



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

für die Mitglieder
des Hauptausschusses

60-fach

15 . Mai 2017

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-

Telefax 0211 871-



**Gemeinsamer Evaluationsbericht gemäß § 33 Absatz 2 VSG NRW
des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes
Nordrhein-Westfalen und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**
Übersendung des Berichts

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

gemäß § 33 Absatz 2 VSG NRW sind zum 1. Juni 2017 die bis zum
1. Juni 2018 befristeten Vorschriften des VSG NRW (§ 5 Absatz 2
Nummern 11, 13 und 14, § 7c Absätze 1 und 2) zu evaluieren.

In Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags übersende ich anbei den
gemeinsamen Evaluationsbericht des Ministeriums für Inneres und
Kommunales und des wissenschaftlichen Sachverständigen Prof. Dr.
Heinrich Amadeus Wolff von der Universität Bayreuth, für dessen
Bestellung das Einvernehmen mit dem Landtag in der Sitzung des
Hauptausschusses am 29. September 2016 hergestellt wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Ralf Jäger MdL

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@mik.nrw.de
www.mik.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,
836, U71, U72, U73, U83
Haltestelle: Kirchplatz

**Gemeinsamer
Evaluationsbericht gemäß § 33 Absatz 2 VSG NRW
des Ministeriums für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff**

15.05.2017



Ministerium für Inneres
und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Friedrichstraße 62-80
40217 Düsseldorf

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII
Universität Bayreuth
Universitätsstraße 30
95447 Bayreuth

	Seite
A. Einleitung	6
I. Evaluationsauftrag	6
II. Umfang der Evaluation	8
III. Wissenschaftlicher Sachverständiger	9
B. Evaluationsmethodik	10
I. Begriff der Evaluation	10
II. Zweck der Evaluation gem. § 33 VSG NRW	12
III. Die Evaluationsphasen	12
1. Konzeptionsphase	12
2. Maßstabsformulierung	13
3. Erhebungsphase	13
4. Auswertungsphase	17
5. Darstellungsphase	17
IV. Evaluationsgegenstand: Anwendung der Normen	17
V. Evaluationsziel: Folgen der Normanwendung	18
VI. Evaluationsergebnis	18
VII. Kontrollmaßstab	18
1. Allgemein	18
a) Ausdrückliche und konkludente Bestimmung	18
b) Einbezug einer Anwendungs- und Normenevaluation	19
2. Die Tatsachenfeststellung	20
3. Deskriptive Wirkungskontrolle	21
4. Normative Wirkungskontrolle	23
5. Bewertungsmaßstab	24
C. Lageentwicklung	26
I. Terrorismus	26

II. Rechtsextremismus	27
III. Linksextremismus	29
IV. Säkulärer-Auslandsbezogener Extremismus	30
V. Islamistischer Extremismus	31
VI. Spionageabwehr	32
D. Entstehungsgeschichte der zu evaluierenden Normen und bisherige Evaluationen	34
I. Entstehungsgeschichte	34
II. Bisherige Evaluationen und Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums	35
1. Evaluation 2006	35
2. Evaluation 2011	37
3. Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums	39
E. Die Evaluation der Anwendung der Einzelbefugnisse	41
I. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW	41
1. Normtext	41
2. Ziele der Norm	43
3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm	45
4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm	45
5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung	45
6. Wirkungsweise – Effektivität	48
a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen	48
b) Kann die Norm so verändert werden, dass die Effektivität verbessert wird?	48
7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	50
a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	50
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	53

c) Verfassungspolitische Bewertung	59
8. Handlungsempfehlung	62
II. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW	63
1. Normtext	63
2. Ziele der Norm	63
3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm	66
4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm	67
5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung	68
a) Darstellung der Auskunftsverfahren allgemein	68
b) Funktionsweise von Finanzermittlungen	69
6. Wirkungsweise – Effektivität	71
a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen	71
b) Voraussetzungen der Normanwendung	71
c) Verhältnis der tatsächlichen zu den rechtlich möglichen Anwendungen	72
d) Darstellung der durchgeführten Maßnahmen im Evaluationszeitraum	72
e) Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität (Wirkungsweise)	73
7. Wirkungsweise – Effizienz	74
a) Kosten der Maßnahme	74
b) Darstellung der sich durch die Maßnahme ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen	74
c) Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen	77
d) Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutzes bei gleichbleibender Effizienz	78
e) Möglichkeiten der Verbesserung der Effizienz (Nutzen-Kosten-Verhältnis)	79

8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	80
a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	80
aa) Bewertung der Norm	80
bb) Bewertung der Anwendung	83
b) Verfassungsrechtliche Bewertung	84
c) Verfassungspolitische Bewertung	85
9. Handlungsempfehlung	87
III. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW	88
1. Normtext	88
2. Ziele der Norm	89
3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm	92
4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm	93
5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung	94
6. Wirkungsweise – Effektivität	97
a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen	97
b) Kann die Norm so verändert werden, dass die Effektivität verbessert wird?	99
7. Wirkungsweise – Effizienz	100
a) Kosten der Maßnahme	100
b) Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen	100
c) Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutzes bei gleichbleibender Effizienz	102
8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	103
a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	103
b) Bewertung der Anwendung	107
c) Verfassungsrechtliche Bewertung	108

d) Verfassungspolitische Bewertung	108
9. Handlungsempfehlung	109
F. Fragebögen	111
I. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation – hier § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW	111
II. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation – hier § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW	122

A. Einleitung

I. Evaluationsauftrag

Gemäß § 33 Absatz 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – VSG NRW¹) ist die Anwendung der durch § 33 Absatz 1 VSG NRW bis zum 01.06.2018 befristeten Vorschriften zum 01.06.2017 unter Einbeziehung einer oder eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit den Landtag Nordrhein-Westfalen bestellt wird, zu evaluieren. Der Evaluationsauftrag geht demgemäß dahin, festzustellen, ob die in § 33 Absatz 1 VSG NRW erwähnten Normen (§ 5 Absatz 2 Nummer 11, 13 und 14 sowie § 7c Absätze 1 und 2 VSG NRW) mit Ablauf des 31.05.2018 außer Kraft treten sollen oder ob ein tatsächlicher Bedarf für einen unveränderten oder gegebenenfalls modifizierten Fortbestand besteht.

Bei den zu evaluierenden Vorschriften handelt es sich um Befugnisnormen für Maßnahmen mit einer besonderen Eingriffsintensität, über die gemäß § 5b Absatz 1 Satz 3 VSG NRW die oder der für Inneres zuständige Ministerin oder Minister entscheidet und die gemäß § 5b Absatz 1 Satz 4 in Verbindung mit § 30 Absatz 1 VSG NRW nur mit Zustimmung der G 10-Kommission ergriffen werden können. Im Einzelnen sind folgende Befugnisse betroffen:

¹ GV. NW. 1995 S. 28; geändert durch Artikel 1 d. Gesetzes v. 18.12.2002 (GV. NRW. 2003 S. 2), in Kraft getreten am 16. 01 2003; Artikel 8 des Dritten Befristungsgesetzes vom 05.04.2005 (GV. NRW. S. 306), in Kraft getreten am 28.04.2005; Artikel 5 (Erster Teil) des Gesetzes v. 03.05.2005 (GV. NRW. S. 498), in Kraft getreten am 26.05.2005; Gesetz v. 20.12.2006 (GV. NRW. S. 620), in Kraft getreten am 30.12.2006; Gesetz v. 13.12.2011 (GV. NRW. S. 684), in Kraft getreten am 21.12.2011; Gesetz v. 17.07.2012 (GV. NRW. S. 294), in Kraft getreten am 25.07.2012; Gesetz v. 21.03.2013 (GV. NRW. S. 141), in Kraft getreten am 29.03.2013; Gesetz vom 21.06.2013 (GV. NRW. S. 367), in Kraft getreten am 28.06.2013; Gesetz v. 20.09.2016 (GV. NRW. S. 789), in Kraft getreten am 27.09.2016.

- Zugriff auf zugriffsgesicherte Kommunikationsinhalte im Internet auf dem technisch dafür vorgesehenen Weg (§ 5 Absatz 2 Nummer 11 in Verbindung mit § 7a VSG NRW);
- Finanzauswertungen (§ 5 Absatz 2 Nummer 13 in Verbindung mit § 7c Absatz 1 VSG NRW);
- Erhebung von Telekommunikationsverbindungsdaten und Nutzungsdaten von Telemediendiensten (§ 5 Absatz 2 Nummer 14 in Verbindung mit § 7c Absatz 2 VSG NRW).

Die Befugnisse wurden mit der VSG-Novelle vom 18.12.2002² (Finanzauswertungen, Auskunftsrechte gegenüber Telekommunikations- und Teledienstleistern) und mit dem Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 21.06.2013³ (Zugriff auf zugriffsgesicherte Kommunikationsinhalte im Internet auf dem technisch dafür vorgesehenen Weg) in das VSG NRW übernommen.

Die mit der VSG-Novelle 2002 eingeführten besonderen Auskunftsbeugnisse wurden zuletzt 2011 umfangreich evaluiert.⁴ Dem Evaluationsbericht zufolge haben sie sich als zweckmäßig und – auch in Abwägung mit den betroffenen Grundrechten – als weiterhin erforderlich erwiesen. Allerdings wurde die Zahl der Anwendungsfälle seinerzeit als nicht ausreichend erachtet, um auf der Basis ihrer Evaluation dem Gesetzgeber eine Entfristung der Vorschriften empfehlen zu können.⁵ Daher wurden die Vorschriften durch das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 21.06.2013⁶ bis

² GV. NRW. 2003 S. 2.

³ GV. NRW. S. 367.

⁴ Siehe Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff vom 31.08.2011 (zuletzt als Anlage zu LT-Drs. 16/41 veröffentlicht).

⁵ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 69 f.; siehe auch Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 16/2148, S. 69).

⁶ GV. NRW. S. 367.

zum 01.06.2018 erneut befristet sowie mit der Vorgabe versehen, sie vor Ablauf der Befristung ein weiteres Mal zu evaluieren.

Der Evaluationsauftrag und die Befristung wurden darüber hinaus auf die neu gefasste Eingriffsbefugnis des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW (Zugriff auf zugriffsgesicherte Kommunikationsinhalte im Internet auf dem technisch dafür vorgesehenen Weg) erstreckt. Begründet wurde dies mit dem Umstand, dass die Maßnahme ähnlich schwer wie die besonderen Auskunftsbefugnisse in Grundrechte eingreife.⁷

Nicht erneut zu evaluieren ist hingegen der Einsatz der Befugnisse aus § 5 Absatz 2 Nummer 2 VSG NRW (Observationen mit besonderen, für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln). Als Ergebnis der Evaluation aus dem Jahr 2011 wurde die Norm nicht mehr befristet, da sie sich bewährt hat und mit den „besonderen, für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln“ (dies umfasst insbesondere GPS) die Möglichkeit besteht, Observationen für die Zielperson weniger eingriffsintensiv und mit geringeren Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte auszugestalten.⁸

II. Umfang der Evaluation

Gemäß § 33 Absatz 2 Satz 2 VSG NRW soll die Evaluation insbesondere die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einbeziehen und diese in Beziehung setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Dieser konkret formulierte Schwerpunkt wurde erstmals durch das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in

⁷ Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen (LT-Drs. 16/2148, S. 69).

⁸ S. o. Fußnote 7, a. a. O.

Nordrhein-Westfalen vom 21.06.2013⁹ in das VSG NRW übernommen. Bis dahin enthielt das VSG NRW bezüglich des Maßstabs und des Inhalts der durchzuführenden Evaluation keine konkreten Vorgaben.

Die Regierungsbegründung zu § 33 Absatz 2 VSG NRW enthält keine weitergehenden Hinweise über den Umfang der durchzuführenden Evaluation. Gleiches gilt für die Begründung zu § 29 VSG NRW-alt in der bis 2013 gültigen Fassung, in welchem der Evaluationsauftrag bis zu diesem Zeitpunkt normiert war. § 29 VSG NRW-alt wurde seinerzeit erst im Rahmen der zweiten Lesung¹⁰ aufgrund eines Änderungsantrages¹¹ eingefügt und mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf¹² am 07.12.2005 in dritter Lesung¹³ verabschiedet, so dass eine Regierungsbegründung nicht vorliegt.

III. Wissenschaftlicher Sachverständiger

Die Evaluation erfolgt unter Einbeziehung des wissenschaftlichen Sachverständigen Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht VII an der Universität Bayreuth. Hierzu hat der für die Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zuständige Hauptausschuss des Landtags in seiner Sitzung am 29.09.2016 das Einvernehmen erteilt.¹⁴ Herr Prof. Dr. Wolff, der bereits die 2011 durchgeführte Evaluation wissenschaftlich begleitete, hat insbesondere die Evaluationsmethodik festgelegt, den Fragenkatalog vorgeschlagen, die Auswertung der praktischen Anwendung der Normen begleitet und eine Rechtsfolgenbewertung am Maßstab der Verfassung vorgenommen.

⁹ GV. NRW. S. 367.

¹⁰ Plenarprotokoll 14/46.

¹¹ LT-Drs. 14/3133.

¹² LT-Drs. 14/2211.

¹³ Plenarprotokoll 14/47.

¹⁴ Vgl. Vorlage 16/4111.

B. Evaluationsmethodik

I. Begriff der Evaluation

Der Begriff der Evaluation wird im Verfassungsschutzgesetz und in der Gesetzesbegründung nicht definiert. Dennoch lässt er sich aus der Entstehungsgeschichte von § 33 VSG NRW näher konkretisieren. § 33 VSG NRW wurde durch Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 21.06.2013¹⁵ eingefügt. Dem Gesetz ging eine Evaluation auf der Grundlage des damaligen § 29 VSG NRW-alt des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und Prof. Dr. Wolff voraus. In diesem Evaluationsbericht vom 31.08.2011 finden sich Überlegungen zum Begriff der Evaluation, zum Zweck und zu den Phasen, den Ergebnissen und dem Kontrollmaßstab. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bei der zweiten Formulierung des Evaluationsauftrages nun in § 33 VSG NRW diese Konkretisierungen vor Augen hatte.

Die Annahme, der Gesetzgeber habe sich bei der Formulierung des Evaluationsauftrages auch an der Struktur orientiert, die dem Evaluationsbericht vom 31.08.2011 zugrunde lag, liegt aus drei Gründen nahe:

1. Aus der strukturgleichen Wiederholung des Evaluationsauftrages in Kenntnis des Gutachtens.
2. Aus der Gesetzesbegründung zu § 33 VSG NRW. Dort heißt es:

Zu 28. (§ 33) Die durch Änderung des Absatz 1 Satz 2 erfolgende Verlängerung der Befristung der Befugnisse des § 5 Absatz 2 Satz 1 Nummer 13 und 14 in Verbindung mit § 7c setzt die Erkenntnisse der Evaluierung aus dem Jahre 2011 um. Diese erfolgte unter Einbeziehung einer bzw. eines wissenschaftlichen Sachver-

¹⁵ GV NRW S. 335

ständigen, zu dem der Landtag mit Beschluss vom 20.07.2011 (LT - Drs. 15/38) sein Einvernehmen erteilt hatte. Die Evaluierungsmethodik, die für die Evaluierung erhobenen Daten einschließlich ihrer Auswertung, die Rechtsfolgenbewertung sowie die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen finden sich im Evaluierungsbericht vom 31.08.2011 (zuletzt LT-Drs 16/41).¹⁶

Auch wenn diese Passage keine ausdrückliche Wertung oder Billigung der Konzeption des Berichtes enthält, kann jedoch die ausdrückliche Erwähnung der Evaluationsmethodik als eine grundsätzliche Billigung derselben verstanden werden.

3. Aus den Unterschieden in der Formulierung des Evaluationsauftrages aus dem Jahr 2005 im Vergleich zu dem Evaluationsauftrag aus dem Jahr 2013. § 29 VSG NRW-alt formulierte:

Die Anwendung der durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen befristeten Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes ist zum 01. Januar 2011 unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit Landtag Nordrhein-Westfalen bestellt wird, zu evaluieren.

Der Evaluationsauftrag in § 33 Absatz 2 VSG NRW lautet demgegenüber:

(2) Die Anwendung der nach Absatz 1 Satz 2 befristeten Vorschriften ist zum 1. Juni 2017 unter Einbeziehung einer oder eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit dem Landtag Nordrhein-Westfalen bestellt wird, zu evaluieren. Die Evaluierung soll insbesondere die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einbeziehen und diese in Beziehung setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unter den gleichen Voraussetzungen ist die Anwendung von § 9 Absatz 1 zum 1. Oktober 2021 zu evaluieren.

Wie der wörtliche Vergleich belegt, ist der Evaluationsauftrag nun präziser geworden, da ausdrücklich nach dem Verhältnis von Schwere des Grundrechtseingriffes und Verbesserung der Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes

¹⁶ LT-Drs. 16/2148, S. 69.

gefragt wird; ein Anliegen, das als Ziel und Kontrollmaßstab wesentlich in den Vordergrund gestellt wurde.¹⁷

Evaluation ist die methodische Erfassung und Bewertung der Wirkungen von Normen. Eine Evaluation hat daher notwendig zwei Seiten, eine deskriptive und eine normative.¹⁸

II. Zweck der Evaluation gemäß § 33 VSG NRW

Der Zweck der Evaluation besteht darin, dem Gesetzgeber eine umfassende Bewertungsgrundlage zur Frage der Aufrechterhaltung beziehungsweise zu einer gegebenenfalls diskutierbaren Veränderung oder zur Aufhebung der betroffenen Regelungen zu geben.¹⁹

III. Die Evaluationsphasen

Die diesem Bericht zugrunde liegende Evaluation gliederte sich zeitlich in fünf Phasen.

1. Konzeptionsphase

In der ersten Phase (Konzeptionsphase) wurden folgende Entscheidungen getroffen:

- Es wurden die Struktur, die Erarbeitung der Maßstäbe und das Vorgehen festgelegt, wobei man sich stark am ersten Evaluationsberichtes orientierte.

¹⁷ Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 10.

¹⁸ S. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 8.

¹⁹ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 8.

- Es wurde beschlossen, sich bei der Darstellung auf den ersten Evaluationsbericht zu beziehen, mit der Folge, dass wesentliche Herleitungen, die im ersten Bericht enthalten sind, im zweiten Bericht nicht zu wiederholen sind.
- Der wissenschaftliche Sachverständige i. S. v. § 33 Absatz 2 VSG NRW wurde ausgewählt (s. o. S. 5).
- Der Zeitplan wurde ausgearbeitet.

2. Maßstabsformulierung

Wie schon beim Evaluationsbericht 2011, hat auch diesmal die Verfassungsschutzbehörde i. S. v. § 2 Absatz 1 VSG NRW zusammen mit dem Sachverständigen den Evaluationsgegenstand, das Erkenntnisziel, die Methode, die Maßstäbe sowie die Prüfkriterien und Prüffragen für die Evaluation in dem in 4) bis 6) dargestellten Umfang festgelegt.

3. Erhebungsphase

Die Erhebungsphase war im Vergleich zu der Evaluation im Jahr 2011 breiter angelegt. Geblieben ist, dass zunächst die Fakten in Form eines Fragebogens erhoben wurden. Zu diesem Zweck wurde der Fragebogen aus dem Jahr 2011 weiterentwickelt. Auf Wunsch des Sachverständigen wurden insbesondere die Fragen im Bereich der Kontrolle deutlich erweitert und zudem nach Unterschieden im Vergleich zu den Antworten im Jahr 2011 gefragt.

Darüber hinaus wurden die Akten der Verfassungsschutzbehörde herangezogen. Im Gegensatz zur Evaluationserstellung im Jahr 2011 hat diesmal der Sachverständige selbst Einblick in die Akten genommen. Dies lag nahe, weil das Zeitfenster für die Erstellung der Evaluation breiter war. Er hat im Bereich der Finanzermittlung für jeden Phänomenbereich exemplarisch eine Maßnahme eingesehen, weiterhin nahm er Einsicht in einen Mitteilungsfall. Der Antrag zu § 5 Absatz 2 Nummer 15 VSG NRW wurde während der Erarbeitung des Eva-

luationsberichts gestellt und wurde daher vom Sachverständigen zusätzlich noch – gewissermaßen in „Echtzeit“ – laufend eingesehen. Auf die Ergebnisse der Einsicht wird im Zusammenhang mit den einzelnen Befugnissen eingegangen.

In den exemplarisch eingesehenen Akten wurde nicht erkennbar, wie die Verfassungsschutzbehörde Nordrhein-Westfalen mit der Frage der Übermittlung von personenbezogenen Daten, die durch sensible nachrichtendienstliche Informationserhebungseingriffe gewonnen wurden, umgegangen ist. Die Voraussetzungen für die Übermittlung der hier relevanten personenbezogenen Daten sind im Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen deutlich höher als die Schwellen für die Erhebung. Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Stufenverhältnis zwischen der Eingriffsschwelle und der Weitergabeschwelle speziell von Informationen, die zu nachrichtendienstlichen Zwecke erhoben werden. Es liegt daher in der Natur der Sache, dass nicht alle rechtmäßig gewonnenen Daten auch notwendig weitergegeben werden können. Dabei gilt aber auch in Bezug auf die Weitergabe ein Vollständigkeitsprinzip der Akten für die jeweiligen Maßnahmen. Auf Nachfrage wurden dem Gutachter interne Weisungen vorgelegt, die sicherstellen sollen, dass für den Fall der Informationsweitergabe dies auch in denjenigen Akten vermerkt wird, in denen auch die Informationserhebung dokumentiert (sog. Erkenntnisvorgang) wird. Auf die Frage, ob es überhaupt schon zu Übermittlungen gekommen sei und ob diese dokumentiert worden seien, wurden dem Gutachter mehrere Dokumentationen von Informationsweitergaben vorgelegt. Aus diesen konnte der Umfang der Weitergabe, die empfangende Stelle, der Zweck der Weitergabe und der Ursprung der Daten sowie das eingesetzte Informationserhebungsmittel entnommen werden.

Weiter wurde auf Wunsch des Sachverständigen eine Informationserhebung bei der G 10-Kommission vorgenommen. Dafür hat der Sachverständige der Kommission auf ihrer Sitzung am 07.02.2017 das Ziel der Evaluation und die dafür erforderlichen Schritte beschrieben. Die G 10-Kommission hat die Fragen des Gutachters in zusammengefasster Form schriftlich beantwortet.

Bei der Auswertung der schriftlichen Beantwortung der Fragen durch die G 10-Kommission hat sich ergeben, dass die G 10-Kommission ihren Schwerpunkt in einer Rechtskontrolle sieht, bei der die Beweiserhebung wesentlich durch die Verfassungsschutzbehörde selbst erfolgt. Meinungsverschiedenheiten und Diskussionen, sofern sie entstehen, sind thematisch eher dem Bereich der Subsumtion der Normen und nicht weniger dem der Auslegung zuzuordnen. Prinzipiell gesteht die G 10-Kommission der Verfassungsschutzbehörde dabei eine gewisse Deutungshoheit bei der nachrichtendienstlichen Bewertung von Tatsachen zu, nimmt aber die rechtliche Beurteilung auf den jeweiligen Sachverhalt selbstständig vor. Zweifel und Meinungsverschiedenheiten werden meist so gelöst, dass der Sachverhaltsvortrag durch die Behörde verdichtet werden muss und/oder festgelegt wird, welche Erkenntnisse vorliegen müssen, damit eine Maßnahme verlängert wird.

Ein zentrales Scharnier zwischen der G 10-Kommission und der Behörde ist dabei die Geschäftsstelle der G 10-Kommission. Durch die Geschäftsstelle werden Kontrollbesuche in der Verfassungsschutzbehörde ausgeübt.

Die G 10-Kommission hat dabei bei den Eingriffsbefugnissen selbst kein festes Prüfraster, sondern prüft den jeweiligen Sachverhalt unmittelbar an der Rechtsnorm. Anders ist dies bei den Mitteilungen. Dort besteht hinsichtlich der zeitlichen Handhabe ein allgemeines Prüfraster. Danach erfolgt die erste Überprüfung, ob eine G 10-Maßnahme mitgeteilt werden soll, ein Jahr nach Beendigung der Maßnahme (vgl. § 5c Absatz 5 S. 2 VSG NRW). Ist eine Mitteilung nach begründeter Einschätzung der Verfassungsschutzbehörde (noch) nicht möglich, entscheidet die Kommission in der Regel auf eine vorläufige Nichtmitteilung für die Dauer von zwei Jahren. Nach Ablauf dieser Zeit prüft die Verfassungsschutzbehörde erneut, ob mitgeteilt werden kann. Spätestens nach Ablauf von fünf Jahren wird entweder mitgeteilt oder es erfolgt eine endgültige Nichtmitteilung, die der einstimmigen Zustimmung der Kommission bedarf. Die Kommission teilte dabei mit, dass sie früher einen großzügigeren Zeithorizont anlegte, die zeitlichen Prüfraster nun aber zugunsten der Betroffenen verschärft hat, um die Kontrolle zu erhöhen.

Die elektronische Aktenführung und die hohe Vertraulichkeit erschweren nach Einschätzung der G 10-Kommission aus der Natur der Sache die Kontrolltätigkeit. Die G 10-Kommission konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf die Einzelfälle. Zugriff auf Akten ganzer Phänomenbereiche nimmt sie nicht vor.

Selten gibt es auch generelle Meinungsverschiedenheiten beim Erfordernis des Sachvortrages und der Zulässigkeit von Anträgen, die eine Vielzahl von Personen treffen, wie insbesondere bei Gruppen und Zellen. Nach Einschätzung der G 10-Kommission ist trotz mitunter bestehender Meinungsverschiedenheiten eine Kooperationsbereitschaft der Verfassungsschutzbehörden erkennbar. Meinungsverschiedenheiten werden sachlich und konstruktiv gelöst.

Darüber hinaus erfolgte abweichend zum Evaluationsbericht 2011 auch eine Kontaktaufnahme mit dem Parlamentarischen Kontrollgremium des nordrhein-westfälischen Landtags.

Am 16.03.2017 fand zu Beginn einer regulären Sitzung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ein Gedankenaustausch zwischen dem externen Gutachter und dem Parlamentarischen Kontrollgremium statt. Gesprochen wurde über den Eindruck, den das Gremium über den Gebrauch der nachrichtendienstlichen Mittel hatte. Der externe Gutachter hatte zur Vorbereitung Fragen übermittelt. Das Gremium hatte schriftliche Antworten auf die Fragen vorbereitet und darüber hinaus mündlich mit dem Sachverständigen diskutiert. Gesprochen wurde über den allgemeinen Eindruck, den das parlamentarische Kontrollgremium über die Wahrnehmung der zu evaluierenden Informationseingriffsbefugnisse hat, über die Verwendung der angefallenen Daten in der Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen, über die Weitergabe dieser Daten an andere Sicherheitsbehörden, über die ausreichende Bestimmtheit der Eingriffsbefugnisse (und die Möglichkeit, hier nachzubessern), über die Frage der Notwendigkeit des Zugriffs auf die Kontostammdaten, über den Vergleich der Eingriffsbefugnisse des Landes Nordrhein-Westfalen mit denen der anderen Bundesländer sowie über den Vergleich der Inanspruchnahme dieser Eingriffsbefugnisse in der Praxis ebenso wie über das Verhältnis des Kontrollgremiums

zur G 10-Kommission. Dabei wurde deutlich, dass das Parlamentarische Kontrollgremium – wie es auch in den jährlichen Berichten niedergelegt ist – die Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse nicht für erkennbar fehlerhaft hält und die Inanspruchnahme durch die Verfassungsschutzbehörde für angemessen und maßvoll einstuft. Deutlich wurde auch, dass das Parlamentarische Kontrollgremium die Entwicklung der Eingriffsbefugnisse und die Notwendigkeit der gesetzgeberischen Veränderungen im Blick hat, wobei das Gremium zutreffender Weise darauf hinwies, dass es ein Gremium der Kontrolle und der Information sei und die politische Diskussion über die Eingriffsbefugnisse institutionell dem Innenausschuss zugeordnet sei.

4. Auswertungsphase

Die erhobenen Daten wurden ausgewertet, bewertet und die Handlungsempfehlungen wurden formuliert.

5. Darstellungsphase

Der Evaluationsbericht wurde erstellt.

IV. Evaluationsgegenstand: Anwendung der Normen

Gegenstand der Evaluation sind nicht die Normen selbst, sondern deren Anwendung, d.h. ihre Wirkung im Vollzug.²⁰

²⁰ Vgl. dazu Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 9 f.

V. Evaluationsziel: Folgen der Normanwendung

Die Evaluation gemäß § 33 VSG NRW hat zu klären, welche Folgen die Anwendung der erlassenen Norm hervorgerufen hat.²¹ Es geht folglich um eine Wirkungskontrolle.

VI. Evaluationsergebnis

Ziel der Evaluation gemäß § 33 VSG NRW ist es, dem Gesetzgeber eine Hilfestellung zu seinen Handlungsoptionen (Aufhebung der Norm, Änderungen der Norm bzw. Aufrechterhaltung der Norm) zu geben.²²

VII. Kontrollmaßstab

1. Allgemein

a) Ausdrückliche und konkludente Bestimmung

Jede Evaluation bedarf eines Maßstabes. Der Evaluationsauftrag aus dem Jahr 2013 enthält im Gegensatz zu beiden vorausgehenden Evaluationsaufträgen aus den Jahren 2002 und 2006 in § 33 Absatz 2 Satz 2 VSG NRW eine Konkretisierung hinsichtlich des Kontrollmaßstabes, die allerdings nicht als abschließende („insbesondere“) Vorgabe zu sehen ist. Danach soll die Evaluierung insbesondere die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einbeziehen und diese in Beziehung setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Schutz

²¹ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 10; s. allgemein zur prospektiven Evaluation *Carl Böhrer / Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 1 f.

²² S. dazu schon Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 10.

der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unter den gleichen Voraussetzungen ist die Anwendung von § 9 Absatz 1 VSG NRW zum 01.10.2021 zu evaluieren.

Die gesetzlichen Vorgaben beziehen sich sowohl auf den tatsächlichen Bereich (Feststellung der Häufigkeit des Gebrauchs der Befugnisse und Feststellung der Auswirkung des Einsatzes der Befugnisse) als auch auf die normative Wirkungskontrolle. Da die gesetzlichen Vorgaben nicht abschließend zu verstehen sind, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber auch bei dieser Evaluation eine Wirkungskontrolle durchführen wollte. Es besteht weitgehend Einigkeit, dass bei der Evaluation von Normen die Wirkungen einer Norm an den Zielen gemessen werden, die man mit ihrem Erlass erreichen wollte.²³

b) Einbezug einer Anwendungs- und Normenevaluation

§ 33 Absatz 2 VSG NRW legt zwar die Evaluation auf die Anwendung der Normen fest. Da die Evaluation aber vom Gesetzgeber angeordnet wurde und im Zusammenhang mit dem Neuerlass beziehungsweise der Verlängerung von Eingriffsbefugnissen verbunden war sowie zudem dem Ziel dient, dem Gesetzgeber eine Hilfestellung für die Frage des künftigen Umgangs mit diesen Normen zu geben, darf davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber nicht nur eine Evaluation der Wirkungskontrolle hinsichtlich der mit der Anwendung der Norm verbundenen Ziele möchte, sondern stillschweigend auch eine Wirkungskontrolle hinsichtlich der Normen selbst.

²³ *Carl Böhret / Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 25, 153. 255 ff.; *Christoph Gusy / Annika Kapitza*, Evaluation von Sicherheitsgesetzen, in: Gusy (Hg.), Evaluation von Sicherheitsgesetzen, 2015, 9, 29; *Jakob Dalby*, Sicherheitsgesetzgebung unter dem Eindruck von Terror, in: Christoph Gusy / Dieter Kugelmann / Thomas Würtenberger (Hg.), Rechtshandbuch Zivile Sicherheit, 2017, Kapitel 4, Rn. 7, S. 87 (95).

Es geht bei § 33 Absatz 2 VSG NRW um eine Wirkungskontrolle der dort genannten Eingriffsbefugnisse (§ 5 Absatz 2 Nummern 11, 13 und 14 VSG NRW) sowohl hinsichtlich der bei dem Erlass beziehungsweise der Verlängerung der Normen verfolgten Ziele als auch in Bezug auf die Ziele, die bei der Anwendung verfolgt werden. Die Normerlassziele und die Normanwendungsziele liegen nicht weit auseinander. Die verfolgten Ziele werden in § 33 Absatz 2 Satz 2 VSG NRW am Ende auch ausdrücklich genannt. Es geht beide Male um unterschiedliche Formen der Erreichung des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

2. Die Tatsachenfeststellung

Wesentlicher Bestandteil einer Gesetzesevaluation ist die Sachverhaltserhebung. § 33 Absatz 2 Satz 2 VSG NRW betont dies daher zu Recht. Der Sinn der Evaluation besteht darin, ein möglichst objektives Bild der Gesetzesanwendung zu bieten.

Dabei sind die bei anderen Gesetzen üblicherweise vorhandenen Informationsquellen aufgrund der Besonderheit der geheimen Informationserhebungseingriffe der Sicherheitsbehörden nur teilweise nutzbar. Allerdings hat sich die Ausgangslage im Verhältnis zum ersten Evaluationsbericht nicht unerheblich verändert, da insbesondere zu den damals evaluierten Maßnahmen mehrere Mitteilungen gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW ergangen sind, sodass, anders als zum Zeitpunkt des Evaluationsberichts 2011, inzwischen mehrere Betroffene von den Überwachungsmaßnahmen Kenntnis erhalten haben. Dies führt aber nicht zu einem höheren Informationsbefund für die Evaluation, da keiner der Betroffenen gerichtlichen Rechtsschutz eingeholt beziehungsweise sich in sonstiger Weise geäußert hat.

Eine Kontaktaufnahme mit den Betroffenen über die Mitteilung hinaus zum Zwecke der Evaluation wurde nicht vorgenommen, da erstens nicht ersichtlich war, welchen zusätzlichen Informationsgewinn diese Kontaktaufnahme hätte

erreichen können und zweitens die Distanz mit dem Betroffenen von Staatswegen für sinnvoll gehalten wurde. Datenschutzrechtlich wäre die Verwendung der personenbezogenen Daten in den Akten zwecks Kontaktaufnahme zur Durchführung der Evaluation aber wohl möglich gewesen.

Weiter hat sich die Lage insofern verändert, dass sich durch den alten Evaluationsbericht initiiert die interne Dokumentation der Maßnahmen innerhalb der Verfassungsschutzbehörde i. S. v. § 2 Absatz 1 VSG NRW verbessert hat. So werden zum Beispiel mittlerweile elektronische Akten mit getrennten Verfahrens- und Erkenntnisvorgängen geführt.

Auch beim vorliegenden Evaluationsbericht wurde versucht, die im Vergleich zu offenen Informationserhebungen schlechtere Informationslage zumindest dadurch zu kompensieren, dass der externe Sachverständige entscheiden konnte, in welcher Weise Informationen erhoben werden sollten und in welchem Umfang er Akteneinsicht erhielt. Nach seiner eigenen Einschätzung bestand kein Vorbehalt dahingehend, dass ihm nicht all das ermöglicht wurde, was er für die Erstellung eines sinnvollen Evaluationsberichtes für notwendig hielt.

3. Deskriptive Wirkungskontrolle

Hinsichtlich der einzelnen Aspekte der Wirkungskontrolle (Unterscheidung zwischen deskriptiver Wirkungskontrolle, normativer Wirkungskontrolle und Bewertungsmaßstäbe) haben sich im Vergleich zum Evaluationsbericht aus dem Jahr 2011 keine Änderungen ergeben.²⁴ Wie seinerzeit wurde daher unter deskriptiver Wirkungskontrolle geprüft:

- Haben die zu evaluierenden Befugnisse die Ziele, für die sie geschaffen und gedacht waren, ganz oder teilweise erreicht (Maß der Zielerreichung)?
- Effektivität der Norm und ihrer Anwendung;

²⁴ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 13 - 15.

Darin können enthalten sein:²⁵

- ein Soll-/Ist-Vergleich;
 - ein Vorher-/Nachher-Vergleich;
 - eine Ex-post-Analyse im Form einer Zeitreihe.
- Wie sind diese teilweisen oder vollständigen Ziele erreicht worden (Art der Zielerreichung)? - Effizienz der Norm und ihrer Anwendung

Darin enthalten sind die Fragen:

- Wie sind die Wirkzusammenhänge?
- Wurden die Ziele auf die prognostizierte Art und Weise erreicht?
- Wurden die Ziele mit dem erwarteten Aufwand erlangt?
- Welche Belastung hat die Anwendung der Norm bei den Betroffenen und bei Dritten bewirkt?
- Welche Kosten verursacht die Normanwendung?
- Wie waren diese Fragen vor den zu evaluierenden Normen zu beantworten?
- Welche Verfahrenssicherung ist vorgesehen?
- Gibt es Alternativen, die den gleichen Effektivitätsgrad mit geringeren Kosten oder Belastungen erreichen können?
- Existieren Alternativen, die zwar einen geringeren Effektivitätsgrad besitzen, aber dafür einen exponentiellen Kosten- oder Belastungsgewinn erreichen?
- Bewirkte die Zielerreichung wiederum den Effekt, den man sich von ihr erhoffte (Fernziele)?
- Welche Folgen ergaben sich außer den beabsichtigten bzw. vorgesehenen und wie sind diese zu bewerten (Nebenwirkungen)?

²⁵ vgl. Carl Böhret / Götz Konzendorf, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 272.

4. Normative Wirkungskontrolle

Bei der Bewertung der festgestellten Wirkungen (normative Wirkungskontrolle) wurde die gefundene Differenzierung zwischen dem Blickwinkel der Gemeinwohlverwirklichung, der Steuerungsfunktion des Gesetzes des demokratischen Rechtsstaates, der Belastungswirkung und der Kontrollwirkung übernommen.

a) Prüffragen im Bereich der Gemeinwohlverwirklichung sind daher:

- Ist die Anwendung der Norm geeignet, das Ziel zu erreichen?
- Benötigt die zuständige Stelle die Befugnis oder könnte sie ihre Aufgaben auch ohne Befugnis erfüllen?
- Was würde eintreten, wenn die Befugnis entfielen?
- Gibt es ein alternatives Mittel, das den Zwang noch besser erreichen könnte?
- Gibt es eine Ausgestaltung, bei der die konkrete Informationsbefugnis effizienter wäre?
- Wie ist der erlangte Vorteil an Hand der verfolgten Fernziele zu gewichten?

b) Prüffragen der Steuerungsleistung sind:

Ist die Norm in der Lage, die gewollte Steuerung zu übernehmen, das heißt:

- Ist sie hinreichend bestimmt formuliert?
- Sind ihre Voraussetzungen erfüllbar?
- Sind die Voraussetzungen sachgerecht?
- Hält die Verwaltung sich an die Norm und wird die Norm hinreichend beachtet?
- Gibt die Norm einen hinreichend bestimmten Prüfungsmaßstab für die gerichtliche Kontrolle?

c) Prüffragen der Belastungswirkung sind:

- Wie sind die Belastungen bei dem Betroffenen zu bewerten?
- Wie sind die Belastungen bei den Dritten zu bewerten?

- Kommt es zu unbeabsichtigten Wirkungen und Belastungen durch die Anwendung der Norm
 - bei anderen Personen?
 - zwar bei den Betroffenen, aber in andere Rechtsgüter?
- Ist die Belastung anders als bei Erlass angenommen?
- Rechtfertigen die festgestellten Gemeinwohlzuwächse die festgestellten Belastungen?

d) Prüffragen für den Bereich der Kontrollmechanismen sind:

- Greifen die verfahrensrechtlichen Schutzvorkehrungen, wie man es sich vorstellte?
- Greifen die behördeninternen Schutzvorkehrungen, wie man es sich vorstellte?
- Greifen die Rechtsschutzmöglichkeiten, wie man es sich vorstellte?
- Bestehen Möglichkeiten durch andere Ausgestaltungen, die Schutzvorkehrungen für den Bürger bzw. die behördeninternen Schutzvorkehrungen oder den Rechtsschutz zu verbessern?
- Würden diese Schutzverbesserungen die Effektivität verringern?

Bei allen Prüffragen kam diesmal hinzu, dass die aus Erkenntnisgründen glückliche Situation bestand, dass eine Selbstkontrolle der am Evaluationsbericht Beteiligten insofern ermöglicht wurde, dass die im Evaluationsbericht 2011 geäußerte Einschätzung nach sechs Jahren noch einmal auf ihre Plausibilität hin insbesondere dahingehend überprüft werden konnte, ob im Nachhinein die damals geäußerte Einschätzung revisionsbedürftig ist oder nicht.

5. Bewertungsmaßstab

Die Wirkungskontrolle im Bereich der Effektivität und Effizienz, d. h. insbesondere, ob die Gemeinwohlverwirklichung tatsächlich erreicht wurde und ob das Gesetz seine demokratische Steuerungsfunktion erreicht, sind vor allem nach verwaltungswissenschaftlichen Maßstäben zu bewerten.

Die Beantwortung der Fragen der Bewertung der Belastung für die Betroffenen und des angemessenen Verhältnisses zwischen der Belastung einerseits und der erreichten Gemeinwohlverwirklichung andererseits sowie der ausreichenden Kontrolldichte richtet sich demgegenüber nach rechtlichen Maßstäben, insbesondere verfassungsrechtlichen. Die rechtlichen Maßstäbe unterscheiden sich allerdings von den Maßstäben, die bei einer gerichtlichen Kontrolle angelegt werden, weil es im Rahmen des Evaluationsberichtes nicht nur um die Verfassungsmäßigkeit als solche geht, sondern um die Frage eines vernünftigen Verhältnisses von Gemeinwohlverwirklichung und Freiheitseinschränkung.

C. Lageentwicklung

Die Sicherheitslage in Nordrhein-Westfalen bleibt geprägt durch eine anhaltend hohe abstrakte Gefährdung aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus, die sich jederzeit in Form von gefährdungsrelevanten Ereignissen bis zu terroristischen Anschlägen konkretisieren kann. Die größte Herausforderung stellt der sogenannte „Islamische Staat“ (IS) dar. Mit seiner deutschsprachigen Propaganda und vielen deutschen Jihadisten in seinen Reihen nimmt der IS Einfluss auf die Sicherheitslage in Deutschland. 2016 hat es fünf Anschläge in Deutschland gegeben. Der islamistisch motivierte Terrorismus ist damit Teil der Lebensrealität geworden und beeinflusst Politik und Gesellschaft. Eine Abnahme dieses Gefahrenpotenzials ist derzeit nicht absehbar.

Rechtsextremisten nutzen die Flüchtlingslage und Ängste vor islamistischem Terrorismus um Fremdenfeindlichkeit und Islamophobie zu schüren. Dabei nimmt die Gewaltbereitschaft zu, so dass zum Beispiel die Anzahl gewaltsamer Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte bundesweit zugenommen hat.

Wechselwirkungen, das gegenseitige „Hochschaukeln“ zwischen den extremistischen Szenen, machen die Lage zusätzlich komplexer. Nicht zuletzt tragen diese Wechselwirkungsprozesse der einzelnen Phänomenbereiche zur Gefährdung der Sicherheit in Deutschland bei. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die seit längerem festzustellende Links-/Rechts-Konfrontation, die ebenfalls mit einer hohen Gewaltbereitschaft innerhalb der linken Szene verbunden ist. Dies gilt aber auch für das Zusammentreffen nationalistischer Türken mit Anhängern der kurdischen PKK – besonders nach der Verschärfung der politischen Lage in der Türkei nach dem gescheiterten Putsch-Versuch im Juli 2016.

I. Terrorismus

Die Sicherheitslage in Deutschland ist dauerhaft angespannt. Es muss jederzeit mit einem islamistisch motivierten Anschlag gerechnet werden. Die größte Ge-

fahr geht dabei aktuell von Syrienrückkehrern und radikalisierten Einzeltätern und Tätergruppen in Europa aus. Der sogenannte „IS“ und seine Sympathisanten sind in der Lage, groß angelegte terroristische Straftaten auch in westeuropäischen Staaten zu planen und durchzuführen. Mehrfache umgesetzte Anschläge z. B. in Paris, Lyon, Brüssel, Nizza, Hannover, Würzburg, Ansbach, Essen und Berlin sowie diverse durch Sicherheitsbehörden rechtzeitig aufgedeckte Vorbereitungshandlungen belegen die hohe Gefahrenlage für Europa.

Vor dem Hintergrund, dass derzeit eine Vielzahl, teils nur schwer abschätzbare, Hinweise auf mögliche Anschläge in Europa vorliegt, der „IS“ zur Aufrechterhaltung seiner Erfolgsnarrative zeitnah weitere Taten gegen westliche Ziele planen könnte und der möglichen allgemeinen Gefahr des Aufenthaltes weiterer unentdeckter terroristischer Zellen im europäischen Raum, ist für die Bundesrepublik Deutschland eine anhaltend hohe abstrakte Gefahr festzustellen.

Aufgrund der großen Anzahl extremistisch-salafistischer Aktivisten und gewaltorientierter Personen mit Sympathien für die Ideologie des „IS“ ist auch für Nordrhein-Westfalen von einer hohen Gefährdung auszugehen. Die Propaganda wird insbesondere in sozialen Netzwerken im Internet unkontrolliert verbreitet und findet ein junges beziehungsweise sogar jugendliches Publikum.

Mit Stand März 2017 werden bundesweit 10.000 Personen als Aktivisten in einem salafistisch-extremistischen Umfeld gewertet, davon 2.900 Personen in oder aus Nordrhein-Westfalen. Seit 2012 hat es 900 Ausreisen aus Deutschland in Krisengebiete zur Teilnahme am „Jihad“ gegeben. Das überwiegende Ziel dieser Ausreisen waren Syrien und Irak.

II. Rechtsextremismus

Die rechtsextremistische Szene in Deutschland unterliegt in den letzten Jahren einer starken Dynamik. Seit 2012 sind allein in Nordrhein-Westfalen vier neue rechtsextremistische Parteien zu verzeichnen: „Die Rechte“, „Der III. Weg“, „Pro

Deutschland“ und der „Arminius Bund“. Die Zunahme der Parteien hängt zum einen mit dem damit verbundenen Parteienprivileg zusammen und den deutlich höheren Hürden für staatliche Verbote, zum anderen mit der Schwäche und internen Streitigkeiten der NPD und „Pro NRW“. Der Kern der Neonaziszene ist in Nordrhein-Westfalen inzwischen in der Partei „Die Rechte“ organisiert. Deren Anhängern geht es weniger um klassische Parteiarbeit, als vielmehr um eine Erlebniswelt Rechtsextremismus, bei der Aktionsorientierung und Politik verbunden werden. Eine solche Erlebniswelt bietet auch die „Identitäre Bewegung“, die die Jugendbewegung der Neuen Rechten darstellt. Mit modernen Aktionsformen und einer zeitgemäßen Darstellung im Internet, insbesondere in den sozialen Netzwerken sprechen sie vor allem Jugendliche und junge Erwachsene an. In den letzten Jahren hat außerdem die Szene der sogenannten Reichsbürger an Bedeutung gewonnen. Diese bestreiten unter anderem mit Rückgriff auf revisionistische Argumentationsmuster die Legitimität der Bundesrepublik Deutschland und behaupten die Fortexistenz des Deutschen Reiches.

Die aggressive Agitation gegen Flüchtlinge und ihre Unterkünfte ist Konsens im ansonsten heterogenen rechtsextremistischen Spektrum. Mit dieser Agitation sind Rechtsextremisten in der Lage, über ihre Szenekontakte hinaus, bürgerliche Bereiche (z.B. Unterwanderung von Anwohnerprotesten) oder Mischszenen (z.B. HoGeSA und Teile der GIDA-Bewegung) für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Bedenklich sind die zunehmende Verrohung der gesellschaftlichen Diskurse und die partielle Übernahme von rechtsextremistischen Argumentationsmustern. Neben der Anti-Asyl-Agitation ist die Islamfeindlichkeit Haupt-Propaganda-Thema von Rechtsextremisten.

Die Gewaltbereitschaft innerhalb der rechtsextremistischen Szene nimmt zu. Bundesweit gab es im Jahr 2015 einen massiven Anstieg der gewaltsamen Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte in Deutschland (fünf Mal so viele wie im Jahr 2014). 2016 blieb die Zahl auf einem ähnlich hohen Niveau. Deutlich gestiegen ist nicht nur die Zahl, sondern auch die Schwere der Übergriffe (z.B. Brandanschlag auf ein von Flüchtlingen bewohntes Haus in Altena im Sauerland im Oktober 2015; die Täter wurden inzwischen zu mehrjährigen Haftstrafen

verurteilt). Die von rechtsextremistischen Organisationen hetzerisch geschürte Angst und Ablehnung kann dabei eine bestärkende Wirkung auf potenzielle Straftäter haben. Die überwiegende Zahl der festgestellten Tatverdächtigen hatte ihren Wohnsitz in Tatortnähe. Bislang ist eine zentrale Steuerung fremdenfeindlicher Übergriffe durch rechtsextremistische Organisationen nicht erkennbar. Anlassbezogen muss jederzeit damit gerechnet werden, dass schlagartig eine Verschärfung rechtsextremistischer Aktivitäten bis hin zu Begehung schwerster Straftaten erfolgen kann. Zudem steigt die Gefahr von rechtsterroristischen Aktivitäten, wie die Beispiele OSS („Old School Society“) und „Freitaler Gruppe“ zeigen, für die die zunehmende rechtsextremistische Gewaltpropaganda einen Legitimationshintergrund und einen Mobilisierungsfaktor bilden.

III. Linksextremismus

Auch der gewaltbereite Linksextremismus nimmt in Nordrhein-Westfalen weiter zu: Derzeit werden circa 970 Personen der Szene zugerechnet. Mit einer wesentlichen Änderung dieser Entwicklung ist derzeit nicht zu rechnen. Die bereits laufenden Mobilisierungskampagnen gegen den G20-Gipfel 2017 in Hamburg bestätigen diese Einschätzung.

Gewaltbereiter Linksextremismus nutzt die Anwendung von Gewalt als notwendiges Mittel gegen die "strukturelle Gewalt" eines "Systems von Zwang, Ausbeutung und Unterdrückung". Themenfelder sind dabei: Antifaschismus, Antikapitalismus, Antirepression, Antirassismus aber auch der Kampf für den Klimaschutz und den Erhalt der Umwelt. Rechts-/Links-Konfrontationen erzeugen zunehmend Wechselwirkungen. Insbesondere rechte Anti-Asyl-Agitationen fordern gewaltbereite Linksextremisten immer häufiger heraus (z.B. beim sogenannten „Tag der deutschen Zukunft“ (TddZ) Anfang Juni 2016 in Dortmund, aber auch bei gewalttätigen Einzelattacken zwischen Personen der beiden Lager). Dringen Linksextremisten nicht bis zu den Gegnern vor, richtet sich die Gewaltausübung zunehmend gegen die Polizei als Vertreter des Staates und Garant für die Versammlungsfreiheit. Gewalttätige Gegenveranstaltungen und Einzelaktionen gegen die GIDA-Bewegung sind rückläufig. Proteste gegen Ver-

anstaltungen der rechtspopulistischen AfD und auch gewalttätige Aktionen und Drohungen gegen Parteimitglieder nehmen jedoch seit 2016 erheblich zu.

Auch im Bereich Klimaschutz hat sich die Gewaltbereitschaft seit Herbst 2015 deutlich erhöht. Dauerbesetzer des Hambacher Forstes und eines „Wiesencamps“ bekämpfen unter Verwendung selbstgebauter Waffen die mit der Vorbereitung der Rodung des Waldes aber auch des Rückbaus öffentlicher Straßen beauftragte Mitarbeiter von Unternehmen und Sicherheitsdiensten. Auch zur dauerhaften Sicherung der Arbeiten eingesetzte Polizeibeamte wurden bereits lebensgefährdend angegriffen. Zur Absicherung der eigenen Rückzugsmöglichkeiten werden im Bereich des öffentlich zugänglichen Waldes immer wieder Barrikaden und Fallen errichtet.

Die Kurdistansolidarität als klassisches Agitationsfeld von Linksextremisten (Gruppe „Young Struggle“ ist Vorfeldorganisation der türkischen MLKP) nimmt den scheinbar nicht lösbaren Konflikt in Syrien und um die kurdischen Siedlungsgebiete mit Militäreinsätzen des türkischen Staates als Auslöser für die Radikalisierung junger Erwachsener und Jugendlicher bis hin zu Ausreisen in die Kriegsgebiete und Teilnahmen am bewaffneten Kampf.

IV. Säkularer Auslandsbezogener Extremismus

Säkulare ausländerextremistische Organisationen verfolgen in Deutschland Ziele, die wesentlich durch die Ereignisse und Entwicklungen in ihren Heimatländern bestimmt sind. Den unterschiedlichen Organisationen werden derzeit etwa 25.000 Personen zugerechnet. Es gibt Wechselwirkungen zwischen türkisch-nationalistischen Gruppierungen und türkischen linken Gruppierungen (insbesondere PKK-Anhängern). Die Konflikte in der Türkei spiegeln sich 1:1 in Deutschland wieder. Hier herrscht ein hohes Maß an Emotionalisierung in allen Gruppen. Allein in Deutschland leben derzeit rund 1,5 Millionen türkische Staatsangehörige und rund 2,9 Millionen Menschen mit einem türkischen Migrationshintergrund.

Angesichts der angespannten politischen Lage innerhalb der Türkei sind auch hier in Deutschland neue Gruppen entstanden, deren Wirkungen über die schon bekannten Wechselwirkungen zwischen PKK-Anhängern und rechtsextremistischen türkischen Gruppierungen (Ülkücü-Bewegung / „Graue Wölfe“) hinausgehen. Die momentane Situation in der Türkei führt damit zu einer veränderten Sicherheitslage in Deutschland.

Seit dem gescheiterten Militärputsch am 15.07.2016 ist eine deutliche Zunahme von demonstrativen Aktionen festzustellen. Es ist ein hoher Emotionalisierungsgrad unter nationalistischen Vorzeichen nicht nur bei rechtsnationalistischen türkischen, sondern auch bei AKP-nahen Gruppierungen wie der IGMG oder anderen mit dem türkischen Staat eng kooperierenden Gruppen festzustellen. Dem gegenüber steht das ohnehin hohe Mobilisierungspotential der türkischen linksextremistischen Gruppierungen und der PKK-Anhänger. Dies führt zunehmend zu höherer Gewaltbereitschaft und gegenseitigen Auseinandersetzungen, was wiederum eine deutlich erhöhte Polizeipräsenz bei den demonstrativen Aktionen erforderlich macht. Die Stigmatisierung der sogenannten Gülen-Bewegung als putschverantwortliche terroristische Organisation durch die türkische Regierung sowie die Anfeindung und Ausspähung mutmaßlicher Anhänger in Deutschland heizt die Konflikte innerhalb der türkischstämmigen Bevölkerung zusätzlich an.

V. Islamistischer Extremismus

Das islamistische Spektrum jenseits des globalen islamistischen Terrorismus zeigt sich höchst heterogen, was die Frage der Gewaltanwendung betrifft. Dazu zählen die Anhänger der verbotenen Gruppierungen „Hizb ut-Tahrir“ und „Kalifatsstaat“, die den Einsatz von Gewalt zur Umsetzung ihrer Ziele zwar prinzipiell rechtfertigen, gegenwärtig aber selbst nicht zu diesem Instrument greifen. Auch gewaltorientierte terroristische Gruppierungen mit Auslandsbezug, wie etwa die Anhänger von „ Hamas“ und „Hizb Allah“, rechtfertigen zwar grundsätzlich den bewaffneten Kampf, beschränken sich in Deutschland jedoch auf Unterstützungsleistungen wie dem Sammeln von Spendengeldern und propagandisti-

sche Tätigkeiten. Der überwiegende Teil der islamistischen Extremisten findet sich jedoch im legalistischen Bereich wieder, dem sowohl die der Muslimbruderschaft nahe stehende IGD als auch Teile der Milli Görüş-Bewegung zuzurechnen sind. Auch die extremistisch-salafistische Szene lässt sich mehrheitlich in diesem Spektrum verorten, obwohl ihr zugleich das Gros der islamistischen Terroristen angehört. Legalistische Islamisten verstehen den Islam als ein allumfassendes System und verfolgen eine Agenda der Umsetzung einer „islamischen Ordnung“ auf dem Weg der Reform, wobei sie offen oder im Verborgenen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung agitieren. Damit einher geht häufig die Pflege traditioneller Feindbilder, zu denen meist der als verdorben charakterisierte Westen zählt und zugleich an gängige antisemitische Deutungsmuster und Verschwörungstheorien angeknüpft wird. Zwar ergibt sich daraus keine unmittelbare Gefährdungslage, auf lange Sicht würden solche Bestrebungen, wenn sie gänzlich ungehindert agieren und nicht als extremistisch kenntlich gemacht würden, dazu führen, dass Ausgrenzungen, Anfeindungen und die Polarisierung zwischen den Gruppen in der Gesellschaft zunehmen und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Frieden gefährden.

VI. Spionageabwehr

Ein weiteres Schwerpunktthema des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalen ist nach wie vor die Wirtschaftsspionage. In Nordrhein-Westfalen gibt es zahlreiche Unternehmen mit Weltmarktniveau, innovativen Techniken und Produkten und mit hervorragenden globalen Marktstrategien. Konkurrenten und andere Staaten versuchen, weltmarktfähige Produkte, das Know-how und Marktstrategien auszuspähen. Angriffsziele sind insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen mit innovativen Produkten, Fachexpertise und Erfahrungen. Während früher nur einige wenige Schlüsselbranchen wie beispielsweise die Rüstungsindustrie von Wirtschaftsspionage betroffen waren, vollzieht sich Wirtschaftsspionage mittlerweile durch alle Branchen gleichermaßen.

Die Spionage hat sich der aktuellen Informationstechnik angepasst; Angriffe erfolgen zunehmend online – oftmals in Form personalisierter E-Mails mit einer

professionellen Schadsoftware in Anhang. Diese kann in das Unternehmensnetzwerk eindringen und in der Folgezeit Daten des Unternehmens an den Angreifer übermitteln. Eine große Gefahr stellt in diesem Zusammenhang die zunehmende Digitalisierung der Produktionsprozesse, die unter dem Schlagwort „Industrie 4.0“ zusammengefasst wird, dar. Durch die Verzahnung von Produktionsprozessen mit modernster Informations- und Kommunikationstechnik ist es einem Angreifer möglich, unmittelbaren Zugriff auf Komponenten der Produktion eines Unternehmens zu bekommen.

Für Länder wie China, Russland und Iran steht deutsches Know-how besonders im Fokus. Generell sind in Deutschland gefertigte Produkte weltweit sehr gefragt und deshalb muss davon ausgegangen werden, dass diese auch von anderen Nationen kopiert werden. Insofern ist es für Unternehmen aller Größenordnungen unverzichtbar, das eigene Wissen professionell zu schützen.

D. Entstehungsgeschichte der zu evaluierenden Normen und bisherige Evaluationen

I. Entstehungsgeschichte

Durch das Gesetz zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002²⁶ erhielt der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz neue Befugnisse. Diese waren in Teilen inhaltsgleich mit den Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes des Bundes²⁷ ausgestaltet. Sie basierten auf den Schlussfolgerungen der Sicherheitsbehörden aus der Vorbereitung und Durchführung der Anschläge vom 11.09.2001 in den USA sowie dem sich daraus ergebenden Bedürfnis, länderübergreifende logistische Verknüpfungen und operative Strukturen des internationalen Terrorismus besser aufklären zu können.

Zu diesen – neuen zum Teil befristeten – Befugnissen zählten:

- Auskunftsrechte nach § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen (jetzt § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW);
- Auskunftsrechte nach § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt gegenüber Postdienstleistern (Befugnis wurde nicht verlängert, s. u.);
- Auskunftsrechte nach § 5a Absatz 3 VSG NRW-alt gegenüber Luftfahrtunternehmen (Befugnis wurde nicht verlängert, s. u.);
- Auskunftsrechte nach § 5a Absatz 4 VSG NRW-alt gegenüber Telekommunikations- und Teledienstleistern (jetzt § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW);

²⁶ GV. NRW. 2003 S. 2.

²⁷ Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09.01.2002 (BGBl. I S. 361).

- der Einsatz des IMSI-Catchers nach § 7 Absatz 4 VSG NRW-alt (jetzt § 5 Absatz 2 Nummer 12) und
- die Verlängerung der Speicherfristen nach § 10 Absatz 3 Satz 2 VSG NRW für Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 und 4 VSG NRW auf 15 Jahre.

Zusätzlich wurden mit § 16 VSG NRW die Übermittlungspflichten der Ausländerbehörden an die Verfassungsschutzbehörde ausgeweitet. Sie sind seitdem ebenso wie Polizei und Staatsanwaltschaften verpflichtet, der Verfassungsschutzbehörde Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 VSG NRW zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass diese Informationen und deren Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörde erforderlich sind.

II. Bisherige Evaluationen und Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums

1. Evaluation 2006

Die Ergebnisse der Evaluation 2006 sind in dem Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 16.05.2006²⁸ dokumentiert. Er stellt fest, dass die darin neu eingeräumten Befugnisse maßvoll angewandt wurden. Die Befugnisse nach § 5a Absatz 1 und Absatz 4 VSG NRW-alt gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen sowie Telekommunikations- und Teledienstleistern, der Einsatz des IMSI-Catchers nach § 7 Absatz 4 VSG NRW-alt und die Verlängerung der Speicherfristen nach § 10 Absatz 3 Satz 2 VSG NRW werden als wertvolle Instrumentarien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus bezeichnet.

²⁸ LT-Drs. 14/1912.

Der nordrhein-westfälische Landtag hat mit Gesetz vom 20.12.2006²⁹ folgende Schlussfolgerungen aus dem Bericht gezogen:

- § 5a Absätze 1 und 4 VSG NRW-alt (jetzt § 5 Absatz 2 Nummern 13 und 14 VSG NRW) wurden wegen des neuen Phänomens des sogenannten „Home-Grown“-Terrorismus auch auf die Anwendungsfälle des inländischen Extremismus nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 VSG NRW erweitert.
- Die Auskunftsbefugnisse gegenüber Postdienstleistern wurden nicht verlängert, da diese Befugnisse nicht genutzt worden waren. Ein künftiger Bedarf war ebenfalls nicht erkennbar, da das Artikel 10-Gesetz in §§ 2 ff. unter denselben rechtlichen Voraussetzungen wie § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt nicht nur zu Vorbereitungsmaßnahmen zur Postüberwachung, sondern gleichzeitig auch zur Inhaltsüberwachung ermächtigt.
- Auch die Befugnis des § 5a Absatz 3 VSG NRW-alt zur Erhebung von Auskünften bei Luftverkehrsunternehmen hatte sich nicht bewährt und wurde deshalb gestrichen. Der Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums hatte klargestellt, dass Auskünfte bei Luftverkehrsunternehmen über Reisebewegungen wie bei anderen Beförderungsunternehmen auch durch offene Befragung im Rahmen der allgemeinen Datenerhebungsbefugnisse des § 7 Absatz 1 in Verbindung mit § 5 VSG NRW-alt ohne aufwändiges Anordnungsverfahren beschafft werden könnten. Einer darüber hinausgehenden Verpflichtung der Luftverkehrsunternehmen bedürfe es in der Praxis nicht. Darüber hinaus wurde die erneute Evaluation der befristeten Eingriffsbefugnisse vorgesehen. Das ursprünglich zum 01.01.2011 vorgesehene Fristende wurde durchgesetzt, dreimal verlängert und schließlich auf Juli 2012 bestimmt.

²⁹ GV. NRW. S. 620.

2. Evaluation 2011

Die Ergebnisse der Evaluation 2011 sind in dem „Gemeinsamen Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff“³⁰ vom 31.08.2011 dokumentiert. Evaluiert wurden:

- § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt (Finanzermittlungen – jetzt in § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW geregelt),
- § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt (Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten – jetzt in § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW geregelt),
- § 5 Absatz 2 Nummer 2 VSG NRW-alt (Observationen mittels für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln – jetzt in § 5 Absatz 2 Nummer 2 VSG NRW geregelt).

Zu den einzelnen Befugnissen stellt der Bericht Folgendes fest:

- Finanzermittlungen

Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Daten rechtfertigen den Schluss, die Befugnis des § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt sei in der Lage, die Ziele, die der Gesetzgeber mit dieser Norm verfolgte, zu erreichen. Die Verfassungsschutzbehörde könne auf dieser Basis Informationen erlangen, die wichtig für ihre Aufgabenerfüllung seien und die nicht auf andere Weise erlangt werden könnten. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei zwar erheblich, allerdings dienten die Kontoabfragen dem Schutz eines gesteigerten Rechtsguts vor schwerwiegenden Gefahren. Darüber hinaus sehe das Gesetz hohe Hürden für die Anwendung vor, na-

³⁰ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4).

mentlich die vorherige Einschaltung der G 10-Kommission. Insgesamt wurde vorgeschlagen, die Befugnis unverändert zu verlängern.

- Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten

Bei der Bewertung von § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt stand der Umstand im Vordergrund, dass die Befugnisnorm im seinerzeitigen Evaluationszeitraum nicht zur Anwendung gekommen ist. Dies hätte allerdings nicht an der unzureichenden Formulierung der Norm oder an fehlenden Anwendungsfällen gelegen, sondern an dem Umstand, dass sich die Norm weitgehend mit den Befugnissen von § 3 Artikel 10-Gesetz überschneide und im Bereich der Überschneidung die Befugnisse aus dem Artikel 10-Gesetz weiter gefasst seien. Für den Fall der rückwirkenden Auskunft, dem einzigen Anwendungsfall, der nicht auch durch § 3 Artikel 10-Gesetz umfasst sei, wurde die Norm jedoch als sowohl effektiv als auch effizient bewertet.³¹ Aufgrund dieses – wenn auch engen – Anwendungsbereichs wurde vorgeschlagen, die Befugnis unverändert zu verlängern.

- Observationen, auch mit besonderen, für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln

Der Evaluationsbericht stellt klar, dass nach den Gesetzesmotiven die Norm vorrangig geschaffen wurde, um die Zulässigkeit der neu entwickelten, technischen Ortungsmöglichkeiten (GPS) ausdrücklich klarzustellen. Dementsprechend fokussierte sich der Bericht auf den Einsatz dieses für Observationszwecke bestimmten technischen Mittels. Die Evaluation kommt dabei zu dem Schluss, dass der Einsatz des GPS das nachrichtendienstliche Mittel der Observation enorm erweitere und in gewissen Konstellationen eine entlastende Funktion besitze. Die Befugnis sei im Evaluationszeitraum maßvoll eingesetzt worden und könne bei gleichzeitiger maßvoller Grundrechtsbelastung erhebliche Informationsvorteile bringen. Daher

³¹ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 53.

wurde nicht nur eine Verlängerung der Eingriffsgrundlage empfohlen, sondern darüber hinaus auch ein Verzicht auf eine erneute Befristung.³²

Der nordrhein-westfälische Landtag hat mit Gesetz vom 21.06.2013 folgende Schlussfolgerungen aus dem Bericht gezogen:

Die Befristungen für die Befugnisse aus § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt sowie aus § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt wurden verlängert, während die Befugnisse aus § 5 Absatz 2 Nummer 2 VSG NRW-alt hingegen unbefristet in das VSG NRW übernommen wurden.

3. Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums

Das Parlamentarische Kontrollgremium nach §§ 23 ff. VSG NRW erstattet dem Landtag gemäß § 28 VSG NRW (§ 5a Absatz 4 Satz 2 VSG NRW-alt) jährlich Bericht über die Maßnahmen nach § 5 Absatz 2 Nummern 6, 7 und 10 bis 14 VSG NRW und somit auch über den Einsatz der im Rahmen dieser Evaluation zu überprüfenden Normen. Für den Evaluationszeitraum liegen folgende Berichte vor:

- Bericht vom 21.06.2012 – LT-Drs. 16/43;
- Bericht vom 20.03.2013 – LT-Drs. 16/2296;
- Bericht vom 27.03.2014 – LT-Drs. 16/5427;
- Bericht vom 27.03.2015 – LT-Drs. 16/8296;
- Bericht vom 12.05.2016 – LT-Drs. 16/11911;
- Bericht vom 17.02.2017 – LT-Drs. 16/14260.

³² Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 69.

Die Berichte dokumentieren u. a. die Anzahl der durchgeführten Maßnahmen unter Bezugnahme auf die jeweilige Rechtsgrundlage sowie eine kurze Bewertung durch das Parlamentarische Kontrollgremium. Danach hat die Verfassungsschutzbehörde jeweils von den ihr eingeräumten Rechten – insbesondere von ihren besonderen Auskunfts- und G10-Befugnissen – maßvoll Gebrauch gemacht und ist ihren Berichts- und Unterrichtungspflichten nachgekommen.

E. Die Evaluation der Anwendung der Einzelbefugnisse

I. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW

1. Normtext

§ 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW lautet:

(2) Die Verfassungsschutzbehörde darf, soweit nicht der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung entgegensteht, zur Informationsbeschaffung als nachrichtendienstliche Mittel die folgenden Maßnahmen anwenden:

11. Zugriff auf zugangsgesicherte Telekommunikationsinhalte und sonstige Informations- und Kommunikationsinhalte im Internet auf dem technisch hierfür für jede Nutzerin und jeden Nutzer vorgesehenen Weg, ohne selbst Kommunikationsadressatin oder -adressat und ohne von den an der Kommunikation teilnehmenden Personen oder vergleichbaren Berechtigten hierzu autorisiert zu sein, unter den Voraussetzungen des § 7a; eine Online-Durchsuchung ist ausgeschlossen;

§ 7a VSG NRW lautet:

(1) Eine Maßnahme nach § 5 Absatz 2 Nummer 6, 7, 10 und 11 ist nur dann zulässig, wenn

1. dies zur Aufgabenerfüllung nach § 3 Absatz 1 erforderlich ist,

2. der Kernbereich privater Lebensgestaltung gemäß § 5a nicht betroffen ist,

3. bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine drohende Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes im Sinne des § 1 des Artikel 10-Gesetzes vorliegt und

4. tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass die in § 3 Absatz 1 genannten Bestrebungen und Tätigkeiten durch die Planung oder Begehung einer der folgenden Straftaten unterstützt werden:

a) Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 des Strafgesetzbuches),

b) Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89b, 89c Absatz 1 bis 4 des Strafgesetzbuches, § 20 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Vereinsgesetzes),

c) Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a des Strafgesetzbuches),

d) Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g des Strafgesetzbuches),

e) Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit § 1 des NATO-Truppen-Schutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 2008 (BGBl. I S. 490),

f) Straftaten nach den §§ 129a bis 130 des Strafgesetzbuches sowie den §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306c, 308 Absatz 1 bis 3, 315 Absatz 3, 316b Absatz 3 und 316c Absatz 1 und 3 des Strafgesetzbuches, soweit diese sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten, oder

g) Straftaten nach § 95 Absatz 1 Nummer 8 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 und Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) geändert worden ist oder

h) Straftaten nach den §§ 202a, 202b und 303a, 303b des Strafgesetzbuches, soweit sich die Straftat gegen die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere gegen sicherheitsempfindliche Stellen von lebenswichtigen Einrichtungen richtet.

Anstelle der in Nummer 4 genannten Voraussetzung genügen auch tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeiten darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

(2) Die Maßnahme ist nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Die Maßnahme darf sich nur gegen Verdächtige oder gegen Personen richten, von denen aufgrund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für die verdächtige Person bestimmte oder von ihr herrührende Nachrichten entgegennehmen oder weitergeben oder dass die verdächtige Person ihren Anschluss nutzt. Maßnahmen, die sich auf Sendungen beziehen, sind nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie von der Person, gegen die sich die Anordnung richtet, herrühren oder für sie bestimmt sind.

(3) Die Pflichten der Anbieter von Post- und Telekommunikationsdiensten ergeben sich aus § 2 des Artikel 10-Gesetzes.

(4) Soweit §§ 3 bis 4 und 9 bis 13 des Artikel 10-Gesetzes für die Überwachung der Telekommunikation oder die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen zusätzliche oder engere Voraussetzungen vorsehen, finden diese Anwendung.

Bei Maßnahmen nach § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW ist – wie bei allen Datenerhebungen – stets der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung zu beachten (vgl. § 5a VSG NRW). Außerdem sind bestimmte Verfahrensvoraussetzungen zu berücksichtigen, die in § 5b VSG NRW niedergelegt sind. Danach ist u. a. über den Antrag von der oder dem für Inneres zuständigen Ministerin oder Minister zu entscheiden. Außerdem ist die G 10-Kommission unverzüglich vor Vollzug der auf drei Monate beschränkten Maßnahmen zu unterrichten. Die Übermittlungen, Löschungen und Mitteilungen bei den Maßnahmen mit besonderer Eingriffsintensität, zu denen die Maßnahmen nach § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW gehören, ist zudem in § 5c VSG NRW geregelt.

2. Ziele der Norm

Die Befugnis zum Beobachten von zugangsgesicherter Internetkommunikation auf dem technisch hierfür vorgesehenen Weg wurde in dieser Form mit dem Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 21.06.2013³³ unter § 5 Absatz 2 Nummer 11 in das VSG NRW aufgenommen.

Das Bundesverfassungsgericht hatte fünf Jahre zuvor mit Urteil vom 27.02.2008³⁴ die mit der Gesetzesnovelle vom 20.12.2006 eingefügte deutlich weiter gefasste und unbestimmter formulierte Vorgängervorschrift des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW für nichtig erklärt, weil damit auch Eingriffe in Artikel 10 GG verbunden sein könnten, ohne dass ein solcher Eingriff durch hinreichend präzise Tatbestandsvoraussetzungen und Schutzregelungen gerechtfertigt wäre.³⁵

Die Befugnis wurde im Jahr 2013 in neugefasster, deutlich bestimmterer Form in das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes wieder aufgenommen, da sich insbesondere in zugangsgesicherten Bereichen des Internets Radikalisierungen von Einzelpersonen und Gruppen sowie Gefährdungslagen abzeichnen. Extremistische und terroristische Bestrebungen nutzen neben offen zugänglichen Bereichen auch geschlossene Chats und Foren intensiv und professionell als Propaganda- und Rekrutierungsplattform. Der Verfassungsschutz muss über die Möglichkeit verfügen, auch diese Plattformen zielgerichtet und systematisch auszuwerten und zu analysieren. Durch § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW wird die Verfassungsschutzbehörde befugt, unter den engen Voraussetzungen des § 7a VSG NRW auf zugangsgesicherte Telekommunikations- und sonstige Informations- und Kommunikationsinhalte zuzugreifen, ohne dass sie selbst Kommunikationsadressatin oder -adressat ist und ohne dass sie

³³ S. o. Fußnote 3.

³⁴ Vgl. BVerfGE 120, 274.

³⁵ Vgl. BVerfGE 120, 274 (340 ff).

von den an der Kommunikation teilnehmenden Personen oder vergleichbaren Berechtigten hierzu autorisiert ist.

Der Zugriff ist nur auf dem technisch für jede Nutzerin und jeden Nutzer vorgesehenen Weg zulässig, d. h. auf dieselbe Weise wie die Kommunikationsadressatin oder der Kommunikationsadressat oder ein vergleichbar Berechtigter Zugang zu dem gesicherten Bereich des Internets erlangt, nicht aber im Wege der Online-Durchsuchung, also mittels eines Trojaners.

Im Gegensatz dazu erfolgt die legendierte Teilnahme von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verfassungsschutzbehörde an der offen zugänglichen Internetkommunikation, wie in offenen Chats, Foren oder sozialen Netzwerken, nicht aufgrund der Ermächtigung in § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW, sondern auf der Grundlage von § 5 Absatz 2 Nummer 8 VSG NRW, da hiermit kein Eingriff in Artikel 10 GG verbunden ist. Wenn eine staatliche Stelle eine zugangsgesicherte Kommunikation im Internet hingegen in der in § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW beschriebenen Weise überwacht, liegt ein Eingriff in Artikel 10 GG vor. Eine solche Maßnahme ist nur unter besonderen – aus dem Artikel 10-Gesetz übernommenen – formellen und materiellen Voraussetzungen der §§ 5b und 5c VSG NRW in Verbindung mit § 7a VSG NRW zulässig.

Die neugefasste Befugnis des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW wurde in § 33 Absatz 1 VSG NRW für fünf Jahre bis zum 01.06.2018 befristet.

Die am 15.09.2016 vorgenommene und am 27.09.2016 in Kraft getretene Änderung durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Verfassungsschutzgesetzes³⁶ ließ die Vorschrift über das Beobachten von zugriffsgesicherter Internetkommunikation unberührt.

³⁶ GV. NRW. S. 789.

3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm

Es handelt sich um die erste Evaluation der Norm.

4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm

Die jetzige Fassung des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW und die darin niedergelegte Befugnis zum Beobachten zugangsgesicherter Internetkommunikation auf dem technisch dafür vorgesehenen Wege waren bislang nicht Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung.

5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung

Die terroristische Bedrohungslage hat sich seit dem Inkrafttreten der Vorgängernorm stark erhöht. Das gilt sowohl für den rechtsextremistisch motivierten wie auch den islamistisch-jihadistisch motivierten Terrorismus. Rechtsterroristische Bestrebungen haben sich in Deutschland in den zehnfachen Morden des „Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU)“ sowie in den mutmaßlichen Sprengstoffanschlägen auf Flüchtlingsheime der „Gruppe Freital“ sowie den Anschlagplanungen der „Oldschool Society“ offenbart. Für den internationalen islamistisch-jihadistischen Terrorismus ist Deutschland nicht nur Ruhe- und Rückzugs- sowie Unterstützungs- und Vorbereitungsraum, sondern, wie die im Jahr 2016 begangenen Anschläge, zuletzt in Berlin mit zwölf Toten und davor in Hannover, Essen, Würzburg und Ansbach, und die Anschlagsvorbereitungen in Chemnitz und Ludwigshafen durch z. T. minderjährige Täter belegen, inzwischen selbst Zielgebiet von Terrorattacken.

Die Vernetzung des Terrorismus einschließlich seiner grenzüberschreitenden Vorgehensweise werden durch die Kommunikationsformen des zugangsgesicherten Internets, insbesondere die sozialen Netzwerke maßgeblich und nachhaltig mitbestimmt. Die vielfältigen Kommunikationsformen des zugangsgesicherten Internets werden genutzt und zwar insbesondere

- zu Propagandazwecken und Agitation,
- zur Netzerkennung,
- zur Ideologieverbreitung,
- zu virtuellen Gruppentreffen,
- für Cyberangriffe auf fremde IT-Netze des politischen Gegners,
- zu Anschlagplanungen,
- zur Rekrutierung und Mobilisierung von Sympathisanten und Unterstützern und
- als virtuelles Trainingslager (Onlinehandbücher, Onlinevideotheken, Propagandamittel, Kampfsimulationen etc.) zur Vorbereitung auf den realen Terrorismus.

So kommunizierten die Jugendlichen, die dringend verdächtig sind, einen Anschlag auf einen Sikh-Tempel in Essen am 16.04.2016 begangen zu haben, im Vorfeld des Anschlags in zugangsgesicherten Bereichen des Internets. Dasselbe gilt hinsichtlich des Mannes, der am 18.07.2016 in einem Zug in Würzburg aus islamistisch-jihadistischer Motivation Mitreisende mit einer Axt und einem Messer attackierte.³⁷ Ebenso konnte retrograd festgestellt werden, dass auch bei dem Anschlag auf das Musikfestival in Ansbach am 24.06.2016 der Täter das Internet und dessen Kommunikationsplattformen im Vorfeld, aber auch während des Attentates nutzte. Dort soll er während der Tatbegehung Unterstützung und Anweisungen eines Gesprächspartners erhalten haben.

Auch sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht sind zunehmend feststellbar, wie zum Beispiel der Versuch, proliferationsrelevante Güter auszuführen oder Oppositionelle ausländischer Herkunft, die ihren Heimatstaat verlassen haben, im Bundesgebiet auszuspähen.

³⁷ Siehe z. B. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wuerzburg-und-ansbach-attentaeter-hatten-kontakt-nach-saudi-arabien-a-1106207.html>, abgerufen am 03.02.2017.

Um der Verfassungsschutzbehörde die Möglichkeit zu geben, verfassungsfeindliche gewaltorientierte Bestrebungen, aber auch sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Aktivitäten für eine fremde Macht in den zugangsgesicherten Bereichen des Internets frühzeitig aufzuklären, ist es erforderlich, sie zu berechtigen, mittels Zugangsschlüssel einen Zugriff auf die dort erfolgende Kommunikation vorzunehmen. Die Befugnis umfasst Zugriffe auf zugangsgesicherte Kommunikations- und Informationsdienste, wenn zum Beispiel ein anderweitig erlangter Zugangscode genutzt wird, ohne dass die Kommunikationsteilnehmerinnen und -teilnehmer Kenntnis davon haben. Dies ist etwa der Fall, wenn ein durch andere nachrichtendienstliche Mittel erhobenes Passwort eingesetzt wird, um Zugang zu einem auf dem Server des Providers liegenden E-Mail-Postfach oder zu einem geschlossenen Chat oder Forum zu erlangen. Der Zugriff ist nur auf dem technisch für jede Nutzerin und jeden Nutzer vorgesehenen Weg zulässig, d. h. auf dieselbe Weise, wie die Kommunikationsadressatin oder der Kommunikationsadressat oder ein vergleichbar Berechtigter Zugang erlangt, nicht aber im Wege der Online-Durchsuchung, also nicht mittels eines Trojans.

Häufig sind geschlossene Telegram/WhatsApp-Gruppen jedoch im Rahmen von offenen Recherchen (Open Source Intelligence – OSINT) über sogenannte Einladungslinks zugänglich, sodass die Verfassungsschutzbehörde bereits darüber Radikalisierungsverläufe und Netzwerke, die sich zunehmend über Social Media Kanäle vollziehen, in Echtzeit nachvollziehen, analysieren und bewerten kann. Sind jedoch keine Einladungslinks vorhanden, besteht – auch vor dem Hintergrund, dass für die Verfassungsschutzbehörde keine Befugnis zur Durchführung einer Online-Durchsuchung gegeben ist – der Bedarf auf Nutzung der Befugnis nach § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW, um ihrer gesetzlichen Aufgabe nachzukommen und etwaige Radikalisierungsverläufe und Anschlagpläne in zugangsgesicherten Kommunikationsverkäufen im Internet zu beobachten.

6. Wirkungsweise – Effektivität

a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen

Im Evaluationszeitraum wurde in keinem Fall von der Befugnisnorm nach § 5 Absatz 1 Nummer 11 VSG NRW Gebrauch gemacht. Der Grund dafür liegt darin, dass es der Verfassungsschutzbehörde bislang in den Fällen, in denen die Voraussetzungen hierfür vorlagen, nicht gelungen ist, in rechtsstaatlich gebotener Weise einen Zugangscode für den Zugriff auf das zugangsgesicherte Internet zu erlangen. Aus diesem Grund wird die Norm auch in der Zukunft nur selten zur Anwendung kommen.

b) Kann die Norm so verändert werden, dass die Effektivität verbessert wird?

Um auf zugangsgesicherte Telekommunikations- und sonstige Informations- und Kommunikationsinhalte im Internet auf dem technisch hierfür für jede Nutzerin und jeden Nutzer vorgesehenen Weg zurückgreifen zu können, ohne selbst Kommunikationsadressatin oder -adressat zu sein und ohne von den an der Kommunikation teilnehmenden Personen oder vergleichbar Berechtigten hierzu autorisiert zu sein, bedarf es keiner Änderung des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW. Wie vorstehend ausgeführt, wurde die Norm bisher nicht genutzt, weil die notwendigen Informationen entweder über einen Einladungslink auf der Grundlage von § 5 Absatz 2 Nummer 8 VSG NRW beschafft werden konnten oder es auf dem rechtsstaatlich gebotenen Wege nicht möglich war, an einen entsprechenden Zugriffscode zu gelangen. Falls dies im Einzelfall möglich sein sollte und die materiellen Voraussetzungen der Befugnis vorlägen, würde von dieser umgehend Gebrauch gemacht werden.

Nicht unter § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW fiele eine Sachverhaltsgestaltung, wonach sich die Verfassungsschutzbehörde Zugang zu geschlossenen Internetforen ohne Verwendung eines zu vergebenden Passwortes durch „Ein-

hacken“ verschaffen würde. Die Frage, ob die Eingriffsbefugnisse des VSG NRW auch den Fall des „Einhackens“ erfassen, ist – soweit ersichtlich – weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung diskutiert. Deren Beantwortung dürfte auch von der Größe des Forums abhängen, weil ab einer gewissen Teilnehmeranzahl trotz der Geschlossenheit eventuell die Individualkommunikation als Voraussetzung für den Schutz gemäß Artikel 10 GG verneint werden kann. Zumindest bei kleinen Forengruppen wird man den Schutz von Artikel 10 Absatz 1 GG annehmen müssen. Nahe läge daher die Ansicht, dass die Eingriffsbefugnisse des VSG NRW ein solches „Einhacken“ nicht rechtfertigen – dies allein schon aufgrund des Umkehrschlusses aus § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW.

Es ist sachlich nachvollziehbar, eine Rechtsgrundlage für den Zugang zu einem geschlossenen Forum über ein rechtmäßig erlangtes Passwort zu schaffen, nicht aber für den Fall des „Einhackens“. Allerdings könnte man gegebenenfalls zudem über eine Schaffung einer parallelen Eingriffsbefugnis auch für diese Form des Zugangs nachdenken. Ein Eingriff durch „Einhacken“ ist anders gelagert als der durch die täuschende Verwendung eines zugelassenen Passwortes. Beim „Einhacken“ begründet der Umstand, dass die Beobachtung durch den Staat von den Betroffenen nicht bemerkt wird, eine besondere Eingriffintensität. Demgegenüber ist sie aber – anders als § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW – frei von einem Täuschungselement. Darüber realisiert sich im Falle des „Einhackens“ ein Risiko, mit dem die elektronische Kommunikation allgemein belastet ist. Der Staat macht daher technisch nicht von Voraussetzungen Gebrauch, die ihm, wie bei der Telefonüberwachung, nur über den Gebrauch des Sonderrechts ermöglicht werden. „Einhacken“ ist auch für Private technisch möglich, wenn auch rechtlich verboten. Das „Einhacken“ ist dabei je nach Situation auch nicht notwendig mit dem Eingriff in die „Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer“ Systeme vergleichbar, weil nicht auf ein umfassendes Datenvolumen – bezogen auf eine Person – Zugriff genommen wird, sondern auf die Kommunikation mehrerer Personen, fokussiert auf einen bestimmten Lebensbereich (Thema des Forums). Die Eingriffsermächtigung des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW hat aber auch für sich genommen einen Sinn und ist

nicht auf eine Ergänzung durch eine Ermächtigung zum verdeckten technischen Zugang angewiesen.

7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Bei der verwaltungswissenschaftlichen Bewertung von § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW steht der Umstand im Vordergrund, dass bisher von der Norm kein Gebrauch gemacht wurde. Bei einem solchen Befund kommt den Gründen für die fehlende praktische Bedeutung und deren Voraussehbarkeit wesentliche Bedeutung zu. Bei § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW beruht die fehlende Anwendung insbesondere auf den engen Tatbestandsvoraussetzungen und der spezifischen Situation, auf die die Eingriffsnorm zugeschnitten ist. Diese spezifische Formulierung ist eine Folge der hohen Bestimmtheitsanforderungen, die an geheime Informationseingriffe gerade in das Grundrecht aus Artikel 10 GG verfassungsrechtlich gefordert sind.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht könnte man den Einsatzbereich der Norm theoretisch nur erweitern, wenn man die Eingriffsschwelle absenkt. Auf diese Weise würde man aber die Norm in einer Weise wesentlich verändern, die rechtsstaatlich nicht wünschenswert wäre. Eine Eingriffsbefugnis, die die vergleichbaren Eingriffsschwellen wie § 5 Absatz 3 Nummer 11 VSG NRW voraussetzen würde, ließe sich nicht in einer Weise formulieren, dass sie eine größere praktische Bedeutung besitzen würde.

Der enge Einsatzbereich der Norm und damit ihre geringe praktische Bedeutung war schon bei der Formulierung der Norm bekannt und vorhersehbar, da es auch in der Vergangenheit schwierig für die Verfassungsschutzbehörde war, an entsprechende Zugriffsmöglichkeiten zu gelangen.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird das Argument angeführt, dass Befugnisse, die keine oder keine nennenswerte praktische Relevanz entwickelt hätten, gestrichen werden müssten.³⁸ Einen Rechtssatz, Befugnisse ohne praktische Bedeutung seien zum Schutze der Freiheit aufzuheben, gibt es in dieser Pauschalität aber nicht. Aus der fehlenden bisherigen praktischen Relevanz einer Eingriffsnorm kann nicht automatisch die Notwendigkeit ihrer Aufhebung geschlussfolgert werden. Es liegt zwar im Sinne einer freiheitlichen Rechtsordnung als auch im Sinne der Grundrechte, wenn überflüssige und veraltete Eingriffsbefugnisse, denen keine praktische Bedeutung in der Gegenwart und aller Wahrscheinlichkeit nach auch in der Zukunft zukommen wird, aufgehoben werden.

Entscheidend dabei ist aber nicht der Blick in die Vergangenheit, sondern in die Zukunft. Die Vergangenheit ist nur insoweit interessant, als sie die Basis für eine Beurteilung der Zukunft bietet. Weiter ist die Frage relevant, ob ggf. die Norm dann, wenn sie benötigt wird, rechtzeitig geschaffen werden kann und wie hoch der Schaden für das Gemeinwohl wäre, wenn eine Befugnis, in der Annahme ihrer fehlenden praktischen Bedeutung aufgehoben wird, später jedoch ein Anwendungsfall eintritt. Weiter geht von der Aufhebung ungenutzter Befugnisse grundsätzlich ein falsches Signal aus. Würde man für die Beibehaltung von Eingriffsbefugnissen grundsätzlich praktische Relevanz verlangen, könnten die Behörden verleitet werden, in Zweifelsfällen von weitgehenden Informationserhebungsbefugnissen Gebrauch zu machen, um auf diese Weise deren praktische Bedeutung zu belegen. Grundrechtsschonende Aufgabenerledigungen der Behörden sollten aber belohnt und nicht durch Befugnisauflhebung „bestraft“ werden.

³⁸ Vgl. *Roggan / Bergemann*, Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland - Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdaten und Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, NJW 2007, 876, 879; ausgewogener *Peter Schaar*, Stellungnahme zur Anhörung vor dem Innenausschuss am 17.10.2011, Ausschussdrucksache 17(4)359 C, S. 8, abrufbar unter: <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2923&id=1223>, letzter Zugriff 21.02.2017.

Legt man diese Feststellungen vorliegend zugrunde, hängt die Nützlichkeit der Eingriffsbefugnis des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW daher zunächst von der Einschätzung ab, ob es überhaupt denkbar ist, dass die Verfassungsschutzbehörde NRW jemals an ein entsprechendes Passwort im Sinne von § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW realistischer Weise rechtmäßig kommen kann. Die Behörde selbst geht offenbar davon aus. Diese Einschätzung erscheint aus wissenschaftlicher Sicht nicht offensichtlich fehlsam.

Weiter hängt die Nützlichkeit der Norm davon ab, ob es sinnvoll ist, für den Fall, dass die Behörde in den Besitz eines Passwortes kommen sollte, sie dieses gleich einsetzen kann, vorausgesetzt, die weiteren engen Eingriffsvoraussetzungen sind gegeben und die Verfassungsschutzbehörde nicht warten muss, bis der Gesetzgeber eine vergleichbare Eingriffsnorm geschaffen hat.

Angesichts der hohen Anforderungen, die an einen solchen verdeckten Informationserhebungseingriff aus verfassungsrechtlichen Gründen zu stellen sind, sowie der damit verbundenen Herausforderungen an das Gesetzgebungsverfahren, das schon bei anderen Gesetzen hohe Komplexität aufweist, ist die Einschätzung, es böte Vorteile, eine so spezielle Norm gewissermaßen „auf Vorrat“ oder „unter Bedingungen“ zu besitzen, rechtlich gut nachvollziehbar.

b) Verfassungsrechtliche Bewertung

Erste Maßstäbe für eine verfassungsrechtliche Bewertung von § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW ergeben sich hinreichend deutlich aus der verfassungsgerichtlichen Entscheidung vom 27.02.2008³⁹ zur Vorgängernorm, die wie folgt lautete:

11. Heimliche Beobachten und sonstiges Aufklären des Internets, wie insbesondere die verdeckte Teilnahme an seinen Kommunikationseinrichtungen bzw. die Suche nach ihnen sowie der heimliche Zugriff auf informationstechnische Systeme, auch mit Einsatz technischer Mittel. Soweit solche Maßnahmen einen Eingriff in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis darstellen bzw. in Art und Schwere diesem gleichkommen, ist dieser nur unter den Voraussetzungen des Gesetzes zu Art. 10 GG zulässig.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese im Rahmen der Gesetzesnovellierung vom 20.12.2006 aufgenommene Regelung zur Beobachtung und Aufklärung des Internets auch mit Einsatz technischer Mittel für nichtig erklärt, weil damit Eingriffe in Artikel 10 GG verbunden sein könnten, ohne dass ein solcher Eingriff durch hinreichend präzise Tatbestandsvoraussetzungen und Schutzregelungen gerechtfertigt wäre. Dies betreffe nicht nur den heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme durch den Einsatz technischer Mittel (sog. Online-Durchsuchung), sondern auch die Fälle, in denen die Verfassungsschutzbehörde zugangsgesicherte Kommunikationsinhalte überwacht, indem sie Zugangsschlüssel nutzt, die sie ohne oder gegen den Willen der Kommunikationsbeteiligten erworben hat. Das Bundesverfassungsgericht nimmt einen Eingriff in Artikel 10 GG an, wenn sich der Staat Kenntnis von Inhalten der Internetkommunikation auf dem dafür technisch vorgesehenen Weg verschafft und die staatliche Stelle dabei nicht durch Kommunikationsbeteiligte zur Kenntnisnahme autorisiert ist.

³⁹ Vgl. BVerfGE 120, 274, 340 ff.

Im Einzelnen:

1. Zunächst bemängelte das Gericht den in der damaligen Fassung enthaltenen Verweis auf Satz 2, weil unklar sei, auf welche Normen des Gesetzes zu Artikel 10 GG sich der Verweis bezöge.⁴⁰

Da dieser Verweis in der Neufassung entfallen ist, ist auch dieser Grund der Verfassungswidrigkeit gegenstandslos geworden.

2. Weiter hat das Gericht eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne angenommen, weil der Schwere des Eingriffs keine ausreichende Eingriffsschwelle gegenüber stand, vielmehr das Gesetz nur auf § 3 Absatz 1 VSG NRW verwiesen habe;⁴¹

§ 7a Absatz 1 Nummer 3 VSG NRW normiert eine Eingriffsschwelle im präventiven Bereich zum Schutze so hoher Rechtsgüter, dass die Vereinbarkeit mit Artikel 10 GG naheliegt.

§ 7a Absatz 1 Nummer 4 VSG NRW formuliert hinsichtlich der Verhinderung von Straftaten einen Straftatenkatalog, der inhaltlich an den Katalog von § 3 G 10 anknüpft und knüpft daher verfassungsrechtlich an eine eher unbestrittene Eingriffsschwelle für Eingriffe in Artikel 10 GG an.

Damit ist auch der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der unzureichenden Eingriffsschwelle, bezogen auf die Vorgängernorm, der Gegenstand entzogen.

3. Zudem bemängelt das Gericht das Fehlen eines Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung;⁴²

Ein solcher Schutz ist mit § 5a VSG NRW in der Neuregelung vorgesehen, so dass auch diesem Einwand, gemessen an der verfassungsrechtlichen Entscheidung aus dem Jahr 2008, die Grundlage entzogen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings die Anforderungen an den Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltungen in seiner anfolgenden

⁴⁰ BVerfGE 120, 274, 342 unter C II 1b aa).

⁴¹ BVerfGE 120, 274, 342 unter C II 1b bb).

⁴² BVerfGE 120, 274, 343 unter C II 1b cc).

den Rechtsprechung deutlich erhöht, indem es insbesondere in seinem Urteil vom 20.04.2016 zum Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)⁴³ strenge Anforderungen an den Kernbereich formuliert hat. Es hat die Ausgestaltung des Kernbereichsschutzes durch § 20I BKAG, von einer Detailfrage abgesehen, für verfassungsgemäß gehalten.⁴⁴ § 20I BKAG entspricht dabei der Sache nach § 5a Absatz 1 Satz 3 und § 5a Absatz 2 VSG NRW. Es liegt daher nicht nahe, verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Eingriffsbefugnis aus dem BKA-Urteil heraus gegen § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW herzuleiten.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat bemängelt, dass der Eingriff in Artikel 10 GG vom VSG NRW nicht im Sinne von Artikel 19 Absatz 1 S. 2 zitiert wurde.⁴⁵

§ 32 VSG in der Neufassung zitiert Artikel 10 GG in Bezug auf § 5 Absatz 2 Nummer 11 ausdrücklich, sodass auch dieser Einwand beseitigt wurde.

Weitere Maßstäbe für eine Prüfung sind der Sachverständigenanhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu entnehmen. Im Rahmen der Neufassung im Jahr 2013 gab es eine öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Innenausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 02.05.2013 (zu den LT-Drs. 16/2119, LT-Drs. 16/2148, LT-Drs. 16/2135). Es wurden neun Stellungnahmen abgegeben. Die Stellungnahmen sind öffentlich zugänglich.⁴⁶ Unter der Nummer 40 eines sehr umfangreichen Fragenkataloges wurde die Frage gestellt:

Wie bewerten Sie die neugeschaffene Befugnis des Verfassungsschutzes, im Internet auf dem technisch hierfür vorgesehenen Weg Zugriff auf zugangsgesicherte Kommunikationsinhalte (ZBZs oder Foren) zu erhalten, ohne selbst Kommunikationsadressat zu sein?

43 BVerfG, Ur. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09 u.a.

44 BVerfG, Ur. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09 u.a., Rn. 242-245.

45 BVerfGE 120, 274, 343, C II 2.

46 Verfügbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II.1/Ausschuesse/A05_-_Hauptausschuss/Anhoerungen.jsp

Die meisten Stellungnahmen antworten nicht ausdrücklich auf diese Frage.⁴⁷ Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen erörtert in seiner Stellungnahme vom 26.04.2013 (Nr. 16/682, S. 4-7) die Kompetenz am gründlichsten. Er bemängelt die Bestimmtheit der Norm insofern, als die zugangsgesicherten Bereiche des Internets nicht definiert würden. Weiter sei nicht deutlich, was mit dem Zugriff auf den technisch hierfür vorgesehenen Weg gemeint sei. Bei der Eingriffsschwelle bemängelt er, dass nicht die gleiche Eingriffsschwelle wie bei der Onlinedurchsuchung angelegt werde. Ob seine Einwände zur Verfassungswidrigkeit der Norm führen, legt die Stellungnahme selbst nicht ausdrücklich dar. Deutlich polemischer, aber in die gleiche Richtung, weist der Vertreter des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung, Heiko Stamer. Dieser bemängelt die angeblich fehlende Bestimmtheit der Eingriffsnorm. Die Befugnisnorm sei „der zügellosen Auslieferung der Behörden unterworfen“.⁴⁸

Diese Bedenken sind durchaus vertretbar und nicht ohne Substanz. Andererseits ist im Zusammenhang mit der Landtagsdrucksache und der Entstehungsgeschichte hinreichend deutlich, dass die Befugnis sich darauf bezieht, dass die Nachrichtendienste bei geschlossenen Internetforen die Befugnis erhalten sollen, sich mit der Befugnis eines anderen in die Foren einzuloggen. Auch angesichts der hohen Eingriffsschwelle dieser Befugnisnorm ist vom Normtext her hinreichend deutlich, was die Nachrichtendienste dürfen sollen. Es ist gerade

47 Die Sachverständigen Prof. Dr. Christoph Gusy (Stellungnahme vom 24.04.2016, Nr. 16/674), Prof. Dr. Hajo Funke (Stellungnahme vom 30.04.2013, Nr. 16/696), Dr. Gunther Warg (Stellungnahme vom 30.04.2013, Stellungnahme, Nr. 16/704) gehen auf die die Befugnis § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW nicht ein. Der Sachverständige Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch geht in seiner Stellungnahme von 21.04.2013 (Drucksache Nr. 16/672) nicht gesondert ein, weist aber darauf hin, dass aufgrund der knappen Zeit eine sachliche Prüfung nicht möglich war (Seite 9). Der Vertreter der humanistischen Union, Johann-Albrecht Haupt beantwortet die Frage 40 in seiner Stellungnahme vom 25.04.2013, Nr. 16/679 S. 13, und bemängelt verfassungspolitisch die umfassenden Eingriffsbefugnisse der Nachrichtendienste, erhebt aber keine konkreten verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Befugnis zur Forenüberwachung. Das Hauptproblem bestünde darin, welchem Gegenstand sich die Aufmerksamkeit der Inlandsnachrichtendienst zuwende. Hier bestünden Defizite.

⁴⁸ Stellungnahme vom 26.04.2016, Nr. 16/681, S. 4f.

diese klare Begrenzung der Befugnis, die dazu geführt hat, dass die Norm bisher nicht zum Einsatz kam. Im Ergebnis scheinen daher die verfassungsrechtlichen Einwände des Landesbeauftragten gegen die Bestimmtheit nicht zu einer Verfassungswidrigkeit zu führen.

Bezogen auf die Eingriffsschwelle erscheint die wertende Gleichsetzung des Eindringens in ein geschlossenes Forum mit einem Eingriff in die Integrität und Unverletzlichkeit informationstechnischer Systeme nicht überzeugend. Der vollständige Überblick sämtlich gespeicherter Daten eines Computers erlaubt typischerweise einen unbegrenzten Einblick in die Privatsphäre eines Bürgers, während das Eindringen in das Forum ein bereichsspezifischer Ausschnitt bleibt. Auch der Umstand, dass andere Länder meinen, die Befugnis zur Überwachung des Telekommunikationsverkehrs gestatte auch das Eindringen in Foren, legt nahe, dass die Einschätzung des Landesbeauftragten nicht sehr verbreitet ist.

Der externe Sachverständige der Evaluation, der damals ebenfalls beteiligt war, bewertete die neue Kompetenz in seiner Stellungnahme vom 26.04.2013, (Nr. 16/684), Seite 19, wie folgt:

Die neue Kompetenz in § 5 Absatz 2 Nummer 11 NRW VRS ist verfassungsrechtlich nicht völlig unproblematisch, weil dort ein Element der Täuschung durch Staatsorgane mit enthalten ist. Aus der Sicht des Unterzeichners überschreitet dieses Täuschungselement aber nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen. Täuschung als solche in der hier vorgegebenen Form ist dem Staat nicht verfassungsrechtlich verboten. Die Regelung erscheint auch aus wissenschaftlicher Seite her ausgesprochen praxisrelevant und dringend geboten. Aus der Sicht des Unterzeichners ist daher § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW-E als eine mutige und sinnvolle Fortschreibung der Kompetenzen anzusehen und ausgesprochen zu begrüßen, ähnlich wie die Neuregelung zu den V-Leuten.

Inwieweit ein Rechtsstaat im Zusammenhang der Aufklärung von Sachverhalten täuschen darf, ist nicht endgültig geklärt. Der Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern im Strafverfahren ist aber schon sehr alt, so dass aus der

Etabliertheit dieser Sachverhaltsermittlung auf eine grundsätzliche Zulässigkeit geschlossen werden kann. Das BVerfG meint hierzu:⁴⁹

Der Einsatz von V-Leuten kann im Einzelfall notwendig sein, weil nur auf diesem Wege interne, nicht öffentlich verfügbare Informationen über den Aufbau terroristischer Organisationen, ihre Führungspersonen, ihre tatsächlichen - nicht nur die öffentlich deklarierten - Ziele sowie die Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen erlangt werden können. Insbesondere können mittels geheimer Informanten Erkenntnisse über interne Äußerungen und mündliche Erörterungen innerhalb der Organisation gewonnen werden.

Auch nach den Maßstäben des deutschen Rechts begegnet der Einsatz von V-Leuten zur Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten mit terroristischem Hintergrund grundsätzlich keinen Bedenken im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Mittel (vgl. zur Verfolgung besonders gefährlicher und schwer aufklärbarer Kriminalität insbesondere im Rauschgifthandel BVerfGE 57, 250 <284>; BGHSt 32, 115 <121 f.>; 40, 211 <215 ff.>; 41, 42 ff.).

Daher wird man im Ergebnis auch aus dem Gesichtspunkt der Täuschung keine Einwände gegen die Befugnis erheben können.

Auch die Ausgestaltung der Mitteilungspflichten dürfte keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Problemen ausgesetzt sein. Für die hier relevante Befugnis greifen nicht die allgemeinen Maßstäbe des § 5 Absatz 5 VSG NRW, sondern die strengeren des § 5c Absatz 5 VSG NRW: Über die endgültige Untersagung der Mitteilung kann die Behörde nicht alleine entscheiden, sondern nur unter Beteiligung der G 10-Kommission. Darüber hinaus darf die Mitteilung nur entfallen, wenn zusätzlich zu der Fünfjahresfrist noch die Prognose hinzukommt, dass die Gründe in Zukunft nicht entfallen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Konstruktion bezogen auf strafprozessuale und polizeiliche Maßnahmen grundsätzlich gebilligt,⁵⁰ wobei bei diesen Befugnissen der Richter anstelle der G 10-Kommission formuliert war. Dennoch dürfte die Wertung parallelisierbar sein und auch hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

⁴⁹ BVerfG, Beschl. v. 05.11.2003, 2 BvR 1506/03, juris Rn. 73 f.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, Rn. 262.

c) Verfassungspolitische Bewertung

Der externe Sachverständige hat im Rahmen der gemeinsamen Sachverständigenanhörung von Haupt- und Innenausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen vor dreieinhalb Jahren die Eingriffsbefugnis grundsätzlich positiv bewertet. Er hat daraufhin auch in Anhörungen zu den Verfassungsschutzgesetzen in anderen Ländern immer wieder auf diese Befugnis hingewiesen, weil sie in seinen Augen eine sinnvolle Fortschreibung der Befugnisse der Nachrichtendienste für neue Kommunikationsformen darstellt. An dieser Einschätzung hat sich seitdem nichts geändert.

Es handelt sich um eine Befugnis, die in dieser Form kein anderes Land kennt. Andere Länder kennen zwar die Befugnis, in Kommunikationsplattformen unter einer Legende tätig zu werden, nicht aber, sich im geschlossenen Forum durch ein fremdes Passwort einzuloggen.⁵¹ Der Bestimmungen von Nordrhein-Westfalen am ähnlichsten ist die Befugnis gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 3 NVerfSchG. Die Befugnis lautet:

1) Die Verfassungsschutzbehörde darf zur Erhebung personenbezogener Daten nur folgende nachrichtendienstliche Mittel einsetzen:

[...]

3. Teilnahme an einer Kommunikationsbeziehung im Internet unter einer Legende (Absatz 2 Satz 1 Nummer 1) und unter Ausnutzung eines schutzwürdigen Vertrauens der oder des Betroffenen oder Dritten, um ansonsten nicht zugängliche Daten zu erhalten, unter den Voraussetzungen des § 15;

Die Befugnis wurde neu eingefügt. Die Fassung im Regierungsentwurf (LT-Drs. 17/2161, S. 5) lautete:

4. heimliches Beobachten und sonstiges Aufklären des Internets, ohne dass der Schutzbereich des Artikels 10 des Grundgesetzes (Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis) berührt ist, insbesondere die verdeckte Teilnahme an den Kommunikations-einrichtungen des Internets sowie die Suche nach ihnen;

⁵¹ vgl. Artikel 18 Absatz 4 bei BayVSG; § 10 Absatz 1 Nummer 12 LVerfSchG M-V; § 8 Absatz 2 LVerfSchG SH.

Die endgültige Fassung hat die Befugnisnorm im Ausschuss gefunden (vgl. LT-Drs. 17/6365 S. 17).

In der Begründung (vgl. LT-Drs. 17/6464, S. 3) heißt es dazu:

Zu Nummer 3:

Die empfohlene Neuformulierung dient der verfassungsrechtlich gebotenen Normenklarheit. Sie beruht auf folgenden Erwägungen des Ausschusses:

Die Regelung des Entwurfs zur Internetaufklärung ist wegen der unklaren Abgrenzung des Regelungsbereichs („ohne dass der Schutzbereich des Artikels 10 GG ... berührt ist“) verfassungsrechtlich problematisch. Sie ist insoweit ähnlich formuliert wie § 5 Absatz 2 Nummer 11 Satz 1 Alt. 1, Satz 2 VSG NRW a. F. Diese Norm hat das BVerfG wegen Verstoßes gegen die Gebote der Normenbestimmtheit und -klarheit u. a. deswegen für verfassungswidrig erklärt, weil sie die in diesem Bereich schwer zu beantwortende Frage, ob die genannten Maßnahmen im Internet den Schutzbereich des Art. 10 GG berühren, dem Anwender überlässt (BVerfGE 120, 274, 317, 342).

Die Empfehlung beruht auf der Rechtsprechung des BVerfG zur Online-Durchsuchung (BVerfGE 120, 274 ff.) Danach bewirkt die reine Internetaufklärung in aller Regel keinen Grundrechtseingriff und bedarf deshalb auch keiner Ermächtigungsgrundlage. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn nicht offenbart wird, dass mit einer staatlichen Stelle kommuniziert wird (vgl. dazu auch BVerfGE 120, 274, 344 ff.). Ein solcher Eingriff wird aber vom BVerfG angenommen, wenn sich eine staatliche Stelle unter einer Legende in eine Kommunikationsbeziehung zu einem Grundrechtsträger begibt und dabei ein schutzwürdiges Vertrauen ausnutzt, um persönliche Daten zu erheben, die sie ansonsten nicht erhalten würde (vgl. BVerfGE 120, 274, 345). Wodurch ein solches schutzwürdiges Vertrauen begründet werden kann, hat das BVerfG allerdings nicht näher dargelegt, sodass der Anwendungsbereich der Regelung (noch) nicht eindeutig bestimmbar ist. Auf Wunsch des MI empfiehlt der Ausschuss gleichwohl, für derartige Fälle eine Ermächtigungsgrundlage zu schaffen.

Der in der Entscheidung des BVerfG ebenfalls angesprochene Eingriff, der darin liegen kann, Informationen, die durch Sichtung allgemein zugänglicher Inhalte im Internet gewonnen wurden, gezielt zusammenzutragen, zu speichern und ggf. unter Hinzuziehung weiterer Daten auszuwerten (vgl. BVerfGE 120, 274, 345), ist mangels Heimlichkeit kein nachrichtendienstliches Mittel - die Inhalte sind ja allgemein zugänglich. Für diesen Eingriff sind nach Auffassung des Ausschusses daher die Ermächtigungsgrundlagen in § 12 Absatz 1 ausreichend.

Ein Zugriff aufzugangsgesicherte Telekommunikationsinhalte im Internet, zu denen die staatliche Stelle nicht durch Kommunikationsbeteiligte autorisiert ist, etwa durch Einsatz eines durch andere nachrichtendienstliche Mittel erlangten Passwortes, stellt einen Eingriff in Artikel 10 GG dar (vgl. dazu näher BVerfGE 120, 274, 340 f.). Einen solchen Eingriff soll Nummer 4 des Gesetzentwurfs nicht ermöglichen, wie der (problematische, s. o.) Vorbehalt („ohne dass der Schutzbereich des Artikels 10 des Grundgesetzes ... berührt ist“) verdeutlicht. Der zu Nummer 3 empfohlene Wortlaut („Teilnahme an einer Kommunikationsbeziehung“ anstelle von „Zugriff“ wie in § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW) soll dementsprechend klarstellen, dass die in Artikel 10 GG eingreifenden Konstellationen hier nicht erfasst werden. Das MI hat dazu die Auffassung vertreten, dass die oben genannten Ein-

griffe in Artikel 10 GG durch das Artikel 10-Gesetz ermöglicht werden. Für diese Auffassung spricht nach Auffassung des Ausschusses, dass § 1 Absatz 1 G 10 dazu „berechtigt, die Telekommunikation zu überwachen“. Eine solche Überwachung dürfte auch in einem unautorisierten Zugriff auf zugangsgesicherte Telekommunikationsinhalte im Internet liegen. Dass insoweit anders als bei der „klassischen“ Telekommunikationsüberwachung die Mitwirkung eines Diensteanbieters nicht erforderlich ist, dürfte rechtlich nicht relevant sein, weil eine solche Mitwirkung eines Dritten gesetzlich nicht gefordert wird.

In der Erklärung wird deutlich, dass die Ermächtigung im niedersächsischen Verfassungsschutzgesetz nicht dazu dient, Eingriffe in Artikel 10 GG zu rechtfertigen, sondern nur Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Deshalb zitiert die Landtagsdrucksache auch bewusst nicht die hier relevanten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auf Seite 340, sondern an solcher auch an späterer Stelle, bei der es um informationelle Selbstbestimmung geht.

In der Landtagsdrucksache wird weiter deutlich, dass der Gesetzgeber des Landes Niedersachsen der Auffassung ist, einer Befugnisnorm wie § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW nicht zu bedürfen, weil für das Eindringen in geschützte Telekommunikationsforen schon die allgemeine Befugnis zur Telekommunikationsüberwachung genügen würde. Aus hiesiger Sicht überzeugt diese Einschätzung nicht ganz, da die vom Telekommunikationsanbieter im Rahmen einer G 10-Maßnahme ausgeleiteten Rohdaten über die Kommunikation in geschlossenen Foren in den allermeisten Fällen verschlüsselt und damit nicht lesbar sind. Im Übrigen richten sich Informationen über das Nutzungsverhalten von Internetforen nach dem Telemediengesetz⁵² (TMG). Dieses kennt zwar eine Auskunftspflicht über die Bestandsdaten gemäß § 14 Absatz 2 TMG, aber keine Pflicht zur Auskunftserteilung über Nutzungsdaten (s. § 15 TMG). Zumindest für das Land Nordrhein-Westfalen wird man daher auf eine gesonderte Ermächtigung für das Eindringen in geschlossene Internetforen nicht verzichten können.

⁵² Telemediengesetz vom 26.02.2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.07.2016 (BGBl. I S. 1766).

Darüber hinaus ist auch aus rechtsstaatlichen Gründen die Regelung in Nordrhein-Westfalen der Regelung in Niedersachsen vorzuziehen, weil sie sehr viel klarer macht, welche Kommunikation unter welchen Bedingungen überwacht werden darf.

Weiter wird der Begriff Zugriff anstelle von Teilnahme in der Drucksache thematisiert. Der Begriff Zugriff im VSG NRW verdeutlicht aber, dass es sich bewusst um das staatliche Eindringen in eine Kommunikationsbeziehung handelt, die von Artikel 10 GG geschützt ist, so dass der Begriff des Zugriffs dem Begriff der Teilnahme vorzuziehen ist.

Abschließend bestehen daher trotz der Exklusivität dieser Befugnis keine Bedenken, die Norm auch im Sinne der Effektivität und im Sinne der Effizienz für sinnvoll zu qualifizieren.

8. Handlungsempfehlung

Die Befugnis des § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW sollte unbefristet verlängert werden.

Aus der Sicht des externen Gutachters bestehen keine Bedenken, von einer erneuten Befristung abzusehen. Die Norm ist erkennbar auf einen schmalen Sachverhalt zugeschnitten, der abstrakt gut bewertet werden kann. Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste, die für alle Eingriffsbefugnisse greift, würde angesichts der Exklusivität dieser Eingriffsgrundlage einen evtl. vorkommenden Missbrauch oder eine Zweckempfehlung offen legen, sodass eine zusätzliche Kontrolle, die eine Befristung darstellt, aus verfassungspolitischer Sicht sich nicht aufdrängt.

II. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW

1. Normtext

§ 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW lautet:

(2) Die Verfassungsschutzbehörde darf, soweit nicht der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung entgegensteht, zur Informationsbeschaffung als nachrichtendienstliche Mittel die folgenden Maßnahmen anwenden:

13. Erhebung von Auskünften über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen bei Zahlungsdienstleistern unter den Voraussetzungen des § 7c Absatz 1;

§ 7c Absatz 1 VSG NRW lautet:

(1) Die Verfassungsschutzbehörde darf im Einzelfall bei Zahlungsdienstleistern unentgeltlich Auskünfte über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen einholen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Absatz 1 erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 genannten Schutzgüter vorliegen.

2. Ziele der Norm

Die Befugnis zur Durchführung von Finanzermittlungen wurde – ursprünglich in § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt – im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002⁵³ in das VSG NRW eingefügt. Entsprechend dieser Regelung war die Verfassungsschutzbehörde berechtigt, im Einzelfall bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen unentgeltlich Auskünfte zu Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten, sowie über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen einzuholen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 VSG NRW erforderlich war und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 VSG NRW genannten Schutzgüter vorlagen.

⁵³ GV. NRW. 2003 S. 2.

Mit dieser Norm sollten der Verfassungsschutzbehörde, wie der Gesetzesbegründung⁵⁴ zu entnehmen ist, insbesondere solche Maßnahmen ermöglicht werden, die für die Bekämpfung des Terrorismus dringend notwendig sind, soweit es um die Beobachtung staatsterroristischer – häufig mit Spionage verbundener – oder die Völkerverständigung gefährdender Aktivitäten geht. Die Anschläge vom 11.09.2001 in New York hätten gezeigt, dass ausländische Gruppen auch Deutschland zur Vorbereitung terroristischer Aktionen im Ausland nutzen. Zu den Vorbereitungshandlungen im Inland würden auch logistische Vorbereitungen und ihre Finanzierung gehören.

Durch die Gesetzesänderung vom 20.12.2006⁵⁵ erhielt § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt folgenden Wortlaut:

(1) Die Verfassungsschutzbehörde darf im Einzelfall bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen unentgeltlich Auskünfte über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen einholen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Absatz 1 erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 genannten Schutzgüter vorliegen.

Inhaltlich unverändert blieben die zunächst in den Absätzen 5 und 6 geregelten und dann redaktionell in die Absätze 3 und 4 verschobenen Verfahrensvoraussetzungen. Danach war für einen Antrag auf Auskunft über die Beteiligten am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und -anlagen ein G 10-gleiches Verfahren mit der Anordnung durch den Leiter der Verfassungsschutzabteilung und die Genehmigung durch den Minister vorgesehen. Die Anordnung und Durchführung der Maßnahme unterlagen der externen Kontrolle durch die G 10-Kommission (jetzt inhaltsgleich in §§ 5b, 30 VSG NRW geregelt).

Mit Gesetz vom 13.12.2011⁵⁶ wurde die bis zum 01.01.2012 befristete Regelung bis zum 01.10.2012 verlängert. Mit Gesetz vom 17.07.2012⁵⁷ erfolgte eine

⁵⁴ LT-Drs. 13/2625.

⁵⁵ GV. NRW. S. 620.

weitere Verlängerung bis zum 01.04.2013. Danach wurde die Regelung mit Gesetz vom 21.03.2013⁵⁸ erneut bis zum 01.07.2013 verlängert.

Bei der umfassenden und weitreichenden Novellierung des VSG NRW durch das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 21.06.2013⁵⁹ wurde die Befugnis beibehalten und für fünf weitere Jahre befristet. Allerdings findet sich nunmehr ein Teil der Regelung aus gesetzessystematischen Gründen als ausdrückliche Befugnis unter Nummer 13 im abschließenden Katalog der in § 5 Absatz 2 VSG NRW aufgeführten nachrichtendienstlichen Mittel. Die materiellen Voraussetzungen der Maßnahmen sind nunmehr in § 7c Absatz 1 VSG NRW normiert und haben sich durch die Gesetzesnovellierung im Jahr 2013 inhaltlich nicht geändert.⁶⁰ Der einzige Unterschied ist, dass das Gesetz anstatt von „Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen“ nunmehr ausschließlich von „Zahlungsdienstleistern“ spricht und damit einen Sammelbegriff verwendet. Weiterhin bedarf es gemäß § 5b Absatz 1, § 30 Absatz 1 VSG NRW nach wie vor der Entscheidung der G 10-Kommission.

Die am 15.09.2016 vorgenommenen und am 27.09.2016 in Kraft getretenen Änderungen des VSG NRW durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Verfassungsschutzgesetzes⁶¹ ließen hingegen die Vorschriften über die Finanzermittlungen unberührt.

⁵⁶ GV. NRW. S. 684.

⁵⁷ GV. NRW. S. 294.

⁵⁸ GV. NRW. S. 141.

⁵⁹ GV. NRW. S. 357.

⁶⁰ Wortlaut der heute geltenden Fassung oben unter II.1 wiedergegeben.

⁶¹ GV. NRW. S. 789.

3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm

Im Rahmen der im Jahr 2006 vorgenommenen Evaluation⁶² wurde festgestellt, dass vom 01.01.2003 bis zum 31.12.2005 drei Anordnungen nach § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt erfolgt waren. Durch diese Maßnahmen konnten Verbindungen und Geldwäscheaktivitäten islamistischer Bestrebungen beobachtet werden, die in Verdacht standen, terroristische Bestrebungen zu finanzieren.

Neben der bereits dargestellten Notwendigkeit der Erweiterung der Auskunftsbefugnis auf inländische extremistische Bestrebungen stellte der Evaluationsbericht 2006 darüber hinaus fest, dass eine Verfahrensvereinfachung durch Herausnahme der Abfrage der Kontostammdaten aus dem Anwendungsbereich des § 5a VSG NRW-alt herbeigeführt werden könnte. Die Kontostammdatenabfrage könne dann ohne aufwändiges G10-Genehmigungsverfahren nach § 7 Absatz 1 i. V. m. § 5 VSG NRW-alt erfolgen. Diese Differenzierung der Kontostammdatenabfrage von den Auskünften zu Kontobewegungen sei auch aufgrund der unterschiedlichen Eingriffsqualität gerechtfertigt. Hierzu ist es jedoch nicht gekommen. Eine Kontostammdatenabfrage ist für die Verfassungsschutzbehörden der Länder aufgrund der fehlenden bundesrechtlichen Ermächtigung im Kreditwesengesetz⁶³ (KWG) bis dato nicht möglich.

Im Rahmen der Evaluation im Jahr 2011⁶⁴ wurde festgestellt, dass im Evaluationszeitraum sechs Finanzermittlungen mit insgesamt 14 Anordnungen nach § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt erfolgt waren. Insgesamt wurde die Befugnis für effektiv befunden. So konnte zum Beispiel in einem Fall der Verdacht verdichtet werden, dass bestimmte Geldsammelaktionen, die offiziell zur Unterstützung von Wohlfahrtsorganisationen im Ausland bestimmt waren, tatsächlich der Un-

⁶² LT-Drs. 14/1912.

⁶³ Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.06.2016 (BGBl. I S. 1514).

⁶⁴ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4).

terstützung einer ausländischen terroristischen Organisation dienen, die Anschläge in Europa durchzuführen beabsichtigte. Außerdem war eine andere Maßnahme Bestandteil einer Aufklärungsmaßnahme gegen zwei Personen, die Gewinne aus Betrugsdelikten dazu verwandt haben sollen, islamistische Organisationen zu finanzieren. In einem weiteren Fall konnte eine Vielzahl von Kontaktpersonen eines salafistischen Netzwerks durch die Maßnahme verifiziert werden.

Der Bericht verdeutlicht außerdem noch einmal ausdrücklich, dass kaum Alternativen zu Finanzausmittlungsmassnahmen vorhanden und diese auch weniger erfolgversprechend sind. So müssten zum Beispiel Quellen so weit in die Organisation integriert sein, dass sie Zugriff auf Konten und Buchungsvorgänge erhalten, um einen ähnlich weitreichenden Erkenntnisgewinn zu erlangen. Dies sei aber in islamistischen Organisationen ausgesprochen schwierig.

4. Bisherige rechtliche Bewertungen der Norm

Die Auskunftsbefugnis des § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt war Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde. In seinem Urteil vom 27.02.2008,⁶⁵ mit dem das Bundesverfassungsgericht u. a. das Recht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme entwickelt hat, hat es auch zur Auskunftsbefugnis des § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt ausdrücklich Stellung genommen und die Norm für verfassungsgemäß erklärt. Das Gesetz knüpfe die Kenntniserlangung von den Kontoinhalten und -bewegungen an tatbestandliche Voraussetzungen, die der Bedeutung des Grundrechtseingriffs für den Betroffenen hinreichend Rechnung trügen, indem es die Auskunftersuchen nur bei schwerwiegenden Gefahren und konkreten Anhaltspunkten für eine Schutzgutbedrohung zulasse.

⁶⁵ BVerfGE, 120, 274, 348.

Diese in zweifacher Hinsicht qualifizierte Eingriffsschwelle genüge den Anforderungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.⁶⁶

Die angegriffene Norm trage dem Gewicht des geregelten Grundrechtseingriffs zudem durch geeignete Verfahrensvorkehrungen bei Beantragung und Durchführung der Maßnahme Rechnung. Der in der Erhebung von Kontoinhalten und -bewegungen liegende Grundrechtseingriff wiege zwar nicht so schwer, dass die vorgesehene behördeninterne Kontrolle durch den Minister und eine Ex-ante-Kontrolle durch die G10-Kommission verfassungsrechtlich schlechthin geboten wäre. Die vorgesehenen Kontrollmechanismen würden jedoch der Sicherung der grundrechtlich gewährleisteten Interessen des Betroffenen dienen und so zur Verhältnismäßigkeit des Eingriffs beitragen.⁶⁷

Eine gerichtliche Entscheidung zu einer entsprechenden Maßnahme liegt in Nordrhein-Westfalen bislang nicht vor. Der externe Sachverständige dieses Evaluationsberichts war allerdings Verfahrensbevollmächtigter des Bundesamtes für Verfassungsschutz in einem Verfahren vor dem Berliner Verwaltungsgericht über die Parallelbefugnis im BVerfSchG (§ 8a Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 BVerfSchG a. F.). Das Gericht hatte nicht den geringsten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage.⁶⁸

5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung

a) Darstellung der Auskunftsverfahren allgemein

Die Verfassungsschutzbehörde setzt Finanzausmittlungen regelmäßig flankierend zu bereits bestehenden bzw. in Vorbereitung befindlichen weiteren nach-

⁶⁶ BVerfG, Ur. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07 (Rn. 324 f.).

⁶⁷ BVerfG, Ur. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07 (Rn. 329 f.).

⁶⁸ VG Berlin, Ur. v. 07.09.2016 – 1 K 12.15 –, juris.

richtendienstlichen Maßnahmen ein. Die Wirksamkeit der Norm darf deshalb nicht isoliert betrachtet werden; aus ausschließlich quantitativen Erhebungen können zudem keine präzisen Rückschlüsse auf den Grad der Zielerreichung der Befugnis gezogen werden. Ob die Norm mehr oder weniger genutzt wurde, hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit der Verfassungsschutzbehörde tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass Erkenntnisse aus dem Zahlungsverkehr, von Geldbewegungen oder Geldanlagen zur Aufklärungen der Aktivitäten einer Bestrebung und den damit verbundenen schwerwiegenden Gefahren beitragen konnten.

Auch wenn sich nach Abschluss von Finanzermittlungen herausstellt, dass sich der zu Beginn der Maßnahme bestehende Verdacht nicht bestätigt hat, muss dies als Erfolg gewertet werden, z. B. wenn der Verdacht, dass inkriminiertes Geld zur Unterstützung eines terroristischen Netzwerkes genutzt wird, ausgeräumt werden kann.

b) Funktionsweise von Finanzermittlungen

Ansprechpartner für die Einholung von Auskünften gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW sind regelmäßig die Geldwäschebeauftragten der Zahlungsdienstleister. Sie sind das gesetzlich vorgeschriebene Bindeglied zwischen Zahlungsdienstleistern und Sicherheitsbehörden. Zu Beginn einer Finanzermittlung wird der betroffene Zahlungsdienstleister mit der förmlichen Übermittlung des Auskunftersuchens nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW schriftlich gebeten, zu einem Konteninhaber oder einer Kontonummer entsprechend der von der G 10-Kommission gebilligten Beschränkungsmaßnahme die dort vorhandenen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Dazu zählen zum Beispiel Belege über Sparkonten, Festgeldkonten, Kreditkartenkonten, Tafelgeschäfte sowie Kontoeröffnungsunterlagen.

Um verwertbare Rückschlüsse auf Finanztransaktionen und deren Hintergründe ziehen zu können, wird bei Finanzermittlungen regelmäßig die sogenannte Auf-

stellung des Gesamtengagements genutzt. Das bedeutet, dass alle „Konten“, die von der Beschränkungsmaßnahme bei einem Zahlungsdienstleister betroffen sind, auf einen Blick mit den jeweils aktuellen Kontoständen dargestellt werden. Mit Hilfe der sogenannten Kontoverdichtung werden Geschäftsvorfälle (z. B. Lastschrift, Überweisung) eines bestimmten Zeitraums chronologisch aufgelistet. Hieraus sind die jeweiligen Transaktionsveranlasser oder -empfänger in der Regel nicht ersichtlich. Diese lassen sich erst mit Hilfe von Einzelbelegen ermitteln. Ferner ist der Transaktionszweck (soweit vom Auftraggeber eingetragen) angegeben. Die Kontonummern der Transaktionsbeteiligten sind ebenfalls ersichtlich.

Das Erstellen der Einzelbelege ist für den Zahlungsdienstleister aufwändig und mit Kosten verbunden. Daher werden in der Regel zunächst das im Rahmen der Beschränkungsmaßnahme kontrollierte Gesamtengagement und die dazu gehörenden Kontoverdichtungen angefordert. Dies ist bei fast allen Zahlungsdienstleistern innerhalb weniger Tage möglich. Nach der Auswertung der Kontoverdichtung werden dann gezielt zu den verdächtigen Geschäftsvorfällen die erforderlichen Einzelbelege nachgefordert. Das Auskunftersuchen ermächtigt zum einen zur Betrachtung der laufenden Geschäftsvorgänge. Dieser Zeitraum wird gemäß § 5b Absatz 3 VSG NRW maximal auf drei Monate ab Erlass der Anordnung begrenzt und bei Notwendigkeit der Fortführung der Ermittlungen jeweils durch eine die sachlichen Gründe hierfür erläuternde sog. Verlängerungsanordnung – jeweils im Takt von drei Monaten – erweitert. Darüber hinaus ermächtigt die Befugnis auch zu einer retrograden, d. h. in die Vergangenheit gerichteten Betrachtung der Geschäftsvorgänge. Auch deren zeitliche Grenze ist in der Anordnung konkret zu bestimmen. Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

6. Wirkungsweise – Effektivität

a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen

Die Verfassungsschutzbehörde hat im der Evaluation zugrunde gelegten Berichtszeitraum von September 2011 bis Mai 2017 in 19 Fällen Auskunftersuchen nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW gestellt. Die Auskunftersuchen betrafen insgesamt 34 Personen und 61 Konten.

Die Geltungsdauer der jeweiligen Maßnahmen betrug mindestens drei und maximal elf Monate. Damit nicht zu verwechseln ist die Auswertungsdauer, d. h. die eigentliche Finanzermittlung der Verfassungsschutzbehörde. Diese hängt vom Umfang der jeweils erhobenen Daten ab.

b) Voraussetzungen der Normanwendung

Gemäß § 7c Absatz 1 VSG NRW ist eine Anwendung der Norm nur möglich, wenn Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Absatz 1 VSG NRW genannten Schutzgüter vorliegen. Infolge dessen wurden Finanzermittlungen bislang zur Aufklärung vorliegender Verdachtsfälle islamistisch-jihadistischer und rechtsterroristischer Bestrebungen eingesetzt, ferner zur Aufklärung von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten für fremde Mächte. Sie erfolgen nur dann, wenn Personen (und ihre Konten) bekannt werden, bei denen es Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Geldwäsche für die jeweiligen Bestrebungen betreiben, dass sie Geldmittel einsammeln oder steuern oder Zuwendungen für eine Tätigkeit für eine fremde Macht erhalten.

Darüber hinaus ist auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip gemäß § 5 Absatz 4 VSG NRW in besonderem Maße zu berücksichtigen. In jedem Einzelfall ist zwischen der Gefährlichkeit der aufzuklärenden Bestrebung oder Tätigkeit und der Belastung der Maßnahme für den Einzelnen abzuwägen. Finanzermittlungsmaßnahmen erfolgen nur, wenn hinsichtlich der aufzuklärenden Bestrebungen

oder Tätigkeiten gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass von ihnen schwerwiegende Gefahren, wie etwa Anschlagplanungen, andere Gewaltakte oder sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Aktivitäten für eine fremde Macht ausgehen. Bei dieser Abwägung spielen z. B. die Anzahl und Art der Konten (Privatkonto oder Geschäftskonto) sowie die Auswirkungen der Maßnahme, z. B. eine eventuelle Kontokündigung, eine Rolle. Des Weiteren werden nur dann Finanzaufklärungsmaßnahmen durchgeführt, wenn weniger eingriffsintensive nachrichtendienstliche Mittel wie Observation oder Quelleneinsatz nicht hinreichend geeignet sind, die Gefährlichkeit und Wirkungsweise der Bestrebungen oder Tätigkeiten aufzuklären.⁶⁹

c) Verhältnis der tatsächlichen zu den rechtlich möglichen Anwendungen

Die Befugnis gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW wurde nicht in jedem Fall eingesetzt, in dem die Voraussetzungen des Normtextes vorlagen. Der Grund für die zurückhaltende Anwendung liegt in einer strengen Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

d) Darstellung der durchgeführten Maßnahmen im Evaluationszeitraum

Von den 19 durchgeführten Finanzaufklärungen entfielen zehn auf den Phänomenbereich Islamismus, sechs auf den Phänomenbereich Rechtsextremismus und drei auf den Phänomenbereich Spionage.

(a) In den Fallkomplexen aus dem islamistisch-jihadistischen Bereich richteten sich die Finanzaufklärungen vorrangig gegen Personen, gegen die der Verdacht der finanziellen Unterstützung von terroristischen Organisationen bestand. Ziel

⁶⁹ § 5a Absatz 1 VSG NRW trägt dabei für den Schutz von Berufsgeheimnisträgern Sorge. Eine Situation, die dem Urteil des EGMR (Urt. v. 27.04.2017 – 73607/13) zugrunde lag, vermag daher nicht einzutreten.

der Ermittlungen war die Verifizierung dieser Verdachtsmomente sowie die Erlangung von Kenntnissen über Organisationsstrukturen, personelle Verflechtungen mit anderen islamistisch-jihadistischen Organisationen sowie über Hintermänner im Ausland.

(b) Den Fallkomplexen im Bereich des Rechtsextremismus lag entweder der Verdacht der Bildung bzw. Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung oder der Finanzierung rechtsextremistischer Gruppierungen zugrunde. In einem Fall sollte darüber hinaus ermittelt werden, ob eine Person Materialien für einen terroristischen Anschlag zu erwerben versuchte.

(c) Die Ermittlungsziele der im Evaluationszeitraum durchgeführten Finanzermittlungen im Bereich der Abwehr von Spionage- und Proliferationstätigkeiten bestanden entweder in der Verifizierung des Verdachts der Proliferation, d. h. der Beschaffung von massenvernichtungswaffentauglichem Material, oder der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für einen ausländischen Nachrichtendienst, u. a. durch die Ausspähung von Oppositionellen. Hierfür war es jeweils erforderlich, über Geldtransaktionen die Verbindungen zu den ausländischen Nachrichtendiensten nachzuweisen.

e) Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität (Wirkungsweise)

Als effektivitätsfördernde Maßnahme wurde bei der Evaluation der vergleichbaren Vorschrift des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes⁷⁰ (§ 8a BVerfSchG) vorgeschlagen, Bankschließfächer in den Anwendungsbereich des (dem § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW entsprechenden) Auskunftswertes mit aufzunehmen. Ein solcher Bedarf hat in Nordrhein-Westfalen bisher nicht bestanden und ist auch nicht absehbar. Über den Inhalt eines Bankschließfaches dürfte sich beispielsweise in den seltensten Fällen feststellen lassen, auf wel-

⁷⁰ Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes vom 05.01.2007 (BGBl. I S. 2).

chen Wegen und unter Nutzung welcher Netzwerke und Personen sich extremistische Organisationen finanzieren.

7. Wirkungsweise – Effizienz

a) Kosten der Maßnahme

Die sächlichen Kosten für Finanzermittlungsmaßnahmen sind weiterhin relativ gering. Sie beschränken sich auf geringe Personalkosten, Papier- und Druckkosten oder die Kosten für Datenträger (CD, USB-Stick) und werden den Zahlungsdienstleistern ersetzt, sofern diese ihre Leistungen in Rechnung stellen. Intensiv dagegen sind die einzusetzenden Personalkapazitäten bei der Verfassungsschutzbehörde, die je nach Anzahl der überwachten Konten und der sich darauf bewegenden Finanzströme mehr als ein Vollzeitäquivalent pro Maßnahme ausmachen können.

b) Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen

Im Regelfall führt die Anordnung einer Maßnahme nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW dazu, dass die oder der Geldwäschebeauftragte des um Auskunft ersuchten Zahlungsdienstleisters sämtliche Konten des Betroffenen unter Gesichtspunkten des Geldwäschegesetzes⁷¹ (GWG) zunächst auf Auffälligkeiten bzw. Unregelmäßigkeiten hin näher überprüft und sie für einen gewissen Zeitraum einem sog. Monitoring unterzieht. Dieses gehört zu den üblichen Arbeitsroutinen der Geldwäschebeauftragten. Auslöser für die Durchführung können z. B. den GWG-Schwellenwert überschreitende Bareinzahlungen sein oder eine Aufeinanderfolge verschiedener, diesen Schwellenwert knapp unterschrei-

⁷¹ Geldwäschegesetz vom 13.08.2008 (BGBl. I S. 1690), zuletzt Gesetz vom 11.04.2016 (BGBl. I S. 720) geändert.

tender Verfügungen zu dem betroffenen Konto. Nahezu alle Unternehmen setzen hierbei im Hintergrund laufende Computerprogramme ein, die die täglichen Zahlungsein- und -ausgänge unter Berücksichtigung bestimmter Parameter lesen und auffällige Verfügungen aussondern. Daneben kann das Augenmerk von Geldwäschebeauftragten auf bestimmte Kunden fallen, weil sich z. B. die Finanz- oder Sicherheitsbehörden für die Konten interessieren.

Die Überprüfungen der Konten entfalten zunächst keine Außenwirkung und haben insbesondere keine Beschränkung der Verfügungsmöglichkeiten des Betroffenen zur Folge, etwa durch eine niedrigere Limitierung des Kreditrahmens oder die Einziehung von Schecks oder Zahlkarten. Die Tätigkeit von Geldwäschebeauftragten erfolgt in der Regel getrennt vom Kundenservice und ist für diesen nicht wahrnehmbar. Erst wenn die Überprüfung Auffälligkeiten ergibt, die der oder dem Geldwäschebeauftragten entweder sogleich zu einer Verdachtsanzeige oder zumindest zu einer näheren Befragung des Kunden Anlass geben, tritt eine Außenwirkung ein. Es ist jedoch zu betonen, dass die oder der Geldwäschebeauftragte stets die Aufgabe und Befugnis zu den Maßnahmen – auch mit Außenwirkung – hat und diese in der Regel durch das auffällige Geschäftsverhalten des Kontoinhabers und nur in äußerst seltenen Fällen durch die Sicherheitsbehörden initiiert werden.

Die Verfassungsschutzbehörde hat durch Stichproben bei Adressaten der Auskunftersuchen nach Beendigung der jeweiligen Maßnahme recherchiert, welche Auswirkungen die angeordneten Maßnahmen auf die Geschäftsbeziehungen mit den Betroffenen gehabt haben. Hierzu wurden die Geldwäschebeauftragten diverser Unternehmen befragt, die dem Verfassungsschutz NRW im Evaluationszeitraum Auskünfte nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW zu erteilen hatten.

Die Stichproben wurden bei einem großen, regional tätigen, öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut, bei einer zentralen Genossenschaftsbank sowie bei zwei großen bundesweit tätigen Privatbanken durchgeführt. Bei dem öffentlich-recht-

lichen Kreditinstitut waren 16 Konten überprüft worden, bei der genossenschaftlich organisierten Bank 9 Konten und 19 Konten bei Privatbanken.

Der Geldwäschebeauftragte des öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts teilte mit, dass das Unternehmen in zwei Fällen eine Verdachtsanzeige nach dem GWG erstattet hatte. Es kam jedoch zu keiner Kontokündigung aufgrund der Anfrage der Verfassungsschutzbehörde. Kunden werde nicht allein aufgrund des Umstands gekündigt, dass sie Betroffene einer Maßnahme nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW seien. Dem Unternehmen sei durchaus bewusst, dass die Verfassungsschutzbehörde weit vor polizeilichen oder steuerrechtlichen Maßnahmen tätig sei. Solange eine Kundin oder ein Kunde nicht gegen Gesetze oder vertraglich vereinbarte Bestimmungen verstoße, bleibe die Geschäftsbeziehung ohne jede Beeinträchtigung erhalten. Alle im Evaluierungszeitraum durch Finanzausmittlungsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörde betroffenen Geschäftsbeziehungen mit diesem Unternehmen bestünden noch ungeschmälert fort.

Auch der befragte Geldwäschebeauftragte der überregional tätigen Genossenschaftsbank teilte mit, dass noch keiner Kundin oder keinem Kunden wegen eines Auskunftersuchens der Verfassungsschutzbehörde das Konto gekündigt worden sei. Es gebe keinen Automatismus, wonach solche Anfragen eine Kündigung des Geschäftsverhältnisses mit der oder dem Betroffenen nach sich zögen. Solange die Bank nicht selbst Hinweise auf Straftaten aus der laufenden Kontoführung heraus erkenne, würden Kunden weiterhin ganz normal behandelt.

Die Geldwäschebeauftragte einer der beiden befragten bundesweit tätigen Privatbanken teilte ebenfalls mit, dass es keinen Automatismus dahingehend gebe, dass die Anfrage der Verfassungsschutzbehörde für die oder den Betroffenen eine Kontokündigung nach sich ziehe. Bisher sei noch nie aufgrund einer Anfrage der Verfassungsschutzbehörde die Geschäftsverbindung mit Betroffenen gekündigt worden. Auch habe ein solches Auskunftersuchen keinen Einfluss auf die Art und Weise des geschäftlichen Umgangs mit Kunden, etwa im

Hinblick auf Kreditlinien oder die Behandlung in der Filiale bzw. am Schalter. Einzig bei Auffälligkeiten des Kontos mit geldwäscherelevantem Hintergrund sei die Bank per Gesetz verpflichtet, die Kundin oder den Kunden anzuzeigen. Solche Hintergründe würden aber durch die bankinternen Sicherheitsstrategien früher oder später auch ohne eine Anfrage des Verfassungsschutzes offenbar werden.

Nach hiesiger Kenntnis ist im Evaluierungszeitraum in keinem Fall im Zusammenhang mit einem Auskunftersuchen der Verfassungsschutzbehörde die Kündigung des Kontos einer oder eines Betroffenen erfolgt.

c) Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen

Bevor es zu einem auf § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW gestützten offiziellen Auskunftersuchen kommt, versucht die Verfassungsschutzbehörde regelmäßig zu klären, ob die ihm durch Auswertungsmaßnahmen bekannt gewordenen Konten einer Zielperson tatsächlich existent sind. Dies geschieht im Wege einer Grunddatenabfrage auf freiwilliger Basis beim kontoführenden Unternehmen, denn nach derzeitiger bundesgesetzlicher Rechtslage ist es den Verfassungsschutzbehörden der Länder anders als dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht möglich, bei der Kontenevidenzzentrale der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach § 24c KWG die Kontostammdaten einer Person zu erfragen. Daher sind die mit den Finanzermittlungen beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehalten, sich durch telefonische Anfragen bei den Geldwäschebeauftragten des betroffenen Unternehmens über eine bestehende Geschäftsbeziehung zu vergewissern.

Regelmäßig bereits bei dieser Gelegenheit, spätestens aber vor der Zustellung des schriftlichen Auskunftersuchens nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW an das Unternehmen, erfolgt eine persönliche Kontaktaufnahme mit den Geldwäschebeauftragten. Dieses Gespräch dient u. a. auch dazu, darauf hinzuwirken, dass seitens des Unternehmens jegliche Kundensanktionen unterlassen

werden. Es wird verdeutlicht, dass der Verfassungsschutz – im Gegensatz zur Polizei – im Vorfeld konkreter Straftaten tätig wird, so dass zum Zeitpunkt des Auskunftersuchens oftmals nur Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Aktivitäten, jedoch keine substantiierten Hinweise auf Straftaten oder gar terroristische Unterstützungshandlungen vorliegen. Daher wird gegenüber den Geldwäschebeauftragten darauf hingewiesen, dass das Auskunftsbegehren selbst keinen Rückschluss auf derartige Aktivitäten des Betroffenen zulässt. Somit erwachsen dem verpflichteten Unternehmen auch aus der Fortsetzung der Geschäftsbeziehung mit dem Betroffenen trotz des Eingangs sowie der Bearbeitung des Auskunftersuchens nach hiesiger Bewertung keinerlei straf-, zivil- oder öffentlich-rechtliche Nachteile.

Abgesehen davon finden anlassunabhängige Gespräche mit Geldwäschebeauftragten verschiedener Zahlungsdienstleister statt, in denen ein gegenseitiger Meinungs- und Informationsaustausch gepflegt wird. Eine ursprüngliche Planung, wonach im Jahresturnus ausgewählte Geldwäschebeauftragte diverser Unternehmen eingeladen werden sollten, um mit ihnen über Sach- und Rechtsfragen im Zusammenhang mit Auskunftersuchen, GW-relevante Entwicklungen, offene Erkenntnisse des Verfassungsschutzes zur Terrorismusfinanzierung u. ä. zu sprechen, wurde nicht in die Tat umgesetzt. Die Zahlungsdienstleister bevorzugen – entgegen erster anders lautender Bekundungen möglicherweise aus Konkurrenzgründen untereinander – bilaterale Gespräche mit der Verfassungsschutzbehörde.

d) Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutzes bei gleichbleibender Effizienz

Das Bundesverfassungsschutzgesetz sieht in § 8b Absatz 5 ein Kündigungsverbot vor, das dem Zahlungsdienstleister untersagt, ein Konto allein aufgrund

einer entsprechenden Anordnung zu kündigen.⁷² Die Aufnahme eines solchen ausdrücklichen Kündigungsverbot in das VSG NRW wird jedoch nicht für sinnvoll erachtet, weil die Verträge zwischen Finanzinstituten und Kunden in der Regel ein Kündigungsrecht vorsehen, das nicht begründet werden muss. In der Praxis ließe sich nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen das Konto gekündigt wurde. Ein Kündigungsverbot bietet daher keinen besseren Schutz der Betroffenen.

e) Möglichkeiten der Verbesserung der Effizienz (Nutzen-/Kosten-Verhältnis)

Die Evaluationen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes und des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes haben ergeben, dass es sowohl im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse wie auch im Hinblick auf die grundrechtsschonende Ausgestaltung von Finanzermittlungen angezeigt wäre, den Verfassungsschutzbehörden der Länder Zugriff auf die nach § 24c Absatz 1 KWG zu führenden Dateien mit Kontostammdaten einzuräumen. Dies ist für das Bundesamt für Verfassungsschutz durch Gesetzesänderung im Jahr 2011⁷³ in § 8a Absatz 2a BVerfSchG erfolgt.

Die Einbeziehung der Verfassungsschutzbehörden der Länder und damit auch der nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzbehörde in den Kreis der Berechtigten wäre eine sinnvolle Ergänzung zur Befugnis nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW. Denn auf diese Weise würde der Verfassungsschutz-

⁷² § 8b Absatz 5 BVerfSchG lautet: „Dem Verpflichteten ist es verboten, allein auf Grund einer Anordnung nach § 8a Absatz 1 oder 2 einseitige Handlungen vorzunehmen, die für den Betroffenen nachteilig sind und die über die Erteilung der Auskunft hinausgehen, insbesondere bestehende Verträge oder Geschäftsverbindungen zu beenden, ihren Umfang zu beschränken oder ein Entgelt zu erheben oder zu erhöhen. Die Anordnung ist mit dem ausdrücklichen Hinweis auf dieses Verbot und darauf zu verbinden, dass das Auskunftersuchen nicht die Aussage beinhaltet, dass sich die betroffene Person rechtswidrig verhalten.“

⁷³ Gesetz vom 07.12.2011, in Kraft getreten am 10.01.2012 (BGBl. I S. 2576).

behörde NRW der umfängliche Ermittlungsaufwand erspart, der bisher im Vorfeld der Ausübung der Befugnis nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW zur Identifizierung der Bank des Betroffenen und seiner Konten erforderlich ist. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz müssten daher konsequenter Weise neben dem Bundesamt z. B. in Absatz 2a des § 8a BVerfSchG aufgenommen werden.

Das Einräumen einer Abfragebefugnis liegt, auch im Hinblick auf eine Landesverfassungsschutzbehörde, in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers ist daher nicht möglich. Als Ergebnis der Evaluation kann lediglich festgehalten werden, den Bundesgesetzgeber zu bitten, auch die Landesverfassungsschutzbehörden in den Kreis der abrufberechtigten Behörden mit aufzunehmen. Dies wurde bereits als Ergebnis im Evaluationsbericht 2011 gefordert, bis heute ist aber keine entsprechende Ergänzung im BVerfSchG oder einer anderen bundesgesetzlichen Regelung vorgenommen worden, so dass an der Forderung festgehalten wird.

8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

aa) Bewertung der Norm

Die Eingriffsbefugnis zur Ermittlung von Kontobewegungen gehört zu einer Standardbefugnis der nachrichtendienstlichen Aufgabenerfüllung, die seit ihrer Einführung im Rahmen des Terrorbekämpfungsgesetzes 2002 einen festen Platz im Befugniskatalog besitzt. Sie wird als sinnvolle Ergänzung der althergebrachten nachrichtendienstlichen Mittel verstanden. Die Befugnis ist daher mittlerweile eine der wenigen, die einen echten spezifischen nachrichtendienstlichen Charakter behalten haben. Während die meisten Befugnisse, die ursprünglich den Nachrichtendiensten zugewiesen sind, heute auch im Repertoire der Polizeibefugnisse zu finden sind, ist die Auskunft über Kontobewegungen in

den Katalogen der Polizeien nicht enthalten, auch nicht im Katalog des Bundeskriminalamtes. Sie findet sich in geringfügig unterschiedlicher Ausgestaltung in allen Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder, wobei die Unterschiede mehr darauf beruhen, welche der im BVerfSchG formulierten Fassung die Länder übernommen haben:

§ 5a Absatz 1 Nummer 1 VSG-BW; 8 Art. 16 Absatz 1 Nummer 2 BayVSG; § 27a Absatz 1 VSG Bln; § 14a BbgVerfSchG in total veralteter Form; § 7 Absatz 1 BremVerfSchG, § 7 Absatz 4 Nummer 2 HmbVerfSchG. § 4a Absatz 2 Nummer 1 LVerfSchG He; § 24a Absatz 2 Nummer 2 LVerfSchG M-V; § 20 Absatz 3 Nummer 2 MVerfSchG; § 15 Absatz 1 SVerfSchG; § 8a Absatz 2 Nummer 2 LVerfSchG – SH; § 10a Absatz 1 LVerfSchG –RP; § 8 Absatz 2 Nummer 2 ThürVerfSchG; § 17a Absatz 2 Nummer 2 VerfSchG-LSA.; § 11a Absatz 2 SächsVSG.

Bei der verwaltungswissenschaftlichen Bewertung der Anwendung der Norm sind zunächst folgende Eckdaten festzuhalten:

- Unter den zu evaluierenden Normen ist die Eingriffsbefugnis des § 5 Absatz 1 Nummer 13 VSG NRW diejenige, die am häufigsten zur Anwendung kommt.
- Vergleicht man die Anwendungszahlen des § 5 Absatz 1 Nummer 13 VSG NRW allerdings mit den Anwendungszahlen zur klassischen Telefonüberwachung (§ 5 Absatz 2 Nummer 15 VSG NRW), sieht man, dass die Eingriffsnorm deutlich seltener herangezogen wird als die Telefonüberwachung.
- Die Nutzungszahlen haben eine grundsätzlich steigende Tendenz.
- Das Parlamentarische Kontrollgremium hat bisher immer einen maßvollen Einsatz dieser Eingriffsnorm bestätigt.
- Trotz der relativ hohen Mitteilungszahlen – bezogen auch auf die vor dem Evaluationszeitraum durchgeführten Maßnahmen - gab es keine Klage eines Betroffenen. Aus der Erfahrung des externen Gutachters im Rahmen der Vertretung des Bundesministeriums des Inneren ist sein persönlicher Eindruck so, dass die Bedürfnisse der Betroffenen, um Rechtsschutz zu ersuchen, bei Telefonüberwachungen deutlich höher sind als bei Kontoüberwachungen.

- Hinsichtlich dieser Befugnis konnte sich der externe Sachverständige aufgrund der Akteneinsicht ein relativ gutes Bild über die verwaltungsrechtlichen Effektivitätskriterien machen.

Legt man diese Eckdaten zugrunde, rechtfertigen sowohl die im Rahmen dieser Evaluation als auch die im Rahmen der vorausgehenden Evaluationen erhobenen Daten den Schluss, dass die Befugnisnorm in der Lage ist, eine wichtige Abrundungsfunktion für die Aufgabenerfüllung der Nachrichtendienste zu leisten. Dies deckt sich mit der Einschätzung der Literatur, die die Kontoermittlungsbefugnis in der Regel als rechtspolitisch vernünftig ansieht;

Bernadette Droste, Handbuch des Verfassungsschutzrechts, 2007, S. 235 (bezogen auf die damalige Gesetzesfassung), S. 240; Mallmann in: Schenke / Graulich / Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 8a BVerfSchG, Rn 11; Mundil / Wolff, Die Verlängerung der speziellen Auskunftsbefugnisse gemäß § 8a BVerfSchG durch das Änderungsgesetz 2011, ZG 2012, 278, 285 f.; ohne Wertung: Nikolaos Garzeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, 2014, S. 116.

Hinsichtlich der Frage der Bewertung des Auskunftsanspruchs kann hinsichtlich der Evaluation ergänzend auch auf einen jungen Evaluationsbericht des Bundes von September 2015 zurückgegriffen werden.⁷⁴ Die Verlängerung der Auskunftsansprüche durch Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsgesetzes vom 07.12.2011 war ebenfalls befristet worden und mit einer Evaluation bis zum Januar 2016 verbunden worden. Die Evaluation wurde durchgeführt vom Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation unter Leitung von Dr. Jan Ziekow. Dem Evaluationsbericht des Bundes ist zu entnehmen, dass für den Erhebungszeitraum von 2011 bis 2016 auf Bundesebene von der Befugnis hinsichtlich der Auskunft über Geldflüsse in 23 Fällen Gebrauch gemacht wurde.⁷⁵

⁷⁴ BT-Drs. 18/5935.

⁷⁵ BT-Drs. 18/5935, S. 25

bb) Bewertung der Anwendung

Bei dem Einsatz des Mittels der Kontoabfragen hat sich aus der Sicht des externen Sachverständigen im Verhältnis zu den Anwendungsfällen des Evaluationsberichts 2011 eine deutliche Sensibilisierung der Verfassungsschutzbehörden hinsichtlich der Situation des Betroffenen ergeben. Die möglichen Nebenfolgen für den Betroffenen werden beim Vollzug bei der Kontaktaufnahme mit dem Kreditinstitut in der Art und Weise des Herantretens deutlicher wahrgenommen als dies bei den ersten Anwendungsfällen der Norm der Fall war. Dieser Eindruck beruht auf Gesprächen mit Beschäftigten der Verfassungsschutzbehörde.

Die Akteneinsicht des externen Sachverständigen hat ergeben, dass die Behörde bisher in den überprüften Fällen die Kontobewegungsabfrage nur eingesetzt hat, wenn in der konkreten aufzuklärenden Bestrebung Geldflüsse eine besondere Bedeutung behielten, etwa wenn der Verdacht bestand, dass proliferationsrelevante Waren beschafft werden sollten oder sich terroristische Bestrebungen bildeten oder unterstützt wurden. Bei der Handhabung der Norm fiel auf, dass in den Akten sowohl die Subsidiarität sehr sorgfältig dargelegt wurde, als auch, dass in den Eilfällen trotz der Eilkompetenz der Verfassungsschutzbehörde vorher über die G 10-Geschäftsstelle ein Austausch mit dem Vorsitzenden der G 10-Kommission erfolgt ist.

Die Akteneinsicht verdeutlichte weiter, dass die Befugnis über Auskunft der Geldbewegungen auf Landesebene unter der fehlenden Möglichkeit, die Kontostammdaten gemäß § 24c KWG abzufragen, leidet. So wurde in einem Fall die Anfrage erst später möglich, weil die Kreditinstitute, bei denen die Betroffenen die Kontodaten hatten, der Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen nicht bekannt waren.

Die Akteneinsicht machte weiter deutlich, dass sich die Auswertung der übermittelten Daten im Rahmen der Kontozulieferung je nach Aufklärungsbereich

unterschiedlich vollzieht. Teilweise werden nach jeder Zulieferung des Kreditinstitutes die Daten laufend und sehr detailliert ausgewertet, in anderen Bereichen findet eine eher zusammenfassende Bewertung statt. Diese Unterschiede innerhalb der Gesetzesanwendung sind zum einen mit den Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls, zum anderen mit den unterschiedlichen Arbeitsweisen der betroffenen Auswerter zu erklären. Sie beruhen nicht auf einer Steuerungsschwäche des Gesetzes, sondern bewegen sich im üblichen Rahmen des Auslegungsspielraumes von Gesetzen auch im Bereich der gebundenen Verwaltung.

Im Bereich der Mitteilung hat die Akteneinsicht ergeben, dass die Verfassungsschutzbehörde Nordrhein-Westfalen bei der Mitteilung eine Rechtsmittelbelehrung beifügt, die für die Klage nicht die Monatsfrist, sondern die Jahresfrist einräumt. Dieses Verfahren ist für den Betroffenen rechtsschutzfreundlich. Angesichts der Heimlichkeit der Informationserhebung und der Grundrechtsbelastung erscheint es sehr nachvollziehbar, hier im Sinne einer Verbesserung des Rechtsschutzes vorzugehen und die Betroffenen nicht in die relativ kurze Rechtsmittelfrist von einem Monat „zu treiben“.

b) Verfassungsrechtliche Bewertung

Das Bundesverfassungsgericht hat § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt, soweit sein Anwendungsbereich auf Bestrebungen i. S. d. § 3 Absatz 1 Nummer 1 VSG NRW ausgedehnt wurde, für verfassungsgemäß gehalten. Diese Entscheidung entfaltet Bindungswirkung gemäß § 31 BVerfGG. Auch außerhalb der Bindungswirkung dieser Entscheidung sind verfassungsrechtliche Zweifel angesichts dieser Entscheidung nicht nahe liegend.

c) Verfassungspolitische Bewertung

Die Abfrage über die Kontobewegungen bildet einen Eingriff in das einfachgesetzlich geschützte Bankgeheimnis.⁷⁶ Grundrechtlich wird es vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung gestützt. Ein Eingriff in Artikel 10 Absatz 1 GG liegt nicht vor.

Der Eingriff ist, wie im Evaluationsbericht 2011 sorgfältig dargelegt wurde, von erheblicher Schwere.⁷⁷ Er ermöglicht einen Einblick nicht nur in die finanzielle Situation und die Vermögensverhältnisse, sondern auch in die sozialen Kontakte des Betroffenen, soweit diese eine finanzielle Dimension aufweisen. Weiter lassen manche Finanzbewegungen Rückschlüsse auf Vorlieben oder Verhaltensweisen des Betroffenen zu.⁷⁸

Die Ausgestaltung des Eingriffes belegt, dass der Gesetzgeber sich der erheblichen Wirkungen der Kontoabfragen bewusst ist. Die Kontoabfrage darf nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten für schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter des Verfassungsschutzes eingesetzt werden. Sie greift nur bei verdichteter Tatsachenlage. Sie ist erkennbar als ergänzendes Mittel zur Aufklärung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen gedacht. Sie ermöglicht die Information in einem Bereich, in dem auf anderem Wege vergleichbare Informationen schwer zu erlangen sind. Die landesrechtliche Regelung zu den Finanzermittlungen ist in der Gestaltung strenger als die des Bundes, weil das Landesrecht gemäß § 5b Absatz 2 Nummer 3 VSG NRW die Darlegung der Subsidiarität des Einsatzes dieses Mittels verlangt, während dies die Bundesregelung nicht verlangt. Das VG Berlin ist der Auffassung, die Einhaltung der Subsidiarität sei verfassungsrechtlich nicht zwingend.⁷⁹

⁷⁶ Magg, Bernhard, Der verfassungsrechtliche Schutz des Bankgeheimnisses, 2008, 37 ff.

⁷⁷ Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 45.

⁷⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, S. 2464, 2466.

⁷⁹ Vgl. VG Berlin, Urt. v. 23.05.2013, 1 K 194.11, juris Rn. 22.

Der Landesgesetzgeber hat den Eingriff unter erhebliche verfahrensrechtliche Hürden gestellt. Obwohl kein Eingriff in Artikel 10 GG vorliegt, ist gemäß § 5b VSG NRW die G 10-Kommission einzuschalten. Die Anordnung ist gemäß § 5b Absatz 3 auf 3 Monate beschränkt. Der Antrag ist vom Minister zu unterzeichnen.

Die im Rahmen der Evaluierung erhobenen Daten lassen nicht den Schluss zu, die gesetzliche Ausgestaltung würde im Ergebnis keinen ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten. Die Akteneinsicht durch den externen Sachverständigen ergab keine Anhaltspunkte eines Auseinanderfallens von Wirkung und Zielen der Norm. Auch das Parlamentarische Kontrollgremium geht davon aus, dass die Norm keinen exzessiven Gebrauch nahelegt oder befürwortet oder ermöglicht. Wirkungen und Nutzen scheinen daher aus verfassungspolitischer Sicht in einem angemessenen Verhältnis zu stehen.

Bei der Befugnis zur Kontoabfrage wäre aus verfassungspolitischer Sicht ggf. eine Begrenzung der rückwirkenden Kontoabfrage zu überlegen. Die Eingriffsnorm enthält keine zeitliche Begrenzung der rückwirkenden Abfrage. Die Praxis ist hinsichtlich der rückwirkenden Abfrage durchaus großzügig. Eine gewisse entlastende Wirkung für den Betroffenen wäre gegeben, wenn man zunächst für einen kurzen Zeitraum eine rückwirkende Abfrage vornimmt und erst bei Vorliegen weiterer Gesichtspunkte den Zeitraum ausdehnt. Dies würde mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand für die Behörde verbunden sein. Allerdings war bei all den vom externen Gutachter eingesehenen Fällen die Sachlage so, dass auch eine erste, verkürzte Abfrage ausreichende Gesichtspunkte ergeben hätte, um anschließend eine längerfristige rückwirkende Abfrage vornehmen zu können.

9. Handlungsempfehlung

Die Befugnis des § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW sollte unbefristet verlängert werden. Der Vorschlag, auf eine weitere Befristung zu verzichten, begründet sich auf folgende Umstände: Es handelt sich bei der Kontoabfrage mittlerweile um eine Eingriffsgrundlage, über die alle Länder und der Bund verfügen und über die nun sich über mehrere Jahre erstreckende praktische Erkenntnisse vorliegen. Die Intensität des Grundrechtseingriffs ist zwar von erheblicher Schwere, aber gleichwohl überschaubar. Es ist im Vergleich zu den anderen Eingriffsbefugnissen des § 5 Absatz 2 VSG NRW keine Besonderheit erkennbar, die hinsichtlich der Frage der Befristung eine andere Behandlung sachlich rechtfertigen könnte.

III. Evaluation von § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW

1. Normtext

§ 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW lautet:

(2) Die Verfassungsschutzbehörde darf, soweit nicht der Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung entgegensteht, zur Informationsbeschaffung als nachrichtendienstliche Mittel die folgenden Maßnahmen anwenden:

14. Erhebung von Auskünften über Telekommunikationsverbindungsdaten und Nutzungsdaten von Telemediendiensten bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Telemediendienste erbringen oder daran mitwirken, unter den Voraussetzungen des § 7c Absatz 2;

§ 7c Absatz 2 VSG NRW lautet:

(2) Die Verfassungsschutzbehörde darf im Einzelfall unter den Voraussetzungen des § 7a Absatz 1 und 2⁸⁰ bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Telemediendienste erbringen oder daran mitwirken, Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Nutzungsdaten von Telemediendiensten einholen. Die Auskunft kann auch in Bezug auf zukünftige Telekommunikation und zukünftige Nutzung von Telemediendiensten verlangt werden. Telekommunikationsverbindungsdaten und Nutzungsdaten von Telemediendiensten sind:

- 1. Berechtigungskennungen, Kartennummern, Standortkennung sowie Rufnummer oder Kennung des anrufenden und angerufenen Anschlusses oder der Endeinrichtung,*
- 2. Beginn und Ende der Verbindung nach Datum und Uhrzeit,*
- 3. Angaben über die Art der von der Kundin oder dem Kunden in Anspruch genommenen Telekommunikations- und Telemediendienst-Dienstleistungen,*
- 4. Endpunkte festgeschalteter Verbindungen, ihr Beginn und ihr Ende nach Datum und Uhrzeit.*

⁸⁰ Normtext oben unter E.I.1 wiedergegeben.

2. Ziele der Norm

Die Befugnis zur Einholung von Verbindungsdaten – die in §§ 96, 113b Telekommunikationsgesetz⁸¹ (TKG) als Verkehrsdaten bezeichnet werden – sowie zur Einholung von Nutzungsdaten wurde – ursprünglich in § 5a Absatz 4 VSG NRW-alt – mit dem Gesetz zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002⁸² geschaffen. Ziel war die Erleichterung der Aufklärung international agierender terroristischer Netzwerke.

Durch die Norm wurde die Verfassungsschutzbehörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 VSG NRW unter den Voraussetzungen des § 3 Absatz 1 Artikel 10-Gesetz (tatsächliche Anhaltspunkte, dass jemand bestimmte schwere Straftaten plant, begeht oder begangen hat) befugt, bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten einzuholen.⁸³ Die Anbieter sollten durch Übermittlung von Telekommunikationspartnern bzw. Internetverbindungen Aufschlüsse über den Aufenthaltsort, Kommunikationsprofile und -beziehungen sowie über weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke ge-

⁸¹ Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.11.2016 (BGBl. I S. 2473).

⁸² GV. NRW. 2003 S. 2.

⁸³ Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten (seit Inkrafttreten des Telemediendienstgesetzes am 1.3.2007 Telemediendienstnutzungsdaten) sind gemäß § 7c Absatz 2 Satz 3 VSG NRW:

- Berechtigungskennungen, Kartennummern, Standortkennung sowie Rufnummer oder Kennung des anrufenden und angerufenen Anschlusses oder der Endeinrichtung,
- Beginn und Ende der Verbindung nach Datum und Uhrzeit,
- Angaben über die Art der vom Kunden in Anspruch genommenen Telekommunikations- und Teledienst-Dienstleistungen,
- Endpunkte festgeschalteter Verbindungen, ihr Beginn und ihr Ende nach Datum und Uhrzeit.

ben.⁸⁴ Die Auskünfte sollten insbesondere auch dazu dienen, die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege der Post- und Fernmeldeüberwachung nach Artikel 10-Gesetz vorzubereiten.⁸⁵

Im Rahmen der Gesetzesnovellierung vom 20.12.2006⁸⁶ wurde die Befugnis im Wesentlichen erhalten und aufgrund der Streichungen der Auskunftsbefugnisse bezüglich des Post- und Luftverkehrs (ehemals § 5a Absatz 2 und Absatz 3 VSG NRW-alt) aus redaktionellen Gründen nunmehr in § 5a Absatz 2 VSG NRW-alt geregelt. Sie beschränkte sich – wie auch die Auskunftsbefugnis nach § 5a Absatz 1 VSG NRW-alt (Auskünfte bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen) – nicht mehr auf § 3 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 VSG NRW, sondern umfasste den gesamten Anwendungsbereich des § 3 Absatz 1 VSG NRW, mithin auch den inländischen Extremismus. Ausschlaggebend für die gesetzliche Erweiterung war die Erkenntnis, dass der islamistische Terrorismus auch durch in Deutschland befindliche „home-grown“ Netzwerke handeln könnte.

Mit Gesetz vom 13.12.2011⁸⁷ wurde die bis zum 01.01.2012 befristete Regelung bis zum 01.10.2012 verlängert. Eine weitere Verlängerung bis zum 01.04.2013 erfolgte mit Gesetz vom 17.07.2012.⁸⁸ Danach wurde die Regelung mit Gesetz vom 21.03.2013,⁸⁹ nochmals für eine kurze Zeit verlängert und bis zum 01.07.2013 befristet.

⁸⁴ LT-Drs. 13/2625 Abschnitt B Rz. 2.4.

⁸⁵ LT-Drs. 13/2625.

⁸⁶ GV. NRW. S. 620.

⁸⁷ GV. NRW. S. 684.

⁸⁸ GV. NRW. S. 294.

⁸⁹ GV. NRW. S. 141.

Das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 21.06.2013⁹⁰ hat die Befugnis beibehalten und nach § 33 Absatz 1 VSG NRW für fünf weitere Jahre bis zum 01.06.2018 befristet. Dabei wurde lediglich der Begriff der „Tele-dienste“ durch den Begriff „Telemediendienste“ in Anpassung an die veränderte Terminologie des am 01.03.2007 in Kraft getretenen Telemediengesetzes⁹¹ ersetzt. Zudem wurden die Regelungsgehalte der bisherigen Norm aus gesetzes-systematischen Gründen nunmehr auf zwei Vorschriften verteilt. Ein Teil der Regelung findet sich als ausdrückliche Befugnis unter Nummer 14 im abschließenden Katalog der in § 5 Absatz 2 VSG NRW aufgeführten nachrichtendienstlichen Mittel. Der übrige – die Voraussetzungen der Maßnahme normierende sowie den Begriff der Telekommunikationsverbindungsdaten und der Nutzungsdaten von Telemedien definierende – Teil ist in § 7c Absatz 2 VSG NRW geregelt. Dieser verweist hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen auf § 7a Absätze 1 und 2 VSG NRW, die mit den Voraussetzungen des G 10-Gesetzes identisch sind, sodass sich hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen durch die Gesetzesnovellierungen nichts geändert hat. Verfahrensrechtliche Änderungen haben sich ebenfalls nicht ergeben, es bedarf gemäß §§ 5b Absatz 1, 30 Absatz 1 VSG NRW nach wie vor der Entscheidung der G 10-Kommission. Neu ist lediglich, dass die Verfassungsschutzbehörde nach § 7c Absatz 3 VSG NRW für die Auskunftserteilung eine Entschädigung zu gewähren hat, deren Höhe sich nach § 23 und Anlage 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes⁹² bemisst.

Die Befugnis zur Abfrage der Bestandsdaten einschließlich der Abfrage einer zu einem bestimmten Zeitpunkt zugewiesenen Internetprotokolladresse (dynamische IP) bei den Telekommunikationsanbietern nach § 113 Absatz 1 TKG sowie zur Einholung von Bestandsdatenauskünften bei den Telemediendiensten nach

⁹⁰ GV. NRW. S. 367.

⁹¹ Telemediengesetz vom 26.02.2007 (BGBl. I S. 179), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.07.2016 (BGBl. I S. 1766).

⁹² Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718, 776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.10.2016 (BGBl. I S. 2222).

§ 14 Absatz 2 TMG wird erstmals ausdrücklich im Verfassungsschutzgesetz NRW aufgeführt, und zwar in dem nicht zu evaluierenden § 5 Absatz 2 Nummer 15 VSG NRW.

Die mit Gesetz vom 20.09.2016 vorgenommene Änderung durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Verfassungsschutzgesetzes⁹³ ließ die Vorschriften über Verbindungs- und Bestandsdatenabfragen unberührt.

3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm

Als Ergebnis der im Jahr 2005 vorgenommenen Evaluation wurde festgestellt, dass der Verfassungsschutz von der Ermächtigung zur Verbindungs- und Nutzungsdatenabfrage keinen Gebrauch gemacht hatte. Grund hierfür war der sich mit anderen Befugnissen des VSG NRW und des Artikel 10-Gesetzes überschneidende Eingriffsbereich. So konnten Auskünfte über die Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder des Endgerätes einer Verbindung auch im Rahmen einer G 10-Anordnung abgefragt werden, die nicht auf die Beobachtungsbereiche der § 3 Nummer 2 bis 4 VSG NRW beschränkt war und gleichzeitig die Überwachung der Gesprächsinhalte umfasste.⁹⁴ Der Evaluationsbericht kam zu dem Ergebnis, dass die Norm, erweitert auf alle Anwendungsbereiche des § 3 Absatz 1 VSG NRW, beibehalten werden sollte, da nach dem Artikel 10-Gesetz nur solche Telekommunikationsverbindungsdaten abfragbar sind, die nach dem Wirksamwerden der konkreten G 10-Anordnung angefallen seien. Die Auskunftsbefugnis nach § 5a Absatz 4 VSG NRW-alt könne relevant werden, wenn – zu Abrechnungszwecken gespeicherte – Verbindungsdaten bereits abgeschlossener Telekommunikationsverbindungen erhoben werden sollten. Diese nachträglichen Auskunftersuchen gegenüber Netzbetreibern, die als Verbindungsdatenabfrage einen Eingriff in Artikel 10 GG darstellten oder

⁹³ GV. NRW. S. 789.

⁹⁴ LT-Drs. 14/1912.

diesem zumindest nach Art und Schwere gleichkämen, gewännen mit zunehmender Nutzung des Internets zu Kommunikationszwecken an Relevanz.

Der Bericht vom 31.08.2011⁹⁵ über die durchgeführte zweite Evaluation kommt zu demselben Ergebnis. Auch hier wurde zunächst festgestellt, dass der Verfassungsschutz von der Befugnis keinen Gebrauch gemacht hatte. Die Norm sei praktisch nur für den Fall der rückwirkenden Auskunft von Relevanz. Für diesen Fall sei sie aber sowohl effektiv als auch effizient, sodass auch der zweite Evaluationsbericht empfiehlt, die Befugnis unverändert zu verlängern.

Wie unter E. III. 2. dargestellt, erfolgte dieses im Anschluss daran mehrfach. Zunächst nur für die kurzen Zeiträume von neun, sechs und drei Monaten, zuletzt jedoch mit dem Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes vom 21.06.2013⁹⁶ für fünf Jahre bis zum 01.06.2018, verbunden mit der Maßgabe, die Anwendung der Norm ein Jahr vorher bis zum 01.06.2017 zu evaluieren.

4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm

§ 5 Absatz 2 Nummer 14 und § 7c Absatz 2 (zuvor 5a Absatz 2 VSG NRW-alt, davor § 5a Absatz 4 NRW-alt) und die darin niedergelegten Auskunftsbefugnisse waren bisher nicht Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung.

Allerdings kann für die Frage der verfassungsrechtlichen Bewertung der Verkehrsdatenauskunft das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum BKA-Gesetz⁹⁷ herangezogen werden, welches sich mit der Eingriffsschwelle auseinandersetzt. Das Gericht geht dabei von der gleichen Eingriffsschwelle aus wie bei einer inhaltlichen Telekommunikationsüberwachung. Dies wird bei § 5 Absatz 2

⁹⁵ Vgl. Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4).

⁹⁶ GV. NRW. S. 367.

⁹⁷ BVerfG, Ur. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09.

Nummer 14 VSG NRW rechtlich schon umgesetzt, da über § 7c Absatz 2 VSG NRW, der auf § 7a VSG NRW verweist, dieselben Eingriffsvoraussetzungen gelten, wie bei der inhaltlichen Überwachung.

Auch mit Blick auf die Ausführungen des Gerichts zum Richtervorbehalt und zum Schutz privater Lebensgestaltung⁹⁸ dürften die Bestimmungen im VSG NRW keinen Bedenken unterliegen.

Gemäß § 5a Absatz 1 VSG NRW ist eine Datenerhebung bei erkennbarem Kernbereichsbezug unzulässig. Dies stellt eine Form des Schutzes bei der Erhebungsstufe dar. Darüber hinaus verlangt § 5a Absatz 6 VSG NRW bei Anhaltspunkten der Beteiligung eines Berufsgeheimnisträgers eine Auswertung durch die G 10-Kommission. Dies bildet einen nachgelagerten Schutz durch eine unabhängige Stelle. Die Regelung im VSG NRW entspricht daher nach Einschätzung des externen Gutachters insoweit den Vorgaben des Urteils des BVerfG zum BKAG.

5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung

Die terroristische Bedrohungslage hat sich gegenüber der in den Evaluationsberichten der Jahre 2005 und 2011 dargestellten Sicherheitslage stark erhöht. Das gilt sowohl für den rechtsextremistisch wie auch den islamistisch-jihadistisch motivierten Terrorismus. Rechtsterroristische Bestrebungen haben sich in Deutschland in den zehnfachen Morden des „Nationalsozialistischen Untergrunds“ (NSU) sowie in den mutmaßlichen Sprengstoffanschlägen auf Flüchtlingsheime der „Gruppe Freital“ sowie den Anschlagplanungen der „Old-school Society“ offenbart. Für den internationalen islamistisch-jihadistischen Terrorismus ist Deutschland nicht nur Ruhe- und Rückzugs- sowie Unterstützungs- und Vorbereitungsraum, sondern, wie die im Jahr 2016 begangenen

⁹⁸ BVerfG, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, Rn. 247 i. V. m. 235 ff.

Anschläge, zuletzt in Berlin mit zwölf Toten und davor in Hannover, Essen, Würzburg und Ansbach, und die Anschlagsvorbereitungen in Chemnitz und Ludwigshafen durch z. T. minderjährige Täter belegen, inzwischen selbst Zielgebiet von Terrorattacken.

Die Vernetzung terroristischer Bestrebungen einschließlich ihrer grenzüberschreitenden Vorgehensweise erfolgt über die Kommunikationsformen des Internets, neben E-Mails insbesondere die Nutzung der Messenger-Dienste (z.B. WhatsApp, Facebook, Skype und anderer sozialer Netzwerke) sowie durch Telefonate und SMS/MMS. Die vielfältigen Kommunikationsformen werden von Extremisten und Terroristen nicht nur zum Meinungsaustausch, sondern insbesondere genutzt

- zu Propagandazwecken und Agitation,
- zur Netzwerkbildung,
- zur Ideologieverbreitung,
- zu virtuellen Gruppentreffen,
- für Cyberangriffe auf fremde IT-Netze des politischen Gegners,
- zu Anschlagspannungen,
- zur Rekrutierung und Vorbereitung der Ausreise in die Kampfgebiete des Nahen Ostens und
- zur Rekrutierung und Mobilisierung von Sympathisanten und Unterstützern als virtuelles Trainingslager (Onlinehandbücher, Onlinevideotheken, Propagandamittel, Kampfsimulationen etc.) zur Vorbereitung auf den realen inlandsbezogenen Terrorismus.

Auch sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht sind zunehmend feststellbar, wie z. B. der Versuch, proliferationsrelevante Güter auszuführen oder Personen im Bundesgebiet auszuspähen, die ihren Heimatstaat als Oppositionelle verlassen haben.

Um Radikalisierungsprozesse und etwaige Anschlagplanungen, aber auch sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht frühzeitig feststellen zu können, muss für die Verfassungsschutzbehörde die Möglichkeit bestehen, in Einzelfällen retrograd zu erfahren, wer mit wem zu welchem Zeitpunkt über Telefon, SMS/MMS oder Internet kommuniziert hat, z. B. durch Beteiligung an Chats oder Foren, ohne dass die Kommunikationsinhalte selbst bekannt werden müssen.

Ausgangspunkt kann z. B. ein bestimmtes Ereignis mit Bezügen zum gewaltorientierten Extremismus sein, bei dem eine der in § 7a VSG NRW aufgeführten Straftaten begangen wurde. Es kann erforderlich sein, mit Bezug zum Zeitpunkt des Ereignisses die Verbindungs-/Verkehrsdaten zu bestimmten Personen zu erheben, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen, dass sie daran beteiligt waren. Die Auskunftsbefugnis nach § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW erweitert mithin die Möglichkeiten der Aufklärung gewaltorientierter extremistischer und terroristischer Bestrebungen.

So führte im Jahre 2016 die – allerdings durch die Polizei – vorgenommene retrograde Abfrage der Verbindungs-/Verkehrsdaten der Festgenommenen, die dringend verdächtig sind, am 16.04.2016 einen Anschlag auf einen Sikh-Tempel in Essen begangen zu haben, zu weiteren Kontaktpersonen und Aufklärungserfolgen. Dasselbe gilt hinsichtlich des Anschlags am 24.07.2016 auf einem Musikfestival im bayerischen Ansbach. Auch hier konnten über die – ebenfalls durch die Polizei vorgenommene – retrograde Abfrage der Verbindungs-/Verkehrsdaten des bei dem Anschlag zu Tode gekommenen mutmaßlichen Attentäters weitere Erkenntnisse zu etwaigen Kontaktpersonen gewonnen werden.

Allerdings darf der Telekommunikationsanbieter an die Verfassungsschutzbehörde nicht alle dort vorhandenen Verbindungs-/Verkehrsdaten übermitteln,

sondern nur die nach § 96 Absatz 1 TKG von ihm zu Abrechnungszwecken gespeicherten Daten,⁹⁹ nicht aber nach § 113c TKG die Daten, die im Rahmen der spätestens ab dem 01.07.2017 (vgl. § 150 Absatz 13 TKG) vorgegebenen anlasslosen Mindestdatenspeicherung nach § 113b TKG für vier bzw. zehn Wochen erhoben wurden.

Die Aufbewahrungsdauer der für Abrechnungszwecke vorgehaltenen Daten variiert. Der gesamte Datenbestand wird regelmäßig nur wenige Tage vorgehalten. Die darüber hinausgehende Speicherdauer differiert je nach Anbieter und Art des Verbindungs-/Verkehrsdatums.

Hinsichtlich der bei den Anbietern von Telemediendiensten anfallenden Nutzungsdaten sieht das Telemediengesetz keine Übermittlungsbefugnis an die Sicherheitsbehörden und damit auch nicht an die Verfassungsschutzbehörde vor. Dementsprechend konnte die Verfassungsschutzbehörde gegenüber diesen Anbietern von der Auskunftsbefugnis keinen Gebrauch machen.

6. Wirkungsweise – Effektivität

a) Anzahl der durchgeführten Maßnahmen

Im Evaluationszeitraum wurde ein auf zurückliegende Verbindungs-/Verkehrsdaten bezogenes Auskunftersuchen nach § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW gestellt, das sich an einen Telekommunikationsanbieter richtete.

Die Maßnahme erfolgte zur Bekämpfung drohender Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung und wegen tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht von Straftaten nach §§ 306 bis 306c, 308 StGB.

⁹⁹ § 96 TKG spricht von Verkehrsdaten, die Darstellung der einzelnen Daten in Absatz entspricht jedoch der Definition von Verbindungsdaten in § 7c Absatz 2 VSG NRW.

Hierzu hat der Telekommunikationsanbieter der Verfassungsschutzbehörde vier Wochen nach Antragstellung seine für den Zweck der Abrechnung eines Mobilfunkvertrags noch vorgehaltenen Daten übermittelt. Diese waren für die Verfassungsschutzbehörde nur teilweise von Relevanz.

Der wesentliche Grund für die geringe Nutzung der Befugnis durch die Verfassungsschutzbehörde liegt zum einen darin, dass die Daten bei einer gleichzeitigen Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme nach § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW ohnehin übermittelt werden und zum anderen darin, dass das Datenaufkommen keinen vollständigen Überblick über die tatsächlich erfolgte Nutzung von Kommunikationsmitteln gewährt.

Vor diesem Hintergrund ist beispielsweise eine solche Abfrage als Vorfeldmaßnahme einer Telekommunikationsüberwachung nur eingeschränkt geeignet. Könnte die Verfassungsschutzbehörde davon ausgehen, dass die übermittelten Verbindungs-/Verkehrsdaten das Kommunikationsverhalten der oder des Betroffenen vollständig abbilden, könnte sie sich zunächst – für die Betroffene oder den Betroffenen deutlich weniger eingriffsintensiv und für die Verfassungsschutzbehörde ressourcenschonender – ein vollständiges Bild darüber verschaffen, ob überhaupt relevante und damit zu überwachende Telekommunikationsverbindungen genutzt werden oder wurden.

Eine Anfrage bei den Anbietern von Telemediendiensten kann hinsichtlich der Nutzungsdaten von vorneherein keine Aussicht auf Erfolg haben, da das TMG für die Telemediendienste in § 14 nur eine Übermittlungsbefugnis hinsichtlich der Bestandsdaten enthält, nicht aber hinsichtlich der nach § 15 – zu Abrechnungszwecken – erhobenen Nutzungsdaten.

b) Kann die Norm so verändert werden, dass die Effektivität verbessert wird?

Für eine Verbesserung der Effektivität bedarf es keiner Änderung des § 5a Absatz 2 VSG NRW. Wie oben dargestellt, hängt die Effektivität der Norm von dem Umstand ab, dass die Telekommunikationsanbieter nach § 96 Absatz 1 TKG nur die zu Abrechnungszwecken gespeicherten Daten übermitteln dürfen und für die Anbieter von Telemedien keine Befugnis zur Übermittlung von Nutzungsdaten besteht.

Eine Erhöhung des an die Verfassungsschutzbehörde übermittelten Datenaufkommens bei retrograden Abfragen an die Telekommunikationsdienste und damit eine Steigerung der Effizienz der Norm könnte erzielt werden, wenn durch Änderung des § 113c TKG auch die Verfassungsschutzbehörden in den dort enumerativ aufgelisteten Kreis derjenigen Behörden einbezogen würden, denen die nach § 113b TKG für vier bzw. zehn Wochen anlasslos zu speichernden Verkehrsdaten auf deren Anforderung zu übermitteln sind.

Abfragen der retrograden Nutzungsdaten bei Telemediendiensten könnten für die Verfassungsschutzbehörde erfolgreich sein, wenn auch die Telemediendienste verpflichtet würden, den Sicherheitsbehörden einschließlich des Verfassungsschutzes die erhobenen Nutzungsdaten unter gewissen Voraussetzungen zur Verfügung zu stellen.

Zur Herstellung der begrifflichen Einheitlichkeit mit dem Telekommunikationsgesetz (TKG, §§ 96, 113 b) könnte im VSG NRW der Begriff „Verbindungsdaten“ durch „Verkehrsdaten“ ersetzt und der Wortlaut der Definition des TKG übernommen werden.

7. Wirkungsweise – Effizienz

a) Kosten der Maßnahme

Nach § 7c Absatz 4 VSG NRW hat die Verfassungsschutzbehörde für die Auskünfte eine Entschädigung zu gewähren, deren Umfang sich nach § 23 und Anlage 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes bemisst. Der Aufwand der Auswertung (Ermittlung der Gesprächspartner) richtet sich nach dem Umfang der übermittelten Verbindungs-/Verkehrsdaten. Er ist geringer als bei einer Telekommunikationsüberwachung nach § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW, da keine Gespräche mitgehört und ausgewertet werden müssen und erfolgt gegebenenfalls durch die G 10-Sachbearbeiterin oder den G 10-Sachbearbeiter.

b) Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen

Die Verfassungsschutzbehörde erlangt Kenntnis über diejenigen Verbindungsdaten, die seitens des Anbieters zu Abrechnungszwecken gespeichert und übermittelt werden. Dieses stellt einen Eingriff in Artikel 10 GG dar. Die Maßnahme kann im weitest gehenden Fall einen umfassenden Einblick darüber geben, mit wem die oder der Betroffene über Telefon und Internet kommuniziert hat und welche dynamische IP an sie oder ihn vergeben wurde.

Höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle der oder des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden durch die Übermittlung von Verbindungsdaten allerdings nicht berührt. Der Kernbereich könnte allenfalls betroffen sein, wenn die Verkehrsdaten zu Berufsgeheimnisträgern übermittelt werden. § 5a Absatz 6 VSG NRW sieht vor, dass die Erkenntnisse aus Kommunikationsverbindungen zu Berufsgeheimnisträgern nach vorheriger Prüfung durch die G 10-Kommission ausgewertet werden dürfen. Er beschränkt dieses Erfordernis aber auf die Erhebungsbefugnisse gemäß § 5

Absatz 2 Nummer 6, 7, 10 und 11 VSG NRW. § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW wird nicht erwähnt. Einen ausdrücklichen Kernbereichsschutz, bezogen auf die Telekommunikationsverbindungsdaten von Berufsgeheimnisträgern, sieht das Gesetz daher nicht vor.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich im BKA-Urteil ausführlich zur Frage des Kernbereichsschutzes, bezogen auf die Kommunikation mit Berufsgeheimnisträgern, geäußert. Allgemein heißt es dazu:¹⁰⁰

5. Eigene verfassungsrechtliche Grenzen heimlicher Überwachungsmaßnahmen können sich unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten gegenüber bestimmten Berufs- und anderen Personengruppen ergeben, deren Tätigkeit von Verfassungs wegen eine besondere Vertraulichkeit voraussetzt. Der Gesetzgeber muss gewährleisten, dass die Behörden bei der Anordnung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen solche Grenzen beachten.

Angesichts der schon grundsätzlich hohen Anforderungen an die Anordnung solcher Maßnahmen und der großen Bedeutung einer effektiven Terrorismusabwehr für die demokratische und freiheitliche Ordnung (vgl. BVerfGE 115, 320 <357 f.>; 120, 274 <319>; 133, 277 <333 f. Rn. 133>), die Sicherheit der Menschen sowie mit Blick auf die Vielgestaltigkeit der in Ausgleich zu bringenden Gesichtspunkte und zugleich die Notwendigkeit, Missbrauchsmöglichkeiten zu begrenzen, ist der Gesetzgeber in der Regel nicht verpflichtet, bestimmte Personengruppen von Überwachungsmaßnahmen von vornherein gänzlich auszunehmen (vgl. BVerfGE 129, 208 <262 ff.>). Vielmehr kann er den Schutz der Vertraulichkeit jedenfalls in der Regel von einer Abwägung im Einzelfall abhängig machen.

Bei der Abgrenzung und Ausgestaltung der zu schützenden Vertraulichkeitsbeziehungen verbleibt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum. Er hat das öffentliche Interesse an einer effektiven Gefahrenabwehr in Ausgleich zu bringen mit dem Gewicht, das die Maßnahmen gegenüber auf besondere Vertraulichkeit verwiesenen Berufsgeheimnisträgern entfalten. Dabei hat er neben dem spezifischen Eingriffsgewicht, das diese Maßnahmen gegenüber solchen Personen hinsichtlich der insoweit allgemein maßgeblichen Grundrechte entfalten, auch zu berücksichtigen, wie sie sich auf weitere Grundrechte, insbesondere auf Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG oder das freie Mandat nach Art. 38 Abs. 1 GG auswirken. Sofern er hierbei einzelne Berufsgruppen einem strikteren Schutz unterstellt, müssen diese in Bezug auf die Überwachungsziele geeignet abgegrenzt sein.

Der Schutz der zeugnisberechtigten Person im BKA-Gesetz war einheitlich in § 20u geregelt und kannte ein absolutes Verwertungsverbot und ein relatives, je

¹⁰⁰ Vgl. BVerfGE, Urt. v. 20.04.2016, 1 BvR 966/09, Rn. 131-133.

nachdem, um welche Fallgruppe von zeugnisverweigerungsberechtigten Personen es ging. Die Regel des § 20u BKAG differenzierte nicht zwischen den einzelnen Eingriffsbefugnissen und galt daher auch für die Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten gemäß § 20m BKAG. Insofern ging der Schutz gemäß § 20u BKAG weiter als der von § 5a Absatz 6 VSG NRW, weil er sich auch formal auf die Telekommunikationsverbindungsdaten bezog. Aufgrund des Aussagegehaltes der Telekommunikationsverbindungsdaten ist die Möglichkeit der Verletzung des Kernbereiches allein durch die Kontaktaufnahme allerdings auf besondere Konstellationen beschränkt, etwa bei auf bestimmte Krankheiten spezialisierte Ärzte oder auf bestimmte Rechtsgebiete spezialisierte Anwälte. Für diesen Fall kann dem Kernbereichsschutz in der Anwendung ausreichend Rechnung getragen werden. Es ist daher davon auszugehen, dass das Verfassungsgericht diese Ausgestaltung als noch von der Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers erfasst ansehen würde.

Es ist nicht ersichtlich, dass die Verbindungsdatenabfrage für den Betroffenen Nachteile im Zivilrechtsverkehr mit sich bringen könnte. Die Maßnahme richtet sich wie eine Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme (G 10) an einen Telekommunikationsanbieter. Zu diesen Maßnahmen ist bislang nicht bekannt geworden, dass ein Betroffener Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatte, z. B. die Kündigung seines Telekommunikationsvertrages erfolgte.

c) Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutzes bei gleichbleibender Effizienz

Wie bereits unter E III. Nr. 4 dargestellt, bestehen für die Verbindungsdatenabfrage in NRW dieselben hohen Eingriffshürden (vgl. § 5 Absatz 2 Nummer 14, § 7c und § 7a VSG NRW) sowie dieselben Verfahrensregelungen (vgl. § 5b Absatz 1, § 29 Absatz 1 VSG NRW) wie für eine Kommunikationsüberwachungsmaßnahme. Durch die Kontrolle der vom Landtag eingesetzten unabhängigen G 10-Kommission wird ein höchstmöglicher Schutz des Betroffenen gewährleistet.

8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a) Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Bei der Bewertung von § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW steht der Umstand im Vordergrund, dass die Befugnisnorm bis zum Jahr 2015 nicht benötigt wurde und im Jahr 2016 einmal zum Einsatz kam. Die Gründe liegen bekanntermaßen in Tatsache begründet, dass die Norm sich teilweise mit den Befugnissen nach § 5 Absatz 1 Nummer 10 VSG NRW überschneidet und im Bereich der Überschneidung die Befugnisse zur Telefonüberwachung weiter gehen.

Auf Bundesebene wurde hinsichtlich der Abfrage zu Verkehrsdaten deutlich häufiger Gebrauch gemacht, und zwar 33 Mal.¹⁰¹ Wie schon im letzten Evaluationsbericht dargelegt, liegen die Gründe für die im Vergleich dazu geringere Nutzung der Befugnisnorm allerdings nicht in ihrer technisch unzureichenden Formulierung, sondern in der Überschneidung mit der Befugnisnorm¹⁰² und in den Schwierigkeiten mit dem Umgang der Norm.

Da die Befugnis gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW neben den Inhaltsdaten auch die Abfrage der Verkehrsdaten erfasst, ist es in den Fällen, in denen die Verfassungsschutzbehörde auch die Gesprächsinhalte benötigt, sinnvoll, nur auf § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW zurückzugreifen und nicht auf § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW. Nur wenn § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW nicht greift, bleibt für § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW ein selbständiger Anwendungsbereich. Dies betrifft zum einen die Fälle, in denen die Verfassungsschutzbehörde für ihre Aufgabenerfüllung nur die in der Zukunft anfallenden Verbindungs-/Verkehrsdaten benötigt, nicht aber die Gesprächsin-

¹⁰¹ Zur Entwicklung der Befugnisnorm zur Abfrage von Verkehrsdaten auf Bundesebene vgl. BT-Drs. 18/5935, S. 19. S. 25.

¹⁰² Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 53.

halte, und zum anderen, dass Verkehrsdaten für Telekommunikationsverbindungen benötigt werden, die vor der Anfrage an das Telekommunikationsunternehmen angefallen und von diesem möglicherweise noch gespeichert sind. Angesichts der Aufgabenstellung der Nachrichtendienste, Bestrebungen aufzuklären und nicht primär in der Vergangenheit liegende Einzelvorfälle zu ermitteln, ist in den überwiegenden Fällen nicht die Verbindungsdatenabfrage, sondern eine in die Zukunft gerichtete Telekommunikationsüberwachung die erforderliche Maßnahme.

In speziellen Einzelfällen, insbesondere bei Einzeltaten, die eine nachrichtendienstliche Relevanz aufweisen, kann es allerdings sinnvoll sein, auch retrospektive Fälle von Kommunikationsüberwachungen wahrzunehmen. Für diese Fälle ist die Eingriffsnorm sinnvoll.

Die Schwierigkeit beim Umgang mit dieser Norm beruht auf dem Umstand, dass der Umfang an Informationen, den man aufgrund einer Anfrage erhält, für die Verfassungsschutzbehörde im Vorhinein nicht absehbar ist, da sie nicht wissen kann, welche Daten die Telekommunikationsunternehmen im konkreten Einzelfall gespeichert haben. Dies hängt von der Art des Vertrages und den internen Verarbeitungsgrundsätzen des Telekommunikationsunternehmens ab. Weiter bereitet die Handhabung der Norm eine gewisse Schwierigkeit, weil sie nur Erfolg verspricht, wenn sie sehr schnell eingesetzt wird. Wie lange die Telekommunikationsunternehmen die Verbindungsdaten im konkreten Einzelfall auch immer speichern, lang ist der Zeitraum in keinem Fall. Die Umsetzung der detaillierten Vorgaben für das Antragsverfahren, das in erster Linie für die in die Zukunft gerichtete Telekommunikationsüberwachung gestaltet wurde, erfordert eine sorgfältige Vorbereitung, ist also sehr zeitintensiv und somit kritisch für eine retrospektive Abfrage für Daten, die nur eine sehr kurze Zeit gespeichert werden. Würde man das Verfahren allerdings zügiger gestalten, würde es rechtsstaatlich im Niveau herabgesetzt werden, was wiederum angesichts der Vertraulichkeit der Informationserhebung nicht wünschenswert ist.

Der einmalige Einsatz in dieser Evaluationszeitspanne bestätigt allerdings die Einschätzung im letzten Evaluationsbericht,¹⁰³ dass diese Befugnisnorm für einen engen Anwendungsbereich sinnvoll sein kann.

Ob man eine Eingriffsnorm mit dieser Eingriffsintensität aufrechterhalten will, obwohl sie nur selten zur Anwendung kommt, ist eine Wertungsfrage, für die es keine eindeutige Antwort gibt.

Die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der anderen Länder kennen ebenfalls vergleichbare Erhebungsbefugnisse bezogen auf die Verbindungsdaten;

vgl. § 8a Absatz 1 Nummer 4 BVerfSchG, § 5a Absatz 3 S. 1 LVSG-DW, Art. 15 Absatz 2 Nummer 2 BayVSG; § 27a Punkt 4 VSG Bln; § 14a Punkt 1 BbgVerfSchG; § 7 Absatz 3 BremVerfSchG; § 7 Punkt 4 Nummer 4 HbmVerfSchG; § 4 Punkt 4 Nummer 2 VerfSchG-He; § 24a Absatz 2 Nummer 4 VerfSchG N-V; § 20 Absatz 2 Nummer 3 NVerfSchG; § 15a Punkt 1 SVerfSchG; § 8a Absatz 2 Nummer 2 VerfSchG-SH; § 10a Punkt 4 VerfSchG-RP; § 8 Absatz 2 Nummer 3 ThürVerfSchG; § 17 Absatz 2 Nummer 4 a VerfSchG-LSA; § 11a Absatz 5 SächsVSG

Das Bayerische Landesrecht kennt in § 5 Absatz 3 BayVSG darüber hinaus ein Abfragerecht hinsichtlich der im Wege der Vorratsdatenspeicherung gespeicherten Verkehrsdaten. Ob diese Eingriffsbefugnis verfassungsgemäß ist, wird in der Literatur in Zweifel gezogen. Der externe sachverständige Gutachter ist der Auffassung, dass dies mit dem Bundesrecht nicht vereinbar ist.

Aus dem Umstand, dass der Bund und alle anderen Länder die Befugnis ebenfalls besitzen, kann man schließen, dass auch diese die Aufrechterhaltung der Norm für bestimmte Situationen für sinnvoll erachten.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass der Bund bei der mehrfachen Überarbeitung der Auskunftsrechte, die durch das Terrorbekämpfungsgesetz eingeführt wurden, durchaus Befugnisse zurückgenommen hat, wie etwa die Auskunftsansprüche zu Postschließfächern, er aber dennoch das Auskunftsrecht bezogen

¹⁰³ Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 53.

auf die Verkehrsdaten aufrechterhalten hat. Dies deckt sich mit dem jüngsten Evaluationsbericht des Bundes zu den Auskunftsansprüchen. Auch der Evaluationsbericht des Bundes äußert aus den Gesichtspunkten der Effizienz und Effektivität keine Bedenken gegen die Auskunftsansprüche gemäß § 8a BVerfSchG.¹⁰⁴ Die Literatur äußert sich teilweise nicht wertend zu dieser Befugnis¹⁰⁵ oder sieht sie grundsätzlich positiv.¹⁰⁶ Im Rahmen der gemeinsamen Anhörung des Haupt- und des Innenausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen wurde auch im Rahmen des Fragenkataloges unter der Frage 39 nach der Bewertung der Frage der Auskunft der Verkehrsdaten gefragt. Keine gesonderte Antwort zu dieser Frage enthielten die Stellungnahmen von Burkhard Hirsch, Christoph Gusy (dort ist eine allgemeine positive Bewertung der Eingriffsgrundlagen auf S. 5 enthalten) und Heinrich Amadeus Wolff (keine Bedenken, S. 19).

Kritisch ist demgegenüber die Stellungnahme von Johann-Albrecht Haupt (S. 13 f.) aus verfassungspolitischer Sicht. Kritisch insbesondere aus dem Gesichtspunkt der möglichen Rückwirkung auf die privaten Dienstanbieter ist Haiko Stamer (S. 17). Dort heißt es:

Im Entwurf als besonders kritikwürdig einzuschätzen ist die Verpflichtung der Leistungserbringer/Anbieter, auch für zukünftige Telekommunikation/Nutzung entsprechende Verbindungs- bzw. Nutzungsdaten zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichteten werden damit quasi zur Schaffung einer automatisierten Doppelspeicherung gezwungen, um etwaige datenschutzrechtliche Löschrufen nicht greifen zu lassen. Es ist zu befürchten, dass sich diese Vorratsdatenspeicherung in der Praxis nicht nur auf die jeweiligen relevanten Verbindungs- bzw. Nutzungsdaten beschränkt, sondern aus wirtschaftlichen Gründen alle Daten umfasst, oder dass einfach die Löschung für ganze Zeiträume unterbleibt. Ein Missbrauch solcher Datenbestände wäre daher nur eine Frage der Zeit.

¹⁰⁴ BT-Drs. 18/5935, S. 42.

¹⁰⁵ So etwa Mallmann, in: Schenke, u. a. Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 8a BVerfSchG, Rn. 12.

¹⁰⁶ vgl. Droste S. 242 ff. (mit Kritik aus dem Gesichtspunkt der Effektivität hinsichtlich einer alten Gesetzesfassung); Ralf Gnüchtel, Das Gesetz zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen auf Grundlage der 3. Evaluation, NVwZ 2016, 13, 16 (mit Kritik an der angeblich zu hohen Eingriffsschwelle).

Diese Sorge scheint sowohl rechtsdogmatisch als auch rechtspraktisch etwas zu ängstlich zu sein. Eine Vorratsdatenspeicherung gestattet § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW nicht, auch nicht mittelbar.

Angesichts des klaren Ergänzungs- und Abrundungscharakters und der Plausibilität, bei einem punktgenauen Einsatz ggf. zusätzliche Informationen erbringen zu können, fällt die Bewertung aus dem Gesichtspunkt der Effektivität und Effizienz daher positiv aus.

Eine Schwierigkeit, die die Befugnisnorm darüber hinaus enthält, ist der Umstand, dass sie sich auch auf die Erhebung von Nutzungsdaten von Telemedien bezieht. Das Telemediengesetz gestattet aber keine Übermittlung von Nutzungsdaten an die Nachrichtendienste. Die Befugnis auf Landesebene setzt daher eine Befugnis auf Bundesebene voraus, die es derzeit nicht gibt.

b) Bewertung der Anwendung

Der einzige Anwendungsfall wurde von dem externen Sachverständigen eingesehen. Der Anwendungsfall bildet genau eine Situation, für die die Befugnisnorm gedacht war. Aufgrund konkreter Hinweise aus einem Aufklärungsfeld der Verfassungsschutzbehörde sollte durch rückwirkende Verbindungsoffenlegung ein konkreter Verdacht auf Beteiligung an einem Anschlag weiter aufgeklärt werden.

Der Nutzen der übermittelten Daten war aufgrund der engen Speicherungsfristen beschränkt. Die Daten waren aber nicht nutzlos. Aufgrund des Anwendungsfalles wird man sagen können, dass die Handhabung der Norm genau die Schwierigkeiten widerspiegelt, die auch bei abstrakter Auslegung der Norm erkennbar sind, nämlich dem Umstand, dass die aufgrund der derzeitigen Speichervorschriften und des Vertragsrechts bei den Telekommunikationsunternehmen gespeicherten Daten vom Umfang her sehr beschränkt sind.

Im konkreten Anwendungsfall des rückwirkenden Einsatzes hinsichtlich der Telekommunikationsverbindungsdaten wurde eine Rückwirkung von einer Woche festgelegt, was moderat erschien.

Hinsichtlich der bundesrechtlichen Befugnis gibt es eine gerichtliche Überprüfung eines Anwendungsfalles.¹⁰⁷ Die Klage war erfolgreich, weil die bundesgesetzlichen Anforderungen an die Unterschrift des Antrags nicht eingehalten wurden. Ansonsten hat das Gericht keine Bedenken geäußert. Da sämtliche Anträge in Nordrhein-Westfalen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben von der Ministerin bzw. dem Minister unterschrieben werden, kann der rechtliche Mangel dort kaum auftreten.

c) Verfassungsrechtliche Bewertung

An der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Befugnisnorm von § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW bestehen keine ernsthaften Bedenken.¹⁰⁸

d) Verfassungspolitische Bewertung

Die verfassungspolitische Bewertung ergibt kein anderes Ergebnis. Die Befugnisnorm gestattet einen erheblichen Grundrechtseingriff, der aufgrund der Betroffenheit des Grundrechts aus Artikel 10 GG hohen Eingriffsvoraussetzungen unterliegt. Der Eingriff ist dabei weniger schwer als eine inhaltliche Kenntnisnahme des Telekommunikationsverkehrs. Unter den Voraussetzungen, unter denen der Staat erfahren darf, was eine Person zu einer anderen Person sagt, darf er auch erfahren, wer mit wem kommuniziert hat, und dies hinsichtlich einer beschränkten Zeit auch rückwirkend.

¹⁰⁷ Vgl. VG Berlin, Urt. v. 23.05.2013, 1 K 194.11.

¹⁰⁸ Siehe dazu schon Gemeinsamer Evaluationsbericht gem. § 29 Absatz 1 VSG NRW (Fn. 4), S. 53 mit weiteren Hinweisen.

Die Schwierigkeiten der Bewertung der Norm liegen weniger in dem verfassungspolitischen Bereich als in der Frage, ob man eine Norm mit so einem geringen Anwendungsbereich aufrecht erhalten möchte oder nicht, d. h. im Bereich der verwaltungswissenschaftlichen Bewertung.

9. Handlungsempfehlung

Die Eingriffsvoraussetzungen spiegeln die hohe Eingriffsintensität sowohl hinsichtlich der Eingriffsschwelle als auch hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Anforderungen angemessen wider.

Auffallend ist, dass § 5 a Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW von Verbindungsdaten spricht, obwohl das Bundesrecht den Begriff der Verkehrsdaten verwendet. Man könnte daher überlegen, den Wortlaut dem Bundesrecht anzupassen. Andere Länder sprechen ebenfalls von Verbindungsdaten. Verfassungsrechtlich ist der unterschiedliche Sprachgebrauch unschädlich, sofern klar ist, was gemeint ist. Der Begriff Verbindungsdaten ist einleuchtender als der der Verkehrsdaten, so dass es sowohl Gründe gibt, das Landesrecht der bundesrechtlichen Terminologie anzupassen als auch Gründe dafür, es nicht anzupassen.

Es wird empfohlen, die Norm, mit Anpassung an die bundesrechtliche Terminologie, unbefristet zu verlängern. Die Empfehlung für die Aufhebung der Befristung erfolgt aus denselben Gründen wie die entsprechende Empfehlung zu § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW. Auch bei der Erhebungsbefugnis gemäß § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW handelt es sich um eine Norm, die alle Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder kennen, deren Eingriffstiefe überschaubar ist, die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ausreichend geklärt ist und bei deren Anwendung keine „bösen Überraschungen“ mehr drohen. Auch hier scheint die allgemeine parlamentarische Kontrolle zur weiteren Beobachtung der Eingriffsbefugnis ausreichend. Die Vereinheitlichung mit der Bundeterminologie liegt deswegen nahe, weil der Gesetzgeber

über die Gesetzgebungsbefugnisse zum Telekommunikationsgesetz die Begrifflichkeiten kompetenziell vorgeben darf.

F. Fragebögen

I. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 33 Absatz 2 VSG NRW – hier § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSG NRW

Auf einen Fragebogen zur Normanwendungsevaluation bezogen auf § 5 Abs. 2 Nr. 11 VSR NRW wurde verzichtet, weil es keine Normanwendung zu dieser Vorschrift gab. Im Evaluationsbericht aus dem Jahr 2011 wurde auch Bögen hinsichtlich der nicht eingesetzten Befugnisse erstellt, bei § 5 Absatz 2 Nummer 11 VSR NRW ist aber nicht ersichtlich, welchen zusätzlichen Ertrag der Fragebögen hätte, über den Sachvortrag, der sich im Bericht selbst befindet.

II. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 33 Absatz 2 VSG NRW – hier § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW

Auf welche Norm bezieht sich der Bogen?	§ 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW
I. Quantitative Evaluation	
1. Wie oft wurde die Norm angewendet?	
a) Anzahl der beantragten Anordnungen	19 beantragte Maßnahmen.
b) Anzahl der bewilligten Anordnungen	19 bewilligte Maßnahmen.
c) Anzahl der Betroffenen	34 Betroffene.
d) Anzahl der Nebenbetroffenen bzw. Dritten	Bei Finanzermittlungen gibt es keine Nebenbetroffenen, sondern lediglich Betroffene (egal ob der Inhaber oder lediglich der Nutzer von der Maßnahme betroffen ist).
e) Anzahl der Sachverhaltskomplexe, denen die Anordnungen zugerechnet werden können	15 Sachverhaltskomplexe.
2. Dauer der Maßnahmen	
a) Kürzeste Dauer	3 Monate (eine Maßnahme wurde nach 6 Wochen eingestellt).
b) Maximaldauer	11 Monate.
c) Durchschnittsdauer der einzelnen Maßnahmen	Knapp über 4 Monate.

3. Einsatzquotient	
a) Wird die Befugnis immer eingesetzt, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen?	Nein.
b) Falls nein, was sind die Kriterien, die dann über den konkreten Einsatz entscheiden a) Kosten, b) Ressourcen, c) Belastung d) sonstiges?	Die Frage, ob Finanzermittlungen durchgeführt werden, hängt von der besonderen Bedeutung/Konstellation des Einzelfalls ab. In jedem Einzelfall wird zwischen der Gefährlichkeit der aufzuklärenden Bestrebung und der Belastung der Maßnahme für den Einzelnen abgewogen. Finanzermittlungsmaßnahmen kommen nur dann in Betracht, wenn hinsichtlich der Bestrebung, die aufgeklärt werden soll, gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass von ihr schwerwiegende Gefahren (etwa eine Anschlagsplanung oder die Planung anderer Gewaltakte) ausgehen. Bei dieser Abwägung spielt z. B. die Anzahl und die Art der Konten und die Auswirkungen einer eventuellen Kontokündigung eine Rolle. Des Weiteren werden nur dann Finanzermittlungsmaßnahmen durchgeführt, wenn andere mildere Mittel, wie etwa der Einsatz von Quellen, nicht möglich oder nicht hinreichend effektiv sind.
4. Entwicklung	
Wird seit Einfügung der Befugnis von ihr gleichmäßig Gebrauch gemacht oder ist eine Entwicklung zu beobachten?	Nach Einführung der Befugnis Ende 2002 wurden zunächst nur wenige Finanzermittlungen durchgeführt (z. B. 2003: 1 Maßnahme, 2006: 3 Maßnahmen, 2008: 1 Maßnahme, 2009: keine Maßnahme). In den vergangenen Jahren – mit Ausnahme des Jahres 2013 – hat sich die jährliche Anzahl der Maßnahmen erhöht (2012: 4 Maßnahmen, 2013: keine Maßnahme, 2014: 4 Maßnahmen, 2015: 5 Maßnahmen, 2016: 6 Maßnahmen).
II. Evaluation der Effektivität	
1. Welche Ziele wollte der Gesetzgeber mit der Norm aus der Sicht der Behörde erreichen?	Extremistische Bestrebungen sind zur Erreichung ihrer Ziele auf entsprechende Finanzmittel angewiesen. Sie müssen Geldmittel erwirtschaften, aufbewahren und transferieren, um diese für ihre logistische Ausstattung und Unterhaltung eines Netzwerkes oder letztendlich sogar für die Finanzierung eines Anschlages einsetzen zu können. Mit der Ermöglichung, in diese Finanzstrukturen im Einzelfall Einblick nehmen zu können, wollte der Gesetzgeber dem Verfassungsschutz eine dringend notwendige Befugnis zur Bekämpfung dieser Strukturen verschaffen.

<p>2. Waren die durch die Informationsmaßnahmen erlangten Informationen hilfreich für die Erreichung dieser Ziele?</p>	<p>Ja. Durch sie konnten in den jeweiligen Phänomenbereichen spezifische Finanzstrukturen erkannt werden. Darüber hinaus konnten in fast allen Fällen über die Finanzströme Personen zu Netzwerken zugeordnet werden, die ohne die Maßnahmen unerkant geblieben wären.</p>
<p>3. Wurden die Daten, die unmittelbar gewonnen werden sollten, durch die Befugnis auch gewonnen?</p>	<p>Ja. Die Ausübung der Befugnis gewährt grundsätzlich den Zugriff auf alle ermittlungsrelevanten Kontodaten des Betroffenen, die durch andere heimliche Zugangsmittel des Verfassungsschutzes nicht erlangt werden können. Es ist eine Frage des Einzelfalls, ob solche Daten auf den von der Maßnahme umfassten Konten tatsächlich vorhanden sind. Die Befugnis ist damit ein für die Durchführung von Finanzermittlungen geeignetes Mittel.</p>
<p>4. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Informationsgewinnung noch hilfreicher sein würde?</p>	<p>Nein.</p>
<p>5. Gab es andere Möglichkeiten, die Informationen zu erlangen?</p>	<p>Die Alternativen zu Finanzermittlungsmaßnahmen sind gering und weniger erfolgversprechend. Vertrauenspersonen (VP) müssten so weit in die Organisation integriert sein, dass sie Zugriff auf Konten und Buchungsvorgänge erhalten. Dies ist jedoch sowohl operativ als auch rechtlich problematisch. Einerseits darf eine VP keine Führungsposition innerhalb der Bestrebung innehaben (vgl. § 7 Absatz 1 Nummer 2 VSG NRW), was in den meisten Fällen einen Zugriff auf Konten ausschließen dürfte. Darüber hinaus ist es für eine effektive Ermittlungsarbeit erforderlich, einen Gesamtüberblick über alle Kontobewegungen zu erlangen. Dies ist über eine VP, die keine Führungsposition innerhalb der Bestrebung innehat, nicht zu erreichen. Darüber hinaus hat eine Übersicht über die Konten und die Kontobewegungen einen höheren Beweiswert als eine Quelle.</p>
<p>6. Wie wären die Sachverhaltskomplexe ermittelt worden, wenn es die Befugnisse nicht gäbe?</p>	<p>Ohne Finanzermittlungen lassen sich die Transaktionen zur Unterstützung und Durchführung extremistischer Aktivitäten kaum aufklären (siehe Antwort auf Frage 5).</p>
<p>7. Wie viel Mehrarbeit wäre die Ermittlung mit anderen Befugnissen gewesen?</p>	<p>Es gibt keine andere rechtliche Befugnis, die den umfassenden Erkenntnisgewinn einer Finanzermittlung nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW ermöglicht (siehe Antwort auf Frage 5).</p>
<p>8. Hat die Befugnisse die Arbeit erleichtert?</p>	<p>Ja.</p>
<p>9. Hat die Normanwendung ergeben, dass die Norm geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen?</p>	<p>Ja.</p>
<p>10. Wurden die erlangten Informationen auch für andere Zwecke verwendet als für die Zwecke, für die sie angeordnet wurden?</p>	<p>Nein.</p>

11. Brachten angeordnete Informationserhebungen in einem Fall überhaupt keinen Informationsgewinn?	Nein.
12. Haben sich Gesichtspunkte ergeben, die im Vergleich zum Evaluationsbericht des Jahres 2011 eine grundlegend andere Einschätzung zur Effektivität nahe legen?	Nein.
III. Evaluation der Effizienz	
1. Wurde die Durchführung der Anordnungen von den Betroffenen einmal entdeckt?	Nicht bekannt.
2. Wurde eine Durchführung einmal von einer dritten Person, die nicht in die Durchführung eingebunden war, entdeckt?	Nicht bekannt.
3. Gibt es Anzeichen dafür, dass private Dritte, die mitwirken müssen, ihre Vertraulichkeitspflicht nicht einhalten?	Nein.
4. Gab es Nebenfolgen, die nicht gewollt waren?	Nein.
5. Personalaufwand der Durchführung der Informationserhebung im Durchschnitt?	Eine Vollzeitstelle, bei Bedarf (je nach Ausmaß des erlangten Datenmaterials) Unterstützung durch eine weitere Sachbearbeiterin bzw. einen weiteren Sachbearbeiter.
6. Finanzieller Aufwand der Informationserhebung?	Im Evaluationszeitraum: rund 800,00 € zzgl. Personalkosten (vgl. Antwort auf Frage 5).

7. Gestaltet sich die Mitwirkung privater Dritter anders als es die Gesetzeslage nahe legt?	Nein.
8. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen günstiger?	Ohne die Befugnisnorm gab es für den Verfassungsschutz keine rechtlich zulässige Zugriffsmöglichkeit auf die Kontodaten. Extremistische Organisationen unterstützende Transaktionen bzw. Spionagetätigkeiten blieben unentdeckt.
9. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen ungünstiger?	Der Verfassungsschutz sammelt nicht nur für den Betroffenen belastende, sondern auch entlastende Informationen, denn das Ziel ist keine strafrechtliche Verfolgung, sondern eine objektive Bewertung der von der extremistischen Bestrebung ausgehenden Gefahr.
10. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde günstiger?	Die vorherige Situation war für die Behörde in keiner Beziehung günstiger. Eine Einschätzung, über welche Netzwerke sich eine extremistische Bestrebung bzw. eine Spionagetätigkeit finanziert, war in den meisten Fällen nicht möglich.

11. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es dir Befugnis gab, für die Behörde ungünstiger?	Verdächtige (beweiswichtige) Transaktionen konnten durch den Verfassungsschutz nicht entdeckt werden, da mangels Befugnis keine derartigen Finanzermittlungen durchgeführt werden konnten.
12. Kann ohne Effektivitätsverlust der Eingriff milder gefasst werden?	Nein.
13. Was wären denkbare Alternativen?	Keine.
14. Haben sich Gesichtspunkte ergeben, die im Vergleich zum Evaluationsbericht des Jahres 2011 eine grundlegend andere Einschätzung zur Effektivität nahe legen?	Nein.
IV. Evaluation der demokratischen Funktion der Norm	
1. Ist die Norm klar gefasst?	Ja. Zur Klarstellung könnte jedoch der bereits im Evaluationsbericht 2011 unterbreitete und bislang nicht umgesetzte Vorschlag aufgegriffen werden, die Norm insofern zu ergänzen, dass die „Einholung von Auskünften über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen“ selbstverständlich auch in der Vergangenheit liegende Transaktionen mit umfasst. Außerdem könnte im VSG NRW die im § 5a Absatz 3 Satz 10 VSG NRW-alt und im Bundesverfassungsschutzgesetz normierte Verpflichtung des Zahlungsdienstleisters, Anordnungen und übermittelte Daten dem Betroffenen nicht mitzuteilen (vgl. § 8b Absatz 4 Satz 2 BVerfSchG), wieder in das VSG NRW übernommen werden.
2. Ist die Befugnis technisch umsetzbar?	Ja.
3. Gab es Fälle, in denen eine Anordnung technisch nicht umgesetzt werden konnte?	Nein.
4. Zwingt die Norm zu Lücken bei der Informationserhebung?	Nein.
5. Enthält die Norm unsinnige Tatbestandsvoraussetzungen?	Nein.
6. Haben sich Gesichtspunkte zur Einschätzung der Umsetzbarkeit der Norm sei dem Evaluationsbericht des Jahres 2011 grundlegend verändert?	Nein.
V. Evaluation der Belastung (sofern nicht unter III.)	
1. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Betroffenen sich gegen die Durchführung der Anordnung wehren oder schützen können?	Der Betroffene kann die Rechtmäßigkeit der Anordnung verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen, allerdings erst dann, wenn eine Benachrichtigung des Betroffenen durch die Verfassungsschutzbehörde nach § 5 Absatz 5 VSG NRW erfolgt ist.

<p>2. Wie wirkt die Maßnahme zu Lasten des Betroffenen?</p>	<p>Die Verfassungsschutzbehörde erlangt Kenntnis über sämtliche Zahlungseingänge und -ausgänge, die über das überwachte Konto abgewickelt werden. Darüber hinaus erfährt zumindest eine Person des Finanzinstituts (in der Regel der Geldwäschebeauftragte), dass der Betroffene im Zusammenhang mit einer Aufklärungsmaßnahme des Verfassungsschutzes steht. Die Tiefe des Einblicks ist abhängig vom Umfang der für die Auswertung zugänglichen Kontodaten und der Professionalität des Finanzermittlers. Deswegen besteht in NRW dieselbe hohe Eingriffsschwelle wie für eine TKÜ (vgl. § 5b Absatz 1, § 29 Absatz 1 VSG NRW).</p>
<p>3. Welchen Einblick in sein Privatleben ermöglicht die Befugnis?</p>	<p>Die Maßnahme betrifft „nur“ Finanztransaktionen des Betroffenen. Einige Finanztransaktionen könnten zwar Rückschlüsse auf seine persönliche Lebensweise zulassen. Diese sind aber für den Aufklärungszweck (in der Regel Verdacht auf Unterstützung einer extremistischen Bestrebung oder Spionagetätigkeit) nur in Ausnahmefällen von Relevanz.</p>
<p>4. Sind Informationen erhoben worden, die dem sog. absolut geschützten Kernbereich zuzuordnen sind?</p>	<p>Höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden durch Finanzermittlungsmaßnahmen nicht berührt.</p>
<p>5. Wurden Bewegungsprofile erstellt?</p>	<p>Bewegungsprofile können nur im Ausnahmefall aus Finanzermittlungsmaßnahmen geschlossen werden, etwa dann, wenn Abhebungen bzw. Einzahlungen an unterschiedlichen Stellen erfolgen. In solchen Fällen sind die „Bewegungsprofile“ aber nur punktuell.</p>
<p>6. Wurden die Informationen zu anderen Zwecken verwendet, als zu denen, zu denen sie erhoben wurden?</p>	<p>Nein.</p>
<p>7. War die Belastung anders, als man bei Gesetzeserlass dachte?</p>	<p>Nein.</p>
<p>8. Wurde versucht, zu ermitteln, ob die Betroffenen durch die Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatten?</p>	<p>Die Verfassungsschutzbehörde hat in Vorbereitung für die Evaluation stichprobenartig bei Adressaten der hiesigen Auskunftersuchen nach Beendigung der jeweiligen Finanzermittlungen recherchiert, welche Auswirkungen die angeordneten Maßnahmen auf die Geschäftsbeziehungen mit den Betroffenen gehabt haben. Hierzu wurden die Geldwäschebeauftragten diverser Zahlungsdienstleister, die der Verfassungsschutzbehörde im Evaluierungszeitraum Auskünfte nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW zu erteilen hatten, aufgesucht und befragt.</p> <p>Die Stichproben wurden bei einem großen, regional tätigen, öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut, bei einer zentralen Genossenschaftsbank sowie bei zwei großen, bundesweit täti-</p>

gen Privatbanken durchgeführt. An alle diese Unternehmen hatte die Verfassungsschutzbehörde im Evaluierungszeitraum – teils mehrfach – Auskunftersuchen nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW gerichtet. Bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut waren 16 Konten überprüft worden, bei der genossenschaftlich organisierten Bank wurden 9 Konten überprüft und bei Privatbanken 19 Konten.

Der Geldwäschebeauftragte des öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts teilte mit, dass das Unternehmen in zwei Fällen eine Verdachtsanzeige nach dem GWG erstattet hatte. Es kam jedoch zu keiner Kontokündigung aufgrund der Anfrage des Verfassungsschutzes. Das Kreditinstitut teilte dazu mit, dass es einem Kunden nicht allein aufgrund des Umstands kündige, dass der Kunde Betroffener einer Maßnahme nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW geworden ist. Dem Unternehmen sei durchaus bewusst, dass sich die Verfassungsschutzbehörde in einem Feld weit vor polizeilichen oder steuerrechtlichen Maßnahmen bewege. Solange ein Kunde nicht gegen Gesetze oder mit dem Kreditinstitut vertraglich vereinbarte Bestimmungen verstoße, bleibe die Geschäftsbeziehung ohne jede Beeinträchtigung erhalten. Alle im Evaluierungszeitraum durch Finanzermittlungsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörde betroffenen Geschäftsbeziehungen mit diesem Unternehmen bestünden unverändert fort.

Auch der befragte Geldwäschebeauftragte der überregional tätigen Genossenschaftsbank teilte mit, dass noch keinem Kunden wegen eines Auskunftersuchens der Verfassungsschutzbehörde das Konto gekündigt wurde. Es gebe grundsätzlich keinen Automatismus, dass Anfragen des Verfassungsschutzes eine Kündigung des Geschäftsverhältnisses mit dem Betroffenen nach sich zögen. Solange die Bank nicht selber Hinweise auf Straftaten aus der laufenden Kontoführung heraus erkenne, entstünden dem Kunden keine Nachteile.

Die Geldwäschebeauftragte einer der beiden befragten bundesweit tätigen Privatbanken teilte ebenfalls mit, dass es keinen Automatismus dahingehend gebe, dass die Anfrage der Verfassungsschutzbehörde für den Betroffenen eine Kontokündigung nach sich ziehe. Bisher sei vielmehr noch

	<p>nie aufgrund einer Anfrage der Verfassungsschutzbehörde die Geschäftsverbindung mit dem Betroffenen gekündigt worden. Auch habe ein solches Auskunftersuchen keinen Einfluss auf die Art und Weise des geschäftlichen Umgangs mit dem Kunden, etwa im Hinblick auf Kreditlinien oder seine Behandlung in der Filiale bzw. am Schalter. Einzig bei Auffälligkeiten des Kontos mit geldwäscherelevantem Hintergrund sei die Bank per Gesetz verpflichtet, den Kunden anzuzeigen. Solche Hintergründe würden aber durch die bankinternen Sicherheitsstrategien früher oder später auch ohne eine Anfrage der Verfassungsschutzbehörde offenbar werden.</p>
<p>9. Was wird getan, um die Nachteile für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten?</p>	<p>Bevor es zu einem auf § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW gestützten offiziellen Auskunftersuchen kommt, versucht die Verfassungsschutzbehörde regelmäßig zu klären, ob die ihm durch Auswertungsmaßnahmen bekannt gewordenen Konten einer Zielperson tatsächlich existent sind. Dies geschieht im Wege einer Grunddatenabfrage auf freiwilliger Basis beim kontoführenden Unternehmen. Regelmäßig bereits bei dieser Gelegenheit, spätestens aber vor der Zustellung des schriftlichen Auskunftersuchens an das Unternehmen nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 i. V. m. § 7c Absatz 1 VSG NRW, erfolgt in jedem Falle eine persönliche Kontaktaufnahme mit dem Geldwäschebeauftragten. Dieses Gespräch dient u. a. auch dazu, darauf hinzuwirken, dass seitens des Unternehmens jegliche Kundensanktionen unterlassen werden. Es wird verdeutlicht, dass die Verfassungsschutzbehörde – im Gegensatz zur Polizei – im Vorfeld konkreter Straftaten tätig wird, so dass zum Zeitpunkt des Auskunftersuchens oftmals nur tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Aktivitäten, jedoch keine substantiierten Hinweise auf Straftaten oder gar terroristische Unterstützungshandlungen vorliegen. Daher wird gegenüber den Geldwäschebeauftragten darauf hingewiesen, dass das Auskunftsbegehren selbst demnach keinen Rückschluss auf ein derartiges Tätigwerden des Betroffenen zulässt. Somit erwachsen dem verpflichteten Unternehmen auch aus der Fortsetzung der Geschäftsbeziehung mit dem Betroffenen trotz des Eingangs sowie der Bearbeitung des Auskunftersuchens nach hiesiger Bewertung keinerlei straf-, zivil- oder öffentlich-rechtliche Nachteile.</p>
<p>10. Wie wird die Verlängerung bestehender Maßnahmen bzw. die Weitergeltung laufender Maßnahmen auf ihre Notwendigkeit geprüft?</p>	<p>Jede Verlängerung und jede Erweiterung einer bestehenden Maßnahme wird vom fachlichen und juristischen Prüfaufwand wie ein neuer Antrag behandelt. Bei diesem wird, neben der erneuten Prüfung der Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW, im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet, ob die schon gewonnenen Daten ausreichend für den der Maßnahme zugrundeliegenden Zweck sind.</p>

11. Könnte man den Schutz des Betroffenen behördenintern besser absichern?	Nein. Die behördeninterne verfahrensmäßige Absicherung erfolgt in Nordrhein-Westfalen durch eine G10-Aufsichtsbeamtin bzw. einen G10-Aufsichtsbeamten, der unabhängig vom Fachreferat sowohl den Antrag wie auch die Durchführung der Maßnahme überprüft (vgl. § 5c Absatz 1 VSG NRW).
12. Welche Nachteile hätte das?	./.
13. Könnte man den Schutz des Betroffenen verfahrensmäßig besser absichern?	Nein. Durch die Kontrolle der vom Landtag eingesetzten unabhängigen G10-Kommission, die sowohl die Anordnung als auch die Durchführung der Maßnahme kontrolliert, wird ein höchstmöglicher Schutz des Betroffenen gewährleistet. Das im BVerfSchG verankerte ausdrückliche Verbot einer Kontenkündigung in Folge einer Finanzermittlungsmaßnahme (vgl. § 8b Absatz 5 BVerfSchG) wird für nicht sinnvoll erachtet, weil die Verträge zwischen Finanzinstituten und Kunden in der Regel ein Kündigungsrecht vorsehen, das nicht begründet werden muss. Insofern lässt sich in der Praxis nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen das Konto gekündigt wurde. Ein Kündigungsverbot bietet daher keinen besseren Schutz des Betroffenen.
14. Welche Nachteile hätte das?	./.
15. Sind Rechtsverletzungen bei der Anwendung behördenintern bekannt?	Nein.
16. Falls ja, welche Vorkehrung wurden getroffen, um eine Wiederholung zu vermeiden?	./.
17. Entfalten die Verfahrensvoraussetzungen grundrechtsschonende Wirkung?	Ja. Gemäß § 30 Absatz 5 i. V. m. § 5b Absatz 1 VSG NRW prüft die vom Landtag eingesetzte externe G10-Kommission von Amts wegen die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW. Die Prüfung erfolgt auf Grundlage einer schriftlichen Anordnung, die der persönlichen Zustimmung der Ministerin oder des Ministers unterliegt (§ 5b Absatz 1 VSG NRW). In dieser Anordnung erfolgt eine ausführliche Darstellung und Bewertung der für den jeweils vorliegenden Einzelfall relevanten Sach- und Rechtslage. Die gibt der Verfassungsschutzbehörde u. a. Anlass dazu, sich im Rahmen einer antizipierten Prüfung der Rechtmäßigkeit der beantragten Maßnahme auch dezidiert mit deren möglichen Auswirkungen auf die Rechte des Betroffenen auseinanderzusetzen.
18. Behindern die Verfahrensvoraussetzungen zu sehr?	Es ist selbstverständlich, dass staatliche Eingriffe in den grundrechtsrelevanten Bereich nur unter Beachtung eine adäquaten, rechtlich genau vorgegebenen Verfahrens erfolgen dürfen. Die Einbindung der G10-Kommission in das Verfahren ist zeit- und arbeitsintensiv, dient aber dem Schutz

	des Betroffenen; es gibt zudem eine Sonderregelung für Eilmaßnahmen.
19. Welche Schutzmechanismen werden administrativ eingehalten, auch wenn sie nicht im Gesetz stehen?	Aufgrund technischer Vorkehrungen kann von außen kein Zugriff auf die Daten der Betroffenen erfolgen, die der Verfassungsschutzbehörde auf das jeweilige Auskunftersuchen hin zur Verfügung gestellt wurden. Weitere administrative Schutzmechanismen sind aufgrund der hinreichenden im VSG NRW verankerten Bestimmungen nicht erforderlich.
20. Stehen Voraussetzungen und Wirkungen in einem angemessenen Verhältnis?	Ja.
21. Haben sich Gesichtspunkte zur Einschätzung der Belastung der Norm seit dem Evaluationsbericht des Jahres 2011 grundlegend verändert?	Nein.
V. Evaluation der Kontrolle	
1. Hat das Evaluationsverfahren im Jahr 2011 zu Änderungen bei der Handhabung dieser Befugnis geführt?	Nein.
2. Gibt es Gerichtsentscheidungen zu dieser Befugnis?	Nein.
3. Ist die Verfahrensherrschaft der G10-Kommission anders als es der Gesetzestext nahelegt?	Nein.
4. Kennt das Parlamentarische Kontrollgremium die Einsatzbereiche dieser Befugnis in ihren wesentlichen Eckpunkten?	Ja.
5. Gibt es ein behördliches Kontrollmanagement für diese Befugnis?	Ja. Die ordnungsgemäße Anwendung der Befugnis wird durch die G10-Aufsichtsbeamtin bzw. den G10-Aufsichtsbeamten sowie durch die Vorgesetzten sichergestellt.
6. Sind durch die Kontrollen der G10-Kommission, des Parlamentarischen Kontrollgremiums und interne Kontrollen schon Rechtsfehler gefunden worden? Falls ja, in welcher Häufigkeit und in welchen Bereichen?	Nein.
7. Sind abgeschlossene Maßnahmen schon dem Betroffenen mitgeteilt worden, falls ja, wie viele?	Ja. Bislang wurde ein Betroffener über eine abgeschlossene Maßnahme informiert. Weitere Mitteilungen erfolgten nicht, da die Maßnahmen entweder noch nicht abgeschlossen sind, über die Mitteilung noch nicht abschließend entschieden wurde oder eine Entscheidung zugunsten einer Nichtmitteilung gemäß § 5c Absatz 5 VSG NRW getroffen wurde.
8. Gab es eine Klage aufgrund einer Mitteilung?	Nein.

9. Wurde schon einmal unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme mitgeteilt?	Nein.
10. Wie oft wurde ein Antrag auf Zurückstellung der Mitteilung gestellt?	In 11 Fällen.
11. Wurde ein solcher Antrag schon einmal abgelehnt?	Nein.
12. Wie oft wurde ein Antrag auf Wiederholung der Zurückstellung gestellt?	In 9 Fällen.
13. Wurde ein solcher Antrag schon einmal abgelehnt.	Nein.
14. Wurde eine Mitteilung schon endgültig eingestellt?	Nein.

III. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 33 Absatz 2 VSG NRW – hier § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW

Auf welche Norm bezieht sich der Bogen?	§ 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW
I. Quantitative Evaluation	
1. Wie oft wurde die Norm angewendet?	
a) Anzahl der beantragten Anordnungen	1 beantragte Maßnahme.
b) Anzahl der bewilligten Anordnungen	1 bewilligte Maßnahme.
c) Anzahl der Betroffenen	1 Betroffener.
d) Anzahl der Nebenbetroffenen bzw. Dritten	Es gibt bei der Übermittlung von Verbindungsdaten keine Nebenbetroffenen oder Dritten, da nicht erkennbar ist, wer das Gespräch geführt hat.
e) Anzahl der Sachverhaltskomplexe, denen die Anordnungen zugerechnet werden können	1 Sachverhalt.
2. Dauer der Maßnahmen	
a) kürzeste Dauer	22 Tage.
b) Maximaldauer	w. o.
c) Durchschnittsdauer der einzelnen Maßnahmen	w. o.
3. Einsatzquotient	
a) Wird die Befugnis immer eingesetzt, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen?	Nein.
b) Falls nein, was sind die Kriterien, die dann über den konkreten Einsatz entscheiden a) Kosten, b) Ressourcen, c) Belastung d) sonstiges?	<p>Die Frage, ob Verbindungsdaten abgefragt werden, hängt zum einen von der besonderen Bedeutung und Konstellation des Einzelfalls ab. In jedem Einzelfall wird zwischen der Gefährlichkeit der aufzuklärenden Bestrebung und der Belastung der Maßnahme für die oder den Betroffenen abgewogen.</p> <p>Ein weiterer wesentlicher Grund liegt darin, dass das Datenaufkommen keinen vollständigen Überblick über die tatsächlich erfolgte Nutzung von Kommunikationsmitteln gewährt. Die Provider dürfen nur die zu Abrechnungszwecken nach § 96 Absatz 1 TKG erhobenen Verbindungs-/Verkehrsdaten übermitteln, nicht aber nach § 113c TKG die nach § 113b TKG spätestens ab dem 01.07.2017 anlasslos für vier bzw. zehn Wochen zu erhebenden Verbindungs-/Verkehrsdaten. Dadurch entfällt z. B. für die Verfassungsschutzbehörde bei Inlandsgesprächen, die von einem Mobiltelefon ausgehen, die Möglichkeit der retrograden Standortfeststellung, einem</p>

	<p>wichtigen Instrumentarium zur Aufklärung gewaltorientierter extremistischer oder terroristischer Bestrebungen. Verschärft wird die bundesgesetzlich vorgegebene unvollständige Datenübermittlung an die Verfassungsschutzbehörde regelmäßig durch die in der Praxis überwiegend erfolgte Umstellung der zwischen den Anbietern und ihren Kunden geschlossenen Telekommunikationsverträge auf eine Form der Abrechnung, die nicht mehr auf der Anzahl von Einzelverbindungen, sondern auf der Grundlage sogenannter Flatrates basiert. Dies verringert nochmals die Anzahl der zu übermittelnden Verbindungs-/Verkehrsdaten, die durch die gesetzliche Vorgabe der Zweckbindung „Abrechnung“ ohnehin bereits reduziert sind. Vor diesem Hintergrund kommt beispielsweise eine solche Abfrage als Vorfeldmaßnahme einer Telekommunikationsüberwachung nicht in Betracht. Könnte die Verfassungsschutzbehörde davon ausgehen, dass die übermittelten Verbindungsdaten das Kommunikationsverhalten der oder des Betroffenen vollständig abbilden, könnte sie zunächst – für die Betroffene oder den Betroffenen deutlich weniger eingriffsintensiv und für die Verfassungsschutzbehörde ressourcenschonender – ermitteln, ob überhaupt relevante und damit zu überwachende Telekommunikationsverbindungen genutzt werden.</p> <p>Eine Anfrage bei den Anbietern von Telemediendiensten kann hinsichtlich der Nutzungsdaten von vorneherein keine Aussicht auf Erfolg haben, da das TMG für die Telemediendienste in § 14 TMG nur eine Übermittlungsbefugnis hinsichtlich der Bestandsdaten enthält, nicht aber hinsichtlich der nach § 15 TMG – zu Abrechnungszwecken – erhobenen Nutzungsdaten.</p>
4. Entwicklung	
Wird seit Einfügung der Befugnis von ihr gleichmäßig Gebrauch gemacht oder ist eine Entwicklung zu beobachten?	Die einzige Maßnahme erfolgte im November 2016.
II. Evaluation der Effektivität	
1. Welche Ziele wollte der Gesetzgeber mit der Norm aus der Sicht der Behörde erreichen?	Um Radikalisierungsprozesse und etwaige Anschlagspaltungen frühzeitig feststellen zu können, soll die Verfassungsschutzbehörde in die Lage versetzt werden – auch retrograd – Kommunikationsstrukturen aufzuklären. Die Anbieter sollten durch Übermittlung von Telekommunikationspartnern bzw. Internetverbindungen Aufschlüsse über den Aufenthaltsort, Kommunikationsprofile und -beziehungen sowie über weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke geben. Sie soll in Einzelfällen erfahren können, wer mit wem zu welchem Zeitpunkt über Telefon, SMS/MMS oder Internet kommuniziert hat, sich z. B. an Chats oder Foren beteiligte,

	ohne dass die Kommunikationsinhalte selbst bekannt werden müssen. Die Auskünfte sollten auch dazu dienen, die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege der Post- und Fernmeldeüberwachung nach Artikel 10-Gesetz bzw. § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW vorzubereiten
2. Waren die durch die Informationsmaßnahmen erlangten Informationen hilfreich für die Erreichung dieser Ziele?	Ja, mit Einschränkungen, da entsprechend der bundesgesetzlichen Rechtslage nicht alle angefallenen Daten übermittelt wurden.
3. Wurden die Daten, die unmittelbar gewonnen werden sollten, durch die Befugnis auch gewonnen?	Es wurden entsprechend der bundesrechtlichen Befugnis in § 96 TKG nur die zu Abrechnungszwecken gespeicherten Daten übermittelt.
4. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Informationsgewinnung noch hilfreicher sein würde?	Ja. Dem Landesgesetzgeber geht es seit Bestehen der Norm (LT-Drs. 13/2625 vom 14.05.2002, Abschnitt B, Rz. 2.4.) darum, dass die Anbieter durch Übermittlung von Telekommunikationspartnern und Internetverbindungen Aufschlüsse über den Standort, Kommunikationsprofile und -beziehungen sowie über weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke geben. Die Standortdaten werden aber seitens der Anbieter bei Inlandsgesprächen zu Abrechnungszwecken nicht erhoben, da sie dafür nicht erforderlich sind. Auch die in § 7c Absatz 2 VSG NRW vorgenommene Auflistung der Daten, die der Landesgesetzgeber NRW als Telekommunikationsverbindungsdaten ansieht, geht weiter als die zu Abrechnungszwecken und sieht auch die Standortkennungen als Daten an, zu deren Abfrage die Verfassungsschutzbehörde berechtigt ist.
5. Gab es andere Möglichkeiten, die Informationen zu erlangen?	Die Alternativen zur Verbindungsdatenabfrage sind in der Regel weniger erfolgversprechend. Durch Observation kann die Kommunikationspartnerin oder der -partner der Zielperson am Telefon oder im Internet nicht festgestellt werden. Vertrauenspersonen (VP) müssten so stark integriert sein, dass sie erfahren könnten, mit wem der Betroffene über verschiedene Medien kommuniziert. Dies ist jedoch sowohl operativ als auch rechtlich problematisch. Operativ wegen der klandestinen Verhaltensweise insbesondere terroristischer Bestrebungen und rechtlich, da eine etwaige VP keine Führungsposition innerhalb der Bestrebung innehaben darf (vgl. § 7 Absatz 1 Nummer 2 VSG NRW).
6. Wie wären die Sachverhaltskomplexe ermittelt worden, wenn es die Befugnisse nicht gäbe?	Ohne Verbindungsdatenabfrage lassen sich retrograd die Kommunikationspartner nur in äußerst seltenen Fällen aufklären.
7. Wie viel Mehrarbeit wäre die Ermittlung mit anderen Befugnissen gewesen?	Es gibt keine andere rechtliche Befugnis, die den umfassenden Erkenntnisgewinn einer Verbindungsdatenabfrage nach § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW ermöglicht (siehe Antwort auf Frage 5).
8. Hat die Befugnis die Arbeit erleichtert?	Ja.

9. Hat die Normanwendung ergeben, dass die Norm geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen?	Ja.
10. Wurden die erlangten Informationen auch für andere Zwecke verwendet als für die Zwecke, für die sie angeordnet wurden?	Nein.
11. Brachten angeordnete Informationserhebungen in einem Fall überhaupt keinen Informationsgewinn?	Nein.
12. Haben sich Gesichtspunkte ergeben, die im Vergleich zum Evaluationsbericht des Jahres 2011 eine grundlegend andere Einschätzung zur Effektivität nahe legen?	Nein.
III. Evaluation der Effizienz	
1. Wurde die Durchführung der Anordnungen von den Betroffenen einmal entdeckt?	Nicht bekannt.
2. Wurde eine Durchführung einmal von einer dritten Person, die nicht in die Durchführung eingebunden war, entdeckt?	Nicht bekannt.
3. Gibt es Anzeichen dafür, dass private Dritte, die mitwirken müssen, ihre Vertraulichkeitspflicht nicht einhalten?	Nein.
4. Gab es Nebenfolgen, die nicht gewollt waren?	Nein.
5. Personalaufwand der Durchführung der Informationserhebung im Durchschnitt?	Der Aufwand der Auswertung (Ermittlung der Gesprächspartner) richtet sich nach dem Umfang der übermittelten Verbindungs-/Verkehrsdaten. Er ist geringer als bei einer Telekommunikationsüberwachung nach § 5 Absatz 2 Nummer 10 VSG NRW, da keine Gespräche mitgehört und ausgewertet werden müssen und erfolgt ggfs. durch die G 10-Sachbearbeiterin oder den G 10-Sachbearbeiter.
6. Finanzieller Aufwand der Informationserhebung?	Nach § 7c Abs.4 VSG NRW hat die Verfassungsschutzbehörde für die Auskünfte eine Entschädigung zu gewähren, deren Umfang sich nach § 23 und Anlage 3 des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes bemisst.
7. Gestaltet sich die Mitwirkung privater Dritter anders als es die Gesetzeslage nahe legt?	Die Bearbeitungsdauer einschließlich des Versands des Datenträgers mit den erhobenen Informationen war mit vier Wochen relativ lang.
8. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen günstiger?	Ohne die Befugnisnorm gab es für die Verfassungsschutzbehörde keine rechtlich zulässige Zugriffsmöglichkeit auf retrograde Verbindungsdaten, sodass in der Vergangenheit liegende Kommunikationsstrukturen und damit Vernetzungen nicht durch Erhebung dieser Daten aufgeklärt werden konnten.

9. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen ungünstiger?	Die Verfassungsschutzbehörde sammelt nicht nur für die oder den Betroffenen belastende, sondern auch entlastende Informationen, denn das Ziel ist eine objektive Bewertung der von der extremistischen Bestrebung ausgehenden Gefahr. Ex nunc konnten die Verbindungsdaten nur im Rahmen einer deutlich eingriffsintensiveren G 10-Maßnahme erhoben werden.
10. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde günstiger?	Die vorherige Situation war für die Verfassungsschutzbehörde nicht günstiger. Zurückliegende Kommunikationsstrukturen von gefährlichen extremistischen oder terroristischen Bestrebungen konnten kaum aufgedeckt werden, dieses war nur ex nunc im Rahmen einer G 10-Maßnahme möglich.
11. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde ungünstiger?	Die Verfassungsschutzbehörde konnte die Verbindungsdaten nur ex nunc im Rahmen einer G 10-Maßnahme ermitteln, die Aufklärung von in der Vergangenheit liegenden Kommunikationsstrukturen und damit Vernetzungen war nicht über die Verbindungsdatenabfrage möglich.
12. Kann ohne Effektivitätsverlust der Eingriff milder gefasst werden?	Nein.
13. Was wären denkbare Alternativen?	Keine.
14. Haben sich Gesichtspunkte ergeben, die im Vergleich zum Evaluationsbericht des Jahres 2011 eine grundlegend andere Einschätzung zur Effektivität nahe legen?	Nein, es dürfen nach wie vor nur die zu Abrechnungszwecken erhobenen Verbindungsdaten übermittelt werden.
IV. Evaluation der demokratischen Funktion der Norm	
1. Ist die Norm klar gefasst?	Ja. Zur Herstellung der begrifflichen Einheitlichkeit mit dem Telekommunikationsgesetz (§§ 96, 113b TKG) könnte allerdings der Begriff „Verbindungsdaten“ durch „Verkehrsdaten“ ersetzt und der Wortlaut der Definition des TKG übernommen werden.
2. Ist die Befugnis technisch umsetzbar?	Ja.
3. Gab es Fälle, in denen eine Anordnung technisch nicht umgesetzt werden konnte?	Nein.
4. Zwingt die Norm zu Lücken bei der Informationserhebung?	Nein. Allerdings zwingen die Ausgestaltung der bundesrechtlichen Regelungen des TKG und des TMG zu Lücken in der Informationserhebung. Nach dem TKG dürfen den Verfassungsschutzbehörden nur die zu Abrechnungszwecken gespeicherten Verbindungs-/Verkehrsdaten übermittelt werden. Die von den Telemediendiensten erhobenen Nutzungsdaten dürfen ausnahmslos nicht den Sicherheitsbehörden übermittelt werden.
5. Enthält die Norm unsinnige Tatbestandsvoraussetzungen?	Nein.

<p>6. Haben sich Gesichtspunkte zur Einschätzung der Umsetzbarkeit der Norm seit dem Evaluationsbericht des Jahres 2011 grundlegend verändert?</p>	<p>Im Ergebnis nicht. Allerdings erfolgte seinerzeit aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.2013 zur Verfassungswidrigkeit von §§ 113a, 113b TKG über den Zweck der Abrechnung hinaus keine Speicherung von Verbindungs-/Verkehrsdaten. Spätestens ab dem 01.07.2017 besteht zwar für die Anbieter die gesetzliche Verpflichtung der anlasslosen Mindestdatenspeicherung dieser Daten nach § 113b TKG für die Dauer von vier bzw. zehn Wochen, allerdings gehören die Verfassungsschutzbehörden nicht zu den Berechtigten, denen die Daten übermittelt werden dürfen.</p>
<p>V. Evaluation der Belastung (sofern nicht unter III.)</p>	
<p>1. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Betroffenen sich gegen die Durchführung der Anordnung wehren oder schützen können?</p>	<p>Die Betroffenen können die Rechtmäßigkeit der Anordnung verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen, allerdings erst dann, wenn eine Benachrichtigung durch die Verfassungsschutzbehörde nach § 5 Absatz 5 VSG NRW erfolgt ist.</p>
<p>2. Wie wirkt die Maßnahme zu Lasten des Betroffenen?</p>	<p>Die Verfassungsschutzbehörde erlangt Kenntnis über diejenigen Verbindungsdaten, die seitens des Providers zu Abrechnungszwecken gespeichert und übermittelt werden. Dieses stellt einen Eingriff in Art. 10 GG dar. Deswegen besteht in NRW dieselbe hohe Eingriffsschwelle wie für eine Kommunikationsüberwachungsmaßnahme (vgl. § 5b Absatz 1, § 29 Absatz 1 VSG NRW).</p>
<p>3. Welchen Einblick in sein Privatleben ermöglicht die Befugnis?</p>	<p>Die Maßnahme kann im weitest gehenden Fall einen umfassenden Einblick darüber geben, mit wem die oder der Betroffene über Telefon und Internet kommuniziert hat und welche dynamische IP an sie oder ihn vergeben wurde.</p>
<p>4. Sind Informationen erhoben worden, die dem sog. absolut geschützten Kernbereich zuzuordnen sind?</p>	<p>Höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle der oder des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden durch die Übermittlung von Verbindungsdaten nicht berührt.</p>
<p>5. Wurden Bewegungsprofile erstellt?</p>	<p>Nein. Dies war nicht möglich, da keine Standortdaten übermittelt wurden, da diese bei Inlandgesprächen, die von einem Mobiltelefon ausgehen, nicht zu den zu Abrechnungszwecken zu erhebenden Daten gehören.</p>
<p>6. Wurden die Informationen zu anderen Zwecken verwendet, als zu denen, zu denen sie erhoben wurden?</p>	<p>Nein.</p>
<p>7. War die Belastung anders, als man bei Gesetzeserlass dachte?</p>	<p>Nein.</p>
<p>8. Wurde versucht, zu ermitteln, ob die Betroffenen durch die Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatten?</p>	<p>Die Maßnahme richtet sich wie eine Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme (G 10) an einen Telekommunikationsanbieter. Es ist nicht bekannt geworden, dass ein Betroffener aufgrund einer G 10-Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatte.</p>

9. Was wird getan, um die Nachteile für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten?	Siehe Antwort auf Frage 8.
10. Wie wird die Verlängerung bestehender Maßnahmen bzw. die Weitergeltung laufender Maßnahmen auf ihre Notwendigkeit geprüft?	Jede Verlängerung und jede Erweiterung einer bestehenden Maßnahme wird vom fachlichen und juristischen Prüfaufwand wie ein neuer Antrag behandelt. Bei diesem wird, neben der erneuten Prüfung der Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 Nummer 14 VSG NRW im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet, ob die schon gewonnenen Daten ausreichend für den der Maßnahme zugrundeliegenden Zweck sind.
11. Könnte man den Schutz des Betroffenen behördenintern besser absichern?	Nein. Die behördeninterne verfahrensmäßige Absicherung erfolgt in NRW durch eine G 10-Aufsichtsbeamtin bzw. einen G 10-Aufsichtsbeamten, die oder der unabhängig vom Fachreferat sowohl den Antrag wie auch die Durchführung der Maßnahme überprüft (vgl. § 5c Absatz 1 VSG NRW).
12. Welche Nachteile hätte das?	./.
13. Könnte man den Schutz des Betroffenen verfahrensmäßig besser absichern?	Nein. Durch die Kontrolle der vom Landtag eingesetzten unabhängigen G10-Kommission, die sowohl die Anordnung als auch die Durchführung der Maßnahme kontrolliert, wird ein höchstmöglicher Schutz der oder des Betroffenen gewährleistet.
14. Welche Nachteile hätte das?	./.
15. Sind Rechtsverletzungen bei der Anwendung behördenintern bekannt?	Nein.
16. Falls ja, welche Vorkehrung wurden getroffen, um eine Wiederholung zu vermeiden?	./.
17. Entfalten die Verfahrensvoraussetzungen grundrechtsschonende Wirkung?	Ja. Gem. § 30 Absatz 5 i. V. m. § 5b Absatz 1 VSG NRW prüft die externe, vom Landtag eingesetzte, G 10-Kommission von Amts wegen die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften nach § 5 Absatz 2 Nummer 13 VSG NRW. Die Prüfung erfolgt auf Grundlage einer schriftlichen, von der Ministerin oder dem Minister unterzeichneten Anordnung (§ 5b Absatz 1 VSG NRW). In dieser Anordnung erfolgt eine ausführliche Darstellung und Bewertung der für den jeweils vorliegenden Einzelfall relevanten Sach- und Rechtslage. Dies gibt der Verfassungsschutzbehörde u. a. Anlass, sich im Rahmen einer antizipierten Prüfung der Rechtmäßigkeit der beantragten Maßnahme auch dezidiert mit deren möglichen Auswirkungen auf die Rechte des Betroffenen auseinanderzusetzen.
18. Behindern die Verfahrensvoraussetzungen zu sehr?	Es ist selbstverständlich, dass staatliche Eingriffe in den grundrechtsrelevanten Bereich nur unter Beachtung einer adäquaten, rechtlich genau vorgegebenen Verfahrens erfolgen dürfen. Die Einbindung der G 10-Kommission in das

	Verfahren bindet in erheblichem Umfang Ressourcen der Verfassungsschutzbehörde, dient aber dem Schutz der oder des Betroffenen; es gibt zudem eine Sonderregelung für Eilmaßnahmen.
19. Welche Schutzmechanismen werden administrativ eingehalten, auch wenn sie nicht im Gesetz stehen?	Aufgrund technischer Vorkehrungen kann von außen kein Zugriff auf die Daten der Betroffenen erfolgen, die dem Verfassungsschutz NRW auf das jeweilige Auskunftersuchen hin zur Verfügung gestellt wurden. Weitere administrative Schutzmechanismen sind aufgrund der hinreichenden Bestimmungen des VSG NRW nicht erforderlich.
20. Stehen Voraussetzungen und Wirkungen in einem angemessenen Verhältnis?	Ja.
21. Haben sich Gesichtspunkte zur Einschätzung der Belastung der Norm seit dem Evaluationsbericht des Jahres 2011 grundlegend verändert?	Nein.
V. Evaluation der Kontrolle	
1. Hat das Evaluationsverfahren im Jahr 2011 zu Änderungen bei der Handhabung dieser Befugnis geführt?	Nein.
2. Gibt es Gerichtsentscheidungen zu dieser Befugnis?	Nein.
3. Ist die Verfahrensherrschaft der G10-Kommission anders als es der Gesetzestext nahelegt?	Nein.
4. Kennt die Parlamentarische Kontrollkommission die Einsatzbereiche dieser Befugnis in ihren wesentlichen Eckpunkten?	Ja.
5. Gibt es ein behördliches Kontrollmanagement für diese Befugnis?	Ja. Die ordnungsgemäße Anwendung der Befugnis wird durch die G 10-Aufsichtsbeamtin oder den G 10-Aufsichtsbeamten sowie durch die Vorgesetzten sichergestellt.
6. Sind durch die Kontrollen der G10-Kommission, des Parlamentarischen Kontrollgremiums und interne Kontrollen schon Rechtsfehler gefunden worden? Falls ja, in welcher Häufigkeit und in welchen Bereichen?	Nein.
7. Sind abgeschlossene Maßnahmen schon dem Betroffenen mitgeteilt worden, falls ja, wie viele?	Nein, die Maßnahme ist noch nicht abgeschlossen.
8. Gab es eine Klage aufgrund einer Mitteilung?	Entfällt.
9. Wurde schon einmal unmittelbar nach Beendigung der Maßnahme mitgeteilt?	Entfällt.

10. Wie oft wurde ein Antrag auf Zurückstellung der Mitteilung gestellt?	Entfällt.
11. Wurde ein solcher Antrag schon einmal abgelehnt?	Entfällt.
12. Wie oft wurde ein Antrag auf Wiederholung der Zurückstellung gestellt?	Entfällt.
13. Wurde ein solcher Antrag schon einmal abgelehnt.	Entfällt.
14. Wurde eine Mitteilung schon endgültig eingestellt?	Entfällt.