



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, Postfach 103013, 40021 Düsseldorf

Ausschuss-Sekretariat
des Hauptausschusses
-z. Hd. Herrn Frank Schlichting-
Referat I.1-HPA
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung:

Durchwahl (0211) 871 2883
Fax (0211) 871

Aktenzeichen
615

5. September 2002

**Anhörung von Sachverständigen des Hauptausschusses, des Ausschusses für Innere
Verwaltung und Verwaltungsstrukturereform sowie des Rechtsausschusses am 26. Sep-
tember 2002 im Landtag**

Ihr Schreiben vom 08. Juli 2002

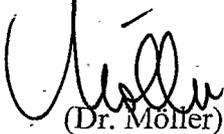
Geschäftszeichen: I.1-HPA

Anlage: -1-

Sehr geehrter Herr Schlichting,

in der Anlage übersende ich Ihnen zur Vorbereitung der o.g. Veranstaltung die gewünschte
schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag


(Dr. Möller)



Stellungnahme zu den Entwürfen

**Gesetz zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/2625 sowie**

**Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle des
Verfassungsschutzes, der Justiz und der Polizei
Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
Drucksache 13/1715**

von Mdgt. Dr. Hartwig Möller - Innenministerium des Landes Nordrhein Westfalen

Zu dem mir vorliegenden Fragenkatalog nehme ich folgendermaßen Stellung:

Zu 1:

Die Einbeziehung der Aufgaben der G10-Kommission in ein parlamentarisches Kontrollgremium halte ich nicht für zweckmäßig. Dies würde die Kontrolle der G10-Maßnahmen nicht verbessern, sondern zu weniger Kontrolle führen.

Bisher erfolgt die Kontrolle "zweigleisig". Das Kontrollgremium nimmt die parlamentarische - also die politische - Kontrolle wahr. Das Innenministerium berichtet diesem Gremium in höchstens halbjährigen Abständen über die einzelnen Überwachungsmaßnahmen (§ 2 AG G10 NW). Die G10-Kommission übernimmt die juristisch geprägte Kontrolle der Einzelfälle bevor die Maßnahmen technisch geschaltet werden. Dabei ist die G10-Kommission so angelegt, dass sie ihre - den fehlenden Rechtsweg ersetzende - Funktion in der Praxis wahrnehmen kann:

Die kleine Besetzung garantiert ihre Arbeitsfähigkeit und (zumindest) der Vorsitzende, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss, bürgt für den notwendigen juristischen Sachverstand. Die relative Ferne zum politischen Tagesgeschäft bietet Gewähr dafür, dass die Kommission sich bei ihren Entscheidungen ausschließlich am Einzelfall orientiert.

Würde man die Zuständigkeiten auf das parlamentarische Kontrollgremium übertragen, würde die politische Kontrolle stark im Vordergrund stehen. Die von Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz vorgesehene richterersetzende Funktion könnte dieses Gremium nach meiner Überzeugung weniger wirksam wahrnehmen als die G10-Kommission.

Es kommt hinzu, dass nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (E 30 / 1 ff - 23 -) die Kontrolle der Maßnahmen und die Kontrolle des Umgangs mit den aus den Maßnahmen gewonnenen personenbezogenen Daten in einer Hand liegen muss. Ich halte es für zweckmäßig, diese Aufgabe einer Stelle zu übertragen, die auf G10-Angelegenheiten spezialisiert ist. Ein Kontrollgremium, das nach dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP neben den eigentlichen G10-Angelegenheiten noch eine Reihe anderer Zuständigkeiten besitzt, erscheint mir dazu weniger geeignet.

Eine Bündelung der Berichtspflichten für alle Maßnahmen, die das Abhören des nicht öffentlich gesprochenen Wortes beinhalten, bei einem Kontrollgremium halte ich ebenfalls nicht für zweckmäßig. Aktuelle Praxis ist, dass

- Maßnahmen der akustischen Wohnraumüberwachung durch die Polizei im präventiven Bereich im Ausschuss für innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform,
- der Einsatz technischer Mittel zur akustischen Wohnraumüberwachung zwecks Strafverfolgung im Rechtsausschuss und
- die entsprechenden Maßnahmen des Verfassungsschutzes im Parlamentarischen Kontrollgremium

beraten werden.

Sinn dieser Praxis ist, die jeweiligen Maßnahmen in den Gremien zu erörtern, in denen auch der einschlägige Sachverstand vorhanden ist. Diese Überlegung halte ich nach wie vor für richtig. Die Bündelung der Berichtspflichten und der Zuständigkeiten in einem Kontrollgremium würde lediglich die bewährte Trennung zwischen Polizei und

Verfassungsschutz aufweichen. Vorteile hinsichtlich der Transparenz sehe ich nicht, denn alle relevanten Informationen werden auch nach geltendem Recht an die Gremien des Landtags weitergegeben. Eine Bündelung der Berichtspflichten führt nicht zwangsläufig zu einer besseren Transparenz der durchaus unterschiedlichen Sachverhalte, um die es hier geht.

Zudem würde sich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung zumindest eine "schiefe Optik" ergeben, wenn richterlich angeordnete Maßnahmen einem Kontrollgremium mit Akteneinsichts- Befragungs- und Begehungsrechten zu berichten wären. Derartige Rechte zielen auf Überprüfungen gerade auch im Einzelfall ab. Es würde der Eindruck erweckt, als sollten hier die Entscheidungen der Dritten Gewalt nochmals auf den Prüfstand gestellt werden.

Zu 2:

Das parlamentarische Kontrollgremium benennt die Mitglieder der G10-Kommission. Es entscheidet also auch darüber, ob in dem Gremium Mitglieder des Landtags sitzen oder nicht. Geht man von der bereits oben (zu 1) angesprochenen "Zweigleisigkeit" der Kontrolle von G10-Maßnahmen aus, so ist eine gewisse "Politikferne" der G10-Kommissionsmitglieder nur konsequent. Sie übernehmen die juristisch geprägte und einzelfallbezogene Kontrolle der G10-Maßnahmen. Die politische Kontrolle nimmt das Parlamentarische Kontrollgremium wahr, das mit Abgeordneten besetzt ist.

Zu 3:

Die Regelung, dass die Mitglieder der G10-Kommission **nach Anhörung der Landesregierung** bestimmt werden, ist nicht neu (bisher § 3 Abs. 3 AG G10 NW; eine entsprechende Regelung für den Bund findet sich in § 15 Abs. 1 des Artikel 10 Gesetzes). Sinn der Regelung ist es, eine Überprüfung der Mitglieder zu ermöglichen, bevor sie Zugang zu den besonders sensiblen Informationen der G10-Kommission erhalten. Mitglieder der G10-Kommission müssen keine Abgeordneten sein und nur für diese gilt das Sicherheitsüberprüfungsgesetz NW nicht (§ 3 Abs. 3 Nr. 1 SÜG NW).

Zu 4:

Vorbemerkung:

Sicherlich sollen die Kompetenzen des Verfassungsschutzes durch den vorliegenden Entwurf ausgebaut werden. Dies relativiert sich jedoch, wenn man andere Befugnisse betrachtet, die der Verfassungsschutz seit Jahren hat, die für die Betroffenen belastender sein dürften als die neuen Auskunftsrechte und die gleichwohl allgemein als notwendig akzeptiert sind. Wenn nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung etwa Rahmenbedingungen zu Umständen des Postverkehrs und der Telekommunikation erfragt werden dürfen, so dringt dies sicherlich nicht so weit in die Privatsphäre ein, wie die eigentlichen G10-Maßnahmen. Damit möchte ich nicht die Eingriffsintensität der neuen Rechte des Verfassungsschutzes bagatellisieren. Diese sollte aber auch nicht dramatisiert werden.

Zur Frage: Nach meiner Ansicht reichen die Kontrollrechte aus.

Die Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium und die G10-Kommission ist auf dem gleichen Niveau gewährleistet, wie bei den eigentlichen G10-Maßnahmen.

Berücksichtigt man, dass hier weniger stark in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird als bei den G10-Maßnahmen (siehe oben), wird man die Kontrolle als ausreichend ansehen dürfen.

Im Übrigen ist die Verhältnismäßigkeit der Auskunftsrechte im Gesetzentwurf der Landesregierung sowohl in materieller als auch in verfahrensmäßiger Hinsicht gewährleistet:

- Die Auskunftsrechte stehen nur zur Erfüllung der Aufgaben gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 (sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeit für eine fremde Macht), 3 (Gefährdung auswärtiger Belange der Bundesrepublik Deutschland) und 4 (gegen den Gedanken der Völkerverständigung oder das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtete Bestrebungen und Tätigkeiten) Verfassungsschutzgesetz zur Verfügung - also nicht zur Bekämpfung des "einfachen Inlandsextremismus" gem. 3 Abs. 1 Nr.1.
- Die Auskunftsrechte gegenüber den Post- (Art. 1 § 5a Abs. 2 des Entwurfs) und den Telekommunikationsdienstleistern (Art. 1 § 5a Abs. 4 des Entwurfs) dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 des Artikel 10 Gesetzes wahrgenommen werden -

also nur, wenn der Verdacht besteht, dass schwerwiegende Straftaten geplant werden oder begangen worden sind. Die Auskunftsrechte gegenüber Banken- und Luftverkehrsunternehmen stehen nur bei schwerwiegenden verfassungsschutzrelevanten Gefahren zur Verfügung.

- Sämtliche Auskunftsrechte sind nicht als Dauerauskunftsrechte konzipiert, sondern von ihnen darf nur im konkreten Einzelfall Gebrauch gemacht werden.

Was die materiellen Voraussetzungen für die Auskunftsrechte anbelangt, so mag - was bei Ermittlungsrechten kaum vermeidbar ist - eine gewisse tatbestandliche Unschärfe bestehen. Entsprechende Verfahrensvorschriften stellen aber sicher, dass diese Unschärfe nicht zu einem übermäßigen Gebrauch von den Auskunftsrechten führen wird:

- Den Antrag auf Einholung der Auskünfte muss der Leiter der Verfassungsschutzabteilung stellen.
- Über den Antrag entscheidet der Innenminister persönlich.
- Vor Einholung der Auskunft muss die Angelegenheit der G10-Kommission zur Entscheidung vorgelegt werden.
- Im Abstand von höchstens 6 Monaten muss das Innenministerium dem Parlamentarischen Kontrollgremium einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnisse und Kosten der einzelnen Maßnahmen geben.
- Das parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Landtag jährlich einen Bericht zu den Maßnahmen.
- Nach Ablauf von 3 Jahren erstattet das Gremium dem Landtag einen Bericht zur Evaluation der neuen Regelungen, die - falls ihre Fortgeltung vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich beschlossen wird - nach 5 Jahren automatisch wieder außer Kraft treten.

Insgesamt darf die Kontrolldichte als außerordentlich hoch betrachtet werden.

Zu 5:

Die Landesregierung muss der Geschäftsordnung der G10-Kommission nicht - wie die Frage unterstellt - zustimmen, sondern sie ist lediglich zu hören. Erforderlich ist die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums (Art. 2 § 3 Abs. 4 des Entwurfs). Diese Regelung entspricht sowohl der bisherigen Rechtslage (§ 3 Abs. 3 Satz 6 und 7 AG G10 NW) als auch der bundesrechtlichen Vorschrift (§ 15 Abs. 4 Artikel 10 Gesetz). Ich halte die Regelung für sachgerecht. Ein Anhörungsrecht der Landesregierung greift nicht in die Selbstorganisation der G10-Kommission des parlamentarischen Kontrollgremiums ein.

Zu 6:

Siehe Antwort zu 4.

Zu 7:

Nach der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (E 30 S. 1ff - 23-) muss die Kontrolle von G10-Maßnahmen insgesamt - d. h. sowohl die Kontrolle der Anordnung als auch die Kontrolle des Umgangs mit den personenbezogenen Daten, die aus den G10-Maßnahmen gewonnen wurden - in einer Hand liegen. Zuständig ist sowohl im Bund als auch im Land NRW die G10-Kommission. § 24 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz stellt ausdrücklich klar, dass die personenbezogenen Daten, für deren Kontrolle die G10-Kommission zuständig ist, nicht zugleich der Kontrolle des Bundesdatenschutzbeauftragten unterliegen. Gemäß § 24 Abs. 6 Bundesdatenschutzgesetz gilt dies für die Länder entsprechend. Allerdings kann der oder die Datenschutzbeauftragte in Einzelfällen von der Kommission "um Hilfe" gebeten werden (siehe Art. 2 § 3 Abs. 5 des Entwurfs).

Ich halte es nicht für richtig, die Zuständigkeiten und auch die Trennung zwischen der Legislative und Exekutive (der die Landesbeauftragte für den Datenschutz angehört) durch ein grundsätzliches Teilnahmerecht der Landesbeauftragten für den Datenschutz an den Sitzungen des Parlamentarischen Kontrollgremiums und der G10-Kommission zu verwischen. Soweit der Sachverstand, sonstige Unterstützung oder Beratung durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz notwendig sind, kann sie sowohl von der G10-Kommission als auch vom

Parlamentarischen Kontrollgremium in Einzelfällen oder in bestimmten Bereichen hinzugezogen werden. Dies halte ich für ausreichend.

Zu 8:

Die Verlängerung der Speicherfrist für personenbezogene Daten im Bereich Ausländerextremismus halte ich für notwendig. Bei Ausländern, die dem extremistischen Bereich zuzuordnen sind, ist es nicht ungewöhnlich, dass sie sich - nachdem sie einmal auffällig geworden sind - längere Zeit nicht in Deutschland aufhalten, so dass keine weiteren Erkenntnisse anfallen. Ein ähnliches Problem besteht im Bereich der Spionageabwehr. Auch hier gibt es Personen, die sich länger im Ausland aufhalten, um dann in der Absicht nach Deutschland zurückzukehren, ihre Spionagetätigkeit fortzusetzen. Der Gesetzgeber hat dieses Problem gesehen und deshalb für die Spionageabwehr gar keine Lösungsfrist vorgesehen.

Die Verlängerungsmöglichkeit im Einzelfall auf Anordnung des Abteilungsleiters reicht nicht aus, denn hier geht es um Personen, die sich über einen langen Zeitraum bewusst konspirativ verhalten, so dass es regelmäßig kaum die - für eine Anordnung im Einzelfall notwendigen - Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahrenprognose geben dürfte. Die Ereignisse des 11.09.2001 haben gezeigt, dass eine genauere und dauerhafte Beobachtung des Bereichs Ausländerextremismus generell notwendig ist.

Zu 9:

Diese Frage ist 2001 im Zusammenhang mit dem Informationsfreiheitsgesetz ausführlich diskutiert worden. Dabei hat sich gezeigt, dass weder ein allgemeines noch ein beschränktes Akteneinsichtsrecht für die Betroffenen mit der Arbeitsweise des Verfassungsschutzes zu vereinbaren ist. Entsprechend ist im Informationsfreiheitsgesetz geregelt (§ 6 a), dass der Informationszugang abzulehnen ist, wenn (u.a.) die Tätigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigt würde. Zudem stellt § 4 Abs. 2 den Vorrang bereichsspezifischer Regelungen (für den Verfassungsschutz ist dies der Auskunftsanspruch der Betroffenen gem. § 14 Verfassungsschutzgesetz) gegenüber den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes klar. An der Richtigkeit der Argumente, auf deren Grundlage die genannten Regelungen getroffen wurden, hat sich nichts geändert.

Zu 10:

Berichtspflichten - auch der Ausländerbehörden - bestehen bereits nach geltendem Recht (§ 16 Abs. 1 VSG NW). Als Reaktion auf die Anschläge vom 11.09.2001 werden nunmehr (auch) die Ausländerbehörden im Gesetzentwurf ausdrücklich genannt. Zudem soll sich die Berichtspflicht nicht nur wie bisher auf Tatsachen, sondern auch auf "bekannt gewordene Erkenntnisse und Informationen" erstrecken. Mit dieser Formulierung wird zweierlei klargestellt:

- Bereits wenn der begründete Verdacht besteht, dass bestimmte Erkenntnisse oder Informationen für den Verfassungsschutz von Bedeutung sind, ist diesem zu berichten. Die bisherige Formulierung ("Tatsachen") hat sich als zu eng erwiesen.
- Da sich der Entwurf auf "bekannt gewordene Erkenntnisse und Informationen" bezieht, soll eine Berichtspflicht nur für solche Informationen bestehen, die den Behörden ohnehin bekannt sind. Eine anlasslose Ausforschung sonst unauffälliger Ausländer findet nicht statt.

Zu 11:

Diese Vorschrift bildet das Korrelat zu der erweiterten (nicht neu eingeführten - siehe oben zu 10) Berichtspflicht der Ausländerämter. Eine Weitergabe der Daten, die die Ausländerbehörden dem Verfassungsschutz übermitteln, an ausländische Stellen, ist - soweit dies nicht (beispielsweise wegen einer entsprechenden Verpflichtung aus einem Staatsvertrag) völkerrechtlich geboten ist - unzulässig. Diese Regelung folgt einem Vorschlag, den der hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nation (UNHCR) im Rahmen der Anhörung zum Terrorismusbekämpfungsgesetz des Bundes gemacht hatte. Ein Missbrauch der weitergeleiteten Daten und eine Gefährdung der Betroffenen durch die Behörden ihres Heimatlandes ist damit - soweit rechtlich möglich - ausgeschlossen.

Zu 12:

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Regelung modifiziert den derzeit geltenden § 25 Abs. 2 und ist entsprechend der Vorschrift des § 2b Abs. 2. Kontrollgremiumsgesetzes des Bundes

formuliert. Der "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" ist vom Bundesverfassungsgericht seiner Entscheidung vom 17.07.1984 ("Flick - Untersuchungsausschuss" DVBl 1984 Seiten 827 ff.) näher ausgeführt worden. Dort stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass das Staatswohl der Regierung und dem Parlament gemeinsam anvertraut sei. Zu einer wirksamen Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion sei das Parlament nur dann in der Lage, wenn es auch an dem geheimen Wissen der Regierung teilhaben könne. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit eines Vorgangs allein rechtfertigte es deshalb nicht, dass die Regierung diesen dem Parlament (dort: Untersuchungsausschuss) vorenthalte. Auch das Parlament könne eine wirksame Geheimhaltung gewährleisten.

Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass es einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung - und damit einen auch mit Akteneinsichtsrechten für das Parlament nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Regierung - gibt (sog. Arkanbereich). Dazu gehört - wie das Bundesverfassungsgericht ausführt (a.a.O. Seite 830) - insbesondere die Willensbildung der Regierung selbst. Wichtig sei auch, dass sich die Kontrollbefugnis des Parlaments grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge beziehe.

Insgesamt lassen sich die Fälle, in denen eine Akteneinsicht wegen Eingriffs in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht möglich ist, nur schwer abstrakt beschreiben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist jedenfalls davon auszugehen, dass das Recht der Regierung, dem Parlament die Akteneinsicht zu verweigern,

- nur ausnahmsweise bestehen kann und
- dass die Regierung gehalten ist, dem Parlament für die Erörterung ihres Standpunktes zur Verfügung zu stehen.

Die im Gesetz vorgesehene konkrete Formulierung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und orientiert sich an der entsprechenden bundesrechtlichen Regelung. Es handelt sich um eine Vorschrift für Ausnahmefälle, deren praktische Bedeutung jedenfalls in Nordrhein-Westfalen bisher eng begrenzt war.

Zu 13

Nach dem Regierungsentwurf erstattet das parlamentarische Kontrollgremium dem Landtag nach Ablauf von 3 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zusammenfassend und zum Zweck der Evaluierung Bericht (Art. 1 § 5a Abs. 6 Satz 2 des Entwurfs). Gemäß Artikel 3 des Regierungsentwurfs treten insbesondere die neuen Auskunftsrechte des Verfassungsschutzes nach 5 Jahren außer Kraft (sofern nicht als Folge der Evaluierung eine Verlängerung der einschlägigen Vorschriften vom Landtag beschlossen wird). Die Evaluierung soll also in den Jahren 3 bis 5 nach Inkrafttreten des Gesetzes stattfinden.

Diese Frist entspricht den Regelungen im Terrorismusbekämpfungsgesetz des Bundes. Ich halte sie für angemessen. Erst nach einem Zeitraum von 3 Jahren werden einige Erfahrungen vorliegen, auf deren Grundlage beurteilt werden kann, ob die Neuregelungen sich bewährt haben. Der "Gleichschritt" (tatsächlich wird die Evaluierung in Nordrhein - Westfalen später als im Bund stattfinden, weil das Terrorismusbekämpfungsgesetz bereits seit Anfang des Jahres in Kraft ist) mit dem Bund ermöglicht es, bei der Evaluierung über den "nordrhein-westfälischen Tellerrand" hinauszuschauen und sich auf entsprechend breitere Erfahrungen zu stützen.

Prinzipielles Kriterium für die Evaluierung der neuen Regelungen kann meines Erachtens nur die Verhältnismäßigkeit sein:

- **Geeignetheit** (Haben die neuen Regelungen einen Beitrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus leisten können?)
- **Erforderlichkeit** (Hätten die Ergebnisse, die erzielt wurden, auch in einer Weise erzielt werden können, die weniger in die Privatsphäre der Betroffenen eingreift, die weniger aufwendig oder kostenintensiv ist?)
- **Angemessenheit** (Rechtfertigen die erzielten Ergebnisse den erfolgten Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und den Aufwand insgesamt?).

Welche "Feinkriterien" darüber hinaus angelegt werden sollen ist Sache des 14. Landtags. Ich halte es nicht für zweckmäßig, dass der 13. Landtag diesen durch eine entsprechende

gesetzliche Regelung insoweit bindet. Die im Regierungsentwurf vorgesehene Berichtspflicht, die sich auf Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnisse und Kosten der einschlägigen Maßnahmen bezieht, wird jedenfalls eine sachgerechte Evaluierung ermöglichen.



(Dr. Möller)