



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Marion Albers/Ruth Weinzierl (Hrsg.)

Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik

Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung
von Sicherheitsgesetzen



Nomos



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Marion Albers/Ruth Weinzierl (Hrsg.)

Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik

Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung
von Sicherheitsgesetzen



Nomos

Die Publikation wird mit herausgegeben vom Deutschen Institut für Menschenrechte
in Berlin. www.institut-fuer-menschenrechte.de

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-4337-0

1. Auflage 2010

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Wandel der Sicherheitspolitik – Menschenrechtsorientierte Evaluierung als Kontrollinstrument <i>Ruth Weinzierl und Marion Albers</i>	9
Rechtsstaatliche Transparenz und Menschenwürde. Rechtsethische Überlegungen zur Evaluierung von Sicherheitsgesetzen <i>Heiner Bielefeldt</i>	13
Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsrecht <i>Marion Albers</i>	25
Erfahrungen mit Evaluierungsprozessen in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der präventiv-polizeilichen Videoüberwachung <i>Dorothee Füh</i>	55
Die kumulative Wirkung von Überwachungsmaßnahmen: Eine Herausforderung an die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen <i>Gerrit Hornung</i>	65
Informationsbedürfnisse und Geheimhaltungserfordernisse – menschenrechtsorientierte Evaluierung und Kontrolle der Nachrichtendienste <i>Hansjörg Geiger</i>	87
Informationsbedürfnis und Geheimhaltungserfordernisse: Menschenrechtsorientierte Evaluierung von Sicherheitsgesetzen aus der Sicht parlamentarischer Kontrollgremien <i>Bertold Huber</i>	105
Diskriminierende Tendenzen moderner Sicherheitspolitik: Ansätze für eine Methodik der Evaluierung <i>Daniel Moeckli</i>	115
Biometrie als globale Kontrolltechnologie – Die Rolle der Technikfolgenabschätzung <i>Thomas Petermann</i>	129

Europäische Parallelentwicklungen als Gegenstand menschenrechtsorientierter Evaluierung	
<i>Ruth Weinzierl</i>	147
Human-Rights-Oriented Evaluation of Security Legislation: National Practice and European Guidance from the ECHR	
<i>Martin Kuijer</i>	169
Verzeichnis der Autoren und Autorinnen	191
Sachverzeichnis	193

Funktionen, Entwicklungsstand und Probleme von Evaluationen im Sicherheitsrecht

Marion Albers

I.	Einleitung	25
II.	Funktionen von Evaluationen im „neuen“ Sicherheitsrecht	26
1.	Sicherheitsrecht in Governance-Perspektiven	26
2.	Evaluationen als notwendiger Baustein lernenden Sicherheitsrechts	30
a)	Gewährleistung menschen- und verfassungsrechtlicher Anforderungen	30
b)	Wissensgenerierungsverfahren zugunsten der Parlamente	32
III.	Entwicklungsstand sicherheitsrechtlicher Evaluationen	33
IV.	Probleme und Ausarbeitungsbedarf bei sicherheitsrechtlichen Evaluationen	39
1.	Ziele und Gegenstände	39
2.	Kriterien	41
3.	Verfahren	44
4.	Methoden	45
5.	Träger und Organisation	46
V.	Schluss	48
VI.	Literatur	49

I. Einleitung

Evaluationen sicherheitsbehördlicher Kompetenzen entwickeln sich zu einem zentralen Baustein des neuen Sicherheitsrechts. Die darauf gerichteten Forderungen bleiben allerdings meist vage.¹ Auch die gesetzlichen Vorschriften geben nur wenig her. Rückkoppelungen an bereits etablierte Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung² oder der Technikfolgenabschätzung³ finden nicht statt. Der Regelungs- und

1 Zu den Forderungen z.B. Bizer (1998), S. 310; Trute (1999), S. 415 f.; Kastner (2001), S. 248, 257; Hoffmann-Riem (2002), S. 500; Schulze-Fielitz (2003), S. 37 f.

2 Zur Gesetzesfolgenabschätzung als interdisziplinär ausgelegte Verfahren zur Ermittlung und vergleichenden Bewertung der Folgen intendierter oder bereits in Kraft getretener Rechtsvorschriften und als „Schlüsselbegriff der Rechtsetzungswissenschaft“ Böhret (1999), S. 51; Köck (2002), S. 2; Böhret/Konzendorf (2001), S. 1 f.; Brocker (1999), S. 35 ff. Zu anderen Ländern und zur europäischen Ebene Karpen (1999), S. 413 ff.; und die ländervergleichenden Beiträge in Karpen/Hof (2003), S. 85 ff. Zur Differenzierung der prospektiven, begleitenden und retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung Böhret/Konzendorf (2001), S. 2, 5 ff.

der Ausarbeitungsbedarf werden oft unterschätzt, während die Leistungskraft von Evaluationen überschätzt wird.

Der folgende Beitrag geht zunächst den Funktionen nach, die Evaluationen in einem Sicherheitsrecht erfüllen, dessen Grundstrukturen sich zunehmend verändern und das inzwischen eher unter Rückgriff auf Governance-Perspektiven als mit dem Modell des klassischen Rechtsstaats zu begreifen ist (Punkt II.). Ein Blick auf den Entwicklungsstand sicherheitsrechtlicher Evaluationen zeigt, dass sie sich trotz ihrer wichtigen Funktionen noch im Anfangsstadium der notwendigen Ausarbeitung befinden (Punkt III.). Im letzten Punkt werden Probleme und Ausarbeitungserfordernisse bei sicherheitsrechtlichen Evaluationen im Hinblick auf Ziele und Gegenstände, Kriterien, Verfahren, Methoden und Organisation erörtert (Punkt IV.).

II. Funktionen von Evaluationen im „neuen“ Sicherheitsrecht

1. Sicherheitsrecht in Governance-Perspektiven

Das Sicherheitsrecht ist immer Kernelement des Rechtsstaates gewesen. Erstens zeichnet es den Rechtsstaat aus, dass er gerade auch im Bereich der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung machtvoll verteilenden und -begrenzenden Rechtsbindungen unterliegt, darüber hinaus fundamentale Standards nicht unterschreitet und zugleich individuelle Menschen- und Grundrechte ebenso wie Rechtsschutzmöglichkeiten anerkennt. Zweitens gehört es zu seinen zentralen Aufgaben, Schutz vor privaten Übergriffen im Verhältnis der Bürger untereinander zu gewährleisten. Zwischen dem Schutz vor staatlichen Eingriffen und dem Schutz vor privater Gewalt besteht kein eindimensionales „Spannungsverhältnis“, das in eine Balance zu bringen wäre.⁴ Ein solches Bild impliziert die unzutreffende Vorstellung, den Schutz vor der Gewalt Privater könne am besten ein rechtlich ungebundener, das Spektrum faktisch bestehender Möglichkeiten ausnutzender Staat gewährleisten. In einem angemessenen komplex gedachten und erst damit auch traditionsgerechten Rechtsstaatsmodell stellt sich der Schutz vor staatlichen Eingriffen und der Schutz vor privater Gewalt jedoch als ein Korrelatsverhältnis dar.

Die Strukturen des klassischen Sicherheitsrechts sind erkennbar von dem Modell des liberalen Rechtsstaates geprägt. Zu den Kernelementen zählen die inhaltliche und organisatorische Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr, Strafverfolgung und Verfassungsschutz, die im jeweiligen Kontext näher präzisierten Einschreitschwellen der polizeirechtlichen Gefahr und des strafprozessualen Verdachts sowie die Differenzierung der Zugriffsmöglichkeiten auf Bürger und Bürgerinnen je nach

3 Zur Technikfolgenabschätzung Grunwald (2002), und die Beiträge in: Petermann/Coenen (1999) sowie in: Petermann (1991). Außerdem am Bsp. der Biometrie Petermann (2010).

4 Bielefeldt (2008), S. 10 ff., bes. S. 14.

Rolle und Nähe zum gefahren- oder verdachtsauslösenden Ereignis.⁵ Seit gut zwei Jahrzehnten erfährt die Ausgestaltung des Sicherheitsrechts jedoch grundlegende Veränderungen. Zu den Hintergründen gehören neue gesellschaftliche Bedingungen: Kriminalität bewegt sich zunehmend in organisierten und internationalisierten Handlungs- und Kommunikationszusammenhängen, die schon wegen ihrer Komplexität, vor allem aber auch wegen der Verknüpfung legaler und illegaler Elemente schwer zu fassen sind.⁶ Hinzu kommt der internationale Terrorismus, der aufgrund seiner Charakteristika – Gewalttaten mit Anschlagsqualität, Beliebigkeit des Opferkreises, partiell religiöse Fundierung – eine globale Herausforderung bedeutet.⁷ Das „neue“ Sicherheitsrecht setzt sich aus mehreren Bausteinen zusammen: Die Aufgaben und Befugnisse der Polizeien werden inhaltlich in das Vorfeld der traditionellen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ausgedehnt; sie umfassen zusätzlich das breite, schwer eingrenzbar Spektrum der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge.⁸ Organisatorisch wird die Polizei zunehmend zentralisiert; die Bundespolizeien werden mit neuen und erweiterten Kompetenzen ausgestattet sowie reorganisiert.⁹ Parallel dazu werden die Aufgaben und Befugnisse der Nachrichtendienste inhaltlich ausgedehnt. Während ehemals die Berichtspflicht gegenüber den Regierungen im Vordergrund stand, erscheinen die Nachrichtendienste mittlerweile mehr und mehr als übergreifende Informationsdienste in einem sicherheitsbehördlichen Netzwerk.¹⁰ Polizeien und Nachrichtendienste gleichen sich in ihren Kompetenzen teilweise einander an. Zugleich wird ihre Zusammenarbeit ausgebaut und vertieft.¹¹ Ein weiterer Baustein sind neuartige, sich ganz unterschiedlich gestaltende Formen der Mitwirkung Privater bei der Realisierung von Sicherheitsaufgaben. Das Auftreten privater Sicherheitsdienste ist hier ebenso markant wie die Verpflichtung der Telekommunikations- und Telemediendienstleister im Kontext der Vorratsdatenspeicherung¹² oder die – zumindest partiell mit Eigeninteressen einhergehende – Einbeziehung der Banken in die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung¹³. Das Gesamtbild wird ergänzt durch die sich beschleunigende Europäisierung und Internationalisierung des Sicherheitsrechts.¹⁴ Das neue Bild ist das eines „operativ-integrierten Eingriffsrechts von hoher Komplexität“¹⁵, bei dem auch die parlamenta-

5 Albers (2001), S. 19 ff.; Bäuerle (2008), S. 15 f.

6 Albers (2001), S. 100 ff.

7 Dazu Wandscher (2006), S. 90 ff.; Middel (2007), S. 46 ff.

8 Albers (2001), S. 116 ff.

9 Näher Möllers/van Ooyen (2008).

10 Dazu Roggan (2006), S. 411 ff.; Zöller (2007), S. 763 ff.

11 Dazu Ziercke (2003), S. 14 ff.; Nehm (2004), S. 3292 ff.; Baumann (2005), S. 798 ff.; Roggan/Bergemann (2007), S. 876 ff.

12 Näher und differenziert Graulich (2008).

13 Ausführlicher Schily (2003); van Aaken (2004); Gille (2004); Al-Jumaili (2008); Ohler (2008). Übergreifend die Beiträge in Giraldo/Trinkunas (2007).

14 S. z.B. die Informationen unter http://ec.europa.eu/justice_home/fsj. Ansonsten dazu etwa Baldus (2001); Hecker (2001), S. 828 ff.; Aden/Busch (2006), S. 511 ff.; die Beiträge in Möllers/van Ooyen (2006); Mokros (2007) sowie Knelangen (2008).

15 Bäuerle (2008), S. 19.

rische Steuerung und Kontrolle sicherheitsbehördlichen Handelns mittels gesetzlicher Vorgaben deutlich reduziert ist.

Vor allem die Erweiterungen der Kompetenzen und der Zusammenarbeit von Polizeien und Nachrichtendiensten werden unter dem Stichwort „Neue Sicherheitsarchitektur“ äußerst kontrovers diskutiert. Meist liefert das Modell des tradiert-bewährten Rechtsstaates dabei die Diskussions- und Beurteilungsgrundlage. Die jüngeren Entwicklungen können aber besser analysiert und besser beurteilt werden, wenn man Perspektiven nutzt, wie sie bisher vor allem allgemein-verwaltungswissenschaftlich und ansonsten in einigen Spezialfeldern ausgearbeitet worden sind, nämlich Governance-Perspektiven. Deren Einsatz bedeutet nicht, dass rechtsstaatliche Ideale aufzugeben wären. Sie zeigen im Gegenteil, dass man die rechtsstaatlichen Problemlösungsmuster unter veränderten Rahmenbedingungen oder bei verändertem Blickwinkel angemessen weiterentwickeln muss oder funktionale Äquivalente braucht. Es wäre auch verfehlt, die Entwicklung des Sicherheitsrechts ausschließlich als rechtsstaatlichen Verfall wahrzunehmen.¹⁶

Governance-Perspektiven lösen die kontinentaleuropäischen Staatsvorstellungen und aktors- oder steuerungorientierte Denkansätze durch multidisziplinär angelegte Beobachtungs- und Beschreibungsmuster ab, bei denen problem- oder aufgabenbezogene institutionalisierte Handlungs- und Kommunikationsnetzwerke („institutionellen Arrangements“) im Mittelpunkt stehen.¹⁷ In diesem Rahmen ist das Recht ein Teilsystem mit Eigenrationalitäten und einer eigenen Wirklichkeitskonstruktion. Die Aufmerksamkeit der Governance-Ansätze richtet sich dann unter anderem auf die Internationalisierung und auf die Pluralisierung der Rechtsetzung und Rechtssetzung, auf die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure, auf neue Formen des Rechts und das Ineinandergreifen unterschiedlicher Regelungsmechanismen, auf netzwerkartige Zusammenhänge statt hierarchischer Organisationsmuster, auf das Zusammenspiel mehrerer Beteiligter statt einer Steuerung durch eine Instanz an der Spitze und auf die Bedeutung der Wissensgenerierung in diesem Zusammenspiel und bei der Problemlösung.¹⁸ Governance-Perspektiven werden im Polizei- und Sicherheitsrecht bisher kaum herangezogen.¹⁹ Mit Blick auf die Internationalisierung und Europäisierung des Sicherheitsrechts, die Einbeziehung Privater in die Erfüllung von Si-

16 Vgl. dazu Bäuerle (2008), S. 17, mit dem Hinweis, dass die ursprüngliche Struktur des Polizeirechts ihre Überschaubarkeit nicht nur ihrer liberalen Tradition, sondern auch rechtsstaatlichen „Leerstellen“ verdanke, wie sie etwa hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten und Informationen bestanden. Diese Erkenntnis trägt freilich nicht die unzutreffende umgekehrte Behauptung, das Polizeirecht habe sich strukturell überhaupt nicht geändert; so aber Möstl (2008), S. 240 ff.

17 Prägnant dazu Trute/Kühlers/Pilniok (2008), S. 175 ff. Übergreifend außerdem Schuppert (2008), S. 100 ff. Kritisch, aber die Grundideen des Governance-Ansatzes nicht treffend Engi (2008), bes. S. 580 ff.

18 Näher Trute/Denkhaus/Kühlers (2004), S. 452 ff.; Franzius (2006), S. 187 ff.; Mayntz (2008), S. 45 ff.; Schuppert (2007), S. 464 ff.; Schuppert (2008a), S. 19 ff.

19 Zu Governance-Perspektiven zur Beschreibung neuer Formen der Außen- und Sicherheitspolitik Daase/Engert (2008), S. 475 ff.

cherheitsaufgaben oder die veränderten Beziehungen zwischen Behörden untereinander oder gegenüber dem Parlament können sie jedoch ebenso weiterführende Einsichten liefern wie der Sicherheitsbereich umgekehrt Beispiele für spezifische Governance-Ausprägungen hergibt.

Im hier interessierenden Kontext sind die Erkenntnisse zur Bedeutung der Wissensgenerierung hilfreich. Wenn das Rechtssystem als ein gesellschaftliches Teilsystem zu begreifen ist, das normative Standards setzt und deren Verwirklichung anstrebt, dann ist es bei zunehmender Eigen- und Umweltkomplexität darauf angewiesen, seine Realitätskonstruktionen und seine eigenen Auswirkungen zu beobachten und zu überprüfen. Insofern müssen im Rechtssystem neuartige Komponenten verankert werden, die seine Beobachtungsfähigkeiten steigern und es lernfähig machen.²⁰ Auf einer übergreifenden Ebene betrifft dies sämtliche Beteiligte, und demzufolge etwa die Behörden, Gerichte oder sonst relevante Gremien ebenso wie die Legislative. Im Verhältnis zwischen den staatlichen Akteuren lässt sich dies mit Blick auf den Gesetzgeber aber auch noch einmal anders akzentuieren. Die besondere Rolle des spezifisch legitimierten Parlaments ergibt sich nicht mehr auf der Basis eines hierarchischen Modells gleichsam von selbst in Gestalt einer übergeordneten Steuerungsinstanz. Sie wird im Gegenteil durch transnationale Kontexte sowie durch die zunehmende Eigenständigkeit der Verwaltungs-, hier auch der Sicherheitsbehörden, relativiert. Die Behörden realisieren die Gesetze auf der Basis ihrer Problembeschreibungen, ihrer Norm- und Situationsinterpretationen und ihrer Handlungspraxis. Mit dieser Umsetzung prägen sie die Gesetzesrealität: „Rechtsetzung ist aus der Perspektive des Gesetzgebers damit ein Entwurf, dessen Realisierung immer auch nichtintendierte Effekte ebenso unterstellen muss wie die Veränderung des Entwurfs durch die Praxis seiner Realisierung.“²¹ Deshalb braucht das Parlament institutionalisierte Beobachtungs- und Wissensgenerierungsformen, ohne die es seine besondere Rolle, die ihm auch in neu zu definierenden Arrangements zukommt, nicht angemessen ausfüllen könnte.

Evaluationen sind die Antwort sowohl hinsichtlich der übergreifenden Ebene der im Rechtssystem notwendigen Vergewisserung über Realitätskonstruktionen als auch im Hinblick auf die Gewährleistung der Rolle des Parlaments. Gerade auch die sicherheitsrechtliche Gesetzgebung ist aufgrund der gesellschaftlichen und der sicherheitspolitischen Veränderungen mehr als früher durch Ungewissheiten gekennzeichnet: Die zugrunde gelegten Tatsachen, die Prognosen zur Realitätsentwicklung und die Wirkungen von Gesetzen im Hinblick auf Ziele, Nebeneffekte und Folgewirkungen sind für den Gesetzgeber selbst typischerweise relativ ungewiss.²² Evaluationen können „die Wirklichkeit“ im Rechtssystem nicht widerspiegeln, aber sie

20 Dass soziale Systeme „lernen“, ist weitgehend anerkannt, ohne dass die Forschung hierzu ausgereift wäre. Zum Verhältnis zwischen gesellschaftlichem Lernen und Recht sowie zum „lernenden Recht“ Ladeur (1995); Roßnagel (1997), S. 122 ff. Zur „lernenden Politik“ Malek/Hilkermeier (2003), S. 78 ff.

21 Trute/Kühlers/Pilniok (2008), S. 185.

22 Vgl. Albers (2001), S. 256 ff.

können Wirklichkeitskonstruktionen besser absichern und die Lernfähigkeit steigern. Dadurch sichern sie die Funktionen des Rechts selbst. Als Rückkoppelung der Praxiserfahrungen an den Gesetzgeber stärken sie im Übrigen dessen Rolle. Sie verbessern zum einen dessen Wissensbasis. Zum anderen machen sie die Informations- und Rechtfertigungspflichten der Sicherheitsbehörden deutlich.

2. Evaluationen als notwendiger Baustein lernenden Sicherheitsrechts

a) Gewährleistung menschen- und verfassungsrechtlicher Anforderungen

Menschen- und Grundrechte sowie weitere verfassungsrechtliche Vorgaben, insbesondere zur machtbalancierenden Kompetenzverteilung und zur staatlichen Organisation, haben im Sicherheitsrecht immer eine zentrale Rolle gespielt. Traditionell standen die grundrechtlichen Funktionen der individuellen Abwehr sicherheitsbehördlicher Eingriffe oder auch des staatlichen Schutzes vor privater Gewalt sowie die Bestimmtheit polizei- oder strafgesetzlicher Regelungen im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund gesellschaftlichen Wandels entwickelt sich die Verfassung aber ihrerseits weiter und stellt neue Anforderungen.

Die schrittweise Herauskristallisierung von Evaluierungspflichten in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zeichnet die Verfassung als Produkt und als Faktor lernenden Rechts aus. Angesichts der Konstellationen gesteigerter Ungewissheit, die das Sicherheitsrecht zunehmend kennzeichnen, wird die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung im ersten Schritt dynamisiert: Ein Gesetz kann nach gegenwärtigem Erkenntnisstand verfassungsmäßig sein, aber durch einen verbesserten oder durch neue Entwicklungen veränderten künftigen Erkenntnisstand verfassungswidrig werden.²³ Im zweiten Schritt wird der Gesetzgeber verpflichtet zu beobachten, ob die zugrunde gelegten Tatsachen und Prognosen tatsächlich zutreffend sind, und das Gesetz gegebenenfalls zu korrigieren.²⁴ Ihm obliegt somit eine Beobachtungspflicht, die mit der Nachbesserungspflicht rechtlich verbunden ist, ihr vorhergeht und sie sowie die dahinter liegende permanente Verfassungsbindung erst effektiviert.²⁵ Kommt der Gesetzgeber seinen Beobachtungs- und Nachbesserungs-

23 Ausführlicher dazu Mayer (1996), S. 101 ff. m.w.N.

24 Da die Pflichten zur Beobachtung und Nachbesserung sowie zur Befristung und Evaluation gesetzlicher Ermächtigungen eine rechtliche Reaktion auf Ungewissheiten sind, bedeuten sie nicht, dass der Gesetzgeber sich durch deren Verankerung zusätzliche Eingriffsspielräume verschaffen könnte, die ihm eigentlich nicht zustünden. Vgl. auch Weinzierl (2005), S. 98. Ebenso – zum Experimentiergesetz – Hoffmann-Riem (1993), S. 64 ff.; Schulze-Fielitz, (1994), S. 161.

25 BVerfG, Beschluss vom 08.08.1978, BVerfGE 49, 89 (130 ff.); Beschluss vom 14.01.1981, BVerfGE 56, 54 (78 ff.); Urteil vom 28.05.1993, BVerfGE 88, 203 (309 ff.); Beschluss vom 08.04.1997, BVerfGE 95, 267 (313 ff.); Beschluss vom 18.02.1998, BVerfGE 97, 271 (292 f.). Vgl. auch – jeweils zu neuen Befugnissen in den Landespolizeigesetzen – Verfassungsge-

pflichten gar nicht oder nur unzureichend nach, sind Eingriffsermächtigungen, hinsichtlich derer Realitätsannahmen oder Wirkungsprognosen in gesteigerter Weise ungewiss sind, verfassungswidrig. Denn erst die begleitenden Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten und die entsprechende gesetzliche Institutionalisierung von Evaluations- und Informationsverfahren rechtfertigen es, die jeweiligen Eingriffsbefugnisse als (nach gegenwärtigem Erkenntnisstand) verfassungsmäßig zu beurteilen. Die zu institutionalisierenden Wissensgenerierungs- und Lernprozesse sind ein notwendiges Gegenstück der gesetzgeberischen Kompetenz zur Einführung neuer Eingriffsermächtigungen trotz bestehender Ungewissheit über Sachlagen und Regelungenfolgen.

Evaluationspflichten zielen somit aus verfassungsrechtlicher Perspektive darauf, zunächst und vor allem der Gesetzgebung, aber auch anderen beteiligten Akteuren, unter anderem den Sicherheitsbehörden selbst, Wissen über grundrechtsrelevante Gesichtspunkte der Umsetzung sicherheitsgesetzlicher Ermächtigungen in der Praxis zu vermitteln. Mit Blick auf gesteigerter Ungewissheitslagen sollen sie Aufschluss darüber geben, ob bestimmte tatsächliche Gegebenheiten und Entwicklungen den Einschätzungen und Prognosen entsprechen, die der Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Gesetz zugrunde gelegt hat²⁶, und welche Wirkungen die gewählten gesetzlichen Regelungen mit ihren jeweiligen Tatbestandsmerkmalen in bestimmten Dimensionen entfalten.

In inhaltlicher Hinsicht können sich Evaluationspflichten dabei aus der Perspektive mehrerer Grundrechte, hier sowohl aus Freiheitsrechten als auch aus dem Gleichheitssatz²⁷, und aus der Perspektive sonstiger verfassungsrechtlicher Vorgaben, etwa aus dem Bestimmtheitsgebot²⁸, ergeben. Im Spektrum gesetzlicher Vorschriften betreffen sie keineswegs nur die Erhebungsbefugnisse und Ermittlungsmethoden. Sie erstrecken sich beispielsweise auf Speicher-, Nutzungs- oder Übermittlungsbefugnisse, organisatorische oder technische Schutzvorkehrungen oder die Kenntnisrechte Betroffener. So können sich Evaluationserfordernisse hinsichtlich der Beurteilung der Eignung, Erforderlichkeit oder Verhältnismäßigkeit vorgesehener Ermittlungsmethoden, hinsichtlich der Wirksamkeit des Richtervorbehalts, hinsichtlich der Funktionsfähigkeit von Kennzeichnungspflichten im Verarbeitungsablauf oder hinsichtlich des Umgangs mit den Kenntnisrechten Betroffener ergeben. Häufig wird es

richtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 14.05.1996, Vf. 44-II-94, S. 57 f., 78, abrufbar unter www.verfassungsgerichtshof.sachsen.de: „Insoweit entspricht der Experimentierpflicht eine Evaluationspflicht, die eine Nachbesserung erforderlich machen kann.“; Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 21.10.1999, LVerfG 2/98, DVBl 2000, 262 (267): „... einem experimentierenden Charakter aber entspricht eine begleitende Beobachtung.“

26 BVerfG, Urteil vom 03.04.2001, BVerfGE 103, 242 (267 ff.); Urteil vom 16.03.2004, BVerfGE 110, 141 (158).

27 BVerfG, Urteil vom 16.03.2004, BVerfGE 110, 141 (166, 169). Vgl. zum Gleichheitssatz als Anknüpfungspunkt einer Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht auch BVerfG, Urteil vom 03.04.2001, BVerfGE 103, 242 (263 ff., 267 ff.).

28 BVerfG, Urteil vom 12.04.2005, BVerfGE 112, 304 (316 f.).

auch darum gehen, ob die Auslegung und Anwendung vager Tatbestandsmerkmale in der Praxis in Einklang mit dem gesetzgeberischen Gesamtkonzept erfolgt oder ob sie sich bei Ermittlungsermächtigungen zu extensiv und bei der Kenntniskörper zu restriktiv gestaltet.²⁹

Aus den Funktionen verfassungsgeboteener Evaluationen ergeben sich zudem Anforderungen an die Gestaltung der Träger, der Verfahren und der Methoden der Evaluation. Die Gestaltung der Träger muss gewährleisten, dass die Evaluation in allen relevanten Hinsichten sach- und beurteilungskompetent, im Gesamtergebnis nicht interessengeleitet und hinreichend wissenschaftlich abgesichert erfolgt. Die Gestaltung des Verfahrens und der Methoden muss gewährleisten, dass das für die Evaluation benötigte Material auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Phasen, in denen die zu evaluierenden Maßnahmen und dann die Evaluation selbst durchgeführt werden, in wissenschaftlich und methodisch valider Weise erfasst, verarbeitet und ausgewertet wird. Im Ergebnis muss der Gesetzgeber zu einem angemessenen Zeitpunkt sachgerechte, also hinreichend umfangreiche, qualitativ richtige und sinnvoll aufbereitete Informationen über die tatsächlichen Sachverhalte und Entwicklungen sowie über die relevanten Wirkungen der zu evaluierenden Ermächtigungen erhalten.³⁰

Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten und die damit verbundenen Evaluationspflichten dienen somit als ein neuartiges Element der Wahrung der Menschen- und Grundrechte. Zugleich dienen sie der Gewährleistung der Rolle der Parlamente.

b) Wissensgenerierungsverfahren zugunsten der Parlamente

Auch unabhängig von den verfassungsrechtlichen Vorgaben zählt es zu den Funktionen von Evaluationen, Praxiserfahrungen mit gesetzlichen Bestimmungen an die Gesetzgebung rückzuvermitteln und als Wissensgenerierungsverfahren die Rolle des Parlaments zu stärken. Eine solche Institutionalisierung von Evaluationen und der entsprechenden Pflichten der Behörden steht den Parlamenten im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zu.

Die Funktion der Unterstützung der Rolle und der Leistungskraft der Parlamente wird im Zusammenhang mit anderweitigen Gesetzesfolgenabschätzungen und mit Technikfolgenabschätzungen ebenfalls herausgestellt.³¹ Hier wie dort geht es aber keineswegs um bloße Effektivitätskonzepte, wie sie sich unter den Stichworten „rationale Gesetzgebung“ und „moderne Verwaltung“ damit beschäftigen, ob, in welchem Grad und mit welchen Kosten/Nutzen-Relationen Gesetzgebung und Verwal-

29 Ausführlicher mit Rechtsprechungsnachweisen Albers (2006).

30 Ausführlicher insgesamt Albers (2008), S. 484 ff.

31 Zu den Hintergründen der Institutionalisierung von Gesetzesfolgenabschätzungen gehören Debatten um die Rolle und Leistungskraft des Parlaments und die verstärkt finale Programmierung in Gesetzen, vgl. Hellstern/Wollmann (1980), S. 549; König (1986), S. 96 f.; Steinberg (1976), S. 185, bes. 201 ff.

tung die intendierten Ziele erreichen.³² Evaluationen zielen darauf, der Gesetzgebung das für eine angemessene Erfüllung der gesetzgeberischen Kompetenzen notwendige Wissen zu vermitteln, und sind entsprechend vielschichtig. Im Sicherheitsbereich drehen sie sich insbesondere um die Folgen, die neue Ermächtigungen für die Menschen- und Grundrechte haben.

Evaluationen sicherheitsrechtlicher Kompetenzen liegen also im ureigenen Interesse der Parlamente. Dementsprechend werden sie mit einer sich verstärkenden Aufmerksamkeit als notwendiges und nützliches Instrumentarium wahrgenommen. Das wird allerdings dadurch überlagert, dass sich die Interessen auf Seiten der Regierungsfractionen anders gestalten können als auf Seiten der Oppositionsfractionen.

III. Entwicklungsstand sicherheitsrechtlicher Evaluationen

Bisher werden Evaluationen im Sicherheitsbereich recht uneinheitlich eingesetzt. Denn vielfach hängt die Frage, ob und welche sicherheitsbehördlichen Befugnisse evaluiert werden, nicht vorrangig von verfassungsrechtlichen Anforderungen und gesteigerten Ungewissheiten über Eignung sowie beeinträchtigende Folgen, sondern primär von politischen Konstellationen und Diskussionsverläufen ab. Gegenstand von Evaluationen waren oder sind etwa die Telefonüberwachung, die Schleierfahndung als großflächige, verdachtslose Überwachung, die Videoüberwachung öffentlicher Räume, die Rasterfahndung oder der verdeckte Eingriff in informationstechnische Systeme („Online-Durchsuchung“).³³ In der Regel wird eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Form der Untersuchung einer neu eingeführten Befugnis in den ersten fünf Jahren ihres Einsatzes gewählt.

Die Entwicklung sicherheitsrechtlicher Evaluationen kann man gut anhand dreier Beispiele beschreiben. Das erste Beispiel ist die Wohnraumüberwachung, die nach heftigen politischen Kontroversen im Jahre 1998 in Form von Änderungen sowohl des Grundgesetzes als auch der Strafprozessordnung eingeführt worden ist. Das zweite Beispiel ist das ebenfalls nach heftigen Auseinandersetzungen beschlossene Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus aus dem Jahre 2002, das Anfang 2007 durch das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz modifiziert worden ist.³⁴ Das dritte Beispiel ist das Ende 2008 verkündete Gesetz zur Abwehr von

32 Dazu etwa Wollmann (2002), S. 418 ff.

33 Eine der bisher umfangreichsten Evaluationen ist die vom BMJ in Auftrag gegebene Studie des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht zur Telekommunikationsüberwachung, Albrecht/Dorsch/Krüpe (2003). S. dazu auch die kritischen Anmerkungen von Bizer (2003), S. 280, bes. 290 ff.

34 Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 9. Januar 2002, BGBl I 2002, S. 361; Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz) vom 5. Januar 2007, BGBl I 2007, S. 2.

Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt.³⁵ In allen Fällen gehörte die Institutionalisierung begleitender Evaluations- und Berichtspflichten zum politischen Kompromiss.

Für die Wohnraumüberwachung sieht Art. 13 Abs. 6 GG vor, dass die Bundesregierung den Deutschen Bundestag jährlich über den Einsatz technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung unter anderem zu Zwecken der Strafverfolgung unterrichtet. § 100e StPO a.F. hat diese Berichtspflicht zunächst dahin präzisiert, dass die Bundesregierung den Bundestag auf der Grundlage von Ländermitteilungen über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der Maßnahmen sowie über die Handhabung der Benachrichtigung an die Betroffenen zu unterrichten hat. Auf dieser Grundlage hat die Bundesregierung entsprechende jährliche Unterrichtungen an den Bundestag geliefert.³⁶ Gleichzeitig mit den Grundgesetz- und Gesetzesänderungen hat der Bundestag beschlossen, dass die Bundesregierung unabhängig von der jährlichen Berichtspflicht nach knapp vier Jahren einen detaillierten Erfahrungsbericht zu den Wirkungen der Wohnungsüberwachung vorlegen soll. Dieser Bericht sollte eine Gesetzesfolgenabschätzung mit einer verfassungsrechtlichen und kriminalpolitischen Würdigung einschließen. Die Wirkungen der bis dahin durchgeführten Überwachungsmaßnahmen sollten insbesondere darauf überprüft werden, welche Erfolge sie bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität erbracht hätten und inwieweit dabei Grundrechte und Zeugnisverweigerungsrechte eingeschränkt worden sind.³⁷

Der entsprechende Erfahrungsbericht der Bundesregierung³⁸ ist sehr aufschlussreich, denn er zählt die Schwierigkeiten der Evaluation auf. Für die Länderberichte, auf denen die Unterrichtungen der Bundesregierung wesentlich beruhen, würden nach dem von der Justizministerkonferenz gebilligten bundeseinheitlichen Erhebungsraster nur knappe Informationen zu Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der Überwachungsmaßnahmen sowie über die erfolgte Benachrichtigung der Beteiligten erfragt. Auf dieser Grundlage würden aber, so die Kritik in dem Erfahrungsbericht, vorwiegend statistische Aussagen über die Wohnraumüberwachungsmaßnahmen produziert. Zum Beispiel seien Aussagen zu den zufällig von den Maßnahmen Mitbetroffenen nicht möglich, weil Betroffene nur im Rahmen der Benachrichtigungspflichten erfasst würden und zufällig Betroffene in der Regel nicht zu benachrichtigen seien. Daher ist die Aussagekraft der Berichte mehrfach vom par-

35 Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 25. Dezember 2008, BGBl I 2008, S. 3083.

36 S. die Berichte der Bundesregierung gemäß Art. 13 Abs. 6 Satz 1 GG: BTDrucks. 14/2452, BTDrucks. 14/3998, BTDrucks. 14/6778, BTDrucks. 14/9860, BTDrucks. 15/1504, BTDrucks. 15/3699, BTDrucks. 15/5971, BTDrucks. 16/3068, BTDrucks. 16/6363, BTDrucks. 16/10300.

37 Beschluss des Bundestages vom 16. Januar 1998, Plenarprotokoll 13/214; BTDrucks. 13/9662.

38 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu den Wirkungen der Wohnungsüberwachung durch Einsatz technischer Mittel (Art. 13 Abs. 3 bis 5 GG, § 100c bis f StPO), BTDrucks. 14/8155.

lamentarischen Kontrollgremium beanstandet worden. Mitte 2001 hat das Bundesjustizministerium dann die Landesjustizverwaltungen gebeten, möglichst umfassend über die Erfahrungen zu berichten, die mit den Überwachungsmaßnahmen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gemacht wurden. Als Gesichtspunkte gesondert hervorgehoben wurden dabei unter anderem die Beweismittel, die den Tatverdacht begründet haben, die Eingriffsintensität der konkreten Überwachungsmaßnahme, die Gewährleistung der beruflichen und persönlichen Zeugnisverweigerungsrechte, die Anwendung der Subsidiaritätsklauseln, die Handhabung der Benachrichtigungspflichten, die Relevanz der durch die Überwachung erzielten Ergebnisse für einen möglichen Tatnachweis, die Relevanz für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der mögliche Änderungsbedarf bei den Vorschriften. Die Evaluationskriterien wurden also enorm erweitert. Aufgelistet werden insbesondere auch Kriterien, die sich empirisch nicht so leicht erfassen lassen und für die ein standardisierter knapper Formularfragebogen nicht genügt. Der Erfahrungsbericht kommt zu dem Schluss, dass eine verlässliche Bewertung der akustischen Wohnraumüberwachung als Instrument zur Bekämpfung schwerer Kriminalität aufgrund der vorhandenen Länderberichte nicht möglich ist.

Dieser Bericht hat dazu geführt, dass die Erhebungsbögen geändert wurden und seitdem zum Beispiel die Art des überwachten Raums als Kriterium für die Eingriffsintensität miteinfassen. Die jährlichen Unterrichtungen ab 2002 sind zwar nicht wesentlich erweitert worden, aber immerhin um Verbesserungen bemüht.³⁹

§ 100e StPO ist dann mit dem neuen Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) aus dem Juni 2005 wesentlich präzisiert worden. Die neue Regelung „ersetzt die bisher in § 100e Abs. 1 Satz 1 genannten wenig differenzierenden Kriterien und soll eine aussagefähige Fassung der Berichte gewährleisten und damit eine verantwortungsvolle Wahrnehmung der gesetzgeberischen Beobachtungspflicht ermöglichen.“⁴⁰ § 100e Abs. 1 StPO sieht ein mehrfach gestuftes jährliches Berichtsverfahren von den Staatsanwaltschaften über die Länder über die Bundesregierung an den Bundestag vor. § 100e Abs. 2 StPO zählt die Angaben, die in den Berichten vorhanden sein müssen, im Einzelnen auf. Allerdings handelt es sich um ein im Wesentlichen quantifizierendes Konzept, das in einigen Punkten hinter den im Erfahrungsbericht genannten Kriterien zurückbleibt.⁴¹ Grundlegend geändert haben sich die neuen jährli-

39 Vgl. die Berichte der Bundesregierung gemäß Art. 13 Abs. 6 Satz 1 Grundgesetz für die Jahre 2002 bis 2004, BTDrucks. 15/1504; 15/3699, 15/5971, jeweils mit Hinweisen auf die Erweiterungen der Erhebungsbögen.

40 So die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) zu § 100e StPO, BTDrucks. 15/4533, S. 13.

41 Die Liste der Kriterien hat sich an der Qualifizierung der Daten orientiert, die im Rahmen des MPI-Gutachtens zur Praxis und Effizienz der akustischen Wohnraumüberwachung erhoben wurden, so die Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung) zu § 100e StPO, BTDrucks. 15/4533, S. 19.

chen Unterrichtungen nicht.⁴² Dementsprechend ist es bislang bei einer begrenzten Aussagekraft der Evaluationen und ihrer Ergebnisse geblieben.

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (TBG) erhielten die Nachrichtendienste unter anderem Ermächtigungen zur Einholung von Auskünften über Verbindungs- und Nutzungsdaten von Telekommunikations- und Tele Dienstteilnehmern⁴³ oder zu Konten und Konteninhabern sowie zu Geldbewegungen und Geldanlagen⁴⁴. Auch bei diesem Gesetz gehörte es zum politischen Kompromiss, die neuen Ermächtigungen mit Evaluationspflichten zu begleiten.

Art. 22 Abs. 2 TBG sah eine fünfjährige Befristung der wesentlichen neuen sicherheitsbehördlichen Ermächtigungen, Art. 22 Abs. 3 TBG deren Evaluation vor. Hierzu war in den jeweiligen Sicherheitsgesetzen ein inhaltlich und zeitlich gestuftes Verfahren vorgesehen. Das zuständige Ministerium bzw. der Chef des Bundeskanzleramtes waren verpflichtet, das Parlamentarische Kontrollgremium⁴⁵ im Abstand von höchstens sechs Monaten über die Realisierung der neuen Befugnisse zu unterrichten, hier insbesondere einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der durchgeführten Maßnahmen zu geben.⁴⁶ Das Parlamentarische Kontrollgremium musste dann seinerseits dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Durchführung sowie über Art, Umfang und Anordnungsgründe der Maßnahmen liefern, und zwar zum einen jährlich, zum anderen nach Ablauf von drei Jahren zusammenfassend zum Zwecke der Evaluierung.⁴⁷ In der Folgezeit hat das Parlamentarische Kontrollgremium vier jährliche Unterrichtungen und den zusammenfassenden Bericht zum Zwecke der Evaluierung vorgelegt.⁴⁸ Zusätzlich hat die Bundesregierung einen Evaluationsbericht verfasst.⁴⁹

42 Siehe die Berichte der Bundesregierung gemäß Art. 13 Abs. 6 Satz 1 Grundgesetz für die Jahre 2005 bis 2007, BTDrucks. 16/3068, 16/3068, 16/6363 und 16/10300.

43 §§ 8 Abs. 8 BVerfSchG, 10 Abs. 3 MADG, 8 Abs. 3a BNDG, jeweils i.d.F. des TBG.

44 §§ 8 Abs. 5 BVerfSchG, 2 Abs. 1a BNDG, jeweils i.d.F. des TBG.

45 Das Parlamentarische Kontrollgremium ist die aus gewählten Abgeordneten bestehende Kontrollinstanz des Parlaments gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Militärischen Abschirmdienstes und des Nachrichtendienstes, vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG). Die näheren Kontrollbefugnisse des Gremiums werden in den einzelnen Gesetzen (G 10, BVerfSchG, MADG, BNDG) geregelt.

46 §§ 8 Abs. 10 S. 1 BVerfSchG, 10 Abs. 3 S. 6 MADG i.V.m. 8 Abs. 10 S. 1 BVerfSchG, 8 Abs. 3a S. 6 BNDG i.V.m. 8 Abs. 10 S. 1 BVerfSchG, jeweils i.d.F. des TBG.

47 §§ 8 Abs. 10 S. 2 BVerfSchG, 10 Abs. 3 S. 6 MADG i.V.m. 8 Abs. 10 S. 2 BVerfSchG, 8 Abs. 3a S. 6 BNDG i.V.m. 8 Abs. 10 S. 2 BVerfSchG, jeweils i.d.F. des TBG.

48 Siehe die Unterrichtungen durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), BTDrucks. 15/981, BTDrucks. 15/3391, BTDrucks. 16/2550, BTDrucks. 16/5982, BTDrucks. 16/11560, und die Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium (PKGr), BTDrucks. 15/5506.

49 Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Art. 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel 10-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Abs. 2 des BKA-Gesetzes, Innenausschussdrucks. 15(4) 218.

Kriterien, Verfahren, Methoden und Organisation der Evaluation sind allerdings vage geblieben. Die jährlichen Unterrichtungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums sind – selbst bei Berücksichtigung der Geheimhaltungserfordernisse⁵⁰ – inhaltlich eher dürftig. Etwas mehr gibt der zusammenfassende Bericht zum Zwecke der Evaluierung her. Der zusätzliche Evaluationsbericht der Bundesregierung ist ebenfalls etwas ausführlicher gehalten. Der deutliche Schwerpunkt liegt hier allerdings darauf, die Häufigkeit des Einsatzes einer Befugnis zu beschreiben und beispielhaft darzulegen, inwiefern mit den neuen Befugnissen relevante Informationen gewonnen werden konnten. Dagegen wird die Betroffenheit von Bürgern in Grundrechten vor allem quantitativ mit der Zahl derer erfasst, auf die sich ein Auskunftersuchen richtete. Zumindest an einigen Stellen setzt sich der Evaluierungsbericht der Bundesregierung aber auch damit auseinander, wie bestimmte Tatbestandsmerkmale der Ermächtigungen in der Praxis ausgelegt und angewendet werden, z.B. was als „schwerwiegende Gefahr“ für die in den Aufgaben genannten Schutzgüter eingestuft wird und ein Auskunftersuchen über Konten und Geldbewegungen bei Banken auslöst.⁵¹ Insgesamt ist er allerdings alsbald mehrfach als unzureichend kritisiert worden.⁵² Die Bundesregierung hat jedoch erklärt, sie sehe zu einer Ergänzung keinen Anlass.⁵³

Nach Ablauf der Befristung sind die Befugnisse des TBG durch diejenigen des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes abgelöst worden. Voraussetzungen und Verfahren der Auskunftsbefugnisse sind nunmehr eingriffsintensitätsbezogen abgestuft; außerdem hat man die Auskunftsbefugnisse des Bundesnachrichtendienstes und des Militärischen Abschirmdienstes im Wesentlichen denjenigen des Bundesamtes für Verfassungsschutz angeglichen. Aus Sicht des Gesetzgebers werden damit die Erkenntnisse aus der Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes umgesetzt.⁵⁴ Die Kritik an der vorherigen Evaluation ist trotzdem nicht ganz folgenlos geblieben. Die Regelungen sind erneut auf fünf Jahre befristet worden und nach Art. 11 TBEG vor Ablauf der Befristung „unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird“, zu evaluieren. Die erneute Evaluation wird damit nunmehr zumindest wissenschaftlich begleitet.

Das Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt, das Ende 2008 in Kraft getreten ist, enthält in Art. 6 eine Eva-

50 §§ 8 Abs. 10 BVerfSchG, 10 Abs. 3 S. 6 MADG, 8 Abs. 3a S. 6 BNDG, jeweils i.d.F. des TBG, i.V.m. den Geheimhaltungspflichten nach dem PKGrG.

51 Bericht der Bundesregierung (Fußn. 49), S. 9 f., 12, 15.

52 Vgl. den Antrag mehrerer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes präziser gestalten, BTDrucks. 16/2671, sowie den Antrag mehrerer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bessere Evaluierung der Anti-Terror-Gesetze, BTDrucks. 16/2072. Außerdem Gusy (2006), S. 147 ff.

53 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., BTDrucks. 16/2285.

54 S. die Begründung des Gesetzes zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, BTDrucks 16/2921, S. 12.

luationsklausel. In den Ausgangsentwürfen war sie noch nicht vorgesehen.⁵⁵ Sie ist erst im Laufe der Abschlussberatungen des federführenden Innenausschusses aufgenommen worden. Dessen Bericht hebt zum einen das Ziel der vorgesehenen Evaluierung hervor: Überprüft werden sollten die Auswirkungen der Teile der Novellierung, zu denen bisher mangels Regelungsvorbildern oder zumindest mangels Regelungsvorbildern in Bundesgesetzen keine Erfahrungswerte vorlägen.⁵⁶ Die Evaluierungsgegenstände werden vor diesem Hintergrund begrenzt: Sie umfassen (nur) die dem Bundeskriminalamt neu zugestandenen Befugnisse zur Rasterfahndung und zum verdeckten Eingriff in informationstechnische Systeme („Online-Durchsuchung“). Darüber hinaus erstrecken sie sich auf das „Funktionieren der Zusammenarbeit von Bund und Ländern“.⁵⁷ Damit lässt sich festhalten, dass die Gegenstände der Evaluierung erstens deutlicher als bislang focussiert werden, und zwar orientiert an den Evaluationszielen. Zweitens betreffen sie nicht allein neue Eingriffsermächtigungen, sondern auch anderweitige Bestimmungen, hier zur Kompetenzverteilung und zur behördlichen Zusammenarbeit, im Hinblick auf deren Funktionieren ein besonderer Untersuchungs- und Wissensbedarf besteht. Wie Art. 11 TBEG sieht Art. 6 des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus außerdem die Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen vor, der im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt wird. Im Übrigen enthält er zu den näheren Kriterien, den Verfahren, den Methoden oder der Organisation der Evaluation jedoch keinerlei Vorgaben.

Die Beispiele zeigen, dass sich sicherheitsrechtliche Evaluationen zwar im Fluss, aber insgesamt noch im Anfangsstadium ihrer Entwicklung befinden. Mit Blick auf die gegenwärtige Praxis und die allenfalls begrenzt überzeugenden bisherigen Ergebnisse werden sie oft als „Feigenblatt“ bezeichnet.⁵⁸ Im Grundsatz haben die Parlamente jedoch gesteigerte Interessen an einer verbesserten Wissensbasis. Daher wäre es vorschnell, Evaluationen als rein symbolische Politik einzustufen.⁵⁹ Es kommt vielmehr darauf an, die zentralen Probleme, weitere Ausarbeitungserfordernisse und passende Lösungen herauszukristallisieren. Erst dann lassen sich auch Leistungsmöglichkeiten und Leistungsgrenzen richtig einschätzen.

55 S. den Gesetzentwurf der Fraktionen des CDU/CSU und SPD, BTDrucks. 16/9588, und den Gesetzentwurf der Bundesregierung, BTDrucks 16/10121.

56 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BTDrucks 16/10822, S. 8.

57 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BTDrucks 16/10822, S. 8, in Erläuterung der Evaluationsregelung.

58 Kritisch zur Evaluation des Terrorismusbekämpfungsgesetzes Roggan/Bergemann (2007), S. 879. Vgl. auch Weinzierl (2005), S. 93 f.

59 Zum Begriff der „symbolischen Politik“ grundlegend Edelmann (2005). S. außerdem Meyer (1992). Zur Übertragung auf Recht und Gesetzgebung Voß (1989); Lübke-Wolff (2000), S. 25 ff.; Newig (2003).

IV. Probleme und Ausarbeitungsbedarf bei sicherheitsrechtlichen Evaluationen

Grundlagen und Funktionen sicherheitsrechtlicher Evaluationen sind bisher nur begrenzt geklärt. Für Gegenstände, Kriterien, Verfahren, Methoden, Organisation und Träger gilt noch weitergehend, dass es an einer systematischen Thematisierung und Analyse ebenso fehlt wie an stimmigen Gesamtkonzepten.⁶⁰

Man bewegt sich allerdings nicht in einem vollständig neuen Feld. Vielmehr kann man auf Erfahrungen mit der Gesetzesfolgenabschätzung und mit der Technikfolgenabschätzung zurückgreifen, die im Rahmen allgemeiner Forschungen oder bei speziellen Projekten im Kontext von Planungs-, Leistungs- oder Experimentiergesetzen oder im Kontext neuer Techniken gesammelt worden sind.⁶¹ Daraus ergeben sich eine Reihe nützlicher Erkenntnisse, selbst wenn die einschlägigen Erfahrungen nicht einfach übertragen werden können, sondern transformiert und auf den sicherheitsrechtlichen Kontext zugeschnitten werden müssen.

1. Ziele und Gegenstände

Ziele und Gegenstände sicherheitsrechtlicher Evaluationen werden gegenwärtig meist unzureichend ausgearbeitet. Das spiegelt sich zum einen darin wider, dass Evaluierungen unsystematisch und uneinheitlich erfolgen. Diese Selektivität ist mit Blick auf den Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit oder als Ergebnis der Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Opposition, nicht zuletzt aber auch mit Unklarheiten über Funktionen und Einsatzfelder von Evaluationen erklärbar. Sie ist besonders problematisch, wenn Verfassungsgebote zu kurz kommen.

Zum anderen erstrecken sich gesetzlich verankerte Berichts- und Evaluierungspflichten meist pauschal auf sämtliche Komponenten der Durchführung neuer sicherheitsrechtlicher Regelungen. Ein solch umfassendes Ziel und ein so breit gefasster Gegenstand mögen sogar einen adäquaten Eindruck vom Umfang des Informations- und Wissensbedarfs im parlamentarischen Kontext vermitteln. Sie wirken jedoch kontraproduktiv. In Kombination mit der defizitären Ausarbeitung der Kriterien, Organisation und Verfahren der Evaluation führen sie in der Praxis zu den selektiven, im Wesentlichen auf statistische Datensammlungen hinauslaufenden Ergebnissen, die in den Evaluationsberichten nachzulesen sind. Der weit reichende Anspruch ist nämlich nicht realisierbar.

60 Vgl. auch Gusy (2006), S. 144 ff.

61 Zum heterogenen Bild der Gesetzesfolgenabschätzung Schulze-Fielitz (1988), S. 511 ff.; Höland (1994), S. 373 f.; Hellstern/Wollmann (1980), S. 554 ff. Zu Beispielen Smeddinck (2002), S. 295 ff.; Roßnagel (1999), S. 1591 ff. Zur Evaluation unter dem Stichwort „Wettbewerb der Rechtssysteme“ im internationalen oder europäischen Kontext Vogel (2004), S. 489 ff.

Wirft man einen vergleichenden Blick auf die Gesetzes- und die Technikfolgenabschätzung, war der Anspruch an die Möglichkeiten einer Folgenabschätzung in deren Anfängen ähnlich. Insbesondere in der Technikfolgenabschätzung erschien ein Vollständigkeitsanspruch zwingend: Würden Technikfolgen nur unvollständig analysiert, könnten die unbekannt bleibenden Auswirkungen gerade die Probleme verursachen, zu deren Vermeidung die Folgenabschätzung beitragen soll. Daher richteten sich die Ziele anfangs darauf, das Spektrum der zu identifizierenden, abzuschätzenden und zu bewertenden Auswirkungen einer Techniknutzung umfassend zu erfassen. Dies schloss die nicht beabsichtigten Nebenwirkungen, die kumulativen und synergetischen Effekte, die Wirkungen komplementärer Techniken oder die Rückwirkungen gesellschaftlicher Entwicklungen ein. Die Probleme, zu denen ein so umfassender Anspruch führt, wurden schnell deutlich: Die Praxis der Technikfolgenabschätzung hatte mit enormen Theorie- und Methodenproblemen zu kämpfen. Die Idee, dass empirische Untersuchungen die Realität widerspiegeln, ist ebenso verfehlt wie die Vorstellung, dass man sämtliche Folgen, Nebenfolgen oder Folgefolgen einer neuen Technik aufzeigen und analysieren könnte; Folgenbetrachtungen sind stets mit Selektionen und Abbrüchen verbunden.⁶² Mittlerweile ist sowohl in der Technikfolgenabschätzung als auch in der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung klar, dass die Untersuchungsgegenstände, Parameter, Folgendimensionen und Handlungsoptionen über Relevanz- und Auswahlentscheidungen ein- und abgegrenzt werden müssen.⁶³ Der Vollständigkeitsanspruch ist abgelöst worden durch Anforderungen an die Legitimität, an die Problemlösungskapazität, an die Ergebnisoffenheit, an die Transparenz und an die transsubjektive Nachvollziehbarkeit dieser Entscheidungen.⁶⁴

In Abgrenzung zum Pauschalverweis auf den gesamten Komplex neu eingeführter Ermächtigungen sollten sich sicherheitsrechtliche Evaluationen daher nicht auf eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung richten. Sie müssen sich auf verfassungsrechtlich relevante und weiter ausgewählte Punkte konzentrieren, bei denen die Wissensbasis hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen oder der Wirkungen einer Regelung wegen gesteigerter Ungewissheiten verbessert werden muss. Der Gesetzgeber hat hier Beurteilungsspielräume, da er entscheiden muss, was er näher wissen will.⁶⁵ Ein Beispiel für einen differenzierten Zugriff hinsichtlich der Evaluationsgegenstände bietet nunmehr Art. 6 des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des interna-

62 Grunwald (2002), S. 72; Gethmann/Grunwald (1996), S. 20; Paschen (1999), S. 82.

63 Hellstern/Wollmann (1980), S. 552 f.; Grunwald (2002), S. 72, 165 ff.; Grunwald (2002a), S. 24 ff.

64 Zur Konzeption der Technikfolgenabschätzung als ein „strategisches Rahmenkonzept“ mit dem Anspruch, bestimmte Qualitätsanforderungen sicherzustellen Paschen/Petermann (1991); Gethmann/Grunwald (1996), S. 14 f.

65 Das geht in der Rechtsprechung des BVerfG zu Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten etwas unter, weil das BVerfG dazu seinerseits noch kein systematisches Konzept hat. Auch scheint es die Forderung nach Evaluationen gelegentlich zu nutzen, um inhaltlichen Entscheidungen auszuweichen und den Ball an die Gesetzgebung zurückzuspielen.

tionalen Terrorismus.⁶⁶ Mit der Auswahl der Evaluationsgegenstände wird der weitere Ausarbeitungsbedarf deutlich: Man muss die Evaluationskriterien präzisieren, sich mit den methodischen Möglichkeiten auseinandersetzen sowie das Verfahren, Träger und Organisation gestalten.

2. Kriterien

Während mit den Evaluationsgegenständen der zu evaluierende Bereich abgesteckt wird, beschreiben die Evaluierungskriterien die Aspekte, im Hinblick auf die evaluiert wird. Die gegenwärtigen Regelungen geben hinsichtlich der Kriterien bestenfalls vor, dass über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der durchgeführten Maßnahmen und über die Benachrichtigung Betroffener zu berichten ist.⁶⁷ Bei derart vage gefassten und rein quantitativ angelegten Gesichtspunkten fühlt man sich an die Anfänge der Gesetzesfolgenabschätzung erinnert. Das Ergebnis ist vorhersehbar: Statt einer gehaltvollen Evaluation entsteht lediglich statistisches Datenmaterial.

Demgegenüber müssen die Evaluierungskriterien auf verschiedenen Konkretions-ebenen in Rückkoppelung zu den Problemen ausgearbeitet werden, die sich im Anwendungsbereich der zu evaluierenden Normen stellen. Dies erfordert erhebliche interdisziplinäre Qualifikationen. Man ist auf eine gründliche rechtswissenschaftliche Normbereichsanalyse ebenso angewiesen wie auf die empirische Kompetenz, die Aufschluss darüber gibt, welche Aspekte sich mit welchen Methoden sachgerecht empirisch erforschen lassen. Juristen betrachten dies gern in Form einer Hierarchie: Auf einer vorgeschalteten Stufe werden mit Blick auf die Normen die jeweils aufgeworfenen Fragen präzisiert, und auf einer nachgeschalteten Stufe sorgt die Empirie für validierte Antworten. Es handelt sich aus verschiedenen Gründen jedoch eher um ein wechselseitiges und verflechtes als um ein hierarchisches Verhältnis. Das gilt unter anderem deshalb, weil Evaluationen die Umsetzungspraxis aufzeigen, die den Normbereich mitprägt, weil empirische Ergebnisse zu neuen normativen Fragen führen können oder weil man bei den zu evaluierenden normativen Fragen die empirischen Möglichkeiten mitbedenken muss.

Anhand häufiger diskutierter Aspekte lässt sich einerseits aufzeigen, welche Kriterien relevant sein können, und andererseits verdeutlichen, wie anforderungsreich Evaluationen nach Maßgabe dieser Kriterien sind. Besonders oft wird in Frage gestellt, ob neue sicherheitsbehördliche Instrumente mit dem Übermaßverbot vereinbar sind. Unter dem Aspekt der Geeignetheit einer sicherheitsbehördlichen Befugnis lässt sich evaluieren, ob und inwieweit ihr Einsatz in der Praxis überhaupt zu ermittlungsrelevanten Ergebnissen führt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur Er-

66 Dazu oben Punkt III.

67 S. als Beispiel § 23c Abs. 8 ZFG, bei dem diese Konkretisierung der Anforderungen an die Berichtspflicht erst auf Vorschlag des Rechtsausschusses erfolgte, vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Rechtsausschusses, BTDrucks. 15/4416, S. 11, 22.

gebnisse, die in Strafverfahren oder sonstige Maßnahmen münden, sondern auch Ergebnisse, die zur Einstellung der Ermittlungen in der Sache oder gegen die überwachte Person führen, als Informationen für die Sicherheitsbehörden relevant sind. Die empirische Konkretisierung der „Ermittlungsrelevanz“ ist nicht einfach und beeinflusst die Evaluationsergebnisse. Unter dem Aspekt der Geeignetheit können sich auch konkrete Fragen stellen, z.B. ob sich eine neue technische Überwachungsmöglichkeit als ungeeignet erweist, weil die „Zielpersonen“ ihre Kommunikationen selbst mit neuen (Stör-, Verschlüsselungs- oder Anonymisierungs)Techniken zu schützen verstehen.⁶⁸ Die Eignung der Videoüberwachung eines öffentlichen Platzes zur Verringerung des Kriminalitätsaufkommens lässt sich nicht beurteilen, wenn nicht auch die nahe liegenden Effekte der bloßen Verdrängung der Kriminalität auf andere Plätze mituntersucht werden.⁶⁹ Bereits die Untersuchung der Eignung kann somit aufwändig und anspruchsvoll sein.

Die Erforderlichkeit einer neuen sicherheitsbehördlichen Befugnis wird häufig mit dem Argument bezweifelt, es gebe schon genügend Eingriffskompetenzen, die erst einmal auszuschöpfen seien. Eine Evaluation anhand des Erforderlichkeitskriteriums verlangt somit den Blick auf Alternativen. Danach wäre zu prüfen, wie sich Alternativen entwickeln und ob sie sich von einem bestimmten Zeitpunkt an als vorzugswürdig erweisen; in rechtlicher Hinsicht wären die jeweils beeinträchtigenden Wirkungen (unter Umständen: hypothetisch) zu erfassen und zu vergleichen. Gegebenfalls ist eine komplementäre Befugnis mitzuuntersuchen.⁷⁰ Wie schwierig dies ist, ist bereits im Kontext der Technikfolgenabschätzung deutlich geworden, von der des öfteren die Analyse alternativer Szenarien erwartet wird.

Die Verhältnismäßigkeit eines sicherheitsbehördlichen Instruments ist in den öffentlichen Diskussionen ebenfalls ein zentraler Punkt. Sie wird mit Hilfe einer Abwägung des Nutzens, der für die zu schützenden öffentlichen und privaten Interessen erreicht wird, mit den Beeinträchtigungen auf Seiten betroffener Grundrechtsträger beurteilt. Das ist breit und vage gefasst, und deswegen wird bereits aus Perspektive der juristischen Methodik kritisiert, dass bei der Abwägung erstens wenig geklärt ist, welche Folgen aus der Vielzahl der von einer Ermächtigung und ihrer Umsetzung ausgelösten Wirkungen eigentlich rechtlich relevant und zu berücksichtigen sind, und dass es zweitens regelmäßig an empirischen Belegen darüber fehlt, welche Folgen mit welcher Intensität tatsächlich eintreten. Das Bundesverfassungsgericht hält es auf Seiten der betroffenen Grundrechtsträger für maßgeblich, wie viele Personen

68 Dieser Aspekt ist in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur strategischen Telekommunikationsüberwachung durch den Bundesnachrichtendienst thematisiert worden, BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, BVerfGE 100, 313 (374 f.). Das BVerfG hat den Kontrollgremien auferlegt, mit Blick auf die Verschlüsselungsmöglichkeiten auf die Eignung der Maßnahmen zu achten. Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07 u. 595/07, www.bverfg.de, Rn. 222.

69 Ausf. zur Evaluation der Videoüberwachung öffentlicher Plätze Boers (2004); Füth (2010).

70 Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit hat das BVerfG beispielsweise die Stichprobenerhebung als ein im Vergleich zur Totalerhebung weniger beeinträchtigendes Mittel thematisiert, BVerfG, Urteil vom 15.12.1983, BVerfGE 65, 1 (55 ff.).

in welcher Rolle welchen wie intensiven Rechtsbeeinträchtigungen ausgesetzt sind. Es berücksichtigt hier neben unmittelbaren Nachteilen für die geschützten Rechtsgüter auch übergreifende Aspekte wie die Anpassung grundrechtlich geschützter Verhaltensweisen oder Kommunikationen („chilling effect“).⁷¹ Selbst wenn man die rechtsrelevanten Folgen in juristisch begründeter Weise eingrenzt, ist die transsubjektiv nachvollziehbare Ermittlung der positiven und negativen Folgen einer neuen sicherheitsrechtlichen Ermächtigung und ihrer Anwendung empirisch allerdings mehr oder weniger kompliziert. Unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit kann die Streubreite einer Ermittlungsmethode bedeutsam sein, also die Frage, wie viele (von vornherein) unbeteiligte Dritter wie häufig vom Einsatz einer Methode betroffen sind. Dies lässt sich noch recht gut ermitteln. Weiter kann zu untersuchen sein, in welcher Breite und Vielfalt bestimmte sicherheitsbehördliche Befugnisse Informationen über eine Person vermitteln, wie tiefgreifend sie die Privatsphäre betreffen, indem etwa persönlichkeitsnahe und typischerweise nicht nach außen getragene Informationsgehalte über Personen bekannt werden, und ob die Gefahr von Persönlichkeitsprofilen entsteht. Die Untersuchung solcher Fragen ist empirisch bereits diffiziler. Mehr noch gilt dies für übergreifende Verhaltens- oder Kommunikationsanpassungen und Einschüchterungseffekte, die einer freien Gesellschaft abträglich sind. Die Beurteilung wird weiter erschwert durch das aus der Gesetzes- und aus der Technikfolgenabschätzung bekannte Problem, dass häufig kaum feststellbar ist, in welchem Maße empirisch nachgewiesene soziale Veränderungen auf die untersuchte rechtliche Regelung oder auf andere Ursachen zurückzuführen sind.⁷² Vor allem mittel- oder langfristige Auswirkungen, Nebenwirkungen oder Folgewirkungen lassen sich schwer ab- und einschätzen.⁷³ Das gilt umso mehr, als sich der jeweilige soziale Kontext seinerseits weiter- oder im Falle eines realisierten Gesetzes mitentwickelt.⁷⁴

Das Übermaßverbot ist nicht der einzige Maßstab, aus dem Kriterien für notwendige Evaluationen zu entwickeln sind. Immer wichtiger wird etwa die Frage, ob organisations-, verfahrens- und technikbezogene Schutzvorkehrungen die ihnen zugewiesenen Funktionen angemessen erfüllen. Das betrifft zum Beispiel den Richtervorbehalt, dem Objektivierungs-, Kontroll- und Schutzfunktionen zugeschrieben werden. Hierzu ist bereits des Öfteren festgestellt worden, dass die Praxis dies unter den gegebenen Bedingungen nicht einlösen kann und nicht einlöst.⁷⁵ Andere Beispiele wären die organisatorische und technische Realisierbarkeit der rechtlich zentralen Zweckbindung und der Kennzeichnungspflicht, die technische Abschottbarkeit von Datenbeständen, die in einer einheitlichen Datenbank getrennt zu führen sind,

71 Z. B. BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, BVerfGE 100, 313 (359, 381).

72 Maiwald (1993), S. 132.

73 Vgl. Köck (2002), S. 10; König (1986), S. 106. Für die Technikfolgenabschätzung näher Grunwald (1994), S. 62 ff.

74 Höland (1989), S. 210 ff. Für die Technikfolgenabschätzung vgl. Petermann (1999), S. 154 ff.

75 Dazu, jeweils mit Hinweisen auf Defizite, Albrecht/Dorsch/Krüpe (2003), S. 261 ff.; Bacles/Gusy (2003).

oder die Verwirklichung differenzierter Zugriffsberechtigungen. Soweit die Eingriffsbreite oder -intensität von Ermittlungsmethoden durch gesetzliche Maßgaben für nachfolgende Verarbeitungsschritte abgeschwächt werden sollen, könnten sich Evaluationen darauf richten, ob diese Regelungen so wirken, wie es der Gesetzgeber bei der Gestaltung seines gesamten Schutzkonzepts zugrunde gelegt hat. Dies betrifft zum Beispiel die Handhabung von Verwertungsverboten oder von Prüf- und Löschungspflichten. Bei Benachrichtigungspflichten kann sich die Frage stellen, ob die tatbestandskonstituierenden und -begrenzenden Merkmale der gesetzlichen Regelung grundrechtsgerecht ausgelegt werden, also ob etwa alle zu benachrichtigenden Personen tatsächlich benachrichtigt werden oder ob die sachlichen, zeitlichen oder personellen Einschränkungsgründe zu extensiv interpretiert werden.⁷⁶ Ebenso wie die aus dem Übermaßverbot herzuleitenden Kriterien verweisen auch die hinsichtlich der weiteren Punkte bedeutsamen Evaluierungskriterien darauf, wie komplex Evaluationen sind.

Deswegen sind die zu klärenden Punkte mit der Konkretisierung der Evaluierungskriterien nicht erschöpft. Evaluationen erfordern ein geordnetes Verfahren. Darüber hinaus sind – gegebenenfalls: in diesem Verfahren – die einzusetzenden Methoden zu spezifizieren. Außerdem muss man sich mit den Trägern und der Organisation auseinandersetzen.

3. Verfahren

Das Evaluationsverfahren spielt eine zentrale Rolle für die Qualität der Evaluationsergebnisse. Der Ausarbeitungsbedarf hinsichtlich der Verfahrensphasen und ihrer Koordination wird bislang jedoch nur begrenzt thematisiert. Dabei wird die für eine sachgerechte Evaluation zwingende Koordination gerade im Sicherheitsbereich durch die föderalismusbedingte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erschwert.

Mit Blick auf die Evaluationsziele muss das Verfahren sicherstellen, dass die Adressaten, vor allem der Gesetzgeber, zu angemessenen Zeitpunkten sachgerechte, also hinreichend umfangreiche, qualitativ richtige und sinnvoll aufbereitete Informationen über die tatsächlichen Sachverhalte und Entwicklungen sowie über die relevanten Wirkungen des Gesetzes erhalten. Es braucht nicht linear zu verlaufen. Es können auch zwischenzeitliche Rückkoppelungen an die Gesetzgebung oder an die Behörden und Ministerien eingebaut werden, die dann gegebenenfalls Modifikationen, etwa des weiteren Verfahrens oder der Methoden, ermöglichen.

76 Albrecht/Dorsch/Krüpe (2003), S. 276 ff., stellen in ihrer Untersuchung fest, dass die Frage, ob eine Benachrichtigung erfolgt ist oder nicht, oft nicht einmal in den Akten vermerkt ist. In personeller Hinsicht wird die Benachrichtigungspflicht in der Praxis restriktiv, teilweise ersichtlich rechtswidrig gehandhabt, während die Einschränkungsgründe extensiv interpretiert werden.

Zu den – wechselbezüglichen – Verfahrensschritten gehören die Konzeptionierung, die Durchführung der Daten- und Materialsammlung, die Auswertung und Aufbereitung sowie die Vermittlung.⁷⁷ Die Verfahrensstufen sind untereinander abzustimmen. Die Evaluierungsgegenstände und -kriterien bestimmen, welche Daten und welches Material benötigt werden. Die Materialsammlung kann sehr aufwändig sein, etwa wenn und weil das notwendige Material nicht allein den Einsatz der neuen Befugnis betreffen darf, sondern auch die ohne Einsatz der Befugnis oder die im Falle von Regelungsalternativen bestehende Lage erfassen muss. Konzeptionierung und Durchführung sind so zu gestalten, dass das für die Auswertung benötigte Material auf den verschiedenen Ebenen und in den verschiedenen Phasen in einer Weise erfasst und verarbeitet wird, die dem verantwortlichen Träger eine umfassende, valide und ergebnisoffene Evaluation ermöglicht.⁷⁸ In den Abschlussphasen müssen die Ergebnisse systematisch ausgewertet und aufbereitet werden. Zur Seriosität gehört eine Dokumentation des Vorgehens.

Die notwendigen Evaluationsverfahren sind somit vielschichtig und komplex. Sie sind nicht ohne weiteres vorhanden und ergeben sich auch nicht von selbst. Vielmehr müssen sie ihrerseits geregelt und organisiert werden.

4. Methoden

Einer der wichtigsten Punkte bei der Konzeptionierung der Evaluation sind die Methoden. Auch dazu fehlt es im Sicherheitsrecht noch an zureichenden Konzepten. Die Konzeption der Methodik wird bei vielen der bisher durchgeführten Evaluationen nicht einmal erkennbar. Das hängt damit zusammen, dass die Evaluationsgegenstände und -kriterien nicht deutlich genug sind, dass als Evaluationsträger bislang oft das entsprechende Fachreferat im Ministerium fungiert, das eine methodisch abgesicherte Evaluation gar nicht leisten kann, und dass jedenfalls zunächst nicht einmal eine wissenschaftliche Begleitung vorgesehen war.

Dabei ist die Relevanz der Methoden allgemein bekannt. Deren Wahl ist wegen der Methodenvielfalt und des Einflusses der gewählten Methoden auf die Erkenntnisse immer eine ergebnisbeeinflussende Selektion. Je nachdem, wie Modelle aufgebaut und wie welche Daten erhoben werden, verändern sich die Ergebnisse der Evaluation. Gerade deswegen müssen Methodenwahl und -einsatz strengen Anforderungen etwa hinsichtlich der Selektivität, der Eignung und der Transparenz von Leistungskraft und -grenzen unterliegen.

Die Gesetzes- und die Technikfolgenabschätzung könnten dazu zumindest einige Anknüpfungspunkte liefern. Hier hat man ein recht breites Spektrum von Methoden und Methodenkombinationen ausgearbeitet. Es umfasst zum Beispiel Modellsimulationen, Szenario-Techniken, Befragungen, Fallstudien oder Akten- und Dokumen-

77 Ausf. zu den Phasen und Vorgehensweisen Böhret/Konzendorf (2001), S. 5 ff.

78 Vgl. dazu auch Gusy (2006), S. 145.

tenanalysen.⁷⁹ Die Methodenwahl hängt unter anderem davon ab, ob es um eine prospektive oder um eine retrospektive Folgenabschätzung geht, wie Evaluationsgegenstände und -kriterien formuliert sind und wie geeignet eine Methode mit Blick auf die präzisierten Fragestellungen erscheint. Insgesamt muss sie die Anforderungen erfüllen, an denen auch die Folgenforschung als solche zu messen ist: Inter- und Transsubjektivität, Transparenz, dies insbesondere auch hinsichtlich der Bedingungen und Grenzen der Leistungskraft einer gewählten Methode, Neutralität und Problemlösungskapazität.⁸⁰

5. Träger und Organisation

Verglichen mit den Evaluationskriterien, -verfahren und -methoden ist im Sicherheitsbereich immer aufmerksam beobachtet worden, wer die Evaluation als Träger steuert und verantwortet und wie sie organisiert wird. Dieser Frage kommt in der Tat eine große Bedeutung zu, dies umso mehr, als der Träger im Verfahren Kriterien und Methoden in mehr oder weniger weit reichendem Umfang erst noch spezifiziert und beide Einfluss auf das Evaluationsergebnis haben.

Aus dem Spektrum der denkbaren Evaluationsträger – Behörden oder Ministerien, parlamentarische Gremien, wissenschaftliche Institute, gesondert institutionalisierte Gremien, bei denen gegebenenfalls Nichtregierungsorganisationen oder Datenschutzbeauftragten als Vertretung der Bürgerinteressen einbezogen werden könnten⁸¹ – werden in der bisherigen Praxis meist die (Innen)Ministerien als Verwaltungsspitze betraut. Freilich liegt nahe, dass „die Ministerialbürokratie eher in ihrer eigenen Wirkungsoptik befangen sein und solche Wirkungen verfolgen (dürfte), die sie durch die gesetzliche Regelung intendieren wollte; ein sektoral spezialisiertes Fachreferat wird Nebenwirkungen schon außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs eher vernachlässigen“.⁸² Die Kritik an der bisherigen Evaluationspraxis gilt deswegen gerade auch der Gestaltung der Trägerschaft.

Hervorzuheben sind dazu im Wesentlichen zwei Aspekte: Bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen muss die Gestaltung der Träger eine in allen relevanten Hinsichten sach- und beurteilungskompetente, nicht interessengeleitete und hinreichend wissenschaftlich abgesicherte Evaluation gewährleisten. Darüber hinaus ist der Sicherheitsbereich durch eine besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit gekennzeichnet.⁸³

79 Vgl. die Beiträge in Bröchler/Simonis/Sundermann (1999), S. 539 ff.; Grunwald (2002), S. 205 ff.

80 Grunwald (2002a), S. 19 ff.

81 Zu den Möglichkeiten der Institutionalisierung und den jeweiligen Vor- und Nachteilen im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung Hellstern/Wollmann (1980), S. 559 ff.; Böhret (1999), S. 57 ff.; Hartmann (2003), S. 74 ff.

82 Schulze-Fielitz (1994), S. 165; siehe auch Weinzierl (2005), S. 97 f.

83 Dazu auch Geiger (2010); Huber (2010).

Mit Blick auf den ersten Aspekt scheidet eine rein interne Evaluation, die in der Sicherheitsbehörde, deren Befugnisse zu evaluieren sind, selbst durchgeführt wird, von vornherein aus. Die beschriebenen Anforderungen werden aber auch durch die Hochzoning hin zum Ministerium nicht hinreichend sichergestellt. In Betracht käme eine Evaluation durch ein parlamentarisches oder gesondert institutionalisiertes Gremium. Dieses benötigte allerdings eine umfangreiche personelle und sachliche Ausstattung sowie wissenschaftliche Begleitung.⁸⁴ Umgekehrt wären wissenschaftliche Institute auf die Zusammenarbeit mit Behörden, Parlament und sonst relevanten Organisationen angewiesen. Die gelegentlich diskutierte Einbeziehung von Bürgerrechts- oder Interessenorganisationen in sicherheitsrechtliche Evaluationen ist unter dem Aspekt einer sachkompetenten Gestaltung des Trägers alles andere als fernliegend. In der Gesetzes- und Technikfolgenabschätzung spielt die Öffentlichkeit, die zunächst nur als passiver Adressat von Informationen über die vermeintlich wissenschaftlich-objektiv festgestellten Ergebnisse von Folgenabschätzungen eingeordnet wurde⁸⁵, mittlerweile eine große Rolle: Die Beteiligung der Bürger oder betroffener gesellschaftlicher Akteure dient nämlich dazu, Sehweisen, Interessen und Betroffenheiten zu identifizieren und tragfähige Bewertungen überhaupt erst zu ermöglichen.⁸⁶ Das ist auch im Sicherheitsbereich relevant, denn es geht schließlich insbesondere um die Identifikation und Beurteilung von Interessen, Betroffenheiten, nützlichen und beeinträchtigenden Folgen für die Bürger und die Zivilgesellschaft.

Allerdings schränkt der zweite Aspekt, die besondere Geheimhaltungsbedürftigkeit, die Möglichkeiten der Gestaltung des Trägers wiederum ein. Geheimhaltungserfordernisse umfassen sowohl Angelegenheiten im Kontext öffentlicher Sicherheitsinteressen als auch Angelegenheiten der von einer Überwachung betroffenen Personen. Sie stellen sich jedoch graduell unterschiedlich und etwa bei der Evaluation der Schleierfahndung anders dar als bei der Evaluation der Befugnisse zur Wohnraumüberwachung oder nachrichtendienstlicher Kompetenzen⁸⁷. Zudem kann der Gesetzgeber das Evaluationsverfahren entsprechend den Geheimhaltungserfordernissen differenziert gestalten und/oder sanktionierte Geheimhaltungspflichten verankern. Vor diesem Hintergrund schließen Geheimhaltungserfordernisse verwaltungsexterne Evaluationsträger oder -beteiligte nicht aus. Das gilt insbesondere für gesondert institutionalisierte parlamentarische Gremien. Auch ist eine wissenschaftliche Unterstützung hinsichtlich der Kriterien oder der Methoden der Evaluation denkbar, wie sie Art. 11 TBEG und Art. 6 des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren

84 Weinzierl (2005), S. 98.

85 Ausf. Bechmann (1991), S. 63 ff.

86 Dazu hinsichtlich der Technikfolgenabschätzung Grunwald (2002), S. 127 ff.; Petermann (1999a), S. 34 ff.; s. auch Saretzki (1999), S. 641 ff., und zu den Auswirkungen auf die Methodenwahl Steinmüller (1999), S. 665. Vgl. auch hinsichtlich der Gesetzesfolgenabschätzung Daumann (2003), S. 226 ff.; Bora (2003), S. 250 f.

87 Dass auch nachrichtendienstliche Überwachungsmaßnahmen nicht „ihrer Natur nach“ vollständig geheimhaltungsbedürftig sind, zeigt sich etwa daran, dass der BND im Verfahren zur strategischen Telekommunikationsüberwachung nähere Angaben dazu vorgelegt hat, BVerfG, Urteil vom 14.07.1999, BVerfGE 100, 313 (336 ff.).

des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vorsehen, denn streng geheimhaltungsbedürftige Angaben aus den Überwachungsmaßnahmen brauchen den Wissenschaftlern dafür nicht zu übermittelt werden. Ebenso denkbar ist eine partielle Beteiligung von Datenschutzbeauftragten oder Nichtregierungsorganisationen als Vertretung der Bürgerinteressen im Rahmen der Konzeptionierung der Evaluation, etwa soweit es darum geht, welche möglicherweise beeinträchtigenden Folgen neue sicherheitsbehördliche Ermächtigungen für die Bürger nach sich ziehen und wie solche Folgen erfasst werden könnten. Ein Problem wirft dann eher die Frage auf, welche Personen oder Organisationen die Bürgerinteressen in legitimer Weise vertreten können.

Sobald man das Evaluationsverfahren als einen gestuften, vielschichtigen Prozess begreift, lassen sich Träger und Organisation somit differenziert ausformen. Im Ergebnis drängt sich eine Kombination eines verantwortlichen Trägers und weiterer Beteiligter auf. Sie kann mit Rücksicht auf den unterschiedlichen Grad des Geheimhaltungsbedarfs oder auf föderalistische Strukturen bereichsspezifisch gestaltet werden. Im Übrigen müssen die Nachteile der wegen der Geheimhaltungserfordernisse notwendig partiell unzugänglichen Evaluation durch die Veröffentlichung und möglichst weitgehende Transparenz der Evaluierungsberichte kompensiert werden, damit die Öffentlichkeit die Legitimität von Überwachungsmaßnahmen nachvollziehen kann.

V. Schluss

Das moderne Sicherheitsrecht lässt sich mittlerweile eher mit Hilfe von Governance-Perspektiven als unter Rückgriff auf das klassische Rechtsstaatsmodell beschreiben. Gerade auch vor diesem Hintergrund erweisen sich Evaluationen als ein zentraler Baustein. Gesellschaftliche und sicherheitspolitische Veränderungen erzeugen gesteigerte Ungewissheiten und damit zugleich einen Bedarf an institutionalisierten Beobachtungs- und Wissensgenerierungsformen. Evaluationen können zur Absicherung der im Rechtssystem geschaffenen Wirklichkeitskonstruktionen und zur Steigerung der Lernfähigkeit des Rechts beitragen. Sie stärken die durch die zunehmende Eigenständigkeit der Sicherheitsbehörden relativierte Rolle des Parlaments. Nicht zuletzt dienen sie dem Schutz der Grundrechte der Bürger und Bürgerinnen.

Die Ausgestaltung sicherheitsrechtlicher Evaluationen befindet sich im Fluss, jedoch bislang erst im Anfangsstadium. Bei der Fortentwicklung ist ein vergleichender Blick auf Erfahrungen und Erkenntnisse aus anderweitigen Gesetzesfolgenabschätzungen und aus der Technikfolgenabschätzung nützlich, selbst wenn diese nicht uneingeschränkt übertragen werden können. Er verdeutlicht die Leistungskraft und -grenzen von Evaluationen ebenso wie deren Regelungs- und Ausgestaltungsbedarf. Im Ergebnis müssen tragfähige Evaluierungskonzepte im Sicherheitsrecht hinsichtlich der Gegenstände, Kriterien, Verfahren und Methoden, Träger und Organisation der Evaluationen noch näher ausgearbeitet werden.

VI. Literatur

- Van Aaken (2004), Verschärfte Kontrolle transnationaler Finanzmärkte. Zwischen Sicherheitsbedürfnis und Freiheitsbeschränkung, in: Bungenberg/Meessen (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten des 11. September 2001, Stuttgart u.a., S. 133 ff.
- Aden/Busch (2006), Europäisierung des Rechts der Inneren Sicherheit, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl., Berlin, S. 511 ff.
- Albers (2001), Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, Berlin
- Albers (2006), Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechte – Innere Sicherheit – Rechtsstaat, Berlin, S. 21 ff.
- Albers (2008), Evaluation sicherheitsbehördlicher Kompetenzen: Schritte von der symbolischen Politik zum lernenden Recht, VerwArch Bd. 99, 481 ff.
- Albrecht/Dorsch/Krüpe (2003), Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, Freiburg i. Br.
- Al-Jumaili (2008), Stationen im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung – New York – Brüssel – Berlin, NJOZ (Neue Juristische Online-Zeitschrift) 2008, 188 ff.
- Backes/Gusy (2003), Wer kontrolliert die Telefonüberwachung?, Frankfurt a. M.
- Bäuerle (2008), Polizeirecht in Deutschland, APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 2008, 15 ff.
- Baldus (2001), Transnationales Polizeirecht, Baden-Baden
- Baumann (2005), Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot?, DVBl 2005, 798 ff.
- Bechmann (1992), Folgen, Adressaten, Institutionalisierungs- und Rationalitätsmuster: Einige Dilemmata der Technikfolgen-Abschätzung, in: Petermann (Hrsg.), Technikfolgen-Abschätzung als Technikforschung und Politikberatung, Frankfurt a.M./New York, S. 43 ff.
- Bielefeldt (2008), Gefahrenabwehr im demokratischen Rechtsstaat. Zur Debatte um ein „Feindrecht“, Berlin
- Bizer (1998), Erfolgskontrolle polizeilicher Arbeit, DuD 1998, 310 ff.
- Bizer (2003), Die Evaluierung der Telekommunikations-Überwachung. Kritische Anmerkungen zur MPI-Studie, KrimJ Bd. 35, 280 ff.
- Boers (2004), Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld, Münster
- Böhret (1999), Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?, in: Planung - Recht - Rechtsschutz, FS Willi Blümel, Berlin, S. 51 ff.
- Böhret/Konzendorf (2001), Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Baden-Baden

- Bora (2003), Kontrolle oder Gestaltung? Institutionelle Voraussetzungen von Netzwerkbildung, Partizipation und Professionalisierung im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Karpen/Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden, S. 244 ff.
- Bröchler/Simonis/Sundermann <Hrsg.> (1999), Handbuch Technikfolgenabschätzung, Bd. 2, Berlin
- Brocker (1999), Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik, in: Hof/Lübbe-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I, Baden-Baden, S. 35 ff.
- Daase/Engert (2008), Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 475 ff.
- Daumann (2003), Institutionelle Voraussetzungen einer Beteiligung von Verbänden an der Gesetzesfolgenabschätzung, in: Karpen/Hof (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden, S. 223 ff.
- Edelmann (2005), Politik als Ritual, 3. Aufl., Frankfurt a.M.
- Engi (2008), Governance - Umriss und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes, Der Staat Bd. 74, 573 ff.
- Franzius (2006), Governance und Regelungsstrukturen, VerwArch Bd. 97, 186 ff.
- Füth (2010), Erfahrungen mit Evaluierungsprozessen in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der präventiv-polizeilichen Videoüberwachung, in: Albers/Weinzierl/Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Baden-Baden, S. 55 ff.
- Geiger (2010), Informationsbedürfnisse und Geheimhaltungserfordernisse – menschenrechtsorientierte Evaluierung und Kontrolle der Nachrichtendienste, in: Albers/Weinzierl/Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Baden-Baden, S. 87 ff.
- Gethmann/Grunwald (1996), Technikfolgenabschätzung, Bad Neuenahr-Ahrweiler
- Gille (2004), Terrorismusfinanzierung im Netzwerk öffentlicher und privater Finanzaufsicht, in: Bungenberg/Meessen (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht im Schatten des 11. September 2001, Stuttgart u.a., S. 165 ff.
- Giraldo/Trinkunas <Eds.> (2007), Terrorism Financing and State Responses. A Comparative Perspective, Stanford
- Graulich, Telekommunikationsgesetz und Vorratsdatenspeicherung, NVwZ 2008, 485 ff.
- Grunwald (1994), Wissenschaftstheoretische Anmerkungen zur Technikfolgenabschätzung: die Prognose- und Quantifizierungsproblematik, 25 Journal for General Philosophy of Science, 51 ff.
- Grunwald (2002), Technikfolgenabschätzung – eine Einführung, Berlin

- Grunwald (2002a), Ethische Aspekte der Folgenforschung, in: Sommermann (Hrsg.), Folgen von Folgenforschung, Speyer, S. 17 ff.
- Gusy (2006), Leerlaufende Evaluationspflichten?, in: Roggan (Hrsg.), Mit Recht für Menschenwürde und Verfassungsstaat, FG Hirsch, Berlin, S. 139 ff.
- Hartmann (2003), Institutionelle Möglichkeiten der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG Jg 18, 74 ff.
- Hecker (2001), Europäisches Verwaltungskooperationsrecht am Beispiel der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, EuR Bd. 42, 826 ff.
- Hellstern/Wollmann (1980), Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?, ZParl Bd. 11, 547 ff.
- Hoffmann-Riem (1993), Experimentelle Gesetzgebung, in: Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag, Köln/München, S. 55 ff.
- Hoffmann-Riem (2002), Freiheit und Sicherheit im Angesicht terroristischer Anschläge, ZRP 2002, S. 497 ff.
- Höland (1989), Vom Machen und Messen von Gesetzen - Erkenntnisse aus der Forschungspraxis zur Reichweite der Gesetzesevaluation, ZfRSoz Bd. 10, 202 ff.
- Höland (1994), Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland, ZG Bd. 9, S. 372
- Huber (2010), Informationsbedürfnis und Geheimhaltungserfordernisse: Menschenrechtsorientierte Evaluierung von Sicherheitsgesetzen aus der Sicht parlamentarischer Kontrollgremien, in: Albers/Weinzierl/Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Baden-Baden, S. 105 ff.
- Karpen (1999), Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union, AöR Bd. 124, 400 ff.
- Kastner (2001), Verdachtsunabhängige Personenkontrollen im Lichte des Verfassungsrechts, VerwArch Bd. 92, S. 216 ff.
- Karpen/Hof <Hrsg.> (2003), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden
- Köck (2002), Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungsrechtslehre, VerwArch Bd. 93, 1 ff.
- König (1986), Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in: Schreckenberger/König/Zeh (Hrsg.), Gesetzgebungslehre: Grundlagen - Zugänge - Anwendung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, S. 96 ff.
- Knelangen (2008), Europäisierung und Globalisierung der Polizei, APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 2008, S. 33 ff.
- Ladeur (1995), Das Umweltrecht der Wissensgesellschaft, Berlin
- Lübbe-Wolff (2000), Erscheinungsformen symbolischen Umweltrechts, in: dies./Hansjürgens (Hrsg.), Symbolische Umweltpolitik, Frankfurt a.M., S. 25 ff.

- Maiwald (1993), Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag, Frankfurt a.M.
- Malek/Hilkermeier (2003), Überlegungen zur Bedeutung organisationaler Lernansätze in der und für die Politikwissenschaft, in: Maier/Hurrelmann/Nullmeier/Pritzlaff/Wiesner (Hrsg.), Politik als Lernprozess?, Opladen, S. 78 ff.
- Mayer (1996), Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, Baden-Baden
- Mayntz (2008), Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, Wiesbaden, S. 43 ff.
- Meyer (1992), Die Inszenierung des Scheins, Frankfurt a.M.
- Middel (2007), Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, Baden-Baden
- Möllers/van Ooyen <Hrsg.> (2006), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, Frankfurt
- Möllers/van Ooyen (2008), Bundeskriminalamt, Bundespolizei und „neue“ Sicherheit, APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte) 2008, S. 26 ff.
- Mörtl (2008), Eingriffsschwellen im polizeilichen Informationsrecht, in: Spiecker genannt Döhmann/Collin (Hrsg.), Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts, Tübingen 2008, S. 239 ff.
- Mokros (2007), Polizei und Justiz auf der Ebene der Europäischen Union, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., München, S. 1321 ff.
- Nehm (2004), Das nachrichtendienstrechtliche Trennungsgebot und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, 3289 ff.
- Newig (2003), Symbolische Umweltgesetzgebung, Berlin
- Ohler (2008), Terrorismusbekämpfung mit den Instrumenten der Finanzmarktaufsicht, Die Verwaltung Bd. 41, 405 ff.
- Paschen (1999), Technikfolgenabschätzung in Deutschland – Aufgaben und Herausforderungen, in: Petermann/Coenen (Hrsg.), Technikfolgen-Abschätzung in Deutschland, Frankfurt a.M., S. 77 ff.
- Paschen/Petermann (1991), Technikfolgen-Abschätzung: Ein strategisches Rahmenkonzept für die Analyse und Bewertung von Techniken, in: Petermann (Hrsg.), Technikfolgen-Abschätzung als Technikforschung und Politikberatung, Frankfurt a.M./New York, S. 19 ff.
- Petermann <Hrsg.> (1991), Technikfolgen-Abschätzung als Technikforschung und Politikberatung, Frankfurt a.M./New York
- Petermann (1999), Technikfolgenabschätzung als Politikberatung, in: Petermann/Coenen (Hrsg.), Technikfolgen-Abschätzung in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York, S. 147

- Petermann (1999a), Technikfolgen-Abschätzung: Konstituierung und Ausdifferenzierung eines Leitbilds, in: Bröchler/Simonis/Sundermann (Hrsg.), Handbuch Technikfolgenabschätzung, Bd. 1, Berlin, S. 17 ff.
- Petermann (2010), Biometrie als globale Kontrolltechnologie – Die Rolle der Technikfolgenabschätzung, in: Albers/Weinzierl/Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Menschenrechtliche Standards in der Sicherheitspolitik. Beiträge zur rechtsstaatsorientierten Evaluierung von Sicherheitsgesetzen, Baden-Baden, S. 129 ff.
- Petermann/Coenen <Hrsg.> (1999), Technikfolgen-Abschätzung in Deutschland. Bilanz und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York
- Roggan (2006), Neue Aufgaben und Befugnisse im Geheimdienstrecht, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Aufl., Berlin, S. 411 ff.
- Roggan/Bergemann (2007), Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, 876 ff.
- Roßnagel (1997), Lernfähiges Europarecht - am Beispiel des Europäischen Umweltrechts, NVwZ 1997, 122 ff.
- Roßnagel (1999), Das Signaturgesetz nach zwei Jahren, NJW 1999, 1591 ff.
- Saretski (1999), TA als diskursiver Prozeß, in: Bröchler/Simonis/Sundermann (Hrsg.), Handbuch Technikfolgenabschätzung, Bd. 2, Berlin
- Schily (2003), Gesetze gegen die Geldwäsche und gegen die Finanzierung des Terrorismus – eine stille Verfassungsreform?, WM 2003, 1249 ff.
- Schulze-Fielitz (1988), Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin
- Schulze-Fielitz (1994), Zeitoffene Gesetzgebung, in: Hoffmann-Riem / Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns, Baden-Baden, S. 139 ff.
- Schulze-Fielitz (2003), Innere Sicherheit: Terrorismusbekämpfung auf Kosten der Freiheit? in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.), Sicherheit durch Recht in Zeiten der Globalisierung, Berlin, S. 25 ff.
- Schuppert (2007), Was ist und wozu Governance? Die Verwaltung Bd. 40, 463 ff.
- Schuppert (2008), Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel, AöR Bd. 133, 79 ff.
- Schuppert (2008a), Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: ders./Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, S. 13 ff.
- Smeddinck (2002), Die Evaluierungsklausel in § 8 EnWG – Innovationssteuerung durch Energierecht, Zeitschrift für neues Energierecht 2002, 295 ff.
- Steinberg (1976), Evaluation als neue Form der Kontrolle final programmierter Verwaltungshandelns, Der Staat Bd. 15, 185 ff.

- Steinmüller (1999), Methoden der TA – ein Überblick, in: Bröchler/Simonis/Sundermann (Hrsg.), Handbuch Technikfolgenabschätzung, Bd. 2, Berlin, S. 655 ff.
- Trute (1999), Die Erosion des klassischen Polizeirechts durch die polizeiliche Informationsvorsorge, in: Erbguth/Müller/Neumann (Hrsg.), Rechtstheorie und Rechtsdogmatik im Austausch, Berlin, S. 403 ff.
- Trute/Denkhaus/Kühlers (2004), Governance in der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung Bd. 37, 451 ff.
- Trute/Kühlers/Pilniok (2008), Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, S. 173 ff.
- Vogel (2004), Evaluation von Kriminaljustizsystemen, JZ 2004, 487 ff.
- Voß (1989), Symbolische Gesetzgebung, Ebelsbach
- Wandscher (2006), Internationaler Terrorismus und Selbstverteidigungsrecht, Berlin
- Weinzierl (2005), Die Befristung und Evaluierung von Sicherheitsgesetzen: ein wirksames Instrument des Menschenrechtsschutzes und der Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien ?, in: Deutsches Institut für Menschenrechte/Deile/Hutter/Kurtenbach/Tessmer (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2006: Freiheit in Gefahr – Strategien für die Menschenrechte, Frankfurt a.M., S. 93 ff.
- Wollmann (2002), Evaluierung von Verwaltungspolitik: Reichweite und Grenzen – ein internationaler Überblick, VerwArch Bd. 93, 418 ff.
- Ziercke (2003), Polizeiföderalismus oder Bundeskriminalpolizei? – Welche Organisationskultur verlangt die künftige polizeiliche Arbeit?, in: Pitschas (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer neuen Sicherheitsarchitektur?, Speyer, S. 11 ff.
- Zöllner (2007), Der Rechtsrahmen der Nachrichtendienste bei der „Bekämpfung“ des internationalen Terrorismus, JZ 2007, 763 ff.

Erfahrungen mit Evaluierungsprozessen in Nordrhein-Westfalen am Beispiel der präventiv-polizeilichen Videoüberwachung

Dorothee Füth

I.	Einführung	55
II.	Polizeiliche Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen	57
	1. Grundsätzliche Erwägungen	57
	2. Die „Vorgeschichte“ der polizeilichen Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen	58
	3. Die „Evaluation“ der Regelung des § 15 a PolG NRW im Jahr 2008	60
	a) Überprüfung der polizeilichen Dokumentationen im Sinne des § 15a PolG NRW	60
	b) Bewertung des Evaluierungsberichts	61
III.	Fazit	62
IV.	Literatur	63

I. Einführung

„Werden neue beeinträchtigende Instrumente eingeführt, sollte es empirisch nachvollziehbare Anhaltspunkte darüber geben, warum die bisherigen Instrumente nicht reichen. Und umgekehrt sollte plausibel gezeigt werden, warum neue Instrumente unverzichtbar sind.“¹

Diese Maßstäbe verhältnismäßigen gesetzgeberischen Handelns – gerade auch im Bereich der Sicherheitsgesetzgebung – rief der Bundesverfassungsrichter a. D. Prof. Dr. Hoffmann-Riem mit Blick auf die jüngeren verfassungsgerichtlichen Entscheidungen² zuletzt in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung eindringlich in Erinnerung. An den Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessen-

1 W. Hoffmann-Riem in: „Zu viele Eingriffe zu Lasten der Freiheit – Wolfgang Hoffmann-Riem zur Zukunft der Medien und zur hektischen Politik der inneren Sicherheit“, Süddeutsche Zeitung, 12./13. April 2008.

2 BVerfGE 109, 279 („Großer Lauschangriff“), auch abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 2378/98; BVerfGE 115, 320 („Rasterfahndung“ in Nordrhein-Westfalen), auch abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 518/02; BVerfG, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2008, 822-837 („Online-Durchsuchung“ in Nordrhein-Westfalen), auch abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 370/07; BVerfG, NJW 2008, 1505-1516 („Kfz-Kennzeichenerfassung“ in Hessen und Schleswig-Holstein), auch abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 2074/05; BVerfG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2008, 543-547 („Vorratsdatenspeicherung“), auch abrufbar unter www.bverfg.de, Az. 1 BvR 256/08.