlicht wird.

3. Sicherheitsgesetze im Deutschen Bundestag seit 9/11

„Wer nichts zu verbergen hat, der hat nichts zu befürchten: Das ist der erste Hauptsatz der Inneren Sicherheit. Mit diesem Satz begründen Politiker in ganz Europa jede neue Maßnahme, jedes neue Gesetz. Von jeder dieser neuen Maßnahmen und von jedem dieser neuen Gesetze hängt angeblich die Zukunft der Inneren Sicherheit ab.“⁵⁹ Heribert Prantl beschreibt damit ziemlich prägnant den Kern der Debatte um die Sicherheitsgesetzgebung seit den Anschlägen vom 11. September 2001. Denn tatsächlich wurde bei jedem beschlossenen Gesetz darum gerungen, ob „die Zukunft der Inneren Sicherheit“ davon abhängt oder nicht. In diesem Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit bewegten und bewegen sich kriminalpolitische Entscheidungen seit 9/11 bis heute.⁶⁰

Zweifellos waren die Anschläge vom 11. September 2001 eine Zäsur in der deutschen Sicherheits- und Kriminalpolitik. Die rasch herbeigeführten gesetz-

⁵⁸ Vgl. Beyme 1997, S. 302 sowie Helms 2005, S. 159.

⁵⁹ Vgl. Prantl 2008, S. 15.

⁶⁰ Die Diskussion um die Sicherheitsgesetzgebung nach 9/11 dauert bis heute an, wie die erneute Verlängerung der Terrorismusbekämpfungsgesetze um weitere fünf Jahre zeigt: Vgl. BGBl. Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen 2015 .

lichen Veränderungen wurden unter dem Schock der damaligen Ereignisse diskutiert. Das augenscheinliche Ziel der gesetzlichen Neuregelungen war es, terroristische Bedrohungen bereits im Vorfeld von Anschlagplanungen effektiv zu bekämpfen. Um die Wirkung der Gesetze feststellen zu können und weil die damit verbundenen Grundrechtseingriffe als nicht unproblematisch angesehen wurden, wurden die Gesetze zum Teil auf fünf Jahre befristet und mit einer Evaluierungsklausel versehen.⁶¹ Damit sollte gewährleistet werden, dass nur die Gesetze, die tatsächlich die gewünschte Wirkung erzielen, beibehalten bzw. verlängert werden können.⁶² Auf diese Weise sollte in besonderem Maße dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Gesetzgebung Rechnung getragen werden, indem nur tatsächlich erforderliche Gesetze Bestand haben sollten. Somit könnte man die Befristungs- und Evaluierungsklauseln auch als Anti-Populismus-Maßnahme verstehen. Richtig angewandt würden auf diese Weise Gesetze, welche die Sicherheit vor Terroranschlägen bloß suggerieren, schnell entlarvt. Denn in der sicherheitspolitischen Situation im Herbst des Jahres 2001 war es „verführerisch, angebliche Sofortlösungen zu präsentieren [...]“, denn „das bloße Ingangsetzen eines Gesetzgebungsverfahrens [...] stellt eine schnell umsetzbare, symbolstarke und medienwirksame Aktion dar, ganz gleich was dann weiter daraus wird. Immer, wenn etwas passiert, produziert man ein Gesetz, am liebsten gleich als ‚Sicherheitspaket‘.“⁶³ Prantl markiert in der Debatte um die deutsche Kriminalpolitik nach 9/11 den Standort des Warners vor übertriebener Gesetzgebung, die seiner Auffassung nach dem bloßen Populismus geschuldet ist und im Kern durch den Abbau von Bürgerrechten mehr Unsicherheiten auf rechtsstaatlicher Seite schafft als Sicherheiten im Kampf gegen den Terrorismus gewährleistet.

Ein profilierter Vertreter des gegenteiligen Standpunkts ist der ehemalige Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Wolfgang

⁶¹ Das novellierte BKA-Gesetz vom 25.12.2008 wurde nicht auf fünf Jahre befristet, aber dennoch mit einer Evaluierungsklausel versehen. Die Evaluierung der gefahrenabwehrenden Vorschriften, sowie der Rasterfahndung und der sog. Online-Durchsuchung sollte nach fünf Jahren erfolgen. Tatsächlich wurde im Deutschen Bundestag aber erst am 02.07.2015 über die durchzuführende Evaluierung beraten und beschlossen.

⁶² Vgl. Abou-Taam 2011, S. 3.

⁶³ Vgl. Prantl 2008, S. 45.

Bosbach. Er argumentiert, dass die „Versuchung mächtig [sei], aus der Erfolglosigkeit aller bisherigen Anschlagversuche in Deutschland auf das Gelingen der Abwehrmaßnahmen und die Überflüssigkeit weiterer Anstrengungen zu schließen“. Des Weiteren konstatiert er, „wir müssen bereits heute [...] die Gesetze verabschieden, von denen wir uns nach einem großen Anschlag in Deutschland wünschen würden, sie rechtzeitig gemacht zu haben.“⁶⁴ Für Bosbach steht die Geeignetheit der in diesem Zusammenhang verlangten Gesetze zur Terrorabwehr absolut fest. Demnach würden die Gesetze die gewünschte präventive Wirkung entfalten und es käme gar nicht erst zu „einem großen Anschlag in Deutschland.“⁶⁵ Die notwendigen Gesetze rechtzeitig zu erlassen, ist seiner Darstellung nach der Kern einer verantwortlichen Sicherheitspolitik.⁶⁶

Die gegensätzlichen Positionen von Prantl und Bosbach spiegeln die Bandbreite der Debatte in den Jahren nach 9/11 wider. Befürworter und Kritiker einer Ausweitung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Befugnisse werfen sich gegenseitig Hysterie vor. So sagen die Befürworter, dass die Kritiker von erweiterten Kompetenzen das Ende aller Rechtsstaatlichkeit und einen entgrenzten Polizeistaat heraufbeschwören.⁶⁷ Die Kritiker wiederum werfen den Befürwortern der Anti-Terror-Gesetzgebung vor, Ängste zu schüren und mit der vermeintlichen Terrorgefahr auf Kosten von Freiheit und Bürgerrechten ihre kriminalpolitische Agenda durchzusetzen.⁶⁸ Die Positionen der politischen Protagonisten und auch die wissenschaftliche Bewertung der Sicherheitslage vor und nach 9/11 geben Aufschluss darüber. Zwei Monate vor den Anschlägen von 9/11 erschien der erste periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung. Darin wurde bereits die zunehmende Bedeutung von Aktivitäten sogenannter Arabischer Mujaheddin (Kämpfer für die Sache Allahs) für deutsche Sicherheitsinteressen festgestellt. Auch war schon bekannt, dass sich in Deutschland Personen aufhalten, die in internationale Netzwerke eingebunden sind. Diesem Bereich wurde aufgrund seiner ideologischen Ra-

⁶⁴ Vgl. Bosbach 2008, S. 137.

⁶⁵ Vgl. ebd., S. 137.

⁶⁶ Vgl. ebd., S. 138.

⁶⁷ Vgl. ebd., S. 141.

⁶⁸ Vgl. Prantl 2008, S. 43 ff.

dikalität eine besondere Gefährlichkeit zuerkannt. Deutschland sei nicht länger nur Rückzugsraum für islamische Fundamentalisten, sondern könnte zunehmend zum Ziel terroristischer Aktionen werden. Auch sei es bereits zu Festnahmen von Mitgliedern solcher Netzwerke in Deutschland gekommen.⁶⁹ Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Phänomenbereich des islamistischen Terrorismus für die deutsche Politik und die deutschen Sicherheitsbehörden bereits vor den Anschlägen von 9/11 bedeutsam war. Im ersten periodischen Sicherheitsbericht wird zwar eine Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus konstatiert, doch es werden keine weitreichenden neuen Gegenmaßnahmen empfohlen oder gar Sicherheitslücken aufgezeigt. Offenbar schien die bestehende Gesetzgebung trotz der angezeigten Bedrohungslage ausreichend zu sein.

Der zweite periodische Sicherheitsbericht, der im Jahr 2006 erschien, widmet dem Phänomenbereich im Gegensatz zum ersten periodischen Sicherheitsbericht ein eigenes Unterkapitel. Bereits im Vorwort der Bundesjustizministerin und des Bundesinnenministers wird darauf hingewiesen, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus mit den Anschlägen von 9/11 „eine bis dahin nicht gekannte Dimension erreicht“⁷⁰ habe. Nach eingehender kriminologisch-wissenschaftlicher Betrachtung des Phänomens nimmt der Bericht im Weiteren Bezug auf die bis dahin erlassenen Anti-Terror-Gesetze und erklärt deren Notwendigkeit im Hinblick auf die Verbesserung von Handlungsmöglichkeiten zur Terrorbekämpfung.⁷¹ Damit wird eine Notwendigkeit konstatiert, die kurze Zeit vor 9/11 im ersten periodischen Sicherheitsbericht noch nicht gesehen wurde, obwohl das Phänomen des internationalen islamistischen Terrorismus als durchaus bedeutsam erachtet wurde. Die Wahrnehmung der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus hat sich nach 9/11 und den folgenden Anschlägen stark verändert. Obwohl in der Bedrohungsanalyse keine Hinweise auf Veränderungen zu der Zeit vor 9/11 bzw. über eine abstrakte Gefährdung hinaus zu finden sind, wurde die wissenschaftliche Analyse des zweiten periodischen Sicherheitsberichts im Hinblick auf diesen Phänomenbereich stark intensiviert.

⁶⁹ Vgl. Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001, S. 301, 302.

⁷⁰ Vgl. Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht 2006, Abschnitt XLI.

⁷¹ Vgl. ebd., S. 186, 187.

Auch die politische Bewertung durch die Bundesregierung ist in dieser Frage eindeutig und lässt auf die Wahrnehmung eines erheblichen Bedrohungspotenzials durch den islamistischen Terror schließen, dem mit gesetzlichen Verschärfungen zu begegnen ist. Dies zeigen die politischen Debatten, die nach den Ereignissen von 9/11 geführt wurden. In der Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. September 2001, einen Tag nach den Anschlägen, gab Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) eine Regierungserklärung ab. Darin betonte er mehrfach, die Terroranschläge als „Kriegserklärung“⁷² zu verstehen. Doch er erklärte auch, dass es aktuell keine Hinweise auf eine außerordentliche Bedrohungslage in Deutschland gäbe. Dennoch kündigte er bereits zu diesem frühen Zeitpunkt an, es seien längerfristige Konsequenzen zum Schutz der Bevölkerung zu ziehen.⁷³

Obwohl selbst die Spitze der Bundesregierung keine außerordentliche Bedrohungslage annahm, wurde dennoch die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen gesehen, die die Grundrechte in erheblichen Maße einschränken würden. Dies lässt darauf schließen, dass in diesem Zusammenhang dem Grundsatz der Erforderlichkeit wenig Beachtung geschenkt wurde. Vielmehr wurde die hier offenbarte Sichtweise der Bundesregierung zur Grundlage für einen gesetzgeberischen Populismus aufgrund einer Dramatisierung der politischen Lage, im Hinblick auf die vermeintliche Notwendigkeit eine kriminalpolitische Antwort auf die Anschläge von 9/11 geben zu müssen bzw. zu wollen. Diese Reaktion gehört zu den klassischen Handlungsmustern liberaldemokratischer Systeme. Sie zeigt, wie sehr sich die Regierung unter einem Erwartungsdruck sieht, ihre Handlungsfähigkeit als Exekutive zu demonstrieren und der postulierten Herausforderung eine angemessene sicherheitspolitische Antwort entgegenzusetzen. Dazu wiederum bedarf es der Deutungshoheit über die Ereignisse.⁷⁴ Wenn demnach Bundeskanzler Schröder die Deutungshoheit für die Bundesregierung beanspruchte, indem er die Anschläge als Kriegerklärung charakterisierte und dies unwidersprochen blieb,

⁷² Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/186 2001, Schröder benutzte dieses Wort drei Mal und bezeichnete die Anschläge als „Kriegserklärung gegen die zivilisierte Völkergemeinschaft“, „Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt“ und als „Kriegserklärung an die freie Welt“.

⁷³ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/186 2001.

⁷⁴ Vgl. Müller 2012, S. 434.

so konnte, abgesehen von den außenpolitischen Reaktionen, die kriminalpolitische Antwort im Innern nur diejenige sein, die am Ende mit den Anti-Terror-Gesetzen gefunden wurde.

Im Oktober 2001 brachte die CDU/CSU-Fraktion einen Antrag in den Deutschen Bundestag ein, der eine Reihe von Forderungen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus enthielt. Einige konkrete Punkte waren u. a. der Einsatz der Bundeswehr im Innern, die Schaffung einer Möglichkeit der optischen Wohnraumüberwachung, die Aufnahme von Fingerabdrücken im Reisepass und Personalausweis sowie die Einrichtung einer Visa-Warndatei. Der Antrag enthielt auch eine Reihe von Forderungen, die in erster Linie darauf abzielten, Ausländer mit Einschränkungen zu belegen oder stärker zu sanktionieren als deutsche Staatsangehörige, z. B. durch die Regelanfrage bei den Nachrichtendiensten im Rahmen von Asylverfahren und Einbürgerungen, Ausweisung bzw. Abschiebung von Ausländern ab einer Freiheitsstrafe von einem Jahr ohne Bewährung.⁷⁵ In der Plenardebatte zu diesem Antrag am 18. Oktober 2001 erklärte die damalige Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Ute Vogt (SPD), dass der Antrag den Eindruck erwecke, „als wenn man alles zusammengetragen hätte, was einem zu diesem Themenbereich einfallen kann, um etwas zu verändern.“ Entscheidend sei aber ob die Maßnahmen auch tatsächlich wirksam seien.⁷⁶ Damit stellte sie die Verhältnismäßigkeit der Vorschläge der CDU/CSU infrage. Auch der damalige Berliner Justizsenator Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen) appellierte in der Debatte, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu achten, und unterstellte, dass die CDU/CSU-Fraktion „als Antworten auf neue Herausforderungen weitestgehend alte Konzepte aus den Schubladen und aus der Mottenkiste geholt habe[n], die sie schon immer gerne realisiert haben wollte[n]“ und die sie bereits vor den Anschlägen in „ihren Leitlinien zur inneren Sicherheit“ vorgelegt habe.⁷⁷ Tatsächlich lassen sich im direkten Vergleich zwischen dem im Bundestag vorgelegten Antrag und den Forderungen aus den sogenannten Leitlinien einige Parallelen feststellen. Dazu gehören u. a. folgende Forderungen: Abschiebung bzw. Aus-

⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7065 (neu) 2001.

⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/195 2001.

⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/195 2001.

weisung von Ausländern ab einer Freiheitsstrafe von einem Jahr, ausländische Straftäter sollen die Haft nach Möglichkeit im Heimatland verbüßen, Einführung einer Kronzeugenregelung, Einführung der Video-Wohnraumüberwachung, Verschärfung der Vorschriften bei Geldwäsche, bessere personelle und finanzielle Ausstattung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, verstärkter Einsatz verdeckter Ermittler, Ausbau von Europol zu einer BKA-ähnlichen Einrichtung.⁷⁸ Das deutet darauf hin, dass die allgemeine Verunsicherung nach den Anschlägen vom 11. September 2001 dazu genutzt werden sollte, eine bereits bestehende politische Agenda durchzusetzen.

Bereits im Programm der CDU/CSU zur Bundestagswahl 1994 (13. Wahlperiode), sieben Jahre vor 9/11, lassen sich entsprechende Forderungen finden. Schon damals bestand die Absicht, die optische Wohnraumüberwachung einzuführen, den Verfassungsschutz enger in die Bekämpfung der organisierten Kriminalität einzubeziehen sowie eine Kronzeugenregelung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität einzuführen. Sogar die zurückhaltende Forderung nach einer Änderung des BKA-Gesetzes „im Interesse einer straffen und effizienten Polizeiarbeit von Bund und Ländern“ findet sich bereits im CDU/CSU-Programm von 1994, d. h. vierzehn Jahre vor Verabschiedung der Novelle des BKA-Gesetzes im Jahr 2008.⁷⁹ Der nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vorgelegte Antrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag entsprach folglich in weiten Teilen bereits jahrelang bestehenden innen- und sicherheitspolitischen Forderungen. Das macht deutlich, dass nach den Anschlägen keine aufwendige Grundanalyse der kriminalpolitischen Erfordernisse durchgeführt wurde, um auf dieser Basis ggf. gezielte Forderungen nach der Schließung von eventuell bestehenden Straf- und Sicherheitslücken zu erheben. Vielmehr wurden die gleichen seit Jahren bestehenden Forderungen nun mit neuen Argumenten vorgetragen. Damit war die CDU/CSU in der Debatte nach 9/11 jedoch deutlich in der Offensive. Die SPD konnte nicht in dem Maße auf eine detaillierte kriminalpolitische Programmgrundlage zurückgreifen, da sie in ihren Programmen zu

⁷⁸ Vgl. CDU-Präsidiumskommission innere Sicherheit 2001.

⁷⁹ Vgl. CDU-Bundesvorstand und CSU-Parteivorstand 1994, S. 43 ff.

den Bundestagswahlen 1994 und 1998 zwar die Forderung nach der akustischen Wohnraumüberwachung (großer Lauschangriff) erhob, jedoch darüber hinaus nur allgemeine Absichtserklärungen zur Kriminalitätsbekämpfung formulierte.⁸⁰ Selbst nach 9/11 zur Bundestagswahl 2002 hat die SPD nicht mit einer detaillierteren Programmatik auf die veränderte politische Situation reagiert.⁸¹

In den Programmen von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und der PDS finden sich vor allem Hinweise auf die notwendige Einhaltung der Verhältnismäßigkeit bis hin zu ablehnenden Positionen im Hinblick auf erweiterte Befugnisse für die Sicherheitsbehörden und hinsichtlich der Ausweitung von Straftatbeständen, jedoch zum Teil ohne detaillierte Positionierung zu einzelnen Maßnahmen. Die Programme waren in erster Linie bürgerrechtlich akzentuiert, boten aber keine konkreten Vorschläge im Hinblick auf Handlungsmöglichkeiten zur Kriminalitätsbekämpfung oder konkrete Gefahrensituationen.⁸²

Dies deutet darauf hin, dass die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, hier insbesondere die zum Zeitpunkt von 9/11 an der Bundesregierung beteiligten Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, aufgrund des programmatischen Mangels an eigenen kriminalpolitischen Positionen von der konkreten politischen Agenda der CDU/CSU getrieben wurden und dem wenig entgegenzusetzen hatten. Selbst im 42-seitigen Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen wird dem Thema innere Sicherheit nicht mehr als etwa eine dreiviertel Seite gewidmet, ohne konkrete inhaltliche Festlegungen und mit viel Deutungsspielraum.⁸³ So wurden die rot-grünen Sicherheitsgesetze weitgehend ohne eigene programmatische Grundlage geschaffen, wodurch der Einfluss von Lobbyisten der Sicherheitsbehörden und von politischen Hardlinern erheblich werden konnte. Welchen konkreten inhaltlichen Einfluss es gab und wie auf der Basis der wahrgenommen politi-

⁸⁰ Vgl. SPD-Parteivorstand 1994 und SPD-Parteivorstand 1998.

⁸¹ Vgl. SPD-Parteivorstand 2002.

⁸² Vgl. F.D.P. Bundesgeschäftsstelle und Liberal-Verlag 1994, F.D.P. Bundesgeschäftsstelle und Liberal-Verlag 1998, Bündnis 90/Die Grünen 1994, Bündnis 90/Die Grünen 1998, Wahlbüro der PDS 1994 und Wahlbüro der PDS 1998.

⁸³ Vgl. SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998.

schen Stimmungen der Gesetzgebungsprozess ablief, wird in den folgenden Kapiteln nachvollzogen.

Tatsächlich enthielten die beiden Anti-Terror-Pakete, die die rot-grüne Bundesregierung nach 9/11 auflegte, die umfassendsten Sicherheitsgesetze seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland.⁸⁴ Die Pakete bestanden im Wesentlichen aus politischen Forderungen, die schon vor den Anschlägen mehrfach erfolglos erhoben worden waren, und enthielten daher Planungen und Fortschreibungen bereits bestehender Vorschriften, die noch in den Schubladen der Sicherheitsbehörden lagen und nach den Anschlägen rasch hervorgeholt wurden.⁸⁵ Zu den kriminalpolitischen Playern gehören aber nicht nur die politischen Parteien mit ihren Positionen und Programmen, sondern auch organisierte Interessenvertreter wie die Polizeigewerkschaften GdP, DPolG und BDK, Juristenverbände sowie auch bürgerrechtlich orientierte Gruppen.⁸⁶

3.1 Terrorismusbekämpfungsgesetz (Sicherheitspaket 2)

Im Folgenden werden die wesentlichen Inhalte des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (TBG)⁸⁷ dargestellt, um in den nachfolgenden Kapiteln näher darauf eingehen zu können. Das Terrorismusbekämpfungsgesetz wurde als Artikelgesetz⁸⁸ formuliert und umfasste die Änderung von insgesamt 21 Gesetzen und Verordnungen. Die wohl wichtigsten und kontroversesten Änderungen betrafen das Bundesverfassungsschutzgesetz, das BND-Gesetz (infolge dieser Änderung auch das Artikel 10-Gesetz), das MAD-Gesetz, das BKA-Gesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, das Bundesgrenzschutzgesetz, das Passgesetz, das Personalausweisgesetz sowie ausländerrechtliche Bestimmungen. Im Rahmen dieser Gesetzesänderungen wurden den

⁸⁴ Vgl. Freiberg und Rudolph 2011, S. 71.

⁸⁵ Vgl. ebd., S. 34.

⁸⁶ Vgl. Frevel 2008, S. 116–117.

⁸⁷ Vgl. BGBl. Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG).

⁸⁸ Definition Artikelgesetz: Artikelgesetz nennt man das Gesetz, das gleichzeitig mehrere Gesetze, bisweilen auch unterschiedlicher Zielrichtung, ändert. [...] Innerhalb des Gesetzes sind diese unterschiedlichen Bereiche durch Artikel voneinander abgehoben. <https://www.bundestag.de/service/glossar/A/artikelgesetz/245330>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 08:53 Uhr.

Nachrichtendiensten BfV, BND und MAD umfangreiche neue Befugnisse gegeben. Die Aufgabenkompetenzen des BfV und des MAD wurden erweitert, sodass beide Nachrichtendienste seither auch eine Zuständigkeit zur Terrorismusbekämpfung innehaben. Die Aufgabenerweiterung wurde im Gesetz wie folgt verankert: „Bestrebungen [...], die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Art. 9 Abs. 2 GG), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Art. 26 Abs. 1 GG) gerichtet sind.“ Durch diese Formulierung erhielten das BfV und der MAD die Kompetenz, Bestrebungen ausländerextremistischer Art zu beobachten, die sich gegen politische Gegner im Ausland richten.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte fortan die Möglichkeit, zur Erfüllung dieser neuen Aufgabe Auskünfte bei Finanzdienstleistern und Kreditinstituten über Konten, Geldbewegungen und Kontoinhaber einzuholen. Ähnlich weitgehende Auskunftsrechte, allerdings beschränkt auf den Verdacht von Straftaten gem. § 3 Abs. 1 Artikel 10-Gesetz, wurden für den Bereich Post- und Telekommunikationsdienstleistungen erteilt. Geregelt wurde auch der Einsatz sog. IMSI-Catcher zur Überwachung von Mobiltelefonen.⁸⁹ Des Weiteren wurde das Bundesamt für Verfassungsschutz ermächtigt, Auskünfte über Fluggastdaten bei Luftverkehrsunternehmen einzuholen. BND und MAD erhielten ähnliche Auskunftsrechte. Der MAD wurde ermächtigt, Auskünfte bei Telekommunikationsdienstleistern einzuholen. Die Auskunftsbefugnisse des BND sollten sich auf den Bereich der Finanzdienstleistungen und Telekommunikation erstrecken.

In der Änderung des BKA-Gesetzes wurden dem Bundeskriminalamt erweiterte Auskunftsbefugnisse im Rahmen der Zentralstellenfunktion zugebilligt. Im Sicherheitsüberprüfungsgesetz wurde der Personenkreis derer, die einer Sicherheitsüberprüfung unterliegen, ausgeweitet, um sicherheitsempfindliche Stellen lebens- oder verteidigungswichtiger Einrichtungen vor sog. Innentätern zu schützen. Die Änderung des Bundesgrenzschutzgesetzes sah die Möglichkeit vor, sog. Skymarshals einzusetzen, d. h. bewaffnete Polizisten an Bord von Verkehrsflugzeugen, die im Bedrohungsfall eingreifen könnten.

⁸⁹ Vgl. Fox 2002 zur Funktionsweise von IMSI-Catchern.

Das Pass- und Personalausweisgesetz sollte hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Daten in Pass- und Ausweisdokumente geändert werden. Diverse ausländerrechtliche Änderungen sahen u. a. den Ausbau der Visa-Datei zu einer Visa-Entscheidungsdatei, neue Versagungsgründe von Visa- und Aufenthaltsgenehmigungen, unaufgeforderte Übermittlung von Asylverfahrensdaten an das BfV sowie Regelanfragen bei Sicherheitsbehörden im Visumverfahren und bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen vor.

Von den insgesamt 21 geänderten Gesetzen und Verordnungen wurden das Bundesverfassungsschutzgesetz, das MAD-Gesetz, das BND-Gesetz, das Artikel 10-Gesetz, das Sicherheitsüberprüfungsgesetz und das BKA-Gesetz auf 5 Jahre befristet und hinsichtlich der Neuregelungen mit einer Evaluierungsklausel versehen.

3.1.1 Hintergrund

Bereits kurz nach den Anschlägen von 9/11 legte die Bundesregierung das Sicherheitspaket 1 auf, das mit der rot-grünen Mehrheit im Deutschen Bundestag zügig verabschiedet wurde. Es enthielt u. a. die Einführung des neuen § 129 b StGB, wodurch die bisherige Strafbarkeit krimineller und terroristischer Vereinigungen im Inland auf solche Vereinigungen im Ausland ausgedehnt wurde, sowie die Streichung des sog. Religionsprivilegs im Vereinsrecht.⁹⁰ Die Änderungen im Sicherheitspaket 1 wurden als Sofortmaßnahmen deklariert, während bereits das Sicherheitspaket 2 vorbereitet wurde. Wie dem Gesetzentwurf zu entnehmen ist, war die Zielrichtung dieses Gesetzes die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, denn nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde konstatiert, dass sich der internationale Terrorismus „zu einer weltweiten Bedrohung entwickelt“⁹¹ habe. Daher müssten zahlreiche Sicherheitsgesetze der „neuen Bedrohungslage“⁹² angepasst werden. Wie bereits dargestellt, wurde schon im ersten periodischen Sicherheitsbericht vor 9/11 eine Bedrohungslage durch den internationalen

⁹⁰ Vgl. <http://www.welt.de/print-welt/article482247/Sicherheitspaket-1.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 13:30 Uhr.

⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7386 (neu) 2001.

⁹² Vgl. ebd.

Terrorismus festgestellt, weshalb es fragwürdig erscheint, dass im Gesetzesentwurf mit einer neuen Bedrohungslage argumentiert wurde.⁹³ Auch gab es bereits vor den Terroranschlägen politische Pläne zur Änderung der Kriminalgesetzgebung.⁹⁴ Die Änderungen durch das TBG waren weitreichend und in der Öffentlichkeit dementsprechend umstritten. Kritiker hielten die Änderungen für völlig überzogen, Befürworter bezeichneten die Gesetze als längst überfällig.⁹⁵ Auch zwischen den Koalitionspartnern SPD und Bündnis 90/Die Grünen entbrannte eine Diskussion über das Für und Wider.⁹⁶ Diese Auseinandersetzung wird in den nachfolgenden Kapiteln näher beleuchtet.

3.1.2 Akteure

Im Hinblick auf seine Federführung kann dem damaligen Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) innerhalb der rot-grünen Bundesregierung sicher eine führende Rolle zuerkannt werden. So ist sein Name untrennbar mit dem Sicherheitspaket 2, dem inoffiziell „Otto-Katalog“ genannten Terrorismusbekämpfungsgesetz, verbunden.⁹⁷ In diversen Zeitungsinterviews äußerte sich Schily nach den Anschlägen zu seiner Politik. Dabei sprach er von Versäumnissen, die es nun zu beheben gelte, z. B. in der Frage der Asylpolitik oder bei der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen. Ebenso sei es wichtig, Datenbestände umfassender miteinander zu verknüpfen und die Arbeit der Nachrichtendienste besser zu vernetzen. Die Legitimation für neue Gesetze zog Schily aus der Zustimmung in der Bevölkerung. So würden nahezu 80 Prozent der Bevölkerung seine Politik befürworten.⁹⁸ Aus den Koalitionsfraktionen sind die damaligen innenpolitischen Sprecher Dieter Wiefelspütz (SPD) und Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) zu nennen, ebenso der damalige rechtspolitische Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Vol-

⁹³ Vgl. Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001, S. 301, 302 sowie Kap. 3, S. 20, 21.

⁹⁴ Vgl. Kap. 3, S. 24.

⁹⁵ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kernpunkte-des-anti-terror-pakets-lauschen-schnueffeln-recherchieren-a-166536.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:01 Uhr.

⁹⁶ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-paket-koalition-einigt-sich-auf-kompromiss-a-164888.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:03 Uhr.

⁹⁷ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/otto-katalog-versandfertig-schily-setzt-sich-mit-sicherheit-durch-a-172738.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 16:38 Uhr.

⁹⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern 2002, S. 12, 13, 14.

ker Beck.⁹⁹ Wiefelspütz konstatierte in der Öffentlichkeit eine neue Bedrohungssituation nach den Anschlägen und hob die besondere Abwägung von Grundrechtsschutz und Sicherheitsbedürfnis hervor. In diesem Zusammenhang stellte er z. B. die Befristung einiger Gesetze aus dem Sicherheitspaket sowie die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste heraus.¹⁰⁰ Özdemir hob öffentlich vor allem die Verhandlungserfolge der Grünen innerhalb der Koalition hervor, womit man erfolgreich den Rechtsstaat und die Grundrechte verteidigt habe. Beispielhaft nannte er, dass von den ursprünglichen Plänen, das Bundeskriminalamt mit einer verdachtsunabhängigen Initiativkompetenz auszustatten oder den Fingerabdruck im Personalausweis zu speichern, auf Druck der Grünen Abstand genommen worden war.¹⁰¹ Die unterschiedlichen Haltungen der Oppositionsfractionen wurden u. a. von Max Stadler (FDP), Erwin Marschewski (CDU/CSU) sowie Petra Pau (PDS) artikuliert. Laut Marschewski gingen der CDU/CSU Schilys Pläne nicht weit genug. Er beklagte, dass Teile des Pakets wirkungslos seien, da potenzielle Terroristen wie zuvor ein- und ausreisen könnten.¹⁰² Dennoch begründete er schließlich die breite Zustimmung zum Gesetzespaket damit, dass sich die CDU/CSU im Kampf gegen den Terrorismus selbstverständlich um Gemeinsamkeiten mit der SPD bemühe. Stadler sah durch die große Eile des Gesetzgebungsverfahrens die Legitimation des TBG gefährdet. Außerdem seien die Mitwirkungsmöglichkeiten der Opposition übergangen worden.¹⁰³ Die stellvertretende Vorsitzende der FDP-Fraktion und frühere Justizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger erklärte: „In hoch technisierten, demokratischen und offenen Gesellschaften kann es keine absolute Sicherheit geben, ohne dass die Bürger als potenzielle Verbrecher behandelt und polizeistaatlicher Willkür Tür und Tor geöffnet

⁹⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sicherheitspaket-ii-eile-mit-keile-a-172408.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:36 Uhr.

¹⁰⁰ Vgl. http://www.zeit.de/2001/49/200149_dlfinterview_1130.xml, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:35 Uhr.

¹⁰¹ Vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal) e.V. 2002, S. 3.

¹⁰² Vgl. <http://www.welt.de/print-welt/article489113/Union-geht-auf-Distanz-zu-Schilys-Anti-Terror-Gesetzen.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:47 Uhr.

¹⁰³ Vgl. <http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2001/12/15/a0013>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:41 Uhr.

werden.“¹⁰⁴ Für Pau stand nach der Verabschiedung des TBG fest: „Der verheißene Zugewinn an Sicherheit wird mit einem signifikanten Verlust an Freiheit bezahlt.“¹⁰⁵ Darüber hinaus fanden die Gesetzespläne bei der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und beim Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) ein öffentliches Echo. Für die GdP bezeichnete ihr Bundesvorsitzender Konrad Freiberg das Gesetzespaket als tragfähigen Kompromiss und sah die Forderungen der GdP in weiten Teilen bestätigt. Jedoch forderte er im Hinblick auf die weitreichenden Grundrechtseingriffe einen gesellschaftlichen Konsens ein, da sonst das Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden gefährdet sei.¹⁰⁶ Der Bundesvorsitzende des BDK Klaus Jansen hingegen wandte sich gegen neue Gesetze und forderte stattdessen einen Umbau der Sicherheitsarchitektur, z. B. die Zusammenlegung der Abteilungen für Verbrechensbekämpfung des Bundesgrenzschutzes mit dem BKA. Insgesamt bezeichnete Jansen Schilys Gesetzespaket als „unsinnig und wirkungslos“.¹⁰⁷ Auch direkt aus den Sicherheitsbehörden BfV, BND und BKA¹⁰⁸, sowie aus der Innenministerkonferenz von Bund und Ländern¹⁰⁹ waren Einschätzungen zur Situation nach 9/11 zu hören. Zu den Kritikern des Gesetzes zählten u. a. die AG Friedensforschung¹¹⁰, die Humanistische Union mit prominenten Vertretern wie Burkhard Hirsch¹¹¹ und weitere Organisationen, die sich mit einem offenen Brief an alle Abgeordneten des Deutschen Bundestages wandten. Darin hieß es, dass der Gesetzentwurf nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht zu rechtfertigen sei. So würden durch das TBG vor allem ausländerfeindliche Ressentiments geschürt und massive Eingriffe

¹⁰⁴ Vgl. <http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2001/12/15/a0013>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:41 Uhr.

¹⁰⁵ Vgl. ebd.

¹⁰⁶ Vgl.

<http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/CF02223F9071189BC1256D0200436C8B?open&l=DE&ccm=300010>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 17:00 Uhr.

¹⁰⁷ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-paket-kripo-haelt-schilys-plaene-fuer-unsinnig-a-165964.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 17:10 Uhr.

¹⁰⁸ Dazu der Geheimdienstkoordinator des Bundeskanzlers Ernst Uhrlau: http://www.focus.de/politik/deutschland/terror-abwehr-sicherheit-um-jeden-preis_aid_192908.html, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:30 Uhr.

¹⁰⁹ Vgl. IMK 169. Sitzung, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2001.

¹¹⁰ Vgl. <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Innere-Sicherheit/sicherheitspaket2a.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:04 Uhr.

¹¹¹ Vgl. http://www.humanistische-union.de/publikationen/mitteilungen/beitraege/jahr/jahre_detailansicht/browse/6/back/2002-1/article/dreimal-anti-terror-gesetze-in-muenchen-ein-subjektiver-bericht/, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:57 Uhr.

in Bürgerrechte vorgenommen.¹¹² Aus den Reihen der Unterzeichner stammen auch einige Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages zum TBG, die am 30. November 2001 stattfand.¹¹³

Der Einfluss der unterschiedlichen Akteure auf den Gesetzgebungsprozess ist grundsätzlich unterschiedlich zu beurteilen¹¹⁴ und wird im Kapitel 3.1.4 genauer betrachtet. Hier wurden die medial transportierten Standpunkte der genannten Akteure aufgezeigt. Ob es Einflussnahmen seitens der Polizeigewerkschaften, der Sicherheitsbehörden oder Bürgerrechtsorganisationen mittels direkter Gespräche gegeben hat, konnte im Rahmen der vorliegenden literaturbasierten Arbeit nicht untersucht werden. Im Falle der Sicherheitsbehörden kann dies aber zumindest deshalb angenommen werden, da das BfV, der BND und das BKA nachgeordnete Behörden des Bundesinnenministeriums bzw. des Bundeskanzleramts sind. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass sich die Behördenvertreter nicht nur, wie hier dargestellt, über die Medien geäußert haben, sondern ihre Einschätzung bereits bei der Erarbeitung der Gesetze in den Ministerien miteinbezogen wurde. Bei den Kritikern des Gesetzentwurfs kann angenommen werden, dass sie sich nicht nur durch den offenen Brief positioniert oder anderweitig über die Medien Stellung bezogen, sondern sich auch direkt an einzelne Parlamentarier gewandt haben. So ist zumindest dem Unterzeichner des offenen Briefes Burkhard Hirsch zu unterstellen, dass er als ehemaliger Bundestagsabgeordneter der FDP persönliche Kontakte ins Parlament genutzt hat. Wie bereits ausgeführt, sind solche Gespräche im Zuge informeller Beratungsabläufe in den Fraktionen durchaus üblich.¹¹⁵

¹¹² Vgl. <https://archiv.cilip.de/alt/terror/offener-brief.htm>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:16 Uhr.

¹¹³ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001.

¹¹⁴ Vgl. Kap. 2.3, S. 16, 17.

¹¹⁵ Vgl. Kap. 2.1, S. 11.

3.1.3 Gesetzgebungsprozess

Der formale Ablauf des Beratungsprozesses wird im Folgenden tabellarisch dargestellt.¹¹⁶

Vorgang	Datum	Beratungsgegenstand
Einbringung, erste Beratung mit Aussprache sowie Überweisung in die Ausschüsse ¹¹⁷	15.11.2001	Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ¹¹⁸
Beratung im Innenausschuss ¹¹⁹ und Beschluss über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung (vorbehaltlich der Überweisung des Gesetzentwurfs am 15.11.2001) ¹²⁰	14.11.2001	Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen
Anhörung im Innenausschuss ¹²¹	30.11.2001	Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen
Einbringung, erste Beratung ohne Aussprache sowie nachträgliche Überweisung in die Ausschüsse ¹²²	12.12.2001	Gesetzentwurf der Bundesregierung ¹²³
Abschließende Beratung im Innenausschuss ¹²⁴	12.12.2001	Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung ¹²⁵ , Änderungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen ¹²⁶ , Änderungsantrag der CDU/CSU ¹²⁷ , Entschließungsantrag der FDP ¹²⁸ , Antrag der CDU/CSU „Sicherheit 21“ ¹²⁹

¹¹⁶ In der vorliegenden Arbeit werden nur die Beratungen im Deutschen Bundestag bis zur Schlussabstimmung untersucht. Die Beratungen im Bundesrat bleiben unberücksichtigt.

¹¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/201 2001.

¹¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7386 (neu) 2001.

¹¹⁹ Der Innenausschuss war bei der Beratung des TBG federführend. Auf die Beratungen in den mitberatenden Ausschüssen wird im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen.

¹²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7864 2001.

¹²¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001.

¹²² Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/207 2001.

¹²³ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7727 2001 Der Gesetzentwurf ist wortgleich zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, sodass der tatsächliche Beratungsgegenstand im Gesetzgebungsprozess der Gesetzentwurf der Fraktionen war und nicht der Gesetzentwurf der Bundesregierung.

¹²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7864 2001.

¹²⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7754 2001.

¹²⁶ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 2001.

¹²⁷ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)661 2001.

¹²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)663 2001.

¹²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7065 (neu) 2001.

Zweite und dritte Beratung mit Schlussabstimmung	14.12.2001	Änderungsantrag der CDU/CSU ¹³⁰ Gesetzentwürfe der Bundesregierung und von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in der Ausschussfassung, Entschließungsantrag der FDP ¹³¹ , Beschlussempfehlung ¹³² und Bericht ¹³³ des Innenausschusses
--	------------	---

Der Gesetzentwurf sah teilweise weitreichendere Gesetzesänderungen vor, als letztlich verabschiedet wurden. Wie aus der Beschlussempfehlung des Innenausschusses hervorgeht, wurde der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen, der am 11. Dezember 2001 dem Innenausschuss zugestellt wurde, mehrheitlich angenommen. Die Koalitionsfraktionen schränkten mit ihren Änderungen die beabsichtigten Befugnisse der Nachrichtendienste BfV, BND und MAD insoweit ein, als Auskünfte im Finanzdienstleistungsbereich, im Postbereich und im Telekommunikationswesen nur noch „im Einzelfall“¹³⁴ eingeholt werden können. Zudem sahen die Änderungen vor, dass das Parlamentarische Kontrollgremium¹³⁵ dem Deutschen Bundestag alle drei Jahre einen Evaluierungsbericht vorlegen muss. Auch speziell im MAD-Gesetz wurde durch den Änderungsantrag die Einbeziehung des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G-10-Kommission¹³⁶ bestimmt, was zuvor nicht vorgesehen gewesen war. Allerdings wurde z. B. im Ausländerrecht eine Verschärfung gegenüber dem Gesetzentwurf vorgesehen. Die Regelung betraf die Ausländerdateienverordnung. Demnach sollten die Daten eines Ausländers nicht mehr sofort gelöscht werden, nachdem dieser die Rechtsstellung eines Deutschen nach Art. 16 GG erworben hatte, sondern erst nach fünf Jahren. Der Einsatz technischer Mittel in Wohnungen (Lauschangriff) sollte aus Gründen der Eigensicherung von in Wohnungen eingesetzten Personen möglich sein. Obwohl ein solcher Eingriff in Art. 13 GG (Unverletzlich-

¹³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7861 2001. Der hier zitierte Änderungsantrag der CDU/CSU ist wortgleich mit dem Änderungsantrag, welcher in der Sitzung des Innenausschusses abgestimmt wurde (Ausschuss-Drs. 14(4)661).

¹³¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7860 2001.

¹³² Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7830 2001.

¹³³ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7864 2001.

¹³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 2001.

¹³⁵ Zum Parlamentarischen Kontrollgremium:

<https://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/pkgr>, zuletzt geprüft am 22.12.2015, 17:48 Uhr.

¹³⁶ Zur G-10-Kommission: <https://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/g10>, zuletzt geprüft am 22.12.2015, 17:49 Uhr.

keit der Wohnung) sehr schwerwiegend ist, wurde die Anordnungsbefugnis für einen solchen Einsatz lediglich auf den Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz oder seinen Stellvertreter und nicht etwa auf einen Richter übertragen.¹³⁷

Der Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion vom 7. Dezember 2001 sah zahlreiche Verschärfungen gegenüber dem Gesetzentwurf vor. So setzte sich die CDU/CSU u. a. für eine Ausweitung der nachrichtendienstlichen Auskunftsbefugnisse sowie für weitere Restriktionen gegenüber ausländischen Straftätern ein. Zudem sollten alle Neuregelungen unbefristet gelten.¹³⁸ Dieser Änderungsantrag wurde in der Ausschussberatung mehrheitlich abgelehnt.

Die FDP-Fraktion brachte sowohl in die Ausschussberatung¹³⁹ als auch in die dritte Beratung¹⁴⁰ des Gesetzentwurfs je einen Entschließungsantrag ein. In beiden Anträgen wurde auf die durchgeführte Expertenanhörung verwiesen und dargelegt, dass die geladenen Sachverständigen schwerwiegende Bedenken gegen den Gesetzentwurf vorgebracht hatten. Die Bundesregierung wurde damit aufgefordert, vorgetragene Bedenken eingehend zu prüfen und anschließend eine parlamentarische Beratung zu ermöglichen, die der Prüfung Rechnung trägt. Beide Entschließungsanträge wurden mehrheitlich abgelehnt.

Wie aus dem Bericht des Innenausschusses hervorgeht, haben die Fraktionen der CDU/CSU, FDP und PDS die Kurzfristigkeit der Vorlage des Änderungsantrags der Koalition moniert, weiterhin sahen sie dadurch das parlamentarische Beratungsrecht verletzt und beteiligten sich daher nicht an der Abstimmung über die Änderungsanträge.¹⁴¹ Darauf nimmt der Entschließungsantrag der FDP Bezug, in dem eine angemessene parlamentarische Beratung angemahnt wird.¹⁴² Tatsächlich wurde der 30-seitige rot-grüne Än-

¹³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 2001.

¹³⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)661 2001.

¹³⁹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)663 2001.

¹⁴⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7860 2001.

¹⁴¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7864 2001.

¹⁴² Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7860 2001.

derungsantrag erst einige Stunden vor der Ausschussberatung vorgelegt. Der Faxstempel auf dem Anschreiben, mit dem der Änderungsantrag dem Innenausschuss übermittelt wurde, weist als Zeitpunkt der Einbringung den 11. Dezember 2001, 19:59 Uhr aus.¹⁴³ Die Sitzung des Innenausschusses begann am folgenden Tag um 09:15 Uhr.¹⁴⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass kaum jemand den Änderungsantrag am Vorabend zur Kenntnis nehmen konnte, sondern erst in der Sitzung des Innenausschusses. Auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung wurde am Tag der Innenausschusssitzung vom Bundestag an den Innenausschuss überwiesen und gelangte folglich auch erst dann den Ausschussmitgliedern zur Kenntnis.¹⁴⁵

Erst zur Schlussberatung des Gesetzentwurfs am 14. Dezember 2001 brachte die PDS-Fraktion einen Antrag ein, in welchem sie die Bundesregierung u. a. aufforderte, den Gesetzentwurf zum Terrorismusbekämpfungsgesetz zurückzunehmen.¹⁴⁶ Über den Antrag wurde nicht sofort abgestimmt, vielmehr wurde er in die Ausschüsse verwiesen. Der federführende Innenausschuss empfahl im Juni 2002, d. h. weit nach Inkrafttreten des TBG, den Antrag der PDS-Fraktion abzulehnen.¹⁴⁷

Wie bereits aufgezeigt, ist es nach der ersten Kenntnisnahme von Gesetzesvorhaben durchaus üblich, dass sich die Fraktionen frühzeitig positionieren und von ihrer grundsätzlichen Haltung zu dem jeweiligen Vorhaben im Verlauf der Beratung auch nicht mehr abweichen.¹⁴⁸ So haben auch hier alle Fraktionen von Anfang an klar Stellung bezogen. Die Koalitionsfraktionen wollten ihren Gesetzentwurf durchbringen, der CDU/CSU-Fraktion gingen die Pläne nicht weit genug und PDS sowie FDP lehnten das neue Regelwerk schon bei der Einbringung ab. Jede Fraktion nutzte aber das Verfahren, um auf unterschiedliche Weise den jeweiligen Standpunkt zu verdeutlichen. Die FDP formulierte ihre Politik in zwei Entschließungsanträgen und versuchte

¹⁴³ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 2001.

¹⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, 14. WP, 79. Sitzung 2001.

¹⁴⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/207 2001.

¹⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7792 2001.

¹⁴⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/9491 2002.

¹⁴⁸ Vgl. Kap. 2.1, S. 10, 11.

auf diese Weise, jedoch aufgrund ihrer Oppositionsrolle erwartungsgemäß erfolglos, der Expertenanhörung mehr Gewicht zu verleihen. Die PDS forderte erst am Ende des Gesetzgebungsprozesses die Bundesregierung auf, den Gesetzentwurf zurückzunehmen. Dies kann nicht als ernsthafter Versuch einer Einflussnahme gewertet werden, zumal die PDS über den Antrag nicht sofort, als die Forderung theoretisch hätte erfüllt werden können, abstimmen ließ, sondern erst lange nach Inkrafttreten des Gesetzes. Zu diesem Zeitpunkt war der Antrag der PDS bereits gegenstandslos. Die CDU/CSU, die dem Gesetzentwurf grundsätzlich positiv gegenüberstand, musste zwar als Oppositionsfraktion mit dem Scheitern ihrer Änderungsvorschläge rechnen, konnte so aber öffentlich dokumentieren, dass sie die Gesetze weitgehender gefasst hätte. Wie zu Beginn des Kapitels festgestellt, sah der Gesetzentwurf weitreichendere Änderungen vor, als letztlich verabschiedet wurden, was im Wesentlichen auf die abschwächenden Änderungsanträge der rot-grünen Koalition zurückzuführen ist. Die Entstehung der Änderungsanträge ist auf Einflüsse im Gesetzgebungsprozess und in diesem Zusammenhang auf Aushandlungsprozesse innerhalb der Koalition zurückzuführen, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

3.1.4 Außer und innerparlamentarische Einflüsse

Die Entstehung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes basierte aber nicht allein auf den eingebrachten Gesetzentwürfen und der Abwägung von formal gestellten Änderungsanträgen oder parlamentarischen Beratungen. Wie bereits dargestellt, spiegelten die Gesetzesänderungen des TBG politische Forderungen wider, die zum Teil schon vor 9/11 bestanden hatten. Auch die öffentliche Debatte um mögliche Pläne der Bundesregierung hinsichtlich kriminalpolitischer Reaktionen auf die Anschläge zeigt, dass bereits vor Einbringung der Gesetzentwürfe um Positionen gerungen wurde. So wurde unabhängig von den Terroranschlägen aus Sicherheitskreisen beklagt, dass sich der Einsatz der IMSI-Catcher zur Überwachung von Mobiltelefonen in einer rechtlichen Grauzone bewege. Nach 9/11 wurde über die Legalisierung des Einsatzes dieser Geräte diskutiert und die Bundesregierung nahm im

Gesetzentwurf den Faden auf.¹⁴⁹ Auch die Debatte über Verschärfungen des Ausländerrechts, z. B. über eine Regelabfrage beim Verfassungsschutz zu Einbürgerungswilligen, wurde öffentlich geführt. Während einerseits ein Generalverdacht gegenüber Ausländern konstatiert wurde, wurde andererseits argumentiert, dass man sichergehen müsse, keine Terroristen einzubürgern.¹⁵⁰ Von einer Provokation für die Grünen ging das Magazin Spiegel-Online in einem Artikel aus, in dem wesentliche Konfliktlinien in der Koalition hinsichtlich der Pläne von Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) skizziert wurden. Der innenpolitische Sprecher der Grünen im Bundestag Cem Özdemir sprach von einer „Wunschliste“¹⁵¹ und forderte eine zeitliche Befristung neuer Gesetze. Volker Beck, der rechtspolitische Sprecher der Fraktion der Grünen, wandte sich gegen eine Verschärfung des Ausländerrechts.¹⁵² Die Auseinandersetzung um die kriminalpolitisch angemessene Reaktion auf die Terroranschläge von 9/11 war damit eröffnet.

Die Äußerungen in der Debatte sowie die Vorschläge und Gegenargumente deuten verstärkt darauf hin, dass die Akteure von den Ereignissen politisch getrieben wurden. Insbesondere gilt dies für die SPD, die nun ohne hinreichende programmatische Grundlage zeigen musste, ebenfalls die politische Klaviatur der inneren Sicherheit bespielen zu können. Zumal auch Vorwürfe erhoben wurden, Deutschland habe es sich beim Thema Terrorismus in der Vergangenheit zu leicht gemacht.¹⁵³ Hier war die CDU/CSU mit ihrem konkreten Programm und ihren rasch vorgelegten Konzepten deutlich in der Offensive und konnte sich damit auch in einigen Bereichen durchsetzen.¹⁵⁴ Die Grünen, in der Koalition und das erste Mal auf Bundesebene in Regierungsverantwortung, konnten sich noch weniger als ihr Koalitionspartner auf eine programmatische Grundlage in der Kriminalpolitik stützen. Sie konnten so

¹⁴⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schilys-katalog-handys-internet-und-telebanking-im-visier-a-163333.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:22 Uhr.

¹⁵⁰ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/serie-innere-sicherheit-schuetzt-schilys-neues-auslaenderrecht-vor-dem-terror-a-161714.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:27 Uhr.

¹⁵¹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-gesetz-schilys-entwurf-provoziert-die-gruenen-a-162720-2.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:36 Uhr.

¹⁵² Vgl. ebd.

¹⁵³ Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-20184254.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:05 Uhr.

¹⁵⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7065 (neu) 2001 und Kap. 3, S. 24, 25.

insbesondere von Bürgerrechtlern in eine Oppositionsrolle innerhalb der Koalition gedrängt werden und versuchten, ihren Einfluss in der Regierung geltend zu machen. Sekundiert wurde der Protest von der oppositionellen FDP-Fraktion, die den Druck auf die Grünen politisch erhöhte,¹⁵⁵ während Datenschützer z. B. die Ausweitung der Befugnisse für die Sicherheitsbehörden kritisierten.¹⁵⁶ Letztlich wurde innerhalb der rot-grünen Koalition ein Kompromiss erreicht. Solche Einigungen werden im Rahmen informeller Aushandlungsprozesse erzielt, z. B. im Koalitionsausschuss.¹⁵⁷ Durch den hier erzielten Kompromiss wurde von den ursprünglichen Plänen des Bundesinnenministeriums abgewichen. So konnten die Grünen in den Verhandlungen mit der SPD z. B. erreichen, dass das BKA keine Kompetenz für verdachtsunabhängige Initiativermittlungen erhielt und die neuen Regelungen zunächst auf fünf Jahre befristet wurden und evaluiert werden sollten.¹⁵⁸ Auf diese Weise nahmen die Grünen ihre Rolle als Korrektiv in der Koalition ein.¹⁵⁹ Dennoch ist es den Grünen in der Auseinandersetzung mit der SPD nicht gelungen, die bereits im Koalitionsvertrag vereinbarte Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste durchzusetzen. Entlang der neu geschaffenen Auskunftsbefugnisse wurden im Gesetzentwurf lediglich entsprechende Kontrollmechanismen wie die Beteiligung der G-10-Kommission vorgesehen. Doch obwohl die Gelegenheit für Gesetzesänderungen günstig war, wurde die Koalitionsvereinbarung hinsichtlich einer Bündelung der parlamentarischen Kontrolle zu einem Gremium und bezüglich einer Ausweitung Kontrollbefugnisse weder in den Gesetzentwurf eingebracht noch überhaupt öffentlich diskutiert.¹⁶⁰ Bürgerrechtliche und demokratietheoretische Aspekte waren

¹⁵⁵ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ex-justizministerin-das-gefaehrdet-die-demokratie-a-169880-2.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:16 Uhr.

¹⁵⁶ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/datenschuetzer-warnt-schilysicherheitspaket-verstaerkt-terrorismusgefahr-a-169644.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:21 Uhr.

¹⁵⁷ Vgl. Kap. 2.1, S. 12 und Kap. 2.2, S. 13.

¹⁵⁸ Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/das-sicherheitspaket-ii-kernpunkte-des-sicherheitskompromisses-139781.html>, zuletzt geprüft am 27.12.2015, 12:17 Uhr.

¹⁵⁹ Vgl. Kap. 2.1, S. 12.

¹⁶⁰ Vgl. SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998, S. 31. Im Koalitionsvertrag heißt es wörtlich: „Wir werden die parlamentarische Kontrolle der nachrichtendienstlichen Tätigkeit, die zur Zeit in mehreren Gremien stattfindet, in einem Kontrollgremium zusammenfassen und dessen Befugnisse ausweiten.“

nach 9/11 deutlich in der Defensive, wie schon der sicherheitspolitische Diskurs nach den Anschlägen erwarten ließ.¹⁶¹

Die in der Öffentlichkeit geführten Debatten im Vorfeld eines formalen Gesetzgebungsverfahrens gehören zwingend zur Betrachtung von Gesetzgebungsprozessen dazu, denn hier offenbaren sich Konfliktpunkte, die auf mögliche Widerstände und Einflussnahmen im Verfahren hinweisen. Sie sind auch ein Seismograph für die öffentliche Akzeptanz kriminalpolitischer Pläne im Sinne eines erfolgreichen Agenda-Settings¹⁶² und daher sehr wichtig für den gesamten Entscheidungsprozess.

Im außerparlamentarischen Einflussbereich ist in kriminalpolitischen Belangen auch die ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) zu berücksichtigen. In ihrer 169. Sitzung am 7. und 8. November 2001 bekräftigte die IMK ihren Beschluss vom 18. September 2001 im Zusammenhang mit Konsequenzen zu den Terroranschlägen. Darin enthalten waren u. a. Forderungen wie Visa-Restriktionen, Weitergabe von Asylverfahrensdaten an die Sicherheitsbehörden, erweiterte Sicherheitsüberprüfungen sowie die Erschwerung der Einreise von potenziellen terroristischen Gewalttätern.¹⁶³ Im Folgenden begrüßt die IMK „das vorgelegte Sicherheitspaket des Bundesministers des Innern und bittet ihn, Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, insbesondere die aktuellen gesetzgeberischen Vorhaben der Bundesregierung, weiterhin mit den Ländern abzustimmen.“¹⁶⁴ Diese Forderungen, die die IMK demnach schon am 18. September in ihrem Beschluss erhob, fanden Eingang in den Gesetzentwurf¹⁶⁵ zum Terrorismusbekämpfungsgesetz und wurden im Gesetzgebungsprozess bis zur endgültigen Fassung nur geringen Veränderungen unterzogen.¹⁶⁶

¹⁶¹ Vgl. Kap. 1.1, S. 5, 6.

¹⁶² Vgl. Kap. 4.

¹⁶³ Vgl. IMK 169. Sitzung, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2001, S. 3.

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 6.

¹⁶⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7386 (neu) 2001.

¹⁶⁶ Vgl. BGBl. Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG).

Auch innerparlamentarisch war schon vor der Einbringung des Gesetzentwurfs zum Terrorismusbekämpfungsgesetz der Einfluss auf dessen Ausgestaltung erheblich. Die CDU/CSU-Fraktion eröffnete mit ihrem Antrag „Sicherheit 21“ am 18. Oktober 2001 die inhaltliche Debatte im Deutschen Bundestag.¹⁶⁷ Einige Forderungen, die insbesondere von den Rednern der Koalition als unverhältnismäßig bezeichnet wurden,¹⁶⁸ fanden später fast gleichlautend Eingang in die Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der rot-grünen Koalition. Beispielhaft zu nennen sind hier der Einsatz bewaffneter Skymarshals, die Einrichtung einer Visa-Entscheidungsdatei, die neue Aufgabenbeschreibung des Bundesamtes für Verfassungsschutz, die unaufgeforderte Übermittlung von Asylverfahrensdaten an das BfV oder die Regelanfrage bei den Sicherheitsbehörden bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln.¹⁶⁹ Obwohl der Antrag der CDU/CSU im Laufe des Verfahrens mehrheitlich abgelehnt wurde und sich die Fraktion auch nicht mit ihren Änderungsanträgen zum Gesetzentwurf in der Abstimmung durchsetzen konnte, wurden wesentliche Forderungen der CDU/CSU am Ende Gesetz. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass weder die SPD noch Bündnis 90/Die Grünen auf eine eigene kriminalpolitische Programmgrundlage zurückgreifen konnten, die den detaillierten Positionierungen im Programm der CDU/CSU entsprach. Demzufolge hatte die rot-grüne Koalition dem wenig entgegenzusetzen und machte sich Teile der Forderungen zu eigen, obwohl sie genau diese bei deren Einbringung durch die CDU/CSU für unverhältnismäßig hielt.

Wie bereits ausgeführt, kam das Terrorismusbekämpfungsgesetz in großer Eile zustande. Die Kurzfristigkeit, mit der die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen in die Ausschussberatungen eingebracht wurden, sowie die Einbringung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung inklusive der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung erst am Tag der Abstimmung im Innenausschuss müssen als innerparlamentarische Einflussnahme auf den Beratungsprozess verstanden werden. Als Motiv für den schnellen Beratungsverlauf wurde in der Plenardebatte vor der Schlussabstimmung der Wunsch des Bundesrates angeführt, das Gesetz

¹⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/195 2001.

¹⁶⁸ Vgl. Kap. 3, S. 23.

¹⁶⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 14/7065 (neu) 2001.

noch in seiner Sitzung am 20. Dezember 2001 beraten und verabschieden zu wollen, damit es bereits am 1. Januar 2002 in Kraft treten könne.¹⁷⁰ Die Frage, welcher Zeitraum für eine Beratung angemessen ist, wird zweifellos unterschiedlich beurteilt und hängt in hohem Maße vom Beratungsgegenstand ab. Dennoch ist es naheliegend, dass bei einer überaus kurzen Beratungszeit eine tiefergehende Einarbeitung in die zu beratende Materie weniger oder nicht möglich ist, was demzufolge auch mit Konsequenzen für die Entscheidungsfindung einhergeht. Dies ist auch deshalb relevant, da sich die inhaltliche Befassung der Oppositionsfraktionen mit einer Vorlage der Regierung ohnehin zeitintensiver gestaltet.¹⁷¹ Die Möglichkeit, auf eine solche Weise innerparlamentarischen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess zu nehmen, bietet die Geschäftsordnung des Bundestages, die keine Frist für die Behandlung von Änderungsanträgen vorsieht.¹⁷² Auch die Durchführung der zweiten Lesung des geänderten Gesetzentwurfs zwei Tage nach der Ausschussberatung ist laut Geschäftsordnung möglich.¹⁷³ Der zweiten Beratung schließen sich in der Regel, so wie hier geschehen, die dritte Beratung und die Schlussabstimmung an, sodass das Terrorismusbekämpfungsgesetz, nach dem Willen der rot-grünen Koalition, binnen kürzester Zeit verabschiedet werden konnte.

Um letzte Zweifler von der Ernsthaftigkeit des Gesetzesvorhabens zu überzeugen und insbesondere vor der Öffentlichkeit Handlungsfähigkeit und Handlungswillen zu demonstrieren, sind symbolträchtige Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ein probates Mittel, die Akzeptanz für ein Gesetzesvorhaben zu maximieren und damit eventuell auch die Entscheidungsfindung im Prozess zu beeinflussen. Dem Terrorismusbekämpfungsgesetz ging der Beschluss des sog. Sicherheitspakets 1 voraus, das u. a. die Streichung des

¹⁷⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/209 2001.

¹⁷¹ Vgl. Kap. 2.1, S. 11.

¹⁷² Vgl. § 82 Geschäftsordnung des Bundestages, Behandlung von Änderungsanträgen: https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08/245176, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 16:25 Uhr.

¹⁷³ Vgl. § 81 Geschäftsordnung des Bundestages, https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08/245176, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 16:29 Uhr.

Religionsprivilegs im Vereinsrecht enthielt.¹⁷⁴ Durch diese Streichung konnte der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) den sog. Kalifatstaat um den selbsternannten Kalifen von Köln Metin Kaplan verbieten.¹⁷⁵ Das Verbot sprach Schily ausgerechnet an dem Tag aus, an dem der Gesetzentwurf zum TBG in der Sitzung des Innenausschusses am 12. Dezember 2001 zu Abstimmung stand, und damit zwei Tage vor der Schlussabstimmung im Bundestag. In der Plenardebatte am 14. Dezember 2001 wurde deutlich, dass dieser Verbotsakt die Entschlossenheit der Bundesregierung, gegen den islamistischen Terrorismus vorzugehen, unterstreichen sollte.¹⁷⁶ Auch wenn dadurch das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten sicherlich kaum beeinflusst wurde und auch der Gesetzentwurf in dieser Phase inhaltlich keine Änderungen mehr erfuhr, so ist ein solch symbolträchtiger Akt eine gute Möglichkeit, für die Akzeptanz auch künftiger kriminalpolitischer Gesetzesvorhaben zu werben und mögliche Kritiker argumentativ in die Defensive zu bringen.

Am 30. November 2001 führte der Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine öffentliche Expertenanhörung zum Gesetzentwurf durch. Im Vorfeld der Anhörung hatten die geladenen Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Weiterhin gingen aber auch unaufgeforderte Stellungnahmen von Einzelpersonen und Organisationen ein, die der Innenausschuss ebenfalls zur Kenntnis nehmen konnte. Die Anhörung begann um 13 Uhr und endete um 18:50 Uhr. Es wurden die Stellungnahmen von insgesamt fünfzehn Sachverständigen gehört und anschließend Fragen an sie gerichtet. Unter den Sachverständigen waren auch Vertreter von Sicherheitsbehörden wie der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz Heinz Fromm, der Präsident des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz Gerhard Forster und der Präsident des Bayerischen Landeskriminalamtes Heinz Haumer. Außerdem wurden der Bundesbeauftragte für den Da-

¹⁷⁴ Vgl. <http://www.welt.de/print-welt/article482247/Sicherheitspaket-1.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 13:30 Uhr.

¹⁷⁵ Vgl. <http://www.mopo.de/mittwoch-12-12-2001--09-55-schily-verbietet--kalifatstaat--18539188>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 16:46 Uhr.

¹⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/209 2001. Der Abgeordnete Volker Beck (Bündnis 90/Die Grünen) wörtlich: „Während wir heute über das Sicherheitspaket II beraten, zeigt das Sicherheitspaket I bereits erste Wirkungen. Diese Woche hat der Bundesinnenminister die Organisation „Kalifatsstaat“ völlig zu Recht verbieten lassen.“

tenschutz Dr. Joachim Jacob, der Berliner Beauftragte für Datenschutz und Akteneinsicht Prof. Dr. Hansjürgen Garstka, der Bundesvorsitzende der Humanistischen Union Dr. Till Müller-Heidelberg, Anja Klug vom UNHCR, August-Wilhelm Marahrens vom Deutschen Richterbund, Dr. Stefan König vom Deutschen Anwaltsverein sowie einige Rechtswissenschaftler geladen.¹⁷⁷

Bereits vor Beginn der ersten Sachverständigenstellungnahme gab es eine Diskussion um den Ablauf der Anhörung. Auf Vorschlag der Vorsitzenden des Innenausschusses Ute Vogt (SPD) wurde die Anhörung in zwei zeitliche Blöcke unterteilt: Zunächst sollten die Sachverständigen zu den Sicherheitsgesetzen Stellung nehmen und befragt werden und am späten Nachmittag sollte der ausländerrechtliche Teil des TBG beraten werden. Dies rief den Widerspruch des Abgeordneten Dr. Max Stadler (FDP) hervor, der sich gegen die Unterteilung aussprach, da dem ausländerrechtlichen Teil bei einer solchen Aufteilung nicht genug öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwürde. Die Vorsitzende appellierte an die anwesenden Vertreter der Presse, dem zweiten Teil der Anhörung eine ebenso große Aufmerksamkeit zu widmen wie dem ersten Teil. Letztlich wurde die Anhörung mit der vorgeschlagenen Zweiteilung durchgeführt.¹⁷⁸

Wie bereits beschrieben, stellen öffentlich geführte Debatten um kriminalpolitische Gesetzesvorhaben bedeutende Einflussfaktoren auf die inhaltliche Ausgestaltung dar. Wird die öffentliche Aufmerksamkeit von einem wichtigen Komplex des Gesetzentwurfs, wie hier vom ausländerrechtlichen Teil, abgelenkt, finden die vorgetragenen Äußerungen möglicherweise nur schwer Eingang in die öffentliche Diskussion. Deshalb kann schon der Ablauf einer Anhörung, ohne das dort Gesagte zu berücksichtigen, auf die von der öffentlichen Meinung beeinflusste Ausgestaltung eines Gesetzes einwirken. Allerdings deutet die online verfügbare Presseberichterstattung nach der Ausschussanhörung nicht darauf hin, dass der ausländerrechtliche Aspekt des

¹⁷⁷ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001. Bei dem Protokoll der Anhörung handelt es sich um ein Wortprotokoll, welchem die vorab eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen als Anlage beigefügt sind. In der vorliegenden Arbeit wurden die mündlichen Einlassungen der Sachverständigen und die schriftlichen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf berücksichtigt.

¹⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 10, 11.

Gesetzespakets in der öffentlichen Wahrnehmung vernachlässigt worden ist.¹⁷⁹

Insgesamt wurde der Gesetzentwurf von den anwesenden Sachverständigen überwiegend kritisiert. Einige Sachverständige stellten sogar die Gesamtheit des Gesetzesvorhabens infrage und argumentierten, dass keine gesetzlichen Änderungen erforderlich seien. Präzisiert wurde die Generalkritik vom Berliner Beauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht, der den Bezug des Gesetzentwurfs zur Bekämpfung des Terrorismus in Abrede stellte und davon ausging, hier würden „Wunschzettel der Sicherheitsbehörden“¹⁸⁰ realisiert. Ferner gäbe es kein Gesetzesdefizit, sondern ein Vollzugsdefizit bestehender Gesetze. Zudem sei die Eile des Gesetzgebungsprozesses unangemessen, da in der kurzen Zeit nicht überprüfbar sei, ob eine angemessene Abwägung der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Angemessenheit der Maßnahmen stattgefunden habe.¹⁸¹ Der Deutsche Richterbund, der Deutsche Anwaltsverein und der Bundesdatenschutzbeauftragte hoben hervor, dass es richtig war, dem BKA keine Initiativermittlungskompetenz zu geben, wie es der ursprüngliche Vorschlag des Bundesinnenministeriums noch vorgesehen hatte. Dennoch wurden auch die neuen Datenerhebungsbefugnisse des BKA als zu weitgehend kritisiert.¹⁸² Von den anwesenden Rechtswissenschaftlern wurde insbesondere Kritik an den neuen Befugnissen für die Nachrichtendienste, hauptsächlich am Bundesverfassungsschutzgesetz, geäußert. Gegenstand der Kritik waren im Wesentlichen die Vorschrift zur Übermittlung von Daten aus Asylverfahren an das BfV, die Ausweitung der Zuständigkeit und eine dadurch bedingte mögliche Aufweichung des Trennungsgebotes.¹⁸³ Weitere Kritikpunkte betrafen u. a. die Unklarheit über den betroffenen Personenkreis im Sicherheitsüberprüfungsgesetz,¹⁸⁴ die Regelung zum Einsatz von IMSI-Catchern¹⁸⁵ und die unzureichende Güterabwägung von Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik gegenüber den verfas-

¹⁷⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sicherheitspaket-ii-eile-mit-keile-a-172408.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:36 Uhr.

¹⁸⁰ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 19.

¹⁸¹ Vgl. ebd., S. 19, 20.

¹⁸² Vgl. ebd., S. 12, 13, 17.

¹⁸³ Vgl. ebd., S. 29, 30, 34, 35, 36, 42, 43.

¹⁸⁴ Vgl. ebd., S. 15, 33.

¹⁸⁵ Vgl. ebd., S. 20, 21.

sungsrechtlich schutzwürdigen Belangen betroffener Ausländer im Hinblick auf Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen im Ausländergesetz.¹⁸⁶ Außerdem wurde von einigen Experten die Befürchtung geäußert, dass die Erfassung biometrischer Daten in Ausweisdokumenten zu einer zentralen Speicherung von Fingerabdrücken aller Pass- und Ausweisinhaber ausgebaut werden könne, auf die dann letztlich auch Sicherheitsbehörden Zugriff bekommen könnten. Diese Befürchtung war nicht ganz unberechtigt, da sich in der Anhörung u. a. der Präsident des Bayerischen Landeskriminalamtes zur Verbesserung der Aufklärung von Straftaten dafür aussprach.¹⁸⁷ Einhelliges Lob für den Gesetzentwurf kam von den anwesenden Vertretern der Sicherheitsbehörden. Auch der Präsident des BfV befürwortete den vorliegenden Gesetzentwurf, forderte aber zugleich eine Ausweitung der Möglichkeiten zur akustischen Wohnraumüberwachung. Ebenso verlangte er, die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch das BfV an private Stellen zu erleichtern, um z. B. wichtige Infrastruktureinrichtungen zu schützen, die von privaten Unternehmen betrieben werden.¹⁸⁸ An der Befragung durch die Abgeordneten war auffällig, dass sich die Befürworter weitgehender Gesetzesverschärfungen wie die CDU/CSU fast ausschließlich mit Fragen an die Vertreter der Sicherheitsbehörden wandten, was schon aufgrund mancher Fragestellung zu neuen Forderungen, z. B. der Einführung einer Kronzeugenregelung zur Kriminalitätsbekämpfung, führte.¹⁸⁹ Insgesamt wiederholten sich in den Antworten auf die Fragen der Abgeordneten sowohl die zuvor genannte Kritik als auch das geäußerte Lob ebenso wie die Unterstreichung und das Abstreiten des Nutzens.

Zusammengefasst wurden aufseiten der Befürworter der neuen Gesetzgebung u. a. folgende Forderungen geäußert:¹⁹⁰

- Einrichtungen einer zentralen Referenzdatei für Fingerabdrücke in Pass- und Ausweisdokumenten,¹⁹¹

¹⁸⁶ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 86, 87.

¹⁸⁷ Vgl. ebd., S. 26.

¹⁸⁸ Vgl. ebd., S. 40.

¹⁸⁹ Vgl. ebd., S. 44.

¹⁹⁰ Die folgende Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beschränkt sich auf wesentliche Diskussionspunkte.

- weniger Restriktionen bei der Befugnis zur akustischen Wohnraumüberwachung durch das BfV,¹⁹²
- Geltung der neuen Befugnisse des BfV auch für die Landesämter für Verfassungsschutz,¹⁹³
- Erweiterung der neuen Zuständigkeit des BfV auch auf den sog. Inlandsterrorismus,¹⁹⁴
- Erleichterung der Weitergabe von personenbezogenen Daten an private Stellen durch das BfV,¹⁹⁵
- Einführung einer Kronzeugenregelung.¹⁹⁶

Die Kritiker des Gesetzentwurfs forderten hingegen u. a.:¹⁹⁷

- keine neuen Gesetze,¹⁹⁸
- eine Definition von sicherheitsempfindlichen Stellen im Sicherheitsüberprüfungsgesetz, um den betroffenen Personenkreis klarer einzugrenzen,¹⁹⁹
- keine Weitergabe von übermittelten Asylverfahrensdaten vom BfV an die Herkunftsstaaten von Asylsuchenden,²⁰⁰
- keine Gesundheitsdaten in der Rasterfahndung,²⁰¹
- keine Zentraldatei für Fingerabdrücke aus Pass- und Ausweisdokumenten,²⁰²
- bessere Güterabwägung zwischen deutschen Sicherheitsinteressen und den verfassungsrechtlich schutzwürdigen Belangen betroffener Personen bei Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen,²⁰³
- zusätzliche Kontrollmaßnahmen und Berichtspflichten zur Überwachung der Tätigkeit der Nachrichtendienste.²⁰⁴

¹⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 26, 65.

¹⁹² Vgl. ebd., S. 40, 65.

¹⁹³ Vgl. ebd., S. 24.

¹⁹⁴ Vgl. ebd., S. 25.

¹⁹⁵ Vgl. ebd., S. 40.

¹⁹⁶ Vgl. ebd., S. 44, 45.

¹⁹⁷ Die folgende Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beschränkt sich auf wesentliche Diskussionspunkte.

¹⁹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 16, 19, 22, 34.

¹⁹⁹ Vgl. ebd., S. 15, 33.

²⁰⁰ Vgl. ebd., S. 27, 62.

²⁰¹ Vgl. ebd., S. 16.

²⁰² Vgl. ebd., S. 19, 20, 35, 78.

²⁰³ Vgl. ebd., S. 86, 87.

Bei Betrachtung des von der Koalition später vorgelegten Änderungsantrags²⁰⁵ zum Gesetzentwurf und des letztlich verabschiedeten Gesetzestextes²⁰⁶ ist zu erkennen, dass der überwiegende Teil der vorgebrachten Einzelorderungen ins Gesetz aufgenommen wurde. Die Grundsatzforderung, keine neuen Gesetze zu schaffen, wurde folglich nicht berücksichtigt. Doch alle anderen der hier genannten Forderungen der Kritiker des Gesetzentwurfs sind durch den rot-grünen Änderungsantrag in die Endfassung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes aufgenommen worden. Ebenso auch einige Forderungen der Befürworter, wenn auch zum Teil in veränderter Form, wie die akustische Wohnraumüberwachung durch das BfV zur Eigensicherung, die Geltung von BfV-Befugnissen für die Landesämter sowie die Erleichterung der Datenweitergabe durch das BfV an private Stellen. Somit ist festzustellen, dass die öffentliche Anhörung im Innenausschuss zwar nichts an der Absicht geändert hat, mit einer Verschärfung von Gesetzen auf die Anschläge von 9/11 zu reagieren. Dennoch hatten die Stellungnahmen der Experten erheblichen Einfluss auf den Inhalt des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

Alle hier beschriebenen Einflüsse auf den Inhalt des Sicherheitspakets 2 haben sich unterschiedlich ausgewirkt, werfen aber im Zusammenhang betrachtet ein Schlaglicht auf den Ablauf von kriminalpolitischen Entscheidungsprozessen. Der Antrag der CDU/CSU-Fraktion hat, gestützt durch eine detaillierte programmatische Grundlage und eindeutige Positionierung, wesentliche Teile des Gesetzentwurfs mitformuliert, obwohl die Forderungen in diesem Antrag bei der dessen Einbringung von der rot-grünen Koalition als unverhältnismäßig zurückgewiesen worden waren.²⁰⁷ Für die notwendige öffentliche Akzeptanz sorgte u. a. das Verbot des Kalifatstaats durch den Bundesinnenminister, der auf diese Weise die Entschlossenheit der Bundesregierung demonstrieren und die Wichtigkeit gesetzgeberischer Maßnahmen gegen den Terrorismus untermauern konnte. An dieser grundsätzlichen Entschlossenheit, ein derart umfangreiches Gesetzespaket Realität werden zu lassen, konnte nichts mehr geändert werden, sodass die beteiligten Experten

²⁰⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 2001, S. 33, 66, 67.

²⁰⁵ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 2001.

²⁰⁶ Vgl. BGBl. Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG).

²⁰⁷ Vgl. Kap. 3, S. 23.

in der öffentlichen Anhörung nur noch mit Änderungen im Detail Einfluss nehmen konnten. Die Rolle der Grünen in der Koalition kann nur als ambivalent zwischen der Loyalität zum Koalitionspartner SPD und ihrem parteipolitischen Anspruch als Bürgerrechtspartei beschrieben werden. Die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten auf Gesetzentwürfe, die maßgeblich in den Ministerien der Bundesregierung erarbeitet wurden, sind für den Teil der Koalition, der nicht den zuständigen Minister stellt, relativ gering. Denn auch Gesetzentwürfe der Koalitionsfraktionen werden in der Regel von der Ministerialverwaltung oder zumindest unter deren Mitwirkung erarbeitet.²⁰⁸ So ist davon auszugehen, dass nicht nur der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum TBG, sondern auch der zuvor eingebrachte wortgleiche Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen im Bundesministerium des Innern entstanden ist. Demzufolge konnten Bündnis 90/Die Grünen als Koalitionspartner Einflüsse nur auf dem Verhandlungsweg geltend machen, da sie keinen direkten Zugriff auf das SPD-geführte Innenministerium hatten. Dem politischen Druck der Opposition, insbesondere der FDP, und kritischen Nichtregierungsorganisationen ausgesetzt versuchten die Grünen, die Vorschläge aus dem Bundesinnenministerium zu mildern, und setzten sich zum Teil auch durch. All dies wurde durch eine fortlaufende Presseberichterstattung begleitet und ging einher mit Debatten in Sicherheitskreisen und in der Zivilgesellschaft. Zudem ist das Gesetz unter großer Eile zustande gekommen, was eben diese öffentlichen Diskussionen stark verkürzt und so auch deren Einfluss auf die Bundestagsabgeordneten als Entscheidungsträger verringert hat.

3.2 Erste und zweite Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze

Die befristeten Bestimmungen aus dem Terrorismusbekämpfungsgesetz sind bis heute dreimal verlängert worden, zuletzt im Dezember 2015.²⁰⁹ In der vorliegenden Arbeit wird auf die erste und zweite Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze eingegangen. Daran wird aufgezeigt, dass Befristungen und Evaluierungsklauseln in Gesetzen nur bedingt geeignet sind, populistische

²⁰⁸ Vgl. Ismayr 2012, S. 219.

²⁰⁹ Vgl. BGBl. Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen 2015.

Gesetze von erforderlichen Maßnahmen zu abzugrenzen. So wurden aus anfänglichen Ausnahmegesetzen, die unter dem tiefgreifenden Eindruck der Anschläge von 9/11 entstanden sind, trotz Befristung quasi Dauerbefugnisse für die Sicherheitsbehörden.

3.2.1 Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz

Die erste Verlängerung der Bestimmungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes um fünf Jahre wurde mit Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) im Januar 2007 unter einer großen Koalition im Deutschen Bundestag vollzogen.²¹⁰ Durch das TBEG bekamen der MAD und der BND die gleichen Befugnisse, die das BfV schon mit dem TBG erhalten hatte. Zusätzlich erhielten die Nachrichtendienste die Befugnis, Fahrzeug- und Halterdaten aus dem zentralen Register beim Kraftfahrtbundesamt automatisiert abzufragen. Die Rechte, die das BfV mit dem TBG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus erhalten hatte, sollten nun auch für die Aufklärung von einfachem Extremismus mit Gewaltbezug gelten.²¹¹

Die Bundesregierung begründete den Gesetzentwurf als Konsequenz aus der Evaluierung des TBG.²¹² Mit einer Bedrohung durch den internationalen Terrorismus wurde in der Begründung nicht argumentiert, obwohl bis dahin weitere Terroranschläge in Europa verübt worden waren.²¹³

Am Tag der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Parlament wurde auch der Gesetzentwurf zum Gemeinsame-Dateien-Gesetz²¹⁴ eingebracht, mit dem die Grundlagen für die Errichtung einer gemeinsamen Antiterrordatei sowie gemeinsamer Projektdateien von Polizeien und Nachrichtendiensten geschaffen wurden.²¹⁵ Beide Gesetzentwürfe wurden unter dem gleichen Tagesordnungspunkt diskutiert. Die Koalitionsabgeordneten stützten sich im

²¹⁰ Vgl. BGBl. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) 2007.

²¹¹ Vgl. ebd.

²¹² Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/2921 2006.

²¹³ Vgl. Sator 2015, S. 1, 2.

²¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/2950 2006.

²¹⁵ Das Gemeinsame-Dateien-Gesetz wird in der vorliegenden Arbeit nicht betrachtet. Die Erwähnung an dieser Stelle dient nur der Vollständigkeit.

Wesentlichen auf die Evaluierung des TBG und begründeten damit die Verlängerung der Gesetze sowie die Erweiterungen. Allerdings hob die SPD hervor, dass eine künftige Evaluierung unter Einbeziehung externen wissenschaftlichen Sachverständigen erfolgen sollte, weshalb die Evaluierungsklausel des TBEG entsprechend angepasst wurde. Die Opposition, bestehend aus FDP, Die Linke (ehemals PDS) und Bündnis 90/Die Grünen, kritisierte vor allem die aus ihrer Sicht unzureichende Evaluierung des TBG, da diese lediglich intern beim Bundesministerium des Innern durchgeführt wurde und nur den Geltungszeitraum des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2004 berücksichtigte. Bündnis 90/Die Grünen rügten darüber hinaus, dass die in der rot-grünen Koalition bei Erarbeitung des TBG verhandelten Begrenzungen der Befugnisse zur Disposition stünden, z. B. die jeweilige Differenzierung nach den Nachrichtendiensten.

Die Anhörung im Innenausschuss am 6. November 2006 thematisierte nicht nur den Entwurf des TBEG, sondern auch den Entwurf für das Gemeinsame-Dateien-Gesetz. Zwölf Sachverständige nahmen zu beiden Gesetzentwürfen Stellung. Zum TBEG führte der damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz Heinz Fromm aus, dass die vorgesehene Ausweitung der Befugnisse auf die Aufklärung des einfachen Extremismus mit Gewaltbezug sehr wichtig sei, da der Übergang zum Terrorismus fließend sei.²¹⁶ Diese Ausweitung wurde jedoch von anderen Sachverständigen u. a. mit der Begründung kritisiert, dass dadurch Sondermaßnahmen, die nach 9/11 geschaffen wurden, ins Standardrepertoire der Nachrichtendienste überführt würden.²¹⁷ Die Evaluierung des TBG wurde in der Anhörung ebenfalls als unzureichend kritisiert, insbesondere weil eine unabhängige und wissenschaftliche Evaluierung geboten sei. Eine rein regierungsinterne Evaluierung wie die hier durchgeführte erfüllte nach Auffassung einiger Sachverständiger diese Kriterien nicht. Die Kritik daran ändere aber nichts am verfassungsrechtlichen Bestand des Gesetzes.²¹⁸

²¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss Protokoll Nr. 16/24 2006, S. 14.

²¹⁷ Vgl. ebd., S. 19.

²¹⁸ Vgl. ebd., S. 25, 35, 49.

Die durchgeführte Evaluierung des TBG ist auf die im Gesetz enthaltene Evaluierungsklausel zurückzuführen, die lediglich vorgab, dass die „Neuregelungen [sind] vor Ablauf der Befristung zu evaluieren“ sind.²¹⁹ So gab es keine gesetzlichen Vorgaben für die Einbeziehung von wissenschaftlichem Sachverstand und keine Auflagen hinsichtlich der Unabhängigkeit und des konkreten Evaluierungsgegenstands. Dies gab der Bundesregierung die Möglichkeit, das TBG intern im Bundesministerium des Innern und ohne die Einbeziehung unabhängiger und wissenschaftlicher Expertise zu evaluieren. Demzufolge wurde das TBG im Wesentlichen darauf hin überprüft, ob es den Anforderungen der Anwender des Gesetzes genügt. Der Evaluierungsbericht ist als VS-NfD gekennzeichnet, jedoch ohne Anhang offen und damit zugänglich. Darin wird das TBG als Erfolg gewertet. So sei es dem BfV gelungen, den Informationsstand so zu verbessern, dass die antijüdische und antiisraelische Vereinigung Hizb ut-Tahrir im Januar 2003 durch den Bundesinnenminister verboten werden konnte. Insgesamt führten die neuen Auskunftsbefugnisse zu relevanten Informationen über indirekte Terrorismusfinanzierung. Die erweiterte Zusammenarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge mit dem BfV habe das Informationsaufkommen erhöht. Zudem sei man sehr verantwortungsvoll und sehr zurückhaltend mit der Anwendung der neuen Befugnisse umgegangen.²²⁰ Der Bericht kommt ferner zu dem Ergebnis, dass die Evaluierung sowie die Befristung notwendig gewesen seien, weil das TBG sehr schnell erarbeitet und erlassen wurde. Als generelle Maßnahme sei dies aber nicht nötig.²²¹ Damit empfahl der Evaluierungsbericht bzw. das evaluierende BMI die Entfristung des TBG und den Verzicht auf künftige Evaluierungen. Eine Aussage zur Häufigkeit und zu den Auswirkungen von Grundrechtseingriffen machte der Evaluierungsbericht nicht.

²¹⁹ Vgl. BGBl. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) 2007, s. Artikel 11 des Gesetzes.

²²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 15(4)218 - ohne Anhang offen 2005, S. 3 ff.

²²¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 15(4)218 - ohne Anhang offen 2005, S. 53.

Die im Vorfeld des TBEG stattgefundenen Terroranschläge und Anschlagversuche²²² wurden nicht als Begründung für den Bedarf des TBEG angeführt. Im Zentrum der Argumentation der Befürworter standen die Erkenntnisse aus der Evaluierung des TBG bzw. die Ergebnisfeststellung daraus, dass sich das TBG bewährt habe und die Verlängerung der Geltungsdauer und die Ergänzung Befugnisse unverzichtbar im Kampf gegen den Terrorismus seien. Die Kritik an der Durchführung der Evaluierung vermochte die Argumente nicht zu entkräften. Hier zeigt sich, dass Evaluierungsklauseln in kriminalpolitischen Gesetzen nur bedingt tauglich sind, um populistisch-opportunistische Gründe für eine Gesetzgebung von der tatsächlichen Erforderlichkeit eines Gesetzes abzugrenzen. Entscheidend ist vielmehr die Durchführung der Evaluierung. Eine interne Evaluierung, die mittelbar von den Profiteuren des Gesetzes durchgeführt wird, lässt kein anderes Ergebnis erwarten, als hier präsentiert wurde. Schon deshalb, weil allgemein anerkannte Standards für Evaluationen, z. B. die Klärung des Evaluationszwecks oder die unparteiische Durchführung nicht eingehalten wurden.²²³ Zweifler an der Erforderlichkeit des Gesetzes geraten in einem solchen Fall zwangsläufig in die Defensive und können sich nicht auf eine unabhängige Untersuchung berufen, die ihre Zweifel stützt oder wenigstens erforscht hat. Die Auswirkungen von Grundrechtseingriffen wurden beim TBG nicht evaluiert, sodass es hier seitens der Kritiker keinen argumentativen Anknüpfungspunkt gegen das TBEG gab. So konnte im Falle der ersten Verlängerung und Ergänzung der Anti-Terror-Gesetze auch die öffentliche Anhörung nur wenig beeinflussen, weil das stärkste Einflussmoment das positive Ergebnis der Evaluation des TBG blieb. Die Evaluierungsklausel, die auf maßgeblichen Einfluss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im TBG verankert wurde,²²⁴ muss im Hinblick auf die Einhaltung von Standards und anerkannter Kriterien zur Evaluation aus grundrechtlicher Perspektive²²⁵ als unzureichend bewertet werden. Aufgrund der unwissenschaftlichen Durchführung der Evaluierung, die sich allein an den Erfordernissen der Profiteure des Gesetzes orientierte, konnten die Befürworter des Gesetzes, namentlich das BMI, die Evaluierung dazu nutzen,

²²² Vgl. Sator 2015, S. 1, 2.

²²³ Vgl. Beywl 2002, S. 10, 11, 12, 13.

²²⁴ Vgl. Kap. 3.1.4, S. 39.

²²⁵ Vgl. Weinzierl 2006, S. 6.

eine Ausweitung der sicherheitsbehördlichen Befugnisse zu begründen. So wurde die Evaluierungsklausel, von den Grünen als Schutzmaßnahme gegen nicht erforderliche Eingriffsbefugnisse ins Gesetz hineinverhandelt, von den Befürwortern des Gesetzes aber ins genaue Gegenteil verkehrt. Nicht zuletzt ermöglichte die unzureichende Formulierung der Klausel dem BMI die Evaluierung allein entlang eigener Interessen. Umgangssprachlich würde man eine solche Evaluierungsklausel als Steilvorlage bezeichnen.

3.2.2 Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes im Jahr 2011 wurde die Geltungsdauer der Anti-Terror-Gesetze ein zweites Mal verlängert. Dies geschah diesmal mal unter einer Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP. Der Titel des Gesetzes ist etwas irreführend, da mit diesem Artikelgesetz nicht nur das Bundesverfassungsschutzgesetz geändert und die Geltungsdauer von Befugnissen daraus verlängert wurde, sondern auch weitere Gesetze aus dem Sicherheitspaket 2 Änderungen erfuhr. Einige Befugnisse, die seit Bestehen in der Praxis nicht angewandt worden waren, fielen weg, z. B. die Auskunftsbefugnis bei Postdienstleistern oder die akustische Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung. Die Befugnis zu Auskünften gem. § 8a Bundesverfassungsschutzgesetz bekam eine neue Eingriffsschwelle. Zukünftig mussten dafür tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren vorliegen. Die Auskunftsverpflichtung der auskunftsgebenden Stellen wurde im Gesetz festgeschrieben, ebenso eine stärkere Mitwirkung der G-10-Kommission bei der Einholung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen und in der Finanzbranche. Auskünfte in diesen Bereichen sollten künftig automatisiert über zentrale Buchungsstellen und im Rahmen einer Kontostammdatenabfrage möglich sein. Die Höchstspeicherfrist von Daten beim BfV wurde von fünfzehn Jahren auf zehn Jahre abgesenkt. Die Evaluierungsklausel wurde gegenüber dem TBEG verändert, indem die Evaluation nunmehr durch einen oder mehrere Wissenschaftler, die im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bestellen sind, vorgesehen ist. Sie sollen die Auswirkungen und die Häufigkeit der Grundrechtseingriffe aufgrund der Eingriffsbefugnisse untersuchen und diese in Beziehung

zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit der Befugnisse zur Terrorismusbekämpfung setzen.²²⁶

Zwischen der ersten und dieser zweiten Verlängerung der Geltungsdauer der Anti-Terror-Gesetze fanden u.a. die Festnahmen der sog. Düsseldorfer Zelle²²⁷ und der sog. Sauerlandgruppe sowie der bisher einzige in Deutschland erfolgreich durchgeführte Terroranschlag auf US-Soldaten in Frankfurt am Main statt.²²⁸ Die Bundesregierung begründete den Gesetzentwurf mit den Ergebnissen der durchgeführten Evaluierung des TBEG, die gezeigt habe, „dass für den Rechtsschutz und die Kontrolle gegenüber den Nachrichtendiensten sowie für die Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und dass [...] Befugnisse teilweise erneut befristet verlängert werden und sie im Übrigen auslaufen sollten.“²²⁹ Auf die bisherigen Ereignisse im Zusammenhang mit internationalem Terrorismus ging die Bundesregierung in ihrer Begründung nicht ein. Allerdings führte der damalige Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich (CSU) diese Ereignisse in seiner Einbringungsrede bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag an und begründete die Notwendigkeit des Gesetzes damit, dass Europa inzwischen Ziel von Terroranschlägen wurde. Gleichzeitig betonte er den bis dahin sehr zurückhaltenden Umgang der Sicherheitsbehörden mit den in Rede stehenden Befugnissen. Die FDP-Fraktion lobte den Gesetzentwurf als Kompromiss zugunsten von Bürgerrechten, da ungenutzte Befugnisse künftig wegfielen, und hob die neue Evaluierungsklausel hervor. Bei der SPD-Fraktion stieß auf Unverständnis, dass Teil des Koalitionskompromisses die Einrichtung einer Regierungskommission von Sachverständigen zur Überprüfung der Sicherheitsgesetze war. Die Fraktion Die Linke kritisierte die vergangene Evaluation des TBEG, die nun die Grundlage für die erneute Verlängerung der Geltungsdauer der Befugnisse bilden sollte. Die Evaluierung des TBEG wurde auch von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kritisiert. Darüber hinaus beklagten sie eine erneute Ausweitung der Befug-

²²⁶ Vgl. BGBl. Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes 2011.

²²⁷ Vgl. Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrornetzwerk-fahnder-nehmen-drei-qaida-verdaechtige-fest-a-759741.html>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 13:22 Uhr.

²²⁸ Vgl. Sator 2015, S. 1, 2.

²²⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 17/6925 2011.

nisse durch die zentralen Abfragemöglichkeiten der Nachrichtendienste von Flugpassagierdaten und im Finanzbereich.²³⁰

In der Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Oktober 2011, an der sieben Sachverständige teilnahmen, wurde der Gesetzentwurf überwiegend positiv bewertet. Allerdings erkannten die meisten Sachverständigen in der neuen Möglichkeit, Passagierdaten und Bankdaten zentral abzufragen, eine Ausweitung der Befugnisse.²³¹ Auch im Hinblick auf die neue Eingriffsschwelle bei Auskunftersuchen im Telekommunikationsbereich, die das Vorliegen einer schwerwiegenden Gefahr voraussetzt, wurde eine Verschärfung des Gesetzes zum Nachteil von Grundrechten festgestellt, da die Eingriffsschwelle als nicht restriktiv genug angesehen wurde.²³² Hintergrund für diese Bewertung war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vorratsdatenspeicherung vom 2. März 2010. Darin hat das Bundesverfassungsgericht den Abruf und die Nutzung solcher Daten u. a. für nachrichtendienstliche Zwecke nur dann als verhältnismäßig erachtet, wenn eine Gefahr für Leib, Leben, Freiheit einer Person oder für den Bestand oder die Sicherheit des Bundes, eines Landes oder eine gemeine Gefahr vorliegt.²³³ Unterschiedliche Regelungen zu Mitteilungspflichten an Betroffene wurden ebenfalls thematisiert.²³⁴ Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Evaluation des TBEG stieß in der Anhörung insbesondere beim anwesenden Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar auf Kritik, da auch diesmal die Häufigkeit und die Auswirkung von Grundrechtseingriffen kein Evaluationsgegenstand waren. Bei der Evaluation sei es nur um Effektivität, Effizienz und Nutzungsfrequenz der Befugnisse gegangen.²³⁵ Die Evaluierung des TBEG wurde als regierungsinterne Evaluierung, unter Hinzuziehung eines Beratungsunternehmens im Hinblick auf eine methodische Beratung, durchgeführt. Allerdings lag der Evaluierungsbericht für die Beratungen zum Gesetzentwurf nur als Entwurfsfassung vor. Die

²³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 17/127 2011.

²³¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/52 2011, S. 8, 11, 16, 20.

²³² Vgl. ebd., S. 13, 14.

²³³ Vgl.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/03/rs20100302_1bvr025608.html, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 14:25 Uhr.

²³⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/52 2011, S. 19.

²³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/52 2011, S. 17.

weitere Recherche im Rahmen der vorliegenden Arbeit hat ergeben, dass eine abgeschlossene Version weder als Ausschussdrucksache noch anderweitig verfügbar ist. So muss davon ausgegangen werden, dass der Evaluierungsbericht der Bundesregierung über das Stadium eines Entwurfs nicht hinausgekommen ist. Dies legt auch die schriftliche Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar zur Anhörung im Innenausschuss nahe.²³⁶ Ergänzt wurde die Evaluierung durch ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff von der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder, der ebenfalls an der Anhörung teilnahm. Auch er übte Kritik an der Durchführung der Evaluierung, da diejenigen mit der vollständigen Evaluierung beauftragt wurden, „um deren Befugnisse es geht“.²³⁷ In seinem Rechtsgutachten kommt Wolff ebenfalls zu der Auffassung, dass bei der regierungsinternen Evaluierung wie schon beim TBG die Vollzugsinteressen der Sicherheitsbehörden im Vordergrund stünden. Dieser Mangel könne durch die nachträgliche verfassungsrechtliche Bewertung durch sein Gutachten nur eingeschränkt behoben werden.²³⁸

In der medialen Öffentlichkeit fokussierte sich die Debatte auf den Streit zwischen der FDP und der CDU/CSU. Während Bundesinnenminister Friedrich (CSU) die Notwendigkeit der Gesetze hervorhob, wollte Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger einen Großteil der Gesetze auslaufen lassen.²³⁹ Die Regierungskoalition einigte sich schließlich auf einen Kompromiss. Dabei setzte die CDU/CSU u. a. die zentrale Abfragemöglichkeit von Passagierdatendaten und Kontostammdaten durch, was die FDP-Justizministerin zuvor als inakzeptabel bezeichnet hatte.²⁴⁰ Die FDP erreichte, eine Regierungskommission zur Überprüfung der Veränderung der Sicherheitsgesetze seit 9/11 zu bilden. Das Expertengremium sollte unter der gemeinsamen Federführung des Bundesinnenministers und der Bundesjus-

²³⁶ Vgl. Schaar 2011, S. 3.

²³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/52 2011, S. 37.

²³⁸ Vgl. Wolff 2011, S. 22, 23.

²³⁹ Vgl. <http://www.fr-online.de/politik/streit-um-anti-terror-gesetze-die-schoensten-beleidigungen-von-union-und-fdp,1472596,8512638.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:28 Uhr.

²⁴⁰ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-friedrich-will-anti-terror-gesetze-verschaerfen-a-757153.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:49 Uhr.

tizministerin eingerichtet werden.²⁴¹ Die drei Polizeigewerkschaften forderten unisono die Verlängerung der Geltungsdauer und zugleich eine neue gesetzliche Regelung zur Vorratsdatenspeicherung.²⁴² Das Bundesverfassungsgericht hatte im März 2010 die bisherigen Regelungen für nichtig erklärt.²⁴³ Auch der Wechsel an der Spitze des Bundesnachrichtendienstes wurde medial thematisiert. So wurde bekannt, dass Gerhard Schindler, der Nachfolger des damaligen BND-Präsidenten Ernst Uhrlau, in seiner Funktion als Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit im Bundesinnenministerium einen wesentlichen Anteil an der Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze hatte, kurz bevor er selbst an die Spitze des Bundesnachrichtendienstes aufstieg.²⁴⁴

Auch wenn sie nicht in der textlichen Begründung des Gesetzentwurfs aufgeführt waren, waren doch die Ereignisse im Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus, die in der Zwischenzeit stattgefunden hatten, eine Begründung für die Verlängerung der Geltungsdauer der Anti-Terror-Gesetze sowie für die erneute Erweiterung der Befugnisse. Im Zuge dessen haben Interessenvertreter der Polizeigewerkschaften versucht, weitere Befugnisse wie die vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Vorratsdatenspeicherung durchzusetzen. Mögliche Einflüsse der Ministerialbürokratie auf die Anti-Terror-Gesetze, wie in Kapitel 2.3 beschrieben, zeigen sich hier anhand der Personalie zur Besetzung neuen Leitung des Bundesnachrichtendienstes. Schließlich wurde mit dem damaligen Abteilungsleiter im BMI Gerhard Schindler jemand an die Spitze des BND gebracht, der zuvor an der Erarbeitung der Befugnisse der Sicherheitsbehörden und damit auch des Bundesnachrichtendienstes beteiligt gewesen war. Die vorangegangene Evaluierung des TBEG spielt bei der Bewertung der zweiten Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze ebenfalls eine Rolle. Wie schon bei der Evaluierung des TBG

²⁴¹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-regierung-einigt-sich-im-anti-terror-streit-a-771260.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:50 Uhr.

²⁴² Vgl. DPolG: <http://www.sicherheit.info/artikel/1118711>, BDK: <https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/sicherheitsbehoerden-vereiteln-terroristischen-anschlag> und GdP: <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110807>, alle zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:35 Uhr.

²⁴³ Vgl.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/03/rs20100302_1bvr025608.html, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 14:25 Uhr.

²⁴⁴ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/neuer-praesident-gerhard-schindler-rueckt-an-die-spitze-des-bnd-a-795406.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:44 Uhr.

war auch das Ergebnis dieser Evaluierung, dass sich zumindest ein Großteil der Gesetze bewährt habe. Ungenutzte Befugnisse konnten auslaufen. Da auch hier die grundrechtliche Analyse unterblieb, gab es nur wenige Anknüpfungspunkte für Kritiker des Gesetzentwurfs. Zwar musste aufgrund der verbesserten Evaluierungsklausel im TBEG wissenschaftlicher Sachverstand hinzugezogen werden, dieser beschränkte sich allerdings auf die methodische Beratung durch ein Beratungsunternehmen. Das ergänzende Rechtsgutachten von Prof. Dr. Wolff war nicht Teil der Evaluierung. Insgesamt lässt sich feststellen, dass bei der zweiten Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze sogar ein unvollständiger Evaluierungsbericht im Entwurfsstadium genügt hat, um eine Verlängerung der Gesetze und eine Ausweitung der Befugnisse zu begründen. Dass sich die Mehrheit im Deutschen Bundestag darauf einließ, kann mit informellen Aushandlungsprozessen innerhalb der schwarz-gelben Koalition erklärt werden.²⁴⁵ So wurde für die Zustimmung der FDP die Bildung einer Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetze ausgehandelt.²⁴⁶ Ob im Zuge des Kompromisses auch Zugeständnisse in anderen Politikbereichen gemacht wurden, um die Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze abzusichern, kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geklärt werden. Jedoch ist festzustellen, dass die grundsätzliche Absicht der Verlängerung der Gesetze nicht infrage gestellt wurde, was darauf schließen lässt, dass die Durchführung der Evaluierung lediglich als gesetzliche Pflichtübung angesehen wurde, die selbst für die Koalitionäre von nicht allzu großer Bedeutung war. Andernfalls wäre sie sicherlich sorgfältiger durchgeführt worden. Jedoch wurde die neue Evaluierungsklausel des Gesetzes wesentlich präziser gefasst und formuliert klare Kriterien, nach welchen Maßstäben eine Evaluierung durchzuführen ist. Nach Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes sind die Befugnisse „unter Einbeziehung eines oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger, die im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt werden, zu evaluieren. Bei der Untersuchung sind auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden

²⁴⁵ Vgl. Kap. 2.1, S. 12.

²⁴⁶ Vgl. Kap. 3.2.2, S. 57.

Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung. Die Sachverständigenauswahl muss dem Maßstab der Evaluierung gemäß Satz 2 Rechnung tragen.“²⁴⁷ Insofern lässt sich festhalten, dass der Gesetzgeber gelernt hat und die Evaluierungsklausel zumindest klare Kriterien und Evaluierungszwecke enthält, was die praktische Umgehung dieser Voraussetzungen erschwert.

3.3 Novelle des BKA-Gesetzes

Die Novelle des BKA-Gesetzes im Jahr 2008 wurde ebenso wie das TBG als Artikelgesetz gefasst, weil aufgrund der darin enthaltenen Änderung des BKA-Gesetzes auch Änderungen im Telemediengesetz, im Telekommunikationsgesetz sowie im Telekommunikationsüberwachungsgesetz notwendig wurden. Der Titel des Gesetzes lautete „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“.²⁴⁸ Durch die Novelle erhielt das Bundeskriminalamt umfangreiche Befugnisse zur Gefahrenabwehr, die bisher nur den Polizeien der Länder zugestanden hatten. Die Zuständigkeit des BKA zur Gefahrenabwehr durch dieses Gesetz besteht jedoch nur in Zusammenhang mit dem internationalen Terrorismus und ausschließlich dann, wenn eine länderübergreifende Gefahr vorliegt und die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht. Die grundsätzliche polizeiliche Zuständigkeit der Länder sollte durch die Novelle nicht berührt werden. Die neuen gefahrenabwehrenden Befugnisse ähneln im Grundsatz den Befugnissen der Polizeien der Länder, wie sie in den jeweiligen Polizeigesetzen geregelt sind. So finden sich im novellierten BKA-Gesetz z. B. Befugnisse zur Identitätsfeststellung, zur Durchsuchung von Personen, Sachen und Wohnungen, zur Ingewahrsamnahme von Personen, zur Erteilung von Platzverweisen, Regelungen zur Observation sowie eine Generalklausel, notwendige Maßnahmen treffen zu können. Zu den umstrittensten Befugnissen gehören jedoch die Regelungen zur Telekommunikationsüberwachung, die optische

²⁴⁷ Vgl. BGBl. Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes 2011.

²⁴⁸ Vgl. BGBl. Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt 2008.

und akustische Wohnraumüberwachung (sog. Lausch- und Spähangriff), die Rasterfahndung sowie die Onlinedurchsuchung. Im Artikelgesetz wurde ähnlich dem TBG eine Klausel zur Befristung und zur Evaluation eingefügt. Demnach sind 5 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die neue Aufgabenzuweisung aus § 4a (Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus) sowie die Befugnis zur Rasterfahndung (§ 20j BKAG) und zur Onlinedurchsuchung (§ 20k BKAG) zu evaluieren. Die Befugnis zur Onlinedurchsuchung ist zudem bis zum Jahr 2020 befristet.

Die eigentlich nach fünf Jahren vorgesehene Evaluierung fand bisher nicht statt.²⁴⁹ Das Einvernehmen über die Beauftragung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, die Evaluierung durchzuführen, wurde rund zwei Jahre verspätet auf Antrag der Großen Koalition²⁵⁰ erst am 7. Juli 2015 durch Beschluss des Deutschen Bundestages herbeigeführt.²⁵¹ Der Evaluierungsbericht liegt noch nicht vor.

3.3.1 Hintergrund

Dem BKA mehr Befugnisse zu verleihen und damit aus einer kriminalpolizeilichen Koordinierungs- und Informationsstelle eine vollwertige Bundeskriminalpolizei zu machen, war schon vor der Gesetzesnovelle Diskussionsgegenstand. Bereits im Zuge des Terrorismusbekämpfungsgesetzes standen erweiterte Befugnisse für das BKA auf der politischen Tagesordnung. Der ursprüngliche Plan sah vor, dem BKA Initiativermittlungsbefugnisse zu verleihen, was aber am Widerstand der Grünen in der Koalition scheiterte.²⁵² Doch die Idee, polizeiliche Aufgaben entgegen des föderalen Prinzips zentral zu bündeln und dem BKA, analog zu den Landespolizeien eine Präventivermittlungskompetenz zu geben, wurde weiter verfolgt und zwischen Bund und Ländern hart diskutiert.²⁵³ Sehr deutlich wurde dieser Ansatz von Otto Schily (SPD) bei seiner Eröffnungsrede als Bundesinnenminister bei der BKA-

²⁴⁹ Stand 01.02.2016.

²⁵⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 18/5379 2015.

²⁵¹ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 18/115 2015.

²⁵² Vgl. Kap. 3.1.4, S. 39.

²⁵³ Vgl. <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-34076827.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 12:57 Uhr.

Herbsttagung im Jahr 2004 formuliert. Er betonte in seinem Vortrag, das Bundeskriminalamt dürfe „keine präventiven Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreifen. Das ist eine Schwäche im Gefahrenabwehrsystem, die angesichts der existentiellen Bedrohung durch den Terrorismus nicht länger hinnehmbar ist. Für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung muss das Bundeskriminalamt daher mit präventiven Befugnissen analog zu den landespolizeilichen präventiven Standardbefugnissen einschließlich einer entsprechenden Generalklausel ausgestattet werden, allerdings beschränkt auf die Bereiche Terrorismus und Organisierte Kriminalität.“²⁵⁴ Schließlich wurde dieser Gedanke mit der Föderalismusreform 2006 im Grundgesetz verankert. Durch die Änderung von Artikel 73 GG bekam der Bund eine neue Gesetzgebungskompetenz über „die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt in Fällen, in denen eine länderübergreifende Gefahr vorliegt, die Zuständigkeit einer Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist oder die oberste Landesbehörde um eine Übernahme ersucht.“²⁵⁵ In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes heißt es dazu: „Die neue Bundeskompetenz zur Regelung präventiver Befugnisse des Bundeskriminalpolizeiamts (BKA) trägt der besonderen Bedrohungslage im Bereich des internationalen Terrorismus Rechnung. Beispielsweise kommen zahlreiche Hinweise zum internationalen Terrorismus aus dem Ausland, ohne dass in allen Fällen bereits eine örtliche Zuständigkeit einer deutschen Polizeibehörde erkennbar sein muss, gleichwohl aber weitere Sachaufklärung veranlasst sein kann.“²⁵⁶ Vorschläge zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung und mögliche Änderungen des Grundgesetzes sollten von 2003 bis 2004 durch die sog. Föderalismuskommission von Bundesrat und Bundestag erarbeitet werden. Jedoch scheiterten die Gespräche, weil sich die Kommission in wesentlichen Fragen nicht einigen konnte.²⁵⁷ Nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 nahm die Große Koalition das Thema Föderalismusreform wieder auf und vereinbarte dies im Koalitionsvertrag.²⁵⁸ Als Ergebnis der erneuten Verhandlungen zwi-

²⁵⁴ Vgl. Schily 2004, S. 5, 6 Hinweis im Redemanuskript: Es gilt das gesprochene Wort.

²⁵⁵ Vgl. BGBl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes 2006.

²⁵⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/813 2006.

²⁵⁷ Vgl. <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/foederalismuskommission-endgueltig-gescheitert-aid-1.1612092>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 13:51 Uhr.

²⁵⁸ Vgl. CDU/CSU und SPD 2005, S. 93.

schen Bund und Ländern wurde die bereits genannte umfangreiche Grundgesetzänderung auf den Weg gebracht, die auch die Grundlage für die spätere Änderung des BKA-Gesetzes gewesen ist. Interessant ist, dass insbesondere die FDP und Bündnis 90/Die Grünen, die später die Novelle des BKA-Gesetzes so massiv kritisierten, zahlreiche Änderungsanträge zum Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes stellten, sich aber in keinem der Änderungsanträge mit der neuen Gesetzgebungskompetenz über die Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalpolizeiamt auseinandergesetzt oder gar eine Streichung beantragt haben.²⁵⁹ Auch in der Plenardebatte vor der Abstimmung sowie in den persönlichen Erklärungen einiger Abgeordneter zu ihrem Abstimmungsverhalten wurde keine Kritik an dieser neuen Gesetzgebungskompetenz vorgetragen.²⁶⁰ Einzig in den Entschließungsanträgen von Die Linke²⁶¹ und Bündnis 90/Die Grünen²⁶² wurde die neue Gesetzgebungskompetenz kritisch thematisiert und im Hinblick auf Verschiebungen in der föderalen Polizeistruktur davor gewarnt.

Wie bereits zitiert, konstatiert die Begründung zur Grundgesetzänderung eine besondere Bedrohungslage durch den internationalen Terrorismus. Tatsächlich fielen in die Zeit zwischen 9/11 und der Bundestagswahl 2005 die verheerenden Terroranschläge auf die Pendlerzüge in Madrid im März 2004, der Mord an dem Filmregisseur Theo van Gogh in Amsterdam und die Selbstmordanschläge auf drei U-Bahnen in London im Juli 2005. Bis zur Novelle des BKA-Gesetzes ereigneten sich weitere Terrorakte wie der versuchte Kofferbombenanschlag auf zwei Regionalzüge am Kölner Hauptbahnhof, der Anschlag mit einem Fahrzeug in Glasgow und der Selbstmordanschlag auf die dänische Botschaft in Pakistan. In diese Zeit fiel auch die Festnahme der Sauerland-Gruppe.²⁶³ Dieser Fahndungserfolg ging auf die „Operation Alberich“ des BKA zurück, die von 2006 bis 2007 bestand und letztlich zur Festnahme der Sauerland-Gruppe führte. Die „Bund-Länder-

²⁵⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs.16/2046 bis 16/2051 und Nr. 16/2062 bis 16/2067, abrufbar unter www.bundestag.de, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 14:32 Uhr.

²⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/44 2006.

²⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/2054 2006.

²⁶² Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/2055 2006.

²⁶³ Vgl. Sator 2015, S. 1, 2.

Ermittlungsgruppe Zeit“ legte danach ein vertrauliches Analysepapier vor, das jedoch einigen Medien vorlag und diskutiert wurde.²⁶⁴ Darin soll die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz thematisiert worden sein. In den Medien wird das Papier als eine Art Forderungskatalog des BKA hinsichtlich neuer Präventivbefugnisse zur Informationserhebung beschrieben. So soll z. B. die Onlinedurchsuchung häufig darin genannt worden sein.²⁶⁵

Im Vorfeld des Gesetzentwurfs zum BKA-Gesetz erging eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die die Befugnisse zur Onlinedurchsuchung im nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzgesetz für nichtig erklärte und insgesamt strenge Anforderungen an eine solche Berechtigung knüpfte.²⁶⁶ Die Große Koalition nahm dieses Urteil zum Anlass, eine Befugnis zur Onlinedurchsuchung im Rahmen der BKA-Gesetznovelle rechtssicher regeln zu wollen.²⁶⁷

3.3.2 Akteure

Als zuständiger Bundesinnenminister in der Großen Koalition war Wolfgang Schäuble (CDU) eine gewichtige Stimme in der Debatte um das neue BKA-Gesetz. Öffentlich verteidigte er den Gesetzentwurf damit, dass nun umgesetzt werde, was bereits zwei Jahre zuvor mit der Änderung des Grundgesetzes beschlossen worden war, und hob die strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen der neuen Befugnisse hervor.²⁶⁸ Die damalige Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) verteidigte die Möglichkeit zur optischen Wohn-

²⁶⁴ Vgl. <http://www.zeit.de/2008/18/BKA-Gesetz/komplettansicht>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 09:27 Uhr.

²⁶⁵ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorbekaempfung-verfassungsschuetzer-empoert-ueber-bka-vorwuerfe-a-522986.html>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 09:32 Uhr.

²⁶⁶ Vgl. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-022.html>, zuletzt geprüft am 02.01.2016, 17:38 Uhr.

²⁶⁷ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/verfassungsgerichts-urteil-strengere-aufgaben-fuer-online-durchsuchung-schaeuble-will-bka-gesetz-rasch-umsetzen-a-538061.html>, zuletzt geprüft am 02.01.2016, 17:43 Uhr.

²⁶⁸ Vgl. http://www.deutschlandfunk.de/schaeuble-verteidigt-neues-bka-gesetz.694.de.html?dram:article_id=65908, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 16:59 Uhr.

raumüberwachung als „verfassungsrechtlich [...] nicht zu beanstanden.“²⁶⁹ Doch auch innerhalb der Großen Koalition gab es Kritik am Gesetzentwurf. So bezeichnete der Rechtsexperte der SPD-Fraktion Klaus Uwe Benneter den Gesetzentwurf als „Sammelsurium der Grausamkeiten aus allen Länder-Polizeigesetzen.“²⁷⁰ Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Die Linke im Deutschen Bundestag lehnten die Pläne der Bundesregierung geschlossen ab. Wolfgang Wieland (Bündnis 90/Die Grünen) kritisierte das Vorhaben als unnötig und sagte, man bringe hier „eine Monsterbehörde auf den Weg, und wir werden uns noch alle die Augen reiben.“²⁷¹ Gisela Piltz und Max Stadler (beide FDP) befürchteten, dass das BKA zu einer Überwachungsbehörde umgestaltet würde und sahen durch das Gesetz eine Vermischung von Polizei und Nachrichtendiensten. Ulla Jelpke (Die Linke) erklärte, der Bundesregierung ginge es darum, „Grundrechte zu schleifen, um die allumfassende Überwachung der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.“²⁷²

Zu den Kritikern des Gesetzes gehörte auch der Chaos Computer Club, der befürchtete, dass das Abhören von Internettelefonaten auch Möglichkeiten zu einer weiten Ausspähung betroffener Computer ohne rechtliche Hürden eröffnen würde.²⁷³ Vertreter der Presse, u. a. die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD), das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV), der Deutscher Journalisten-Verband (DJV) und der Deutsche Presserat, lehnten das BKA-Gesetz ebenfalls vehement ab, weil sie durch die Möglichkeit, auch Berufsheimnisträger zu überwachen, die Pressefreiheit gefährdet sahen. Sie wandten sich mit einer ausführlichen Stellungnahme an den Gesetzgeber und forderten, die Pläne nicht weiter zu verfolgen.²⁷⁴

²⁶⁹ Vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-massive-kritik-an-bka-gesetz/1216488.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:01 Uhr.

²⁷⁰ Vgl. http://www.deutschlandradio.de/widerstand-gegen-neues-bka-gesetz-waechst.331.de.html?dram:article_id=202052, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:24 Uhr.

²⁷¹ Vgl. <http://www.morgenpost.de/politik/article104662861/Bundestag-streitet-ueber-neues-BKA-Gesetz.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:09 Uhr.

²⁷² Vgl. ebd.

²⁷³ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Abhoeren-von-Internet-Telefonie-als-Einfallstor-fuer-den-Bundestrojaner-201609.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:28 Uhr.

²⁷⁴ Vgl. ARD et al.

Der erste Versuch, die BKA-Gesetz-Novelle zu beschließen, scheiterte im Bundesrat, denn auch in den Bundesländern war das Gesetz nicht unumstritten, was aber in erster Linie an Kritikern innerhalb der SPD lag.²⁷⁵ So fand vor der Abstimmung im Bundesrat ein SPD-Landesparteitag in Sachsen statt, der einem Antrag der Jusos zustimmte, der die Online-Durchsuchung strikt ablehnte. Die SPD in Sachsen wollte danach dem Gesetzentwurf im Bundesrat die Zustimmung ebenso verweigern wie die SPD in Schleswig-Holstein, in Sachsen-Anhalt und in Rheinland-Pfalz.²⁷⁶

Zu den Befürwortern des Gesetzentwurfs zählten die drei Polizeigewerkschaften GdP, DPolG und BDK. Aber auch der damalige Präsident des Bundeskriminalamtes Jörg Ziercke äußerte sich öffentlich zu den Plänen. Aus seiner Sicht seien Präventivbefugnisse für das BKA wichtig, damit dieses künftig Hinweisen aus dem Ausland nachgehen könne, ohne dabei auf die Landespolizeien angewiesen zu sein.²⁷⁷ Der Bundesvorsitzende der GdP Konrad Freiberg bekräftigte die Forderung nach neuen informationstechnischen Möglichkeiten für die Polizei, um terroristische Anschlagplanungen rechtzeitig aufdecken zu können.²⁷⁸ Ähnlich äußerte sich auch der Bundesvorsitzende des BDK Klaus Jansen, der die Informationspolitik der Nachrichtendienste im Falle der Fahndung nach der Sauerland-Gruppe kritisierte. Jansen forderte in diesem Zusammenhang, dass „die Vorfeldaufklärung bei der Polizei und die Terrorismusbekämpfung originär vom Bundeskriminalamt (BKA) betrieben werden.“²⁷⁹ Der Bundesvorsitzende der DPolG Rainer Wendt befürwortete die BKA-Gesetz-Novelle ebenfalls, befürchtete aber, das Gesetz könnte wegen der Ausgestaltung der Onlinedurchsuchung vor dem Bundesverfassungsgericht scheitern, und forderte Nachbesserungen.²⁸⁰

²⁷⁵ Vgl. http://www.nwzonline.de/politik/laender-nutzen-bundesrat-als-blockade-instrument_a_3,0,3721592612.html, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:51 Uhr.

²⁷⁶ Vgl. Müller 2012, S. 442

²⁷⁷ Vgl. <http://www.taz.de/!5181098/>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:58 Uhr.

²⁷⁸ Vgl. <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p80601?open&l=DE&ccm=300010>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:17 Uhr.

²⁷⁹ Vgl. <https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/islamistischer-terror-nicht-mit-improvisation-zu-bekfen>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:22 Uhr.

²⁸⁰ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Polizeigewerkschaft-warnt-vor-Beschluss-des-BKA-Gesetzes-215942.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:25 Uhr.

Wie schon in Kapitel 3.1.2 erläutert, wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht untersucht, ob es Einflussnahmen seitens der genannten Akteure auf direktem Wege gegeben hat. Doch auch in diesem Fall kann angenommen werden, dass das BKA bzw. die Behördenleitung an der Erarbeitung der Gesetznovelle mitgewirkt haben. Dies ist schon allein deswegen realistisch, da mit dem Papier der „Bund-Länder-Ermittlungsgruppe Zeit“ ein umfangreicher Forderungskatalog des BKA vorgelegen haben soll.²⁸¹ Der Einfluss der unterschiedlichen Akteure, der sich anhand der medial transportierten Standpunkte oder auf Basis der verwendeten Literatur nachvollziehen lässt, wird in Kapitel 3.3.4 dargelegt

3.3.3 Gesetzgebungsprozess

Der formale Ablauf des Beratungsprozesses wird im Folgenden tabellarisch dargestellt.

Vorgang	Datum	Beratungsgegenstand
Übermittlung an den Bundesrat zur Stellungnahme (1. Durchgang) ²⁸²	09.06.2008	Gesetzentwurf der Bundesregierung ²⁸³
Einbringung, erste Beratung im Bundestag mit Aussprache sowie Überweisung in die Ausschüsse ²⁸⁴	20.06.2008	Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD ²⁸⁵
Beratung in den Ausschüssen des Bundesrates, Änderungsvorschläge ²⁸⁶	23.06.2008	Gesetzentwurf der Bundesregierung
Beratung im Innenausschuss des Bundestages ²⁸⁷ und Beschluss über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung ²⁸⁸	25.06.2008	Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD
Verabschiedung der Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen des Bundesrates und	04.07.2008	Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ²⁹⁰

²⁸¹ Vgl. Kap. 3.3.1, S. 64.

²⁸² Vgl. Bundesrats-Drs. 404/08 2008.

²⁸³ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10121 2008.

²⁸⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/170 2008.

²⁸⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/9588 2008.

²⁸⁶ Vgl. Bundesrats-Drs. 404/1/08 2008.

²⁸⁷ Der Innenausschuss war bei der Beratung des BKAG federführend. Auf die Beratungen in den mitberatenden Ausschüssen wird im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen.

²⁸⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 2008.

Übermittlung an die Bundesregierung ²⁸⁹		
Anhörung im Innenausschuss des Bundestages ²⁹¹	15.09.2008	Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD
Einbringung, erste Beratung im Bundestag ohne Aussprache und Überweisung in die Ausschüsse ²⁹²	25.09.2008	Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung ²⁹³
Abschließende Beratung im Innenausschuss des Bundestages ²⁹⁴	10.11.2008	Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD, Änderungsantrag von CDU/CSU und SPD ²⁹⁵
Zweite und dritte Beratung im Bundestag mit namentlicher Schlussabstimmung ²⁹⁶	12.11.2008	Gesetzentwürfe der Bundesregierung und von CDU/CSU und SPD in der Ausschussfassung, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, Entschließungsantrag der FDP ²⁹⁷
Unterrichtung des Bundesrates über den Gesetzesbeschluss ²⁹⁸	13.11.2008	
Abstimmung über das Gesetz im Bundesrat ²⁹⁹	28.11.2008	Antrag des Landes Rheinland-Pfalz auf Anrufung des Vermittlungsausschusses: Ablehnung ³⁰⁰ , Abstimmung über das vom Bundestag beschlossene Gesetz: Ablehnung ³⁰¹
Unterrichtung durch den Bundesrat über die Ablehnung des Gesetzes ³⁰²	02.12.2008	
Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung ³⁰³	03.12.2008	
Abstimmung im Bundestag über das Vermittlungsergebnis ³⁰⁴	18.12.2008	Vorschlag des Vermittlungsausschusses: Zustimmung ³⁰⁵

²⁹⁰ Vgl. Bundesrats-Drs. 404/08 (Beschluss) 2008.

²⁸⁹ Vgl. Bundesrat Plenarprotokoll 846 2008.

²⁹¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73.

²⁹² Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/179 2008.

²⁹³ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10121 2008.

²⁹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 2008.

²⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)505 2008.

²⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/186 2008.

²⁹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10851 2008.

²⁹⁸ Vgl. Bundesrats-Drs. 860/08 2008.

²⁹⁹ Vgl. Bundesrat Plenarprotokoll 851 2008.

³⁰⁰ Vgl. Bundesrat-Drs. 860/1/08 (neu) 2008.

³⁰¹ Vgl. Bundesrats-Drs. 860/08 (Beschluss) 2008.

³⁰² Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11167 2008.

³⁰³ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11227 2008.

³⁰⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/196 2008.

Abstimmung im Bundesrat über das Vermittlungsergebnis ³⁰⁶	19.12.2008	Vorschlag des Vermittlungsausschusses: Zustimmung
--	------------	---

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen und der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatten den gleichen Wortlaut. Daher konnte die inhaltliche Beratung parallel im ersten Durchgang des Bundesrates und in den Ausschüssen des Bundestages stattfinden. Der Gesetzgebungsprozess gestaltete sich jedoch insgesamt schwierig. Die unerwartete Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat machte ein Vermittlungsverfahren erforderlich, bevor das Gesetz schließlich in Kraft treten konnte. Im laufenden Gesetzgebungsverfahren wurde der Gesetzentwurf an manchen Stellen geändert. Im ersten Durchgang des Gesetzentwurfs im Bundesrat wurden durch diesen zwei Änderungsvorschläge eingebracht. Der Bundesrat schlug in seiner Stellungnahme vor, die neue Zuständigkeit des BKA in § 4a anders als vorgesehen zu fassen und in der Befugnisnorm des § 20c einen Schutz von Äußerungen gegenüber Geistlichen vorzusehen. Die Bundesregierung folgte in ihrer Gegenäußerung nur dem zweiten Vorschlag. Die konkrete Ausgestaltung sollte im Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.³⁰⁷ Dem Ansinnen des Bundesrates, Geistliche von einer Auskunftspflicht gegenüber dem BKA auszunehmen, wurde durch den Änderungsantrag von CDU/CSU und SPD Rechnung getragen.³⁰⁸ Dieser sah unter Bezugnahme auf § 53 StPO für Geistliche, Strafverteidiger und Mitglieder des Deutschen Bundestages, eines Landtages, deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie für Mitglieder der Bundesversammlung ein ausnahmsloses Auskunftsverweigerungsrecht vor. Mit dem Änderungsantrag wurde auch die Anordnungsbefugnis zur Rasterfahndung bei Gefahr im Verzug gestrichen, sodass ein ausnahmsloser Richtervorbehalt bestehen blieb. Weitere Änderungen sahen u. a. die Einschränkung der Datenübermittlung an die Nachrichtendienste und die Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten des BKA in die Prüfung, ob im Rahmen der verdeckten Onlinedurchsuchung erhobene Daten den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen und deshalb zu löschen

³⁰⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11391 2008.

³⁰⁶ Vgl. Bundesrat Plenarprotokoll 853 2008.

³⁰⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10121 2008.

³⁰⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)505 2008.

sind, vor. Im Zweifelsfall sollte ein Richter darüber entscheiden. Schließlich verlangte der Änderungsantrag eine Klausel, die die Evaluierung der neuen Aufgabenkompetenz aus § 4a sowie der Befugnisse zur Rasterfahndung und zur Onlinedurchsuchung nach 5 Jahren vorsah. Die Onlinedurchsuchung sollte zudem bis zum Ende des Jahres 2020 befristet werden. Der Änderungsantrag wurde in der abschließenden Beratung des Innenausschusses mit den Stimmen der Großen Koalition mehrheitlich angenommen. Doch bereits in der Ausschussberatung erklärten die Abgeordneten der CDU/CSU, nicht mit dem Außerkrafttreten der Onlinedurchsuchung im Jahr 2020 zu rechnen, da es sich um eine dringend erforderliche Befugnis handele. Insgesamt sei der Gesetzentwurf im Lichte der Sachverständigenanhörung verbessert worden und so „werde das Gesetz eine Lücke im Sicherheitssystem der Bundesrepublik Deutschland schließen und die Sicherheitsstandards weiter optimieren.“³⁰⁹ Die SPD-Fraktion legte Wert auf die Feststellung, dass das BKA nun kein deutsches FBI werde, und hob den großen Nutzen der Expertenanhörung für die Änderungen hervor. Dabei ging die SPD-Fraktion besonders auf den Wegfall der Eilfallregelung bei der Rasterfahndung und auf die aus ihrer Sicht vorbildliche Hinzuziehung des Datenschutzbeauftragten des BKA bei der Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte ein. Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen BKA und den Landeskriminalämtern sei auch die nun vorgesehene Evaluierung sehr wichtig. Die Opposition lehnte den Gesetzentwurf weiterhin geschlossen ab. Die FDP-Fraktion kritisierte u. a. den ihrer Meinung nach unzureichenden Kernbereichsschutz. Auch der Sinngehalt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Onlinedurchsuchung sei im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt worden. Für die Fraktion Die Linke waren insbesondere die Einschränkungen der Auskunftsverweigerungsrechte von Anwälten und Journalisten ein Grund, den Gesetzentwurf abzulehnen. Zudem würden dem BKA durch das Gesetz tiefe Grundrechtseingriffe ermöglicht, welche „noch vor einigen Jahren undenkbar gewesen wären.“³¹⁰ Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hielt das Gesetz insgesamt für nicht erforderlich. Die Grünen befürchteten eine Machtkonzentration beim BKA, die ein kaum kontrollierbares deutsches FBI entstehen lasse.

³⁰⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 2008.

³¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 2008.

Unter anderem wurde kritisiert, dass BKA-Beamte, die ein eigenes Ermittlungsinteresse hätten, mit der Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte betraut würden, was auch durch die Einbindung des BKA-Datenschutzbeauftragten nicht verbessert würde.³¹¹

Letztlich wurde der Gesetzentwurf mit den beantragten Änderungen in zweiter und dritter Beratung vom Deutschen Bundestag mehrheitlich angenommen. Bei der namentlichen Abstimmung verweigerten allerdings 26 Abgeordnete der SPD-Fraktion ihre Zustimmung.³¹² Der von der FDP-Fraktion vorgelegte Entschließungsantrag wurde sehr knapp mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt.³¹³ Darin konstatierte die FDP-Fraktion die Abkehr vom föderalen Prinzip durch die Bündelung von Befugnissen beim BKA, einen unzureichenden Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, die Möglichkeit der Rundumüberwachung durch kumulative Anwendung heimlicher Maßnahmen, eine Aufweichung des Schutzes von Berufsgeheimnistägern sowie zahlreiche handwerkliche und systemische Mängel bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs. Die FDP-Fraktion forderte die Bundesregierung auf, den Gesetzentwurf zurückzuziehen, von der Vorlage eines weiteren Gesetzentwurfs zu diesem Thema abzusehen und bei künftigen Vorhaben im Bereich der inneren Sicherheit die föderale Sicherheitsarchitektur, das Trennungsgesbot zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung zu beachten, auf heimliche Onlinedurchsuchungen zu verzichten sowie den Schutz von Berufsgeheimnistägern vor Eingriffen zu erhalten.³¹⁴

Bevor das Gesetz in Kraft treten konnte, wurde die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch die Bundesregierung nötig, da das Gesetz zunächst im Bundesrat scheiterte.³¹⁵ Der Vermittlungsausschuss empfahl, das Gesetz mit einigen Änderungen anzunehmen. Das Vermittlungsergebnis sah eine Formulierung vor, die die Zuständigkeit des BKA von der Zuständigkeit der

³¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 2008.

³¹² Vgl. Deutscher Bundestag, Ergebnis namentliche Abstimmung BKAG 2008: Bei der SPD-Fraktion stimmten 20 Abgeordnete mit Nein und 6 Abgeordnete enthielten sich der Stimme.

³¹³ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/186 2008.

³¹⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10851 2008.

³¹⁵ Vgl. Kap. 3.3.3, S. 68.

Landespolizeien stärker abgrenzen sollte. Außerdem wurde die Eilfallkompetenz zur Anordnung der Onlinedurchsuchung gestrichen, sodass stets ein Richter diese Maßnahme anordnen muss. Auch die Prüfung, ob erhobene Daten dem Kernbereich privater Lebensgestaltung unterliegen, wurde unter die Sachleitung des anordnenden Gerichts gestellt.³¹⁶ Dem Vermittlungsergebnis hat zunächst der Bundestag und am darauf folgenden Tag der Bundesrat zugestimmt, sodass die Novelle des BKA-Gesetzes in Kraft treten konnte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Gesetzgebungsprozess aufgrund des vorläufigen Scheiterns der Novelle im Bundesrat sehr schwierig und beratungsintensiv war. Dies zwang die Koalition letztlich zu Zugeständnissen an die Länder und damit zu Änderungen am Gesetzentwurf. Wie schon bei den Beratungen zu den anderen hier untersuchten Gesetzen legten sich die Fraktionen im Bundestag früh fest. Eine besondere Rolle nahm hier jedoch die SPD-Fraktion ein, die als Teil der Koalition das Gesetz voll mittrug, aber an den Interessen der SPD-Innenminister in den Ländern und an Stimmungen an der Parteibasis zunächst vorbei agierte. Dieser Aspekt wird in Kapitel 3.3.4 behandelt.

3.3.4 Außer- und innerparlamentarische Einflüsse

Schon wenige Tage nach der Erstellung veröffentlichte die Plattform netzpolitik.org den Referentenentwurf zur Novelle des BKA-Gesetzes, auf den sich Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) geeinigt hatten.³¹⁷ Auch andere Medien beriefen sich in ihrer Berichterstattung auf den Referentenentwurf, sodass die Vorschläge breit in der Öffentlichkeit diskutiert wurden.³¹⁸ Besonders die Befugnisse zur optischen Wohnraumüberwachung (sog. Spähangriff) und zur Onlinedurchsuchung waren Gegenstand der Berichterstattung. Trotz der Zustimmung der

³¹⁶ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11391 2008.

³¹⁷ Vgl. <https://netzpolitik.org/2008/der-entwurf-des-bka-gesetzes-zum-download/>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 15:50 Uhr.

³¹⁸ So z.B. in der Westdeutschen Zeitung <http://www.wz.de/home/politik/innere-sicherheit-die-bundesregierung-plant-den-grossen-spaehangriff-1.226376>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 16:19 Uhr.

Bundesjustizministerin zu den Plänen regte sich innerhalb der SPD und damit auch in der Koalition Widerstand. Der innenpolitische Sprecher der SPD-Fraktion Dieter Wiefelspütz verlangte eine genaue Prüfung der Pläne. Der damalige Vorsitzende des Innenausschusses des Deutschen Bundestages Sebastian Edathy (SPD) äußerte sich skeptisch zur Begründetheit der optischen Wohnraumüberwachung.³¹⁹ Ähnlich äußerte sich auch der schleswig-holsteinische Landesvorsitzende der SPD Ralf Stegner. Eine optische Wohnraumüberwachung sei nur in Einzelfällen bei Gefahren für Leib oder Leben vorstellbar. Seine Partei würde keinen Überwachungsstaat wollen.³²⁰ Der SPD-Bundestagsabgeordnete Klaus-Uwe Benneter erklärte, dass sich seine Fraktion noch einen Einspruch gegen das Gesetz vorbehalte. Kritik an dieser Haltung kam von der CDU und von der CSU aus Bayern. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU im Deutschen Bundestag Wolfgang Bosbach forderte die SPD zur Zustimmung auf. Der damalige bayerische Innenminister Günther Beckstein (CSU) beklagte, dass die Bundesjustizministerin und der linke Flügel der SPD weitergehende polizeiliche Befugnisse blockieren würden.³²¹

Wie schon beim Terrorismusbekämpfungsgesetz erscheint der Widerstand in den eigenen Reihen als hausgemacht. Denn im SPD-Wahlprogramm von 2005 findet sich lediglich die Aussage: „Die Steuerungs- und Koordinierungskompetenz des Bundes für die Bewältigung von Großkatastrophen und Terrorismusbekämpfung wollen wir stärken.“³²² Wenn diese Aussage als Programmgrundlage für den Teil der Föderalismusreform verstanden wird, der die Basis für die BKA-Gesetz-Novelle war, bot diese Passage im Wahlprogramm doch erheblichen Deutungsspielraum sowohl für Befürworter als auch für Kritiker des Gesetzentwurfs. Es bleibt unklar, ob sich die SPD im Vorfeld innerparteilich darauf verständigt hat, welche Kompetenzen der Bund für die Terrorismusbekämpfung erhalten soll und welche Rolle dem Bundeskrimi-

³¹⁹ Vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/bka-gesetz-bka-will-in-wohnungen-nicht-verdaechtiger-filmen/1215494.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 16:50 Uhr.

³²⁰ Vgl. http://www.deutschlandradio.de/widerstand-gegen-neues-bka-gesetz-waechst.331.de.html?dram:article_id=202052, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:24 Uhr.

³²¹ Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bka-gesetz-und-online-durchsuchung-wir-bleiben-sehr-skeptisch-1545671.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 18:17 Uhr.

³²² Vgl. SPD-Parteivorstand 2005, S. 51.

nalamt dabei zgedacht wird. Ähnlich unklar bleiben auch CDU/CSU in ihrem gemeinsamen Wahlprogramm 2005. Im Abschnitt zur Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung heißt es wörtlich: „Zum Schutz der Bürger vor Kriminalität und den Gefahren des internationalen Terrorismus müssen bestehende Gesetzeslücken rasch geschlossen und Schwächen in der Organisationsstruktur der Sicherheitsbehörden beseitigt werden.“³²³ Dieser Satz kann als erster Hinweis auf eine Kompetenzbündelung beim BKA verstanden werden. Deutlicher ist der entsprechende Satz im Abschnitt zur Föderalismusreform formuliert: „Wir stärken die Handlungsfähigkeit des Bundes bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.“³²⁴ In den Programmen beider Koalitionspartner finden sich demnach Hinweise auf die Absicht, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu erweitern und, wenn auch nicht explizit erwähnt, das BKA mit neuen Befugnissen auszustatten. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD bekennt sich ausdrücklich zu den bis dahin erarbeiteten Vorschlägen der zunächst gescheiterten Föderalismuskommission und fügt diese als Anlage an den Koalitionsvertrag an. Darin war bereits die Formulierung zum BKA-Gesetz enthalten, so wie sie später in Art. 73 Abs. 1 Ziff. 9a GG verankert wurde.³²⁵ Deshalb überrascht es nicht, dass im Abschnitt zur inneren Sicherheit des Koalitionsvertrages die Absicht eines novellierten BKA-Gesetzes klar formuliert wurde: „Das Bundeskriminalamt soll zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus Präventivbefugnisse erhalten.“³²⁶ Wie weit diese Präventivbefugnisse reichen sollten, wurde vertraglich jedoch nicht festgelegt, sondern ergab sich erst in der Erarbeitung der Gesetzesvorschläge und sorgte für entsprechende Diskussionen innerhalb der Koalition. Wenn in allen Koalitionsparteien die Absicht bestand, das BKA mit Befugnissen zur Gefahrenabwehr auszustatten, bleibt es unverständlich, dass in den Koalitionsverhandlungen nicht präzisiert wurde, in welchen konkreten Bereichen neue Befugnisse angestrebt werden. Schließlich wurde spätestens seit der Fassung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes auch über neue Kompetenzen für das BKA diskutiert.³²⁷ Hier zeigt sich, wie Unbestimmtheiten in politischen Vereinbarungen zu Konflikten

³²³ Vgl. CDU-Bundesvorstand und CSU-Parteivorstand 2005, S. 31.

³²⁴ Vgl. ebd., S. 33.

³²⁵ Vgl. CDU/CSU und SPD 2005, S. 93 und Anlage 2.

³²⁶ Vgl. ebd., S. 116.

³²⁷ Vgl. Kap. 3.1.2, S. 30.

während eines Gesetzgebungsprozesses führen können. Selbst nachdem sich die Koalition auf einen gemeinsamen Gesetzentwurf³²⁸ geeinigt hatte, ging der Streit weiter und einige Mitglieder der SPD-Fraktion, darunter der innenpolitische Sprecher Dieter Wiefelspütz, meldeten Änderungswünsche wie einen besseren Schutz der Privatsphäre bei der Onlinedurchsuchung an.³²⁹ In der Diskussion spielte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Onlinedurchsuchung im NRW-Verfassungsschutzgesetz eine erhebliche Rolle, sodass diese Gerichtsentscheidung die Gestaltung der Befugnis im BKA-Gesetz wesentlich beeinflusste.³³⁰ Die außerparlamentarische Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit wurde auch von BKA-Präsident Jörg Ziercke sowie von den Polizeigewerkschaften betrieben. Kurz nach der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Onlinedurchsuchung forderte Ziercke die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage.³³¹ Später verteidigte Ziercke den Gesetzentwurf gegen Kritik und postulierte zugleich noch weitergehende Kompetenzen wie ein Betretungsrecht des BKA zur Vorbereitung der Onlinedurchsuchung, die bis dahin nicht vorgesehen war.³³² Der Bund Deutscher Kriminalbeamter unterstützte selbst nach der Ablehnung des Gesetzes im Bundesrat die Forderung von Ziercke nach einer Eilfallkompetenz für die Onlinedurchsuchung.³³³ Die Gewerkschaft der Polizei und die DPoIG nutzten die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ebenfalls, um ihre Forderungen zu untermauern. Die GdP setzte sich z. B. mit allem Nachdruck für die optische Wohnraumüberwachung ein. Ihr Bundesvorsitzender Konrad Freiberg argumentierte dazu mit den „Erfahrungen der in letzter Minute vereitelten Anschläge der Sauerland-Bomber.“³³⁴ Der Bundesvorsitzende der DPoIG Rainer Wendt sorgte sich um den Bestand des Gesetzes vor dem

³²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/9588 2008.

³²⁹ Vgl. <http://www.morgenpost.de/politik/article104662861/Bundestag-streitet-ueber-neues-BKA-Gesetz.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:09 Uhr.

³³⁰ Vgl.

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-022.html>, zuletzt geprüft am 02.01.2016, 17:38 Uhr.

³³¹ Vgl. http://www.deutschlandradiokultur.de/bka-praesident-internet-ist-das-tatmittel-der-zukunft.1008.de.html?dram:article_id=160907, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:15 Uhr.

³³² Vgl. <http://www.welt.de/politik/article2055826/BKA-verteidigt-Aufruestung-der-Terrorfahnder.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:12 Uhr.

³³³ Vgl. <https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/kompromiss-zur-online-durchsuchung-ist-mch-anordnung-des-bka-prdenten-bei-gefahr-im-verzug-muss-unverz-vom-richter-bestgt-werden>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:31 Uhr.

³³⁴ Vgl. http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Optische_ueberwachung_von_Terroristen-Wohnungen?open&l=DE&ccm=300010, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:16 Uhr.

Bundesverfassungsgericht, wenn der Entwurf nicht verbessert würde. So sah er die bisherigen Einwendungen gegen einzelne Bestimmungen nicht ausreichend berücksichtigt und forderte, dass die Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte im Rahmen der Onlinedurchsuchung von einem Richter vorgenommen wird und nicht, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, zwei BKA-Beamte sowie der BKA-Datenschutzbeauftragte damit betraut werden.³³⁵ Bei der Innenministerkonferenz im Dezember 2007 in Berlin einigten sich Bund und Länder darauf, ein neues BKA-Gesetz auf den Weg zu bringen.³³⁶ Jedoch findet sich der Beschluss nicht in der Liste der freigegebenen Beschlüsse der IMK.³³⁷ Auch auf den offiziellen Beschlusslisten der beiden Sitzungen der IMK in Bad Saarow³³⁸ und in Potsdam³³⁹ im Jahre 2008 findet sich das BKA-Gesetz nicht. Dennoch wurde zumindest am Rande über das geplante Vorhaben diskutiert. So bekräftigten die Landesinnenminister der SPD auch nach dem Scheitern des Gesetzes im Bundesrat im Rahmen der IMK in Potsdam, dass sie u. a. eine stärkere Abgrenzung der BKA-Zuständigkeit von der Zuständigkeit der Landespolizeien und eine richterliche Kontrolle bei der Onlinedurchsuchung wünschen.³⁴⁰ Diese und weitere Forderungen und Bedenken gegen das BKA-Gesetz wurden von den SPD-Innenministern der Länder bereits rund um die Frühjahrskonferenz in Bad Saarow vorgetragen. So gab es weiteren Streit um ein eventuelles Betretungsrecht von Wohnungen zur Durchführung der Onlinedurchsuchung sowie um die optische Wohnraumüberwachung.³⁴¹

Der Gesetzentwurf zum BKA-Gesetz wurde außerparlamentarisch vor allem von Bürgerrechtlern kritisiert. Hier ist insbesondere die Humanistische Union (HU) zu nennen, die auf die Entwicklung der Aufgaben und Befugnisse des

³³⁵ Vgl. <http://www.cop2cop.de/2008/11/09/dpolg-bka-gesetz-hat-keine-chance-in-karlsruhe/>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:27 Uhr.

³³⁶ Vgl. <http://www.n-tv.de/politik/Scientology-Verbot-geplant-article281384.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:31 Uhr.

³³⁷ Vgl. IMK 185. Sitzung, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2007.

³³⁸ Vgl. IMK 186. Sitzung, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2008.

³³⁹ Vgl. IMK 185. Sitzung, Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2008.

³⁴⁰ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-um-bka-gesetz-spd-innenminister-gegen-schaeuble-a-591594.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:40 Uhr.

³⁴¹ Vgl. <http://www.welt.de/politik/article1916319/Die-grosse-Verwirrung-um-den-grossen-Spaehangriff.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:56 Uhr.

Bundeskriminalamt seit seiner Gründung hinwies und das BKA nun auf dem Weg „zu einer Bundesgeheimpolizei“ sah.³⁴² Die HU kritisierte in erster Linie, dass die föderale Polizeistruktur durch die Bündelung von Präventivbefugnissen beim BKA geschwächt würde. Insgesamt würde man mit den Befugnissen das planmäßige Risiko der Ausforschung Unbeteiligter eingehen. In diesem Zusammenhang forderte die HU den Verzicht auf die Befugnis zur Rasterfahndung und zur präventiven Onlinedurchsuchung und begründete dies mit der damit verbundenen unvermeidbaren Tangierung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung.³⁴³ Der stellvertretende Bundesvorsitzende der HU Dr. Fredrik Roggan nahm auch als Sachverständiger an der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum BKA-Gesetz teil. Kritik an den Gesetzesplänen kam auch von Journalisten und Rechtsanwälten. Der Deutsche Presserat forderte den Bundestag auf, keinem Gesetz zuzustimmen, das die Auskunftsverweigerungsrechte von Journalisten beschneide. Im Gesetzentwurf wurde dem BKA u. a. die Möglichkeit eingeräumt, von Journalisten Auskunft über ihre Quellen zu verlangen und sie zur Herausgabe von Recherchematerial zu verpflichten. Dies wertete der Deutsche Presserat als einen Angriff auf die Pressefreiheit und forderte den Gesetzgeber zu Nachbesserungen am Gesetzentwurf auf.³⁴⁴ Ähnliche Bedenken äußerte auch der Deutsche Anwaltsverein, der die geplanten Befugnisse des BKA im Hinblick auf die Auskunftsverpflichtung von Berufsheimnisträgern massiv kritisierte und dahingehend Änderungen forderte.³⁴⁵

Innerparlamentarische Einflüsse ergaben sich nicht nur aufgrund des Änderungsantrages der Koalition.³⁴⁶ Die Entstehung der BKA-Gesetznovelle wurde auch von anderen parlamentarischen Aktivitäten begleitet. Am Tag des Kabinettsbeschlusses zum Gesetzentwurf fand im Deutschen Bundestag

³⁴² Vgl. http://www.humanistische-union.de/nc/themen/innere_sicherheit/bka/detail/back/bundeskriminalamt/article/auf-dem-weg-zu-einer-bundesgeheimpolizei/, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 11:44 Uhr.

³⁴³ Vgl. http://www.humanistische-union.de/nc/themen/innere_sicherheit/bka/detail/back/bundeskriminalamt/article/auf-dem-weg-zu-einer-bundesgeheimpolizei/, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 11:44 Uhr.

³⁴⁴ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/appell-an-den-bundestag-presserat-kritisiert-geplantes-bka-gesetz-a-579282.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 12:27 Uhr.

³⁴⁵ Vgl. <http://www.mopo.de/justiz-anwaelte-kritisieren-geplantes-bka-gesetz-22878336>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 12:39 Uhr.

³⁴⁶ Vgl. Kap. 3.3.3, S. 70.

eine Regierungsbefragung zu diesem Thema statt. Abgeordnete der FDP-Fraktion und der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke thematisierten in ihren Fragen vor allem rechtsstaatliche Bedenken. So wurde eine mögliche Aufweichung des Trennungsgebots durch die Übermittlung von Daten aus Onlinedurchsuchungen vom BKA an das BfV konstatiert. Abgrenzungsprobleme im Hinblick auf die Zuständigkeit der Landespolizeien wurden ebenso angesprochen wie der aus Sicht der Abgeordneten mangelhafte Schutz von Berufsgeheimnisträgern. Im Hinblick auf die Erforderlichkeit solcher weitreichender Befugnisse für das BKA ist die durch die Abgeordneten Wolfgang Wieland und Jerzy Montag (beide Bündnis 90/Die Grünen) gestellte Frage nach der zu schließenden Sicherheitslücke durch dieses Gesetz von Interesse. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (CDU) begründete die Erforderlichkeit der Gesetzgebung in erster Linie damit, dass man bisher Glück gehabt habe, auch ohne diese Regelungen Anschläge verhindern zu können. Im Übrigen verwies er auf die Intention des Verfassungsgesetzgebers, dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für diese Novelle im Zuge der Föderalismusreform zu geben. Grundsätzlich gelangte Schäuble fortlaufend zu der Einschätzung, dass die für das Bundeskriminalamt geplanten Befugnisse alle nicht neu seien, da diese den Polizeien der Länder schon lange zur Verfügung stünden.³⁴⁷

Genau auf diese Einschätzung des Bundesinnenministers zielte eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke im August 2008. Den Großteil der Fragen beantwortete die Bundesregierung nicht inhaltlich, sondern nur mit dem Hinweis, dass sie hierzu keine Stellung nehmen wolle, da die Frage in den Zuständigkeitsbereich der Länder falle. Die von der Fraktion Die Linke gestellten Fragen im Hinblick auf vergleichbare Regelungen in den Landespolizeigesetzen thematisierten die Onlinedurchsuchung, die längerfristige Observation, Bild- und Tonaufzeichnungen außerhalb von Wohnungen, den Einsatz von Vertrauenspersonen, die optische und akustische Wohnraumüberwachung, die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung sowie Maßnahmen zur Telekommunikationsüberwachung.³⁴⁸ Damit machte die Fraktion Die Lin-

³⁴⁷ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/165 2008.

³⁴⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/10149 2008.

ke deutlich, welche Befugnisse der BKA-Gesetznovelle sie für besonders kritikwürdig hielt, und brachte durch die Kleine Anfrage nicht nur gegenüber der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen, sondern auch vor der Öffentlichkeit ihre Bedenken zum Ausdruck.

Am 15. September 2008 fand im Innenausschuss des Deutschen Bundestages die öffentliche Expertenanhörung zum Gesetzentwurf statt. Vor der Anhörung legten die geladenen Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen vor. Doch wie schon beim Terrorismusbekämpfungsgesetz sind auch hier unaufgeforderte Stellungnahmen von Einzelpersonen und Organisationen eingegangen. Die Anhörung begann um 10 Uhr und endete um 16:32 Uhr. Insgesamt elf Sachverständige gaben zu Beginn der Anhörung eine Stellungnahme ab und beantworteten anschließend die Fragen der Abgeordneten. Unter den Sachverständigen waren auch diesmal Vertreter von Sicherheitsbehörden wie der Präsident des Bundeskriminalamtes Jörg Ziercke, der Präsident des Bayerischen Landesamtes für Verfassungsschutz Gerhard Forster und der Präsident des Bayerischen Landeskriminalamtes Peter Dathe. Außerdem wurden der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar, der stellvertretende Bundesvorsitzende der Humanistischen Union Dr. Fredrik Roggan sowie sieben Rechtswissenschaftler geladen.³⁴⁹ Wie erwartet äußerten sich BKA-Präsident Ziercke und der Präsident des bayerischen Landeskriminalamtes Dathe positiv zum Gesetzentwurf, wobei Dathe als Vertreter der Polizeibehörden der Länder die Gefahr von Doppelzuständigkeiten und Parallelmaßnahmen von BKA und Landespolizeien problematisierte und sich für eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten und für eine Verpflichtung zum kontinuierlichen Austausch über getroffene Maßnahmen aussprach. Unterstützt wurde die grundsätzlich positive Resonanz der Sicherheitsbehörden von zwei Rechtswissenschaftlern, die prinzipiell keine rechtlichen Probleme bei der Novellierung des BKA-

³⁴⁹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73 Bei dem Protokoll der Anhörung handelt es sich um ein Wortprotokoll, welchem die vorab eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen als Anlage beigefügt sind. In der vorliegenden Arbeit wurden die mündlichen Einlassungen der Sachverständigen und die schriftlichen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf berücksichtigt.

Gesetzes annahmen.³⁵⁰ Die übrigen Sachverständigen kritisierten den Gesetzentwurf an mehreren Punkten. Teilweise wurde sogar das gesamte Regelungsvorhaben infrage gestellt, da u. a. der Terrorismusbezug vermisst wurde und schwerwiegende Probleme im Hinblick auf eine Verschiebung der föderalen Polizeistruktur und somit in der gesamten Sicherheitsarchitektur gesehen wurden.³⁵¹ Einige Rechtswissenschaftler problematisierten, dass es im Gesetz keine Definition des Terrorismusbegriffs gäbe, was bei der Anwendung der Maßnahmen zu großen Problemen führen könnte, weil es z. B. zu Fehleinschätzungen bei Gefahrenlagen oder bei der Bestimmung von Adressaten der Maßnahmen kommen könnte.³⁵² Weitere wichtige Kritikpunkte waren der als mangelhaft konstatierte Kernbereichsschutz privater Lebensgestaltung, vor allem bei der optischen Wohnraumüberwachung, bei der Onlinedurchsuchung und bei der Telekommunikationsüberwachung³⁵³, als unnötig betrachtete Eilfallkompetenzen bei der Rasterfahndung und bei der Onlinedurchsuchung³⁵⁴ sowie ein als mangelhaft angesehener Schutz von Berufsgeheimnisträgern.³⁵⁵ Die Onlinedurchsuchung wurde zum Teil als nicht erforderlich erachtet, da der konkrete Nachweis der Unverzichtbarkeit nicht erbracht wurde.³⁵⁶ Diskutiert wurde auch über ein Betretungsrecht von Wohnungen zur Vorbereitung von Onlinedurchsuchungen, die bis dahin noch nicht im Gesetzentwurf vorgesehen war. Die Forderung dazu wurde u. a. von BKA-Präsident Ziercke erhoben.³⁵⁷

BKA-Präsident Ziercke bekräftigte seine Fürsprache zur BKA-Gesetznovelle mit einer anhaltenden terroristischen Bedrohungslage. Zwar sei es den Sicherheitsbehörden seit dem Jahr 2000 gelungen, sieben Anschläge zu verhindern, dennoch gäbe es keine Anzeichen für eine Entspannung der Situation. Beispielhaft nannte er die Sauerland-Gruppe: Diese sei international vernetzt, doch man habe nach ihrer Festnahme nur einen Teil dieses Netz-

³⁵⁰ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 10, 17, 18, 22, 23, 30, 31, 32.

³⁵¹ Vgl. ebd., S. 13, 19, 20, 28, 29.

³⁵² Vgl. ebd., S. 13, 66, 67.

³⁵³ Vgl. ebd., S. 13, 15, 24, 29.

³⁵⁴ Vgl. ebd., S. 29, 52, 55, 68.

³⁵⁵ Vgl. ebd., S. 18, 92, 93.

³⁵⁶ Vgl. ebd., S. 19, 20, 26.

³⁵⁷ Vgl. ebd., S. 74.

werkes aufdecken können. Das neue BKA-Gesetz sei wichtig für Gefahrenlagen in der Größenordnung des Falles der Sauerland-Gruppe oder der Anschläge von London und Madrid. Wichtig sei, das taktische Vorgehen an den Zielpersonen zu orientieren und deshalb auch die Nutzung neuer Technologien mit einzubeziehen.³⁵⁸

Im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Gesetznovelle blieben die Befürworter trotz der Argumentation von Ziercke die Begründung dafür schuldig, warum das BKA mit gefahrenabwehrenden Befugnissen ausgestattet werden müsse. Im Allgemeinen wurde die Erforderlichkeit damit begründet, dass polizeiliche Informationen zu möglichen Gefahrenlagen aus dem Ausland beim BKA eingingen und auf den ersten Blick noch keine konkrete Zuständigkeit eines Bundeslandes erkennbar sei. Da das BKA bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus bisher nur beim Anfangsverdacht einer Straftat und auf Weisung des Generalbundesanwaltes (GBA) tätig werden könne und keine Präventivbefugnisse habe, würde in solchen Fällen zu viel Zeit zur Abwehr der Gefahr verloren gehen. Daher müsse man das BKA mit Befugnissen zur Gefahrenabwehr ausstatten.³⁵⁹ Doch warum sich die bisherige Verfahrensweise, die auch schon in der Regierungsbefragung zum Gesetzentwurf thematisiert wurde,³⁶⁰ nicht bewährt haben soll, wurde nicht präzisiert. Dass das BKA mit dem Erhalt von Präventivbefugnissen nicht mehr darauf angewiesen wäre, den GBA zu informieren, bevor Ermittlungstätigkeiten aufgenommen werden können, stieß auch bei den Sachverständigen in der Anhörung auf Kritik. Denn mit Blick auf neu geschaffene Straftatbestände, durch die nun auch Vorbereitungshandlungen unter Strafe stehen, sei die Prävention Teil des Strafrechts geworden. Daher sei es unproblematisch, einen Anfangsverdacht zu begründen und den bisher praktizierten Weg über die Einschaltung des GBA zu gehen, weshalb sich die Frage nach dem Regelungsbedürfnis mit Blick auf das BKA-Gesetz stelle.³⁶¹ Wie es auch in der Anhörung geäu-

³⁵⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 30, 31, 32.

³⁵⁹ Vgl. ebd., S. 44, 61.

³⁶⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/165 2008, Bundesinnenminister Schäuble zur bisherigen Verfahrensweise: „Die Bundesanwaltschaft ist in solchen Verfahren immer relativ früh gebeten worden, ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren durchzuführen, damit das Bundeskriminalamt eingeschaltet werden kann.“

³⁶¹ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 26, 27.

ßert wurde,³⁶² bleibt der Eindruck bestehen, dass mit der BKA-Gesetznovelle eine politische Grundsatzentscheidung getroffen wurde, die eine Abkehr vom föderalen Prinzip in der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung intendierte und die deutsche Sicherheitsarchitektur grundlegend verändern sollte.

Hinsichtlich des Gesetzentwurfs wurden seitens der Befürworter der Novelle folgende Forderungen geäußert:³⁶³

- Beibehaltung der Eilfallkompetenz bei der Onlinedurchsuchung,³⁶⁴
- Betretungsrecht von Wohnungen im Rahmen der Onlinedurchsuchung.³⁶⁵

Seitens der Kritiker standen folgende Forderungen im Vordergrund:³⁶⁶

- Streichung der Eilfallkompetenzen,³⁶⁷
- Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte durch einen Richter,³⁶⁸
- besserer Schutz von Berufsheimnisträgern,³⁶⁹
- stärkere Abgrenzung zur Länderzuständigkeit,³⁷⁰
- keine Einführung eines Betretungsrechts von Wohnungen im Rahmen der Onlinedurchsuchung,³⁷¹
- Befristung der neuen Befugnisse und Evaluation.³⁷²

Bei Betrachtung des letztlich beschlossenen Gesetzes³⁷³ ist zu erkennen, dass einige der hier genannten Forderungen aufgenommen wurden. Durch

³⁶² Vgl. Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 20, 21.

³⁶³ Die folgende Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beschränkt sich auf wesentliche Diskussionspunkte.

³⁶⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 49, 57.

³⁶⁵ Vgl. ebd., S. 74.

³⁶⁶ Die folgende Aufzählung ist nicht abschließend, sondern beschränkt sich auf wesentliche Diskussionspunkte.

³⁶⁷ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73, S. 29, 52, 55, 68.

³⁶⁸ Vgl. ebd., S. 50, 51.

³⁶⁹ Vgl. ebd., S. 92, 93.

³⁷⁰ Vgl. ebd., S. 28.

³⁷¹ Vgl. ebd., S. 81.

³⁷² Vgl. ebd., S. 29.

³⁷³ Vgl. BGBl. Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt 2008.

den Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen³⁷⁴ und das im Vermittlungsausschuss erzielte Ergebnis³⁷⁵ wurden die Forderungen nach Streichung der Eilfallkompetenz bei der Onlinedurchsuchung und bei der Rasterfahndung sowie nach einer stärkeren Abgrenzung zur Länderzuständigkeit aufgenommen. Der Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte wurde unter die Sachleitung eines Richters gestellt, was nicht bedeutet, dass diese Prüfung ausschließlich durch einen Richter vorzunehmen ist, so wie es gefordert wurde. Der Forderung nach einem besseren Schutz von Berufsgeheimnisträgern wurde teilweise entsprochen, sodass letztlich nur drei Berufsgruppen (Abgeordnete, Strafverteidiger und Geistliche) ein ausnahmsloses Auskunftsverweigerungsrecht bekommen sollten. Die Forderung nach einer Befristung und Evaluierung wurde ebenfalls lediglich zum Teil berücksichtigt. Die Onlinedurchsuchung wurde bis zum Jahr 2020 befristet. Die Befugnisse zur Rasterfahndung und zur Onlinedurchsuchung sowie die neue Aufgabenkompetenz zur Gefahrenabwehr von internationalem Terrorismus sollten nach fünf Jahren evaluiert werden. Wenn auch nicht in der gleichen Stringenz wie beim Terrorismusbekämpfungsgesetz, so wurden doch auch hier die Einwände der Sachverständigen zum Maßstab für Veränderungen an den ursprünglichen Gesetzesplänen.

Die Einflussmacht der Bundesländer hätte das BKA-Gesetz fast zum Scheitern gebracht. Das vom Deutschen Bundestag verabschiedete BKA-Gesetz passierte den Bundesrat im ersten Anlauf nicht, sondern erst nach Abschluss des Verfahrens im Vermittlungsausschuss.³⁷⁶ Die zuvor im Bundesrat vor der Ablehnung des Gesetzes geführte Debatte machte die Konfliktpunkte der Länder deutlich. Diese betrafen die Zuständigkeitsregelung in Abgrenzung zu den Ländern, die Regelung zur Auskunftspflicht von Berufsgeheimnisträgern, die Eilfallkompetenz bei der Onlinedurchsuchung und die Prüfung kernbereichsrelevanter Inhalte.³⁷⁷ Das später durchgeführte Vermittlungsverfahren ergab Verbesserungen in drei der vier vorgebrachten Kritikpunkte der Län-

³⁷⁴ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)505 2008.

³⁷⁵ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11391 2008.

³⁷⁶ Vgl. Kap. 3.3.3, S. 71, 72.

³⁷⁷ Vgl. Bundesrat Plenarprotokoll 851 2008.

der. So wurde die Regelung zur Auskunftspflicht von Berufsgeheimnisträgern wie vom Bundestag beschlossen belassen.³⁷⁸

Auch wenn das neue BKA-Gesetz seit Jahren in Kraft ist, kann der gesetzgeberische Prozess faktisch noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden, denn nach Inkrafttreten wurden mehrere Beschwerden gegen das Gesetz beim Bundesverfassungsgericht erhoben. Die mündliche Verhandlung fand am 7. Juli 2015 statt. Eine Entscheidung steht noch aus.³⁷⁹

Die hier beschriebenen Einflüsse wirkten unterschiedlich auf den Inhalt der BKA-Gesetznovelle. Anders als beim Terrorismusbekämpfungsgesetz lieferte nicht ein Antrag aus einer Bundestagsfraktion die Blaupause für den Gesetzentwurf, vielmehr waren es hier eine Reihe von Forderungen aus Polizeikreisen und länger gehegte politische Vorstellungen, die sich zwar andeuteten, jedoch erst mit der Vorlage des Gesetzentwurfs im Detail ausformuliert wurden.³⁸⁰ Das BKA-Gesetz kam unter einer Großen Koalition zustande, sodass die kleineren Fraktionen im Deutschen Bundestag die Opposition bildeten. Die kleineren Fraktionen haben ihrerseits einige Möglichkeiten genutzt, um das BKA-Gesetz zu beeinflussen, indem sie sowohl öffentlich-medial als auch parlamentarisch über die Nutzung der Fragerechte ihre Positionen zum Ausdruck brachten.³⁸¹ Allerdings hätten FDP, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ihre politischen Möglichkeiten angesichts der Historie der Novelle des BKA-Gesetzes besser ausschöpfen können. Im Bundestag haben sie die entscheidende Änderung von Art. 73 Grundgesetz im Zuge der Föderalismusreform, die die Grundlage für die BKA-Gesetznovelle geschaffen hat, zwar thematisiert, aber nicht direkt angegriffen.³⁸² Zudem wurde die Föderalismusreform mit einer breiten Mehrheit, auch unter Beteiligung von FDP und

³⁷⁸ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 16/11391 2008.

³⁷⁹ Vgl.

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-043.html>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 14:50 Uhr.

³⁸⁰ Vgl. Rede von Otto Schily bei der BKA-Herbsttagung und Medienberichte über ein Analysepapier der Bund-Länder-Ermittlungsgruppe Zeit, Kap. 3.3.1 S. 62, 64.

³⁸¹ Vgl. Kap. 3.3.4, S. 78, 79.

³⁸² Vgl. Kap. 3.3.1, S. 63.

PDS, im Bundesrat beschlossen.³⁸³ Dort hätten sich ebenfalls Interventionsmöglichkeiten geboten. Bündnis 90/Die Grünen waren zum Zeitpunkt der Grundgesetzänderung an keiner Landesregierung beteiligt und deshalb auch nicht im Bundesrat vertreten. Innerhalb der Bundesregierung muss die Rolle des diesmal kleineren Koalitionspartners SPD als ambivalent beschrieben werden. Schließlich war es der damalige SPD-Bundesinnenminister Otto Schily, der die politische Idee von Präventivbefugnissen für das BKA schon 2004 sehr deutlich formuliert hatte. Politisch umgesetzt wurde dieser Gedanke dann von seinem Nachfolger im Amt Wolfgang Schäuble (CDU), jedoch unter Beteiligung seiner Kabinettskollegin SPD-Bundesjustizministerin Brigitte Zypries. Obwohl die bundespolitische Position der SPD durch die Akteure Schily und Zypries klar herausgestellt wurde, formierte sich innerparteilicher Widerstand in den Bundesländern und auch in Teilen der SPD-Bundestagsfraktion. Daran ist sehr gut zu erkennen, dass sich politische Einflussmöglichkeiten von außen eröffnen, wenn das kriminalpolitische Agenda-Setting Einzelner nicht mit den Vorstellungen der Organisation abgestimmt ist, die die Protagonisten politisch stützt. Im Falle der SPD hegten die Länder und Teile der Bundestagsfraktion Zweifel an der Umsetzung der Vorschläge zum BKA-Gesetz, konnten aber schließlich dem Druck aus Polizeikreisen wenig entgegnen, weil sie keine eigene Politik formulierten. Die Polizeigewerkschaften sowie das BKA in Person seines Präsidenten Jörg Ziercke formulierten ihren Anspruch, das BKA mit den gleichen Kompetenzen auszustatten wie die Landespolizeien, in aller Deutlichkeit. Die Subbotschaft in dieser Forderung war unüberhörbar: Nach 9/11 hatte man die Nachrichtendienste aufgerüstet, jetzt musste die Polizei gleichziehen. Bürgerrechtler und die Opposition im Deutschen Bundestag konnten angesichts dieser starken Phalanx im Gesetzgebungsverfahren nur noch korrigierend eingreifen. Ob und wie sich die noch ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf das BKA-Gesetz auswirken wird, kann heute noch nicht beurteilt werden.

³⁸³ Vgl. <http://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2006/089-2006.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 11:52 Uhr.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Leitfrage lautete: Wie und unter welchen Einflüssen und Interessen entstehen kriminalpolitische Gesetze in der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit? Die hier untersuchten Abläufe rund um die Sicherheitsgesetze nach 9/11 weisen alle Phasen kriminalpolitischer Entscheidungsprozesse auf. Wie dargestellt wurde, stand auch hier die Problemdefinition am Anfang, gefolgt vom sog. Agenda-Setting.³⁸⁴ Unter Agenda-Setting versteht man das „Setzen der politischen Tagesordnung“³⁸⁵, d. h. das Einbringen von Vorschlägen zur Lösung eines in diesem Fall kriminalpolitischen Problems. Nach den Anschlägen von 9/11 wurde eine Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus konstatiert und damit das zu lösende Problem definiert. Dies veranlasste politische Akteure und Interessenvertreter dazu, Forderungen nach Maßnahmen zur Terrorbekämpfung zu erheben. Dabei ging das stärkste Agenda-Setting, wie in der vorliegenden Arbeit dargelegt, von der CDU/CSU aus, die nach den Anschlägen von 9/11 bereits vor Jahren erhobene Forderungen neu in die Debatte einbrachte.³⁸⁶

Die daran anschließenden Phasen der Politikformulierung, die Implementati- on, die Evaluierung sowie die Redefinition des Problems³⁸⁷ lassen sich anhand der vorliegenden Arbeit ebenso deutlich darlegen. Als Politikformulierung wird die Phase bezeichnet³⁸⁸, in der Handlungsalternativen für zu lösende Probleme auf Basis der gesetzten Vorschläge entwickelt werden und sodann schließlich in konkrete Gesetze münden. Die Inhalte sind das Ergebnis intensiver Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Interessengruppen und der Politik.³⁸⁹ Wie anhand der Untersuchung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes gezeigt werden konnte, haben Interessenvertreter der Sicherheitsbehörden beispielsweise schon frühzeitig eine rechtliche Grauzone bei der Anwendung von IMSI-Catchern beklagt. Nach den An-

³⁸⁴ Vgl. Lange et al. 2008, S. 137, 138.

³⁸⁵ Vgl. Aden 2008, S. 122.

³⁸⁶ Vgl. Kap. 3, S. 23, 24.

³⁸⁷ Vgl. Lange et al. 2008, S. 137, 138.

³⁸⁸ Vgl. ebd., S. 142.

³⁸⁹ Vgl. Aden 2008, S. 122 und Kap. 2.3, S. 16, 17.

schlägen von 9/11 war das politische Klima für die Schaffung von neuen Befugnissen für die Sicherheitsbehörden günstig, sodass die Politik die Forderung aufnahm und eine entsprechende Regelung ins TBG einfließen ließ.³⁹⁰ Ein weiteres Beispiel ist die Forderung der Gewerkschaft der Polizei nach der Möglichkeit der optischen Wohnraumüberwachung, die in der Novelle des BKA-Gesetzes realisiert wurde.³⁹¹ Der Einfluss einzelner Akteure auf solche Aushandlungsprozesse konnte z. B. anhand der Untersuchung des BKA-Gesetzes dargelegt werden, als sich der damalige BKA-Präsident Jörg Ziercke persönlich für eine Regelung zur Onlinedurchsuchung einsetzte. Besondere Beachtung verdienen auch die Einflüsse aus den Expertenanhörungen. Zwar konnten die angehörten Wissenschaftler und Interessenvertreter keine grundlegenden Änderungen in der Politikformulierung bewirken, jedoch kam es nach den Anhörungen zumindest zu geringfügigen Korrekturen am jeweiligen Gesetzentwurf. So wurden z. B. die Forderungen der Kritiker des Gesetzentwurfs nach der Anhörung zum TBG fast vollständig in den Änderungsanträgen der rot-grünen Koalition übernommen. Auch die Befürworter des TBG setzten sich zum Teil durch, z. B. mit der Forderung nach der Geltung von BfV-Befugnissen für die Landesämter sowie mit dem Wunsch nach Erleichterung der Datenweitergabe durch das BfV an private Stellen.³⁹² Eine besondere Rolle nahmen die jeweils kleinen Koalitionspartner ein, die in ihrer Korrektivfunktion versuchten, die teils weitgehenden Befugnisse, die den Sicherheitsbehörden zugestanden werden sollten, abzumildern. Beispielhaft sind hier Bündnis 90/Die Grünen zu nennen, die sich bei der Aushandlung des TBG damit durchsetzen konnten, dem BKA keine Initiativermittlungskompetenz zu geben, wie es ursprünglich von der SPD beabsichtigt worden war.³⁹³ Allerdings ist auch festzustellen, dass manche Einflussmöglichkeiten nicht genutzt wurden. Dies konnte am Beispiel des BKA-Gesetzes dargelegt werden. Die Gesetznovelle hätte schon im Rahmen der Föderalismusreform, die die Grundlage für das neue BKA-Gesetz schuf, erheblich beeinflusst werden, wenn nicht sogar verhindert werden können. So stießen die Pläne, das BKA mit neuen Befugnissen auszustatten, bei der PDS bzw. Die Linke,

³⁹⁰ Vgl. Kap. 3.1.4, S. 37, 38.

³⁹¹ Vgl. Kap. 3.3.4, S. 76.

³⁹² Vgl. Kap. 3.1.4, S. 48.

³⁹³ Vgl. Kap. 3.1.4, S. 39.

bei der FDP und bei Bündnis 90/Die Grünen auf harsche Kritik. Zumindest die seinerzeit im Bundesrat vertretenen Parteien PDS und FDP hätten über das Stimmgewicht ihrer Landesregierungen im Bundesrat die für die Föderalismusreform notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit verhindern können. Stattdessen stimmten sie mit breiter Mehrheit zu und ebneten damit den Weg für das neue BKA-Gesetz. Wie es dazu kam, konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht untersucht werden. Da es sich bei der Föderalismusreform jedoch um eine sehr umfangreiche Grundgesetzänderung handelte,³⁹⁴ kann die breite Zustimmung als Ergebnis intensiver Verhandlungen zwischen Bund und Ländern betrachtet werden.

Die Forderung nach härteren Gesetzen gehört zu den typischen Reaktionen nach Terroranschlägen oder anderen sicherheitsbedeutsamen Ereignissen. Solche Ereignisse sind auch Anlass für politische Initiativen, die über die konkrete Problemlösung hinausgehen. Der Nachweis politischer Handlungsfähigkeit und Entschlossenheit steht dabei häufig im Vordergrund. Beispielhaft wäre hier die Änderung einiger ausländerrechtlicher Bestimmungen im Zuge des TBG zu nennen, die auf breite Kritik gestoßen sind. Die Kritiker sahen Ausländer unter Generalverdacht gestellt. Die Befürworter argumentierten, dass es schließlich darum gehe, nicht versehentlich Terroristen einzubürgern,³⁹⁵ und setzten damit ein starkes Symbol in der Debatte. Sie unterstrichen damit ihre Entschlossenheit, gegen islamistische Terroristen vorgehen zu wollen, unterließen es aber, darauf hinzuweisen, dass einige Attentäter von 9/11 mehrere Jahre in Hamburg gelebt hatten, ohne in Verdacht geraten zu sein,³⁹⁶ weshalb die geänderten ausländerrechtlichen Bestimmungen in einem solchen Fall kaum gegriffen hätten. Auf die Qualität oder langfristigen Wirkungen kommt es bei solchen Initiativen nicht so sehr an, weshalb sich letztlich auch Vorschläge durchsetzen können, die in der Gesamtbetrachtung untauglich oder unverhältnismäßig sind.³⁹⁷ Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Gesetzgebungsprozesse spiegeln diese Reaktionen und Handlungsmuster wider. So konnte im Rahmen der vorliegenden

³⁹⁴ Vgl. BGBl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes 2006.

³⁹⁵ Vgl. Kap. 3.1.4, S. 38.

³⁹⁶ Vgl. <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/attentaeter-an-hamburger-hochschulen-das-nest-der-schlaefer-a-157489.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 17:20 Uhr.

³⁹⁷ Vgl. Aden 2008, S. 126, 127.

Arbeit gezeigt werden, dass nach den Anschlägen von 9/11 sofort Rufe nach schärferen Sicherheitsgesetzen laut wurden. Die Regierungsparteien nahmen diesen Ruf bereitwillig auf, in der Absicht, Entschlossenheit und Handlungswillen zu demonstrieren, während politische Hardliner und Interessengruppen aufseiten der Sicherheitsbehörden weitere Forderungen erhoben.³⁹⁸

Das Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit zeigt sich hauptsächlich im Agenda-Setting und in der Politikformulierung. In diesen beiden Phasen ist auch der Einfluss auf die kriminalpolitische Entscheidung für ein Gesetzesvorhaben am größten. Langfristige und verfestigte Grundsatzzpositionen der beteiligten Akteure kollidieren mit den Interessen an kurzfristigem Krisenmanagement oder Partikularinteressen.³⁹⁹ So ist am Beispiel der zweiten Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze zu beobachten, dass die bürgerrechtlich orientierten Positionen der FDP⁴⁰⁰ hinter den Einzelinteressen der Sicherheitsbehörden an einer Verlängerung der Befugnisse zurückblieben. Dieser Streit, der die Kollision der jeweiligen Interessen widerspiegelte, wurde stellvertretend durch die Regierungsmitglieder Bundesinnenminister Friedrich und Bundesjustizministerin Leutheusser-Schnarrenberger öffentlich ausgetragen.⁴⁰¹ Letztlich gab die FDP ihre Positionen zugunsten der sicherheitsbehördlichen Interessen zum Teil auf und vermittelte dies öffentlich als Kompromiss.⁴⁰²

Positionspapiere von Interessensgruppen sowie Programme und Diskussionsbeiträge politischer Parteien beinhalten solche Grundsatzzpositionen und dienen dabei auch als Steinbruch für Forderungen, die anlässlich eines konkreten Falles erhoben werden.⁴⁰³ Prägnantes Beispiel aus der vorliegenden Arbeit ist das Positionspapier der CDU „Leitlinien für innere Sicherheit“⁴⁰⁴, das als Vorlage für Forderungen nach 9/11 diente. Im Gegensatz dazu waren die Programme von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in diesem Politikfeld

³⁹⁸ Vgl. Kap. 3, S. 23, 24 und Kap. 3.1.2, S. 30.

³⁹⁹ Vgl. Aden 2008, S. 121.

⁴⁰⁰ Vgl. Kap. 3, S. 25.

⁴⁰¹ Vgl. Kap. 3.2.2, S. 57.

⁴⁰² Vgl. ebd., S. 59.

⁴⁰³ Vgl. Aden 2008, S. 123, 124.

⁴⁰⁴ Vgl. CDU-Präsidiumskommission innere Sicherheit 2001.

unklar, da sie zu Maßnahmen, die schon länger Gegenstand öffentlicher Debatten waren und z. B. im Leitlinien-Papier der CDU formuliert wurden, kaum konkrete Positionen im Sinne von Pro oder Kontra enthielten.⁴⁰⁵ So konnten die rot-grünen Koalitionäre weder eigens entwickelte Vorschläge als Reaktion auf die konstatierte terroristische Bedrohung präsentieren noch den deutlichen Forderungen der CDU/CSU eine andere Politik entgegensetzen. In der Folge machte sich die rot-grüne Koalition weite Teile der Leitlinien der CDU/CSU zu eigen und brachte sie in den Gesetzentwurf ein. Daran wird deutlich, dass eine feste programmatische Grundlage eine wichtige Voraussetzung für eine eigenständige Kriminalpolitik ist, die dann weniger durch fremdes Agenda-Setting, wie hier im Fall der CDU/CSU, beeinflusst werden kann. Dies bedeutet nicht, dass nicht auch eine eigenständige Programmgrundlage revidiert werden kann, wenn es z. B. aus populistischen Gründen opportun erscheint. Jedoch kann angenommen werden, dass bei der Revidierung eines beschlossenen Parteiprogramms der Begründungsbedarf vor der Öffentlichkeit und der Rechtfertigungsdruck gegenüber der politischen Basis hoch wäre.⁴⁰⁶ Dass die Basis dabei durchaus in der Lage ist, Druck auszuüben, um ein Vorhaben der Regierung zu verändern oder zumindest zu verzögern, konnte am Beispiel des BKA-Gesetzes verdeutlicht werden. So war die Gegenwehr der SPD-Basis in Sachsen schließlich so stark, dass das Gesetz zunächst im Bundesrat scheiterte, bevor es in geänderter Form verabschiedet wurde.⁴⁰⁷ Solche Effekte konnten jedoch im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht eingehend untersucht werden.

Vorwiegend symbolpolitisches Agenda-Setting ist typisch für die Entwicklung von kriminalpolitischen Initiativen und soll insbesondere die politische Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit demonstrieren. Der Umfang des Sicherheitspakets 2 ist ein solches Beispiel für eine Demonstration der politischen Entschlossenheit, jetzt alle denkbaren Regelungen neu zu fassen oder einzuführen, die im Entferntesten mit der Bekämpfung des Terrors begründet werden können. So konstatierte Prantl, dass schon die Initiative eines Ge-

⁴⁰⁵ Vgl. Kap. 3, S. 25.

⁴⁰⁶ Zur parteipolitischen Verankerung des Regierungshandelns Vgl. Korte und Fröhlich 2004, 95, 96. Demnach dulden Parteien in Regierungsverantwortung nur eingeschränkt, dass die Politik der Regierung von den Parteiprogrammen abweicht.

⁴⁰⁷ Vgl. Kap. 3.3.4, S. 83, 84.

setzgebungsverfahren eine symbolstarke Aktion darstellt und es dabei keine Rolle spielt, was letztlich daraus wird. „Immer, wenn etwas passiert, produziert man ein Gesetz, am liebsten gleich als ‚Sicherheitspaket‘.“⁴⁰⁸ Der symbolpolitische und in weiten Teilen populistische Charakter kommt dadurch zum Ausdruck, dass es bei den Vorschlägen oft weniger um die inhaltliche Qualität oder tatsächliche Wirksamkeit im Hinblick auf die Erreichung des kriminalpolitischen Ziel, z. B. die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, ankommt.⁴⁰⁹ Beispielhaft ist hier die Befugnis zur akustischen Wohnraumüberwachung zur Eigensicherung zu nennen, die mit den Anti-Terror-Gesetzen breit diskutiert wurde und schließlich mit der zweiten Verlängerung des Gesetzespaktes 2011 auslief, weil sie sich als unsinnig erwies.⁴¹⁰ Doch auch die Schaffung der Anti-Terror-Gesetze insgesamt ist hier exemplarisch, denn schließlich war die Existenz von islamistischen Netzwerken in Deutschland spätestens seit Veröffentlichung des ersten periodischen Sicherheitsberichts, zwei Monate vor 9/11, bekannt. Dennoch wurden darin keine gesetzlichen Änderungen zur Terrorbekämpfung empfohlen.⁴¹¹ Welche konkreten Änderungen in der Sicherheitslage in Deutschland zwischenzeitlich eingetreten waren, die ein solch umfangreiches und weitreichendes Gesetzespaket erforderlich machten, konnten die politischen Akteure nicht detailliert begründen, was für den symbolpolitischen und populistischen Charakter der Gesetze spricht.⁴¹² Dennoch erscheint es politisch nachvollziehbar, wenn unter dem Eindruck der Anschläge von 9/11 zumindest der Versuch unternommen wird, Sicherheitslücken in der Gesetzgebung zu identifizieren und zu schließen. Ein solch gezieltes Vorgehen konnte jedoch anhand der hier untersuchten Gesetzgebungsprozesse nicht festgestellt werden. Um dieses Bild des politischen Handlungswillens unbedingt aufrechtzuerhalten, werden auch verfassungsrechtliche Probleme in Kauf genommen, wie im hier untersuchten Gesetzgebungsprozess zur BKA-Gesetznovelle zu sehen war. So wurde beispielsweise schon frühzeitig eine Beanstandung des Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht befürchtet, was die Regelungen zum Schutz

⁴⁰⁸ Vgl. Prantl 2008, S. 45 und Kap. 3, S. 19.

⁴⁰⁹ Vgl. Aden 2008, S. 127.

⁴¹⁰ Vgl. Kap. 3.2.2, S. 54.

⁴¹¹ Vgl. Kap. 3, S. 21.

⁴¹² Vgl. Kap. 3.1.1, S. 28 Das TBG wurde ganz allgemein mit einer „neuen Bedrohungslage“ nach 9/11 begründet. Die Erforderlichkeit der Gesetze wurde im Detail nicht nachgewiesen.

kernbereichsrelevanter Inhalte im Rahmen der Onlinedurchsuchung betrifft.⁴¹³ Inzwischen liegen mehrere Beschwerden gegen das BKA-Gesetz beim Bundesverfassungsgericht vor, über die zwar inzwischen mündlich verhandelt, aber noch nicht entschieden wurde.⁴¹⁴ Hinsichtlich der Inkaufnahme verfassungsrechtlicher Probleme kommt der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Wolfgang Hoffmann-Riem zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. So bezeichnet er solche Vorgänge als „Rückversicherungspolitik“⁴¹⁵. „Politiker wollen sagen können: Wir haben alles getan. Und jetzt können sie sagen: Da waren diese weltfremden Richter in Karlsruhe. Die haben uns daran gehindert.“⁴¹⁶

Die Erforderlichkeit einer konkreten kriminalpolitischen Initiative ist demnach für die politischen Akteure weniger bedeutsam als ihre öffentliche Wirkung. Das kriminalpolitische Pendel, das sich im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit bewegt, schlägt aufgrund mächtiger Einflüsse auf das Agenda-Setting und auf die Politikformulierung häufig stärker in Richtung Populismus aus. Dies zeigt auch der Umgang mit dem Thema Evaluation. So wurde im Evaluationsbericht zum TBG nicht die tatsächliche Wirkung der Gesetze im Hinblick auf die Verhinderung von Terroranschlägen betrachtet. Auch die Vereinbarkeit der Gesetze mit den Grundrechten wurde keiner tiefergehenden Prüfung unterzogen. Vielmehr standen überwiegend die Vollzugsinteressen der Sicherheitsbehörden im Vordergrund.⁴¹⁷ So lautet im Evaluierungsbericht zum TBG eine häufig genannte sowie lapidare Schlussfolgerung: „Die Befugnis hat aufgabendienliche Erkenntnisse erbracht, ohne dass damit unangemessen breite Überwachungsfolgen verbunden waren. Sie sollte beibehalten werden.“⁴¹⁸ Dies lässt den Schluss zu, dass die Erforderlichkeit der zweifellos weitreichenden Maßnahmen der Anti-Terror-Gesetze gar nicht so sehr im Vordergrund stand, wie die Gesetzesinitiatoren

⁴¹³ Vgl. Kap. 3.3.4, S. 75, 76.

⁴¹⁴ Vgl. ebd., S. 84.

⁴¹⁵ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsrichter-hoffmann-riem-im-sz-interview-das-internet-ist-die-groesste-revolution-1.205377-6>, zuletzt geprüft am 18.01.2016, 14:40 Uhr.

⁴¹⁶ Vgl. ebd.

⁴¹⁷ Vgl. Kap. 3.2.2, S. 57.

⁴¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 15(4)218 - ohne Anhang offen 2005, 15, 17, 18, 20.

erklärt haben, sondern es eher darauf ankam, staatliche Handlungsfähigkeit und politischen Handlungswillen zu demonstrieren und somit im besten Sinne populistisch zu (re)agieren.⁴¹⁹ Das Instrument der Evaluation als Anti-Populismus-Maßnahme kann sich demnach nur als solches bewähren, wenn in gesetzlichen Evaluationsklauseln bereits Aussagen über den Zweck, den Evaluationsgegenstand und über die Kriterien getroffen werden, die den Adressaten der Klausel binden. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte dargelegt werden, dass sich in der Aushandlung von Befristungen und Evaluationen auch die größten Einflussmöglichkeiten der kleineren Parteien im Deutschen Bundestag bzw. der Koalitionspartner ergeben. So haben die jeweils kleineren Koalitionspartner für eine Klausel zur Befristung mit anschließender Evaluierung der neuen Regelungen gesorgt. Hinsichtlich der Formulierung von Evaluierungsklauseln hat der Gesetzgeber dazu gelernt, wie im Verlauf der untersuchten Gesetze zu sehen ist. In Art. 22 Abs. 3 TBG hieß es lediglich, die Regelungen seien vor Ablauf der Befristung zu evaluieren. Dagegen wurde in Art. 11 des TBEG darüber hinaus die Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen vorgesehen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag zu bestellen war. Das BKAG enthielt in Art. 6 eine gleichlautende Evaluierungsklausel. Die bisher fortschrittlichste Evaluierungsklausel wurde in Art. 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes formuliert, wonach bei der Untersuchung auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen sind und zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung in Beziehung zu setzen sind. Doch darüber hinaus wäre es wichtig, dass der Gesetzgeber auch Einfluss auf den konkreten Evaluierungsauftrag sowie auf

⁴¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/58 2006, so z.B. der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble in der Bundestagsdebatte zur ersten Lesung des TBEG: „Nicht nur die Kofferbomben oder die Anschlagplanungen in London zeigen, dass die Bemühungen um die Sicherheit vor den Gefahren des internationalen Terrorismus auf der Liste der politischen Prioritäten stehen. Es gibt sicherlich keine hundertprozentige Sicherheit. Aber dies befreit uns nicht von der Notwendigkeit, das Menschenmögliche zu tun.“

das Evaluierungsdesign nehmen kann, damit nicht einseitig evaluiert wird.⁴²⁰ Dass derzeit kein Einfluss des Parlaments auf den Evaluierungsauftrag und auf das Evaluierungsdesign besteht, erweist sich als Schwäche gesetzlicher Evaluierungsklauseln. So wird zwar dem vom Bundesverfassungsgericht erhobenen Grundsatz, dass Sicherheitsgesetze in manchen Fällen zu evaluieren sind,⁴²¹ grundsätzlich Rechnung getragen, aber im Detail wird das gesetzlich formulierte Evaluierungsziel jedoch verfehlt, sodass es bis heute keine wirksamen Möglichkeiten gibt, im gesetzgeberischen Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit den populistischen Einfluss auf den Inhalt der Gesetze stärker zu begrenzen.

Die in der vorliegenden Arbeit beschriebenen Mechanismen bei der Entstehung von Sicherheitsgesetzen lassen sich auf nahezu alle sicherheitspolitischen Debatten übertragen, da sich Kriminalpolitik immer im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit zu bewegen scheint. Beispielhaft dafür ist die Debatte um die innere Sicherheit im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Flüchtlingen. So entbrannte nach den Ereignissen der Silvesternacht 2015/2016 in Köln und in anderen deutschen Großstädten mit zahlreichen sexuellen Übergriffen und Eigentumsdelikten durch mutmaßlich nordafrikanische und arabische Täter eine Debatte über die Verschärfung des Sexualstrafrechts und über die gesetzliche Absenkung der Hürden zur Ausweisung straffälliger Ausländer. Die Vorschläge gingen zum Teil sogar so weit, Tatverdächtige ohne rechtskräftiges Urteil abschieben zu können⁴²²,

⁴²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag Drs. 18/5935 2015, S. 12, 13. Diese Notwendigkeit wird am Beispiel der Evaluierung nach Art. 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes deutlich, welche die Grundlage für die dritte Verlängerung der Anti-Terror-Gesetze im Jahr 2015 war. Aus dem Evaluierungsbericht geht hervor, dass gemäß des erteilten Auftrags die Evaluation nicht durch den beauftragten wissenschaftlichen Sachverständigen durchgeführt wurde, sondern durch die Bundesregierung selbst. Der Sachverständige unterstützte die Bundesregierung lediglich darin die Einhaltung wissenschaftlich-methodischer Standards sicherzustellen. Hinsichtlich der Durchführung hieß es im Evaluierungsbericht: „Die empirisch ermittelten Grundrechtseingriffe sind zur Wirksamkeit zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung dadurch in Beziehung zu setzen, dass die Anwendungspraxis juristisch, insbesondere hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Eingriffe, zu bewerten ist.“ So konnte nicht ermittelt werden, ob die Befugnisse tatsächlich dazu beigetragen haben Terrorismus wirksam zu bekämpfen, wie es die Evaluierungsklausel des Gesetzes vorgeschrieben hat. Die wissenschaftlichen Sachverständigen konnten nur die Daten heranziehen, die ihnen das BMI zur Verfügung gestellt hat.

⁴²¹ Vgl. Weinzierl 2006, S. 5.

⁴²² Vgl. <http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/scheuer-will-kriminelle-fluechtlings-ohne-prozess-abschieben-14013754.html>, zuletzt geprüft am 18.01.2016, 15:00 Uhr.

was einer Abschaffung der im Rechtsstaat geltenden Unschuldsvermutung gleichkäme. Auch nach den Terroranschlägen von Paris im November 2015 gab es bereits wenige Stunden später Vorschläge zur Ausweitung von Sicherheitsgesetzen.⁴²³ Hier erweist sich erneut die Untauglichkeit des neuen Sicherheitsbegriffs, jegliches Lebensrisiko im Hinblick auf Kriminalität und Terrorismus regulatorisch ausschließen zu wollen, ohne dabei rechtsstaatliche Grenzen zu verletzen oder gar gänzlich einzureißen.⁴²⁴ Bemerkenswert ist, dass der Ruf nach neuen und schärferen Gesetzen nie verhallt, unabhängig davon, wie scharf die vorhandenen Gesetze bereits sind oder wie tief die Befugnisse von Sicherheitsbehörden in die Grundrechte eingreifen. Dies bedeutet in der Konsequenz eine Kriminalpolitik des „immer mehr vom selben“, obwohl der tatsächliche Nutzen einschlägiger Gesetze nicht genau und nicht unabhängig untersucht wird und damit fragwürdig bleibt. Demnach ist unter den gegebenen Einflüssen auf Gesetzgebungsprozesse eine Trendwende in der Kriminalpolitik, die sich weniger am Populismus, sondern deutlicher an der Erforderlichkeit orientiert, bis heute nicht in Sicht. Angesichts der schwierigen Herausforderungen, mit denen sich die Politik der inneren Sicherheit konfrontiert sieht, wäre eine Trendwende hin zu einer besonnenen Kriminalpolitik jedoch nötig, um nicht Gefahr zu laufen, die falschen Maßnahmen zu ergreifen. Gegenwärtig bestimmen u. a. Debatten über rechtsextremistisch motivierte Anschläge gegen Migranten und Flüchtlingsunterkünfte sowie die Gefahr des islamistischen Terrorismus das tagespolitische Geschehen mit. Die Reaktionen von Verantwortungsträgern darauf sind jedoch vielfach enttäuschend, weil die gleichen Mechanismen eines politischen Populismus zutage treten, wie sie in der vorliegenden Arbeit dargelegt wurden. Wertvoll wären dagegen eine eingehende Analyse der zu bekämpfenden Kriminalitätsphänomene und eine vertiefende Betrachtung, ob die deutsche Sicherheitsarchitektur bestehend aus Gesetzen und föderalen Exekutivstrukturen, Justizaufbau sowie parlamentarischer und öffentlicher Kontrolle den bestehenden Anforderungen gerecht wird oder ob Veränderungen durchzuführen sind. Eine solche Analyse könnte durch wissenschaftliche Forschung

⁴²³ Vgl. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Pariser-Anschlaege-Polizei-ruft-nach-erweiterter-Vorratsdatenspeicherung-2921757.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2015, 09:58 Uhr.

⁴²⁴ Vgl. Kap. 1.1, S. 6.

unterstützt werden, die wiederum von politischen Entscheidungsträgern ermöglicht und abgerufen werden müsste. Dies könnte dazu beitragen, kriminalpolitische Antworten zu finden, die tatsächlich erforderlich sowie sachgerecht sind und nicht nur eine politische Stimmung aufgreifen. Allerdings bleibt die Skepsis, ob eine solche Analyse auch die gebührende Beachtung finden würde, wenn im Zweifelsfall populistische Interessen überwiegen.

Literaturverzeichnis

Abou-Taam, Marwan (2011):

Folgen des 11. September 2001 für die deutschen Sicherheitsgesetze. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. - 61 (2011), 27 vom 04.07.2011 61 (27), S. S. 9 - 14.

Aden, Hartmut (2008):

Problemdefinition und Agendagestaltung in der Kriminalpolitik. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden, S. 121–136.

AG Friedensforschung:

<http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Innere-Sicherheit/sicherheitspaket2a.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:04 Uhr

ARD; BDZV; DJV; Deutscher Presserat; VDZ; Ver.di et al. (2008):

Stellungnahme Anhörung BKAG. Innenausschuss Ausschussdrucksache 16(4)471.

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Stellungnahmen_weitere/Stellungnahme_04.pdf, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Beschluss Parteitag der CDU 1999 in Erfurt (1999):

Erfurter Leitsätze 1999.

http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Beschluesse/1999_Erfurt_leitsaetze_aufbruch_99.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2016.

Beschluss Parteitag der FDP 2001 in Düsseldorf (2001):

Strategie 18. http://www.politik-fuer-die-freiheit.de/files/77/Strategie_19.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2016.

Beschluss Parteitag der SPD in Nürnberg (2001):

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/beschlussbuch_bundesparteitag_nuernberg_2001.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2016.

Beschluss Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen 2004 in Kiel (2004):

Bürgerrechte für alle sichern – Sicherheit ernst nehmen.

https://m.gruene.de/fileadmin/user_upload/Beschluesse/Demokratie-Buergerrechte-Sicherheit-Beschluss-BDK-Kiel-10-2004.pdf, zuletzt geprüft am 20.01.2016.

Beyme, Klaus von (1997):

Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag

Beywl, Wolfgang (2002):

Standards für Evaluation. Köln: Geschäftsstelle DeGEval.

BGBI. Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt (2008):

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/media/164A32BCC4847F5CAAF18071C9DB7BBD/bgbl108s3083_55152.pd, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

BGBI. Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes (2011):

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/media/7E1DF04D83A15CB2717DCFB7A1FE62E8/bgbl111s2576_42221.pd, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

BGBI. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (2006):

(Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c).

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/media/9BEA60B4ABE15F36347D6BD65FFFFD208/bgbl106s2034_39174.pd, zuletzt geprüft am 28.12.2015.

BGBl. Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen (2015):

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/media/7E1DF04D83A15CB2717DCFB7A1FE62E8/bgbl115s2161_136338.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

BGBl. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) (2007):

http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/media/7E1DF04D83A15CB2717DCFB7A1FE62E8/bgbl107s0002_68563.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

BGBl. Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) (2002):

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Terrorismusbekämpfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Bosbach, Wolfgang (2008):

Der Rechtsstaat in Zeiten des Terrors - Warum für die Sicherheitspolitik jeder Tag der 12. September ist. In: Stefan Huster und Karsten Rudolph (Hg.): Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat. Orig.-Ausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 2543), S. 137 - 150.

Bund Deutscher Kriminalbeamter:

<https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/sicherheitsbehoerden-vereiteln-terroristischen-anschlag>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:35 Uhr

Bund Deutscher Kriminalbeamter:

<https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/islamistischer-terror-nicht-mit-improvisation-zu-bekfen>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:22 Uhr

Bund Deutscher Kriminalbeamter:

<https://www.bdk.de/der-bdk/aktuelles/pressemitteilungen/kompromiss-zur-online-durchsuchung-ist-mch-anordnung-des-bka-prdnten-bei-gefahr-im-verzug-muss-unverz-vom-richter-bestgt-werden>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:31 Uhr

Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal) e.V. (2002):

Unbequem. Köln: GNN-Verlag mbH. <http://www.kritische-polizisten.de/themen/unbequem/dokumente/unbequem48.pdf>, zuletzt geprüft am 21.12.2015.

Bundesministerium des Innern (2002):

Innenpolitik Spezial: Der 11. September 2001 und seine Folgen. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/nichtinListe/2002/Innenpolitik_-_Spezial_Der_11_Id_19336_de.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 28.12.2015.

Bundesrat:

<http://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2006/089-2006.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 11:52 Uhr

Bundesrat Plenarprotokoll 846 (2008):

Stenografischer Bericht. http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2008/Plenarprotokoll-846.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrat Plenarprotokoll 853 (2008):

Stenografischer Bericht. http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2008/Plenarprotokoll-853.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrat Plenarprotokoll 851 (2008):

Stenografischer Bericht.

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2008/Plenarprotokoll-851.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrats-Drs. 404/08 (2008):

Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0401-0500/404-08.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrats-Drs. 404/08 (Beschluss) (2008):

Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

[http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0401-0500/404-08\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0401-0500/404-08(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrats-Drs. 404/1/08 (2008):

Empfehlungen der Ausschüsse Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0401-0500/404-1-08.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrats-Drs. 860/08 (2008):

Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0801-0900/860-08.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrats-Drs. 860/08 (Beschluss) (2008):

Beschluss des Bundesrates zum Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

[http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0801-0900/860-08\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0801-0900/860-08(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesrat-Drs. 860/1/08 (neu) (2008):

Antrag des Landes Rheinland-Pfalz zum Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

[http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0801-0900/860-1-08\(neu\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2008/0801-0900/860-1-08(neu).pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Bundesverfassungsgericht:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/bvg13-031.html>, zuletzt geprüft am 30.10.2015, 12:44 Uhr

Bundesverfassungsgericht:

http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2010/03/rs20100302_1bvr025608.html, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 14:25 Uhr

Bundesverfassungsgericht:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-022.html>, zuletzt geprüft am 02.01.2016, 17:38 Uhr

Bundesverfassungsgericht:

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-043.html>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 14:50 Uhr

Bündnis 90/Die Grünen (1994):

Nur mit uns. Bündnis 90/Die Grünen, Programm zur Bundestagswahl 1994.

https://www.boell.de/sites/default/files/assets/boell.de/images/download_de/stiftung/1994_Wahlprogramm.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

Bündnis 90/Die Grünen (1998):

Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998.

https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Wahlprogramm_Bundestagswahl1998.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2016.

CDU/CSU und SPD (2005):

Koalitionsvertrag 2005 - 2009 zwischen CDU, CSU und SPD. Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit.
<http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf>, zuletzt geprüft am 26.12.2015.

CDU-Bundesvorstand; CSU-Parteivorstand (1994):

Wir sichern Deutschlands Zukunft, Regierungsprogramm von CDU und CSU.
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1994_Regierungsprogramm_Wir-sichern-Deutschlands-Zukunft.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2015.

CDU-Bundesvorstand; CSU-Parteivorstand (2005):

Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005 - 2009 CDU/CSU.
http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/2005-2009_Regierungsprogramm_Deutschlands-Chancen-nutzen_Wachstum-Arbeit-Sicherheit.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2015.

CDU-Präsidiumskommission innere Sicherheit (2001):

Leitlinien zur inneren Sicherheit. Diskussionspapier der CDU Deutschlands, beschlossen vom Bundesvorstand am 25. Juni 2001, 25.01.2001. Berlin

Deutscher Bundestag:

<https://www.bundestag.de/service/glossar/A/artikelgesetz/245330>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 08:53 Uhr

Deutscher Bundestag:

<https://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/pkgr>, zuletzt geprüft am 22.12.2015, 17:48 Uhr

Deutscher Bundestag:

<https://www.bundestag.de/bundestag/gremien18/g10>, zuletzt geprüft am 22.12.2015, 17:49 Uhr

Deutscher Bundestag:

https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go08/245176, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 16:25 Uhr

Deutscher Bundestag / Innenausschuss Protokoll Nr. 16/24 (2006):

Protokoll öffentliche Anhörung TBEG und Gemeinsame-Dateien-Gesetz.
<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung03/Protokoll.pdf>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Deutscher Bundestag / Innenausschuss, 14. WP, 79. Sitzung (2001):

Tagesordnung.

Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)660 (2001):

Änderungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Gesetzesentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz.

Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)661 (2001):

Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion. Gesetzesentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz

Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 15(4)218 - ohne Anhang offen (2005):

Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des TBG.

- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)150 (2006):**
 Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)151 (2006):**
 Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Entwurf Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 16(4)505 (2008):**
 Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 17(4)362 (2011):**
 Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 17(4)374 (2011):**
 Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 14(4)663 (2001):**
 Entschließungsantrag FDP. Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 16/73 (2008):**
 Protokoll öffentliche Anhörung BKAG.
<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/bundestag/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung15/Protokoll.pdf>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll Nr. 17/52 (2011):**
 Protokoll öffentliche Anhörung Bundesverfassungsschutzgesetz und Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Evaluierung von Sicherheitsgesetzen",
<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung13/Protokoll.pdf>, zuletzt geprüft am 21.07.2015.
- Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Protokoll-Nr. 78 (2001):**
 Protokoll öffentliche Anhörung TBG. 78. Sitzung des Innenausschusses 14.Wahlperiode am 30.11.2001.
- Deutscher Bundestag Drs. 14/7065 (neu) (2001):**
 Antrag der Fraktion der CDU/CSU Sicherheit 21 – Was zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus jetzt zu tun ist.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/070/1407065.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.
- Deutscher Bundestag Drs. 14/7386 (neu) (2001):**
 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen Terrorismusbekämpfungsgesetz.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/073/1407386.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.
- Deutscher Bundestag Drs. 14/7727 (2001):**
 Gesetzentwurf der Bundesregierung Terrorismusbekämpfungsgesetz.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/077/1407727.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.
- Deutscher Bundestag Drs. 14/7754 (2001):**
 Unterrichtung durch die Bundesregierung TBG und Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/077/1407754.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/7792 (2001):

Antrag der Fraktion PDS Bürgerrechte schützen - öffentliche Sicherheit verbessern.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/077/1407792.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/7830 (2001):

Beschlussempfehlung des Innenausschusses. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Terrorismusbekämpfungsgesetz) und Änderungsantrag.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/078/1407830.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/7860 (2001):

Entschließungsantrag FDP. Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/078/1407860.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/7861 (2001):

Änderungsantrag CDU/CSU. Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/078/1407861.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/7864 (2001):

Bericht des Innenausschusses. Gesetzentwurf der Bundesregierung (Terrorismusbekämpfungsgesetz) und Änderungsantrag.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/078/1407864.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 14/9491 (2002):

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Antrag der Fraktion PDS Bürgerechte schützen- öffentliche Sicherheit verbessern.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/094/1409491.pdf>, zuletzt geprüft am 20.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/10121 (2008):

Gesetzentwurf der Bundesregierung BKAG.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/101/1610121.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/10149 (2008):

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE Befugnisse der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung in Polizeigesetzen der Länder.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/101/1610149.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/10822 (2008):

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses. Gesetzentwurf der Bundesregierung und der Fraktionen CDU/CSU und SPD zum BKAG.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610822.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/10851 (2008):

Entschließungsantrag der FDP. Gesetzentwurf der CDU/CSU und SPD zum BKAG. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610851.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/11167 (2008):

Unterrichtung durch den Bundesrat Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/111/1611167.pdf>, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/11227 (2008):

Unterrichtung durch die Bundesregierung Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/112/1611227.pdf>, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/11391 (2008):

Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/113/1611391.pdf>, zuletzt geprüft am 02.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2054 (2006):

Entschließungsantrag der Fraktion Die Linke zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c).
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602054.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2055 (2006):

Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c).
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602055.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2072 (2006):

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Bessere Evaluierung der Anti-Terror-Gesetze. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602072.pdf>, zuletzt geprüft am 28.12.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2081 (2006):

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Anti-Terror-Gesetze – Zeitliche Befristung beibehalten und Rechtsschutz der Betroffenen verbessern.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/020/1602081.pdf>, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2671 (2006):

Antrag der FDP-Fraktion Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes präziser gestalten. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/026/1602671.pdf>, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2921 (2006):

Gesetzentwurf der Bundesregierung Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG).
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/029/1602921.pdf>, zuletzt geprüft am 15.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/2950 (2006):

Gesetzentwurf der Bundesregierung Gemeinsame-Dateien-Gesetz).
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/029/1602950.pdf>, zuletzt geprüft am 21.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/813 (2006):

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundgesetzes. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/008/1600813.pdf>, zuletzt geprüft am 28.12.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 16/9588 (2008):

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD BKAG.
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/095/1609588.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 17/2366 (2010):

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE Sicherheitsgesetze und Verordnungen gegen den Terrorismus seit September 2001. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/023/1702366.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 17/3687 (2010):

Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen – Kriterien einheitlich regeln, Unabhängigkeit wahren. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/036/1703687.pdf>, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 17/5483 (2011):

Antrag der SPD-Fraktion Evaluierung befristeter Sicherheitsgesetze. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/054/1705483.pdf>, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Deutscher Bundestag Drs. 17/6925 (2011):

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706925.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 17/7513 (2011):

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes, Antrag der Fraktion der SPD Evaluierung befristeter Sicherheitsgesetze, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen - Kriterien einheitlich regeln, Unabhängigkeit wahren. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/075/1707513.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 18/5379 (2015):

Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD Herstellung des Einvernehmens des Deutschen Bundestags mit der Bestellung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg als wissenschaftlicher Sachverständiger im Rahmen der Evaluierung der Gefahrenabwehrbefugnisse nach den §§ 4a, 20j und 20k des BKA-Gesetzes. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/053/1805379.pdf>, zuletzt geprüft am 29.12.2015.

Deutscher Bundestag Drs. 18/5935 (2015):

Unterrichtung durch die Bundesregierung, Evaluation nach Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/059/1805935.pdf>, zuletzt geprüft am 10.01.2016.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/186 (2001):

Stenographischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14186.pdf>, zuletzt geprüft am 23.10.2015.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/201 (2001):

Stenographischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14201.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/207 (2001):

Stenographischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14207.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/209 (2001):

Stenographischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/14/14209.pdf>, zuletzt geprüft am 09.07.2015.

Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/165 (2008):

Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16165.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.

- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/170 (2008):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16170.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/179 (2008):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16179.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/186 (2008):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16186.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/196 (2008):**
Stenografischer Bericht, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16196.pdf>, zuletzt geprüft am 02.01.2016.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/44 (2006):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16044.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2016.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 16/58 (2006):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16058.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 17/127 (2011):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17127.pdf>, zuletzt geprüft am 19.07.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 18/115 (2015):**
Stenografischer Bericht. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18115.pdf>, zuletzt geprüft am 29.12.2015.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll 14/195 (2001):**
Stenographischer Bericht. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/14/14195.pdf>, zuletzt geprüft am 07.07.2015.
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (Hg.) (2002):**
Der aktuelle Begriff 2001/2002. Berlin.
http://webarchiv.bundestag.de/archive/2008/0506/wissen/analysen/2002I2001/ab2001_2002.pdf, zuletzt geprüft am 22.10.2015.
- Deutscher Bundestag, Ergebnis namentliche Abstimmung BKAG (2008):**
http://www.bundestag.de/blob/190354/103d36664968caf7c7cf6ad5ca748032/20081112_bka-data.pdf, zuletzt geprüft am 18.07.2015.
- Duden:**
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Populismus>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 14:26 Uhr
- Erster Periodischer Sicherheitsbericht (2001):**
Erster Periodischer Sicherheitsbericht.
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/erster_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 21.01.2016.
- EUR-lex:**
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32002F0475>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 12:15 Uhr
- F.D.P. Bundesgeschäftsstelle (1994):**
Liberal denken. Leistung wählen. Das Programm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1994. Bonn: Liberal-Verlag
- F.D.P. Bundesgeschäftsstelle (1998):**
Es ist Ihre Wahl. Das Wahlprogramm der Liberalen zur Bundestagswahl 1998. Bonn: Liberal-Verlag
- Fox, Dirk (2002):**
Der IMSI-Catcher. In: DuD Datenschutz und Datensicherheit (26), S. 212–215. <https://www.secorvo.de/publikationen/imsicatcher-fox-2002.pdf>, zuletzt geprüft am 21.12.2015.

Freiberg, Konrad; Rudolph, Karsten (2011):

Verunsicherte Freiheit. Innere Sicherheit nach 9/11. Berlin: Vorwärts Buch.

Frevel, Bernhard (2008):

Kriminalpolitik im institutionellen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden, S. 103–120.

Gewerkschaft der Polizei:

<http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/CF02223F9071189BC1256D0200436C8B?open&l=DE&ccm=300010>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 17:00 Uhr

Gewerkschaft der Polizei:

<http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110807>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:35 Uhr

Gewerkschaft der Polizei:

<http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p80601?open&l=DE&ccm=300010>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:17 Uhr

Gewerkschaft der Polizei:

http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Optische_ueberwachung_von_Terroristen-Wohnungen?open&l=DE&ccm=300010, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:16 Uhr

Gusy, Christoph (2010):

Vom neuen Sicherheitsbegriff zur neuen Sicherheitsarchitektur. In: Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik. - 101 (2010), 3 101 (3), S. S. 309 - 333.

Helms, Ludger (2005):

Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch, Bd. 38).

Humanistische Union:

http://www.humanistische-union.de/nc/themen/innere_sicherheit/bka/detail/back/bundeskriminalamt/article/auf-dem-weg-zu-einer-bundesgeheimpolizei/, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 11:44 Uhr

Humanistische Union:

http://www.humanistische-union.de/publikationen/mitteilungen/beitraege/jahr/jahre_detailansicht/browse/6/back/2002-1/article/dreimal-anti-terror-gesetze-in-muenchen-ein-subjektiver-bericht/, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:57 Uhr

IMK 169. Sitzung (2001):

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 169. Sitzung. <https://archiv.cilip.de/alt/terror/imk-11-2001.pdf>, zuletzt geprüft am 23.09.2015.

IMK 185. Sitzung (2007):

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 185. Sitzung. http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/07-12-07/07-12-07-Beschl%C3%BCsse.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

IMK 186. Sitzung (2008):

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 186. Sitzung. http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/08-04-18/Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 04.01.2016.

IMK 187. Sitzung (2008):

Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 187. Sitzung. http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/08-11-21/Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 04.01.2016.

Ismayr, Wolfgang (2012):

Der Deutsche Bundestag. 3., völlig überarb. und aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer VS.

Korte, Karl-Rudolf; Fröhlich, Manuel (2004):

Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen. Paderborn: Schöningh (Grundkurs Politikwissenschaft).

Kranenpohl, Uwe (1999):

Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994. Opladen [u.a.]: Westdeutscher Verlag (Studien zur Sozialwissenschaft, Bd. 205).

Krim-Lex:

http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=T&KL_ID=28, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 11:50 Uhr

Lange, Hans-Jürgen; Schenck, Jean-Claude; Heinrich, Stephan (2008):

Formulierung, Implementation und Evaluierung von kriminalpolitischen Programmen. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden, S. 137–154.

Linn, Susanne; Sobolewski, Frank (2014):

So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise ; die Gesetzgebung des Bundes ; [18. Wahlperiode]. Ausg. 2014. Rheinbreitbach: NDV, Neue Darmstädter Verlagsanstalt.

Miller, Bernhard (2009):

Informelle Einflussnahme? Parlamentarier im Koalitionsausschuss. In: Helmar Schöne (Hg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 13), S. 129–154.

Müller, Markus M. (2012):

Wer bestimmt die deutsche Sicherheitspolitik? Innere Sicherheit als Thema der innenpolitischen Kontroverse und im Wahlkampf. In: Eckhard Jesse und Roland Sturm (Hg.): Bilanz der Bundestagswahl 2009. Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Parteien und Wahlen, Bd. 1), S. 433–450.

Niclauß, Karlheinz (2011):

SPD-Fraktion und Reformpolitik - Wie viel Mitsteuerung war möglich bei der Vorbereitung der Agenda 2010? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42 (1), S. S. 166 - 185.

Prantl, Heribert (2008):

Der Terrorist als Gesetzgeber. Wie man mit Angst Politik macht. München: Droemer.

Sator, Klaus-Juergen (2015):

Chronik islamistischer Terroranschläge in Europa seit 2004. Berlin (Aktueller Begriff), 12.01.2015. <https://www.bundestag.de/blob/352976/566a1d7c2d6f86ac895b34dc0dc70f9e/islamistische-terroranschlaege-data.pdf>, zuletzt geprüft am 22.10.2015.

Schaar, Peter (2011):

Stellungnahme öffentliche Anhörung Bundesverfassungsschutzgesetz und Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Evaluierung von Sicherheitsgesetzen - Kriterien einheitlich regeln, Unabhängigkeit wahren. http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung13/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_03.pdf zuletzt geprüft am 21.07.2015.

Schily, Otto (2004):

Eröffnung und Festvortrag von BM Schily zur Herbsttagung 2004, http://www.bka.de/nn_193614/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2004/herbsttagung2004eroeffnungsredeSchily,templated=raw,property=publicationFile.pdf/herbsttagung2004eroeffnungsredeSchily.pdf, zuletzt geprüft am 05.01.2016.

Schöne, Helmar (2009):

Fraktionsmitarbeiter - Die unsichtbare Macht im Parlamentsalltag? In: Helmar Schöne (Hg.): Parlamentarismusforschung in Deutschland. Ergebnisse und Perspektiven 40 Jahre nach Erscheinen von Gerhard Loewenbergs Standardwerk zum Deutschen Bundestag. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Studien zum Parlamentarismus, 13), S. 155–172.

Schwarzmeier, Manfred (2001):

Parlamentarische Mitsteuerung. Strukturen und Prozesse informalen Einflusses im Deutschen Bundestag. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Schwarzmeier, Manfred (2002):

„Nur“ Stilfragen? Informale Verhaltensregeln und Handlungsnormen im Deutschen Bundestag. In: Oberreuter, Heinrich et al. (Hrsg.) (2002): Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung. 2. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

SPD und Bündnis 90/Die Grünen (1998):

Koalitionsvertrag 1998 - 2002 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. https://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Bilder/Redaktion/30_Jahre_-_Serie/Teil_21_Joschka_Fischer/Rot-Gruener_Koalitionsvertrag1998.pdf, zuletzt geprüft am 26.12.2015.

SPD-Parteivorstand (1994):

Reformen für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD. <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fa94-02358.pdf>, zuletzt geprüft 26.12.2015.

SPD-Parteivorstand (1998):

Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Programm für die Bundestagswahl 1998. <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/a98-04467.pdf>, zuletzt geprüft am 26.12.2015.

SPD-Parteivorstand (2002):

Erneuerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002-2006. <http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/a02-03539.pdf>, zuletzt geprüft am 26.12.2015.

SPD-Parteivorstand (2005):

Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD. http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/040705_wahlmanifest.pdf, zuletzt geprüft am 26.12.2015.

Strässer, Christoph; Meerkamp, Frank (2015):

Lobbying im parlamentarischen Bereich – Politiker im Lobbyfokus. In: Rudolf Speth und Annette Zimmer (Hg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie, 47), S. 219–244.

Szukala, Andrea (2003):

Anti-Terror-Politik in Deutschland (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik). <http://www.jaeger.uni-koeln.de/fileadmin/templates/publikationen/aipa/aipa0403.pdf>, zuletzt geprüft am 11.08.2015.

Wahlbüro der PDS (1994):

Opposition gegen Sozialabbau und Rechtsruck. Wahlprogramm der PDS 1994. http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/ADS/Bundestagswahl_1994_-_Programm.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2015.

Wahlbüro der PDS (1998):

Für den politischen Richtungswechsel! Sozial und solidarisch - für eine gerechte Republik! Programm der PDS zur Bundestagswahl 1998. http://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/ADS/Bundestagswahl_1998_-_Programm.pdf, zuletzt geprüft am 06.08.2015.

Weinzierl, Ruth (2006):

Die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Anregungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin.

Wienbracke, Maik (2013):

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. In: Zeitschrift für das Juristische Studium: ZJS 2/2013, S. 148–155.

Wolff, Heinrich Amadeus (2011):

Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung. Deutscher Bundestag / Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 17(4)245.

Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht (2006):

Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile. Zuletzt geprüft am 22.01.2016.

Onlinemedienverzeichnis

Berliner Morgenpost:

<http://www.morgenpost.de/politik/article104662861/Bundestag-streitet-ueber-neues-BKA-Gesetz.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:09 Uhr

Bürgerrechte & Polizei/CILIP

<https://archiv.cilip.de/alt/terror/offener-brief.htm>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:16 Uhr

Cop 2 Cop:

<http://www.cop2cop.de/2008/11/09/dpolg-bka-gesetz-hat-keine-chance-in-karlsruhe/>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:27 Uhr

Deutschlandfunk / Deutschlandradio:

http://www.deutschlandfunk.de/schaeuble-verteidigt-neues-bka-gesetz.694.de.html?dram:article_id=65908, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 16:59 Uhr

http://www.deutschlandradio.de/widerstand-gegen-neues-bka-gesetz-waechst.331.de.html?dram:article_id=202052, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:24 Uhr

http://www.deutschlandradiokultur.de/bka-praesident-internet-ist-das-tatmittel-der-zukunft.1008.de.html?dram:article_id=160907, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:15 Uhr

Die Tageszeitung:

<http://www.taz.de/1/archiv/?dig=2001/12/15/a0013>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:41 Uhr

<http://www.taz.de/!5181098/>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:58 Uhr

Die Welt:

<http://www.welt.de/print-welt/article482247/Sicherheitspaket-1.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 13:30 Uhr

<http://www.welt.de/politik/article2055826/BKA-verteidigt-Aufruestung-der-Terrorfahnder.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 19:12 Uhr

<http://www.welt.de/print-welt/article489113/Union-geht-auf-Distanz-zu-Schilys-Anti-Terror-Gesetzen.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:47 Uhr

<http://www.welt.de/politik/article1916319/Die-grosse-Verwirrung-um-den-grossen-Spaehangriff.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:56 Uhr

Der Tagesspiegel:

<http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-massive-kritik-an-bka-gesetz/1216488.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:01 Uhr

<http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/bka-gesetz-bka-will-in-wohnungen-nichtverdaechtiger-filmen/1215494.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 16:50 Uhr

Focus Magazin:

http://www.focus.de/politik/deutschland/terror-abwehr-sicherheit-um-jeden-preis_aid_192908.html, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:30 Uhr

Frankfurter Allgemeine Zeitung:

<http://www.faz.net/aktuell/politik/sicherheit-schily-gegen-einsatz-der-bundeswehr-im-innern-140194.html>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 13:50 Uhr

<http://www.faz.net/aktuell/politik/pds-parteitag-der-dresdner-friedensappell-der-pds-141745.html>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 16:23 Uhr

<http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/scheuer-will-kriminelle-fluechtlinge-ohne-prozess-abschieben-14013754.html>, zuletzt geprüft am 18.01.2016, 15:00 Uhr

<http://www.faz.net/aktuell/politik/das-sicherheitspaket-ii-kernpunkte-des-sicherheitskompromisses-139781.html>, zuletzt geprüft am 27.12.2015, 12:17 Uhr

<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bka-gesetz-und-online-durchsuchung-wir-bleiben-sehr-skeptisch-1545671.html>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 18:17 Uhr

Frankfurter Rundschau:

<http://www.fr-online.de/politik/streit-um-anti-terror-gesetze-die-schoensten-beleidigungen-von-union-und-fdp,1472596,8512638.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:28 Uhr

Hamburger Morgenpost:

<http://www.mopo.de/mittwoch-12-12-2001--09-55-schily-verbietet--kalifatstaat--18539188>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 16:46 Uhr

<http://www.mopo.de/justiz-anwaelte-kritisieren-geplantes-bka-gesetz-22878336>, zu-letzt geprüft am 04.01.2016, 12:39 Uhr

Heise Online:

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Nach-Pariser-Terror-Anschlag-Rufe-nach-Vorratsdatenspeicherung-aus-SPD-CDU-und-CSU-werden-wieder-lauter-2514490.html>, zuletzt geprüft am 23.10.2015, 10:19 Uhr

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Pariser-Anschlaege-Polizei-ruft-nach-erweiterter-Vorratsdatenspeicherung-2921757.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2015, 09:58 Uhr

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Abhoeren-von-Internet-Telefonie-als-Einfallstor-fuer-den-Bundestrojaner-201609.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:28 Uhr

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Polizeigewerkschaft-warnt-vor-Beschluss-des-BKA-Gesetzes-215942.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 18:25 Uhr

<http://www.heise.de/newsticker/meldung/Pariser-Anschlaege-Polizei-ruft-nach-erweiterter-Vorratsdatenspeicherung-2921757.html>, zuletzt geprüft am 16.11.2015, 09:58 Uhr

Netzpolitik.org:

<https://netzpolitik.org/2008/der-entwurf-des-bka-gesetzes-zum-download/>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 15:50 Uhr

Nordwest Zeitung Online:

http://www.nwzonline.de/politik/laender-nutzen-bundesrat-als-blockade-instrument_a_3,0,3721592612.html, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 17:51 Uhr

N-TV:

<http://www.n-tv.de/politik/Scientology-Verbot-geplant-article281384.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:31 Uhr

Rheinische Post:

<http://www.rp-online.de/politik/deutschland/foederalismuskommission-endgueltig-gescheitert-aid-1.1612092>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 13:51 Uhr

Sicherheit Info:

<http://www.sicherheit.info/artikel/1118711>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:35 Uhr

Spiegel Online:

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/otto-katalog-versandfertig-schily-setzt-sich-mit-sicherheit-durch-a-172738.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 16:38 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kernpunkte-des-anti-terror-pakets-lauschen-schnueffeln-recherchieren-a-166536.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:01 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-paket-koalition-einigt-sich-auf-kompromiss-a-164888.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:03 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sicherheitspaket-ii-eile-mit-keile-a-172408.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:36 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-paket-kripo-haelt-schilys-plaene-fuer-unsinnig-a-165964.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 17:10 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schilys-katalog-handys-internet-und-telebanking-im-visier-a-163333.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:22 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/serie-innere-sicherheit-schuetzt-schilys-neues-auslaenderrecht-vor-dem-terror-a-161714.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:27 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/anti-terror-gesetz-schilys-entwurf-provoziert-die-gruenen-a-162720-2.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 13:36 Uhr

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-20184254.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:05 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ex-justizministerin-das-gefaehrdet-die-demokratie-a-169880-2.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:16 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/datenschuetzer-warnt-schilys-sicherheitspaket-verstaerkt-terrorismusgefahr-a-169644.html>, zuletzt geprüft am 23.12.2015, 14:21 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sicherheitspaket-ii-eile-mit-keile-a-172408.html>, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 16:36 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrornetzwerk-fahnder-nehmen-drei-qaida-verdaechtige-fest-a-759741.html>, zuletzt geprüft am 27.10.2015, 13:22 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-friedrich-will-anti-terror-gesetze-verschaerfen-a-757153.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:49 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/innere-sicherheit-regierung-einigt-sich-im-anti-terror-streit-a-771260.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:50 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/neuer-praesident-gerhard-schindler-rueckt-an-die-spitze-des-bnd-a-795406.html>, zuletzt geprüft am 10.01.2016, 16:44 Uhr

<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-34076827.html>, zuletzt geprüft am 30.12.2015, 12:57 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/terrorbekaempfung-verfassungsschuetzer-empoert-ueber-bka-vorwuerfe-a-522986.html>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 09:32 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/verfassungsgerichts-urteil-streng-auflagen-fuer-online-durchsuchung-schaeuble-will-bka-gesetz-rasch-umsetzen-a-538061.html>, zuletzt geprüft am 02.01.2016, 17:43 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/streit-um-bka-gesetz-spd-innenminister-gegen-schaeuble-a-591594.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 09:40 Uhr

<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/attentaeter-an-hamburger-hochschulen-das-nest-der-schlaefer-a-157489.html>, zuletzt geprüft am 30.01.2016, 17:20 Uhr

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/appell-an-den-bundestag-presserat-kritisiert-geplantes-bka-gesetz-a-579282.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2016, 12:27 Uhr

Süddeutsche Zeitung:

<http://www.sueddeutsche.de/politik/islamkonferenz-innenminister-friedrich-im-gespraech-ich-bin-ein-mann-fuer-law-and-order-1.1079550-3>, zuletzt geprüft am 07.07.2015, 09:35 Uhr

<http://www.sueddeutsche.de/politik/bundesverfassungsrichter-hoffmann-riem-im-sz-interview-das-internet-ist-die-groesste-revolution-1.205377-6>, zuletzt geprüft am 18.01.2016

Westdeutsche Zeitung:

<http://www.wz.de/home/politik/innere-sicherheit-die-bundesregierung-plant-den-grossen-spaehangriff-1.226376>, zuletzt geprüft am 03.01.2016, 16:19 Uhr

Zeit Online:

http://www.zeit.de/2001/49/200149_dlfinterview_1130.xml, zuletzt geprüft am 21.12.2015, 15:35 Uhr

<http://www.zeit.de/2008/18/BKA-Gesetz/komplettansicht>, zuletzt geprüft am 05.01.2016, 09:27 Uhr

Hinweis zur Einsichtnahme in verwendete Quellen

Zum Nachweis wurden zum Teil Ausschussdrucksachen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages verwendet. Diese Ausschussdrucksachen sind nicht online über den Internetauftritt des Deutschen Bundestages abrufbar, sondern über das Parlamentsarchiv zugänglich. Für die Einsichtnahme in diese Dokumente gelten die Bestimmungen der Archivordnung für den Deutschen Bundestag, welche als Anlage beigefügt ist. Die darin enthaltenen Bestimmungen zum Zugang zu Ausschussdrucksachen verweisen auf die Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs.3 der Geschäftsordnung des Bundestages, welche ebenfalls als Anlage beigefügt sind. Danach sind Ausschussdrucksachen, die nicht ohne weiteres der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, mit dem Vermerk "Nur zur dienstlichen Verwendung" zu versehen. Die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Ausschussdrucksachen enthalten diesen Vermerk nicht und können somit gemäß der Archivordnung für den Deutschen Bundestag öffentlich eingesehen werden.

Eidesstattliche Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die Masterarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe, alle Ausführungen, die anderen Schriften wörtlich oder sinngemäß entnommen wurden, kenntlich gemacht sind und die Arbeit in gleicher oder ähnlicher Fassung noch nicht Bestandteil einer Studien- oder Prüfungsleistung war.

Gelsenkirchen, 10. Februar 2016



(Irene Mihalic)

Anlagen

Archivordnung für den Deutschen Bundestag

Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages hat am 26. Juni 2008 auf Empfehlung der Kommission des Ältestenrates für Innere Angelegenheiten die nachfolgende Archivordnung für den Deutschen Bundestag beschlossen:

§ 1 Aufgaben und Geltungsbereich

- (1) Der Deutsche Bundestag unterhält ein Parlamentsarchiv.
- (2) Das Parlamentsarchiv dient vorrangig dem Parlament, seinen Gremien und seiner Verwaltung. Als öffentliches Archiv sichert es die Quellen für die Forschung und die rechtlichen Belange des Staates und der Bürger.
- (3) Das Parlamentsarchiv ist zuständig für die Archivierung der Unterlagen des Deutschen Bundestages, seiner Gremien sowie seiner Verwaltung.
- (4) Die Archivierung umfasst die Sicherung, Erfassung, Bewertung, Erschließung und Nutzbarmachung der im Parlament und seiner Verwaltung anfallenden archivwürdigen Unterlagen; ausgenommen hiervon sind die Unterlagen der Abgeordneten und Fraktionen. Mit der archivfachlichen Bewertung entscheidet das Parlamentsarchiv, ob Unterlagen ein bleibender Wert zukommt.
- (5) Unterlagen im Sinne dieser Archivordnung sind alle in § 42 der Allgemeinen Dienstweisung für die Verwaltung des Deutschen Bundestages (AD-BTV) genannten Quellen, aber auch Netzressourcen wie Intranet, Internet und sonstige Webprojekte. Als archivwürdig gelten darüber hinaus Hilfsmittel, die zur Erschließung und Benutzung von archivwürdigen Unterlagen notwendig sind, wie Verzeichnisse, Karteien und Register sowie Dokumentationsunterlagen zu digitalen Systemen.

§ 2 Anbietung

- (1) Alle für laufende Dienstgeschäfte nicht mehr benötigte Unterlagen und Medien werden dem Parlamentsarchiv zur Übernahme angeboten. Bei digita-

len Unterlagen kann eine Archivierung auch erfolgen, wenn diese für die Aufgabenerfüllung noch benötigt und fortgeschrieben werden.

(2) Es werden auch solche Unterlagen angeboten und übergeben, die personenbezogene Daten enthalten. Das Parlamentsarchiv hat von der Übergabe an ebenso wie die abgebende Stelle die schutzwürdigen Belange Betroffener zu beachten.

(3) Das Verfahren der Anbietung und Übergabe wird durch eine gesonderte Richtlinie als Anlage zur AD-BTV geregelt.

§ 3 Rechtsansprüche Betroffener

(1) Rechtsansprüche Betroffener auf Vernichtung der sie betreffenden personenbezogenen Angaben bleiben unberührt.

(2) Dem/der Betroffenen ist auf Antrag Auskunft über die im Archivgut zu seiner/ihrer Person enthaltenen Daten zu erteilen, soweit das Archivgut durch Namen der Person erschlossen ist. Anstelle einer Auskunft kann das Parlamentsarchiv Akteneinsicht gewähren.

(3) Wird festgestellt, dass personenbezogene Angaben unrichtig sind, so ist dies in den Unterlagen zu vermerken oder auf sonstige Weise festzuhalten. Bestreitet ein/eine Betroffene/r die Richtigkeit personenbezogener Angaben, so ist ihm/ihr die Möglichkeit einer Gegendarstellung einzuräumen. Das Archiv ist verpflichtet, die Gegendarstellung den Unterlagen hinzuzufügen. Die Gegendarstellung kann auch von Erben des/der Betroffenen verlangt werden, wenn sie ein berechtigtes Interesse daran geltend machen.

(4) Die Frage, ob und inwieweit einem Antragsteller der Status eines/einer „Betroffenen“ zukommt, ist jeweils im Einzelfall durch das Parlamentsarchiv zu prüfen.

§ 4 Benutzung

Die Benutzung des Parlamentsarchivs ist in der Benutzungsordnung geregelt. Diese ist der Archivordnung als Anlage beigelegt. § 5 Abs. 1 bleibt unberührt.

§ 5 Schutzfristen für die Einsicht in Archivgut und Dokumentationen

(1) Die abgebende Stelle kann jederzeit auf die abgegebenen Unterlagen zurückgreifen.

(2) Für Unterlagen, die zum Zeitpunkt ihrer Entstehung zur Veröffentlichung bestimmt waren, wie die Protokolle und Drucksachen der Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages oder die Protokolle Öffentlicher Anhörungen, gelten keine Schutzfristen.

(3) Für die Benutzung der Protokolle und Drucksachen der Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse sind die Vorschriften der „Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages“ maßgeblich.

(4) Unterlagen der Verwaltung des Deutschen Bundestages unterliegen, soweit sie jünger als 30 Jahre sind und nach dem 1. Januar 2006 an das Parlamentsarchiv abgegeben wurden, dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) in der jeweils gültigen Fassung. Kosten für die Vervielfältigung dieser Unterlagen bemessen sich nach der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV).

(5) Für sonstige, nicht in den Absätzen 3 und 4 und 6 bis 8 genannte Unterlagen gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren nach ihrer Entstehung. Für Verschlussachen gilt die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages. Der Ältestenrat und dessen Kommissionen können jeweils eigene Beschlüsse zur Akteneinsicht fassen.

(6) Für die Benutzung der im Parlamentsarchiv erarbeiteten Gesetzesdokumentationen sind die Vorschriften der „Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages“ maßgeblich. Davon abweichend gelten für beigefügte personenbezogene Unterlagen die unter Absatz 7 genannten Schutzfristen.

(7) Archivgut, das sich auf natürliche Personen bezieht, darf, soweit es nicht in den Anwendungsbereich von Absatz 4 fällt, 30 Jahre nach dem Tode der Betroffenen durch Dritte benutzt werden. Ist das Todesjahr nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand festzustellen, endet die Schutzfrist 110 Jahre nach der Geburt des/der Betroffenen.

(8) Archivgut, das dem Steuergeheimnis (§ 30 Abgabenordnung), dem Sozialgeheimnis (§ 35 Erstes Buch Sozialgesetzbuch) oder anderen personen-

bezogenen Geheimhaltungsvorschriften unterliegt, steht – soweit keine längeren Fristen vorgeschrieben sind – 60 Jahre nach seiner Entstehung einer Benutzung offen.

(9) Eine Verkürzung von Schutzfristen kann auf Antrag erfolgen.

(10) Schutzfristen können nicht verkürzt werden, wenn

- Grund zu der Annahme besteht, dass das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines Landes gefährdet würde,
- schutzwürdige Belange Dritter entgegenstehen,
- die Geheimhaltungspflicht nach § 203 Abs. 1 bis 3 Strafgesetzbuch oder anderen Geheimhaltungsvorschriften des Bundes verletzt würden.

(11) Die Schutzfristen für die unter Absatz 7 genannten Unterlagen können verkürzt werden, wenn die Einwilligung des/der Betroffenen vorliegt. Liegt die Einwilligung des/der Betroffenen nicht vor, können die Schutzfristen für diese Unterlagen verkürzt werden, wenn die Benutzung für ein wissenschaftliches Forschungsvorhaben oder zur Wahrnehmung berechtigter Belange unerlässlich ist, die im überwiegenden Interesse einer anderen Person oder Stelle liegen, und eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch angemessene Maßnahmen, insbesondere durch Vorlage anonymisierter Reproduktionen, ausgeschlossen werden kann. Für Personen der Zeitgeschichte und Amtsträger in Ausübung ihres Amtes können die Schutzfristen für diese Unterlagen verkürzt werden, wenn die schutzwürdigen Belange des/der Betroffenen angemessen berücksichtigt werden.

§ 6 Ausführungsbestimmungen

Die Archivordnung einschließlich der Benutzungsordnung kann durch geeignete Ausführungsbestimmungen konkretisiert werden, deren Regelungen für die betroffenen Stellen und Personenkreise verbindlich sind. Die Ausführungsbestimmungen werden vom Direktor beim Deutschen Bundestag erlassen.

§ 7 Inkrafttreten

Die Archivordnung für den Deutschen Bundestag tritt mit ihrer Unterzeichnung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages in Kraft. Sie er-

setzt die Benutzungsordnung für das Parlamentsarchiv (Archivordnung) vom 27. August 1976 und gilt auch für die bereits vorhandenen Bestände.

Berlin, den 27. Juni 2008

Der Präsident des Deutschen Bundestages

Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73

Abs.3 GOBT

Vom 16. September 1975, geändert durch Beschluss des Präsidiums vom 7. September 1987

I. Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen der Ausschüsse, die keine VS sind, darf in den der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Räumen einsehen, wer ein berechtigtes Interesse nachweist.

Dabei gelten folgende Sonderregelungen:

1. Protokolle nichtöffentlicher Ausschusssitzungen dürfen erst nach Verkündung des betreffenden Gesetzes bzw. nach Beendigung der Wahlperiode eingesehen werden.
2. Der Ausschuss muss Protokolle, die auch nach Verkündung des Gesetzes bzw. nach Beendigung der Wahlperiode – Nummer 1 der Richtlinien – nicht ohne weiteres der Öffentlichkeit zugänglich sein sollen, mit dem Vermerk "Nur zur dienstlichen Verwendung" (§ 73 Abs.2 Satz 2 GOBT) versehen. Dieser Vermerk verliert spätestens nach Ablauf der jeweils nachfolgenden Wahlperiode seine Gültigkeit, es sei denn, dass der Ausschuss gleichzeitig beschlossen hat, diese Protokolle zu einem früheren Zeitpunkt zugänglich zu machen. Soll sich der Vermerk nur auf Teile eines Protokolls beziehen, sind auch diese entsprechend zu kennzeichnen und dem Protokoll gesondert anzufügen.

3. Wenn eine nichtöffentliche Ausschusssitzung auf Tonträger aufgenommen wird, dürfen eine wörtliche Übertragung, ihre Vervielfältigung und Verteilung an Mitglieder des Ausschusses nur erfolgen, wenn dies vorher beschlossen wurde. Eine Woche nach Verteilung des Protokolls bzw. der wörtlichen Übertragung der Ausschusssitzung ist die Aufnahme zu löschen, es sei denn, dass der Ausschuss etwas anderes beschlossen hat.
4. Ob ein berechtigtes Interesse vorliegt, entscheidet der Präsident, der die Einsichtnahme mit Auflagen verbinden kann.

II. Bis zur anderweitigen Regelung der Behandlung von Protokollen der Untersuchungsausschüsse, soweit sie nicht der Geheimschutzordnung unterliegen, gilt folgendes:

1. Bis zur Beendigung des Untersuchungsauftrages bzw. bis zur Auflösung des Ausschusses dürfen Protokolle nur auf Antrag im Wege der Amtshilfe (Artikel 35 Abs. 1 GG) abgegeben werden. Protokolle öffentlicher Sitzungen kann einsehen, wer ein berechtigtes Interesse nachweist. Über Ausnahmen entscheidet der Ausschuss.
2. Vor Beendigung seines Auftrages hat der Untersuchungsausschuss über die spätere Behandlung seiner Protokolle Empfehlungen zu geben; über Abweichungen von diesen Empfehlungen entscheidet nach Auflösung des Untersuchungsausschusses der Präsident.

III. Für Ausschussdrucksachen und vergleichbare Unterlagen gelten diese Richtlinien entsprechend. Eingaben mit persönlichem Inhalt sind von der Einsichtnahme ausgeschlossen.