

S t e l l u n g n a h m e
zum Gesetzentwurf der Landesregierung
zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner
Kontrollorgane - DrS. 13 / 2625 – und
zum Gesetzentwurf der FDP – Fraktion zur
Stärkung der parl. Kontrolle des
Verfassungsschutzes, der Justiz und der Polizei -
DrS. 13 / 1715.

**Landtag
Nordrhein-Westfalen
13. Wahlperiode**
**Neudruck
Zuschrift 13/2036
alle Abg.**

Die Gesetzentwürfe ziehen in unterschiedlicher Weise Folgerungen aus den bundesgesetzlichen Entwicklungen und Vorgaben sowie aus den Erfahrungen, die bisher mit der parlamentarischen Kontrolle von Beschränkungsmaßnahmen der Nachrichtendienste sowie mit der Kontrolle der strafprozessualen Telefonüberwachungen im Bund und im Land Nordrhein-Westfalen gemacht worden sind.

I. Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich zunächst auf die gestellten Fragen. Es folgen dann Bemerkungen zu einzelnen sonstigen Problemen der Gesetzentwürfe.

1. Bündelung der Berichtspflichten und Zusammenführung der Gremien.

a. Entgegen der Fragestellung vermischt der Entwurf der FDP-Fraktion nicht die Aufgaben der Parlamentarischen Kontrollgremien mit den Aufgaben der G 10 – Kommission.

Das PKGr übernimmt gem. Art. 1 § 1 Abs. 2 GesE lediglich die Aufgaben des Gremiums nach § 2 AG G10 NRW und gem. Art. 2 GesE werden lediglich die §§ 23 bis 27 VSG über das Kontroll g r e m i u m aufgehoben, während die Bestimmungen der §§ 3 ff AG G 10 NRW über die G 10 – Kommission unberührt bleiben. Es sollen also durch den Gesetzentwurf die Aufgaben des Gremiums des Art. 10 G und die Aufgaben des Gremiums zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes zusammengeführt werden. Das ist sachgerecht und wünschenswert.

b. Die Zusammenfassung der parlamentarischen Kontrolle der Überwachungsmaßnahmen nach Art. 10, 13 Abs. 3 – 5 GG, §§ 100 a, b, c Abs.1 Nr. 2 u.3, d StPO und der Verfassungsschutzbehörde des Landes in einem besonderen Gesetz folgt der Tatsache, daß der bisher zersplitterten parlamentarischen Kontrolle eine enge Abstimmung

mung der von der Exekutive des Bundes und der Länder für erforderlich gehaltenen Maßnahmen gegenübersteht.

So wird in § 1 BVerfSchG eine enge Zusammenarbeit des Bundes mit dem Verfassungsschutz der Länder, eine enge gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung vorgeschrieben und in regelmäßigen Besprechungen verwirklicht. Das Bundesamt übermittelt gem. §§ 19 ff BVerfSchG Informationen an Polizeien, Staatsanwaltschaften und andere Behörden. Bund und Länder sind nach § 10 Abs. 7 G 10 G verpflichtet, sich gegenseitig die von ihnen getroffenen Beschränkungsmaßnahmen mitzuteilen. Nach einer Mitteilung des früheren Berliner Innensenators Werthebach in seinem Gutachten für die Bertelsmann-Stiftung v. 5. Juli 2002 gibt es im Bereich des BKA eine entsprechende Abstimmung mit den anderen Sicherheitsbehörden in der sog. Koordinierungsgruppe Internationaler Terrorismus.¹

Der Bundesgesetzgeber hat daraus und aus den bisherigen praktischen Erfahrungen bei der letzten Novellierung des Kontrollgremiumsgesetzes - PKGrG v. 17. 6. 99, zuletzt geändert am 26. 6. 01, BGBl. I, 1254 -, die Folgerung gezogen, das PKGr auch mit den Aufgaben des G 10 - Gremiums zu betrauen und das PKGr auch an der ihm bis dahin verschlossenen Beratung der Haushalte der Dienste zu beteiligen. Diese Rechte sind neben der - bis dahin nicht gesetzlich geregelt, sondern nur auf einer Vereinbarung mit der Bundesregierung beruhenden - Möglichkeit, Akten einzusehen und Mitarbeiter unmittelbar zu laden und zu befragen, für eine wirksame parlamentarische Kontrolle unverzichtbar.

Es ist daher besonders zu begrüßen, daß das PKGr nach Art. 1 § 2 Abs. 2 des FDP-Entwurfes ausdrücklich an den Haushaltsberatungen beteiligt wird und über den Vollzug des Wirtschaftsplanes unterrichtet werden muß. Erst dadurch bekommt das Gremium die Möglichkeit, aus der Etatisierung bestimmter Vorhaben Absichten und Entwicklungen der Dienste erkennen zu können.

Der Bundesgesetzgeber ist in § 2 e PKGrG noch einen Schritt weitergegangen und hat die Teilnahme von Vertretern des PKGr an den Sitzungen des Vertrauensmännergremiums des Haushaltsausschusses bzw. der Vertrauensmänner an den Haushaltsberatungen des PKGr ermöglicht. Eine solche Regelung wäre auch in NRW sinnvoll und wünschenswert.

Der Gesetzentwurf der FDP sieht darüber hinaus einen Anspruch des Gremiums auf Unterrichtung über Maßnahmen der Telefonkontrolle nach § 100a StPO vor, das heißt also durch den Justizminister über Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung. Es geht dabei nicht - wie bei der Kontrollkommission - um Mitentscheidungen, sondern um einen Anspruch auf Unterrichtung über die in der Begründung des Gesetzentwurfes aufgezählten Kenndaten.

Meines Wissens hat bisher nur der Landtag Baden-Württembergs nach dem Bericht eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses durch Beschluß v. 1. 12. 1994 (vgl. DrS. 12 / 4888 lfd.Nr. IV) eine Verpflichtung der Landesregierung eingeführt, dem Landtag einen jährlichen Bericht über Dauer, Anzahl, Anlaß und Effizienz von Telefonkontrollen vorzulegen. Im Bundestag gibt es regelmäßig parlamentarische Anfragen von Abgeordneten, die die Bundesregierung zu entsprechenden Auskünften

¹ Korrektur laut Fax vom 15.09.02, vgl. Anlage

nach Rückfragen bei den Landesjustizministerien veranlassen. Die dabei bekanntgewordenen Zahlen lassen eine außerordentliche Zunahme der Telefonüberwachungen in den letzten 10 Jahren erkennen, ohne daß es dafür eine irgend erkennbare Ergebniskontrolle gibt.

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion greift also ein Problem auf, das bisher nicht überzeugend behandelt worden ist. Darum ist der Grundgedanke des Entwurfes zu begrüßen, das Parlamentarische Kontrollgremium aus der Verankerung im VSG zu lösen, ihm eine eigene gesetzliche Rechtsgrundlage zu geben und es damit auch für andere notwendige Kontrollaufgaben zu befähigen, die nicht zwingend mit der Tätigkeit des Verfassungsschutzes verbunden sind.

Ein Problem könnte sich bei dieser Regelung allenfalls daraus ergeben, daß die Mitteilungen über die TÛ - Maßnahmen im Bereich der Strafverfolgung nicht in derselben Weise geheimhaltungsbedürftig sind, wie z.B. der Quellenschutz bei Maßnahmen des Verfassungsschutzes. Darum ist es wichtig, daß die Rechte der Ausschüsse des Landtags von der gesetzlichen Regelung der Befugnisse des PKGr unberührt bleiben und daß es dem PKGr ganz unbenommen bleibt, dem Plenum des Landtags getrennte Berichte über die strafprozessualen TÛ - Maßnahmen einerseits und die Beschränkungsmaßnahmen des Verfassungsschutzes andererseits vorzulegen.

2. Zusammensetzung der G 10 Kommission

Die Zusammensetzung der G 10 Kommission wird in Art. 2 § 3 GesE der Landesregierung geregelt. Die redaktionell überarbeitungsbedürftigen Bestimmungen enthalten keine ausdrückliche Inkompatibilität.

Das Gremium könnte also auch Abgeordnete zu Mitgliedern der Kommission bestellen. Wünschenswert wäre das jedoch nicht. Die Befugnisse der Kommission beziehen sich im wesentlichen auf Einzelfallentscheidungen. Sie verlangen von den Mitgliedern ein richterliches Selbstverständnis und eine entsprechende innere Unabhängigkeit. Die Mitglieder der Kommission könnten leicht in tatsächliche oder vermutete Interessenkollisionen geraten, wenn sie gleichzeitig parlamentarisch tätig sind. Die Kommission sollte unbedingt auch nur den Anschein politisch motivierter Entscheidungen vermeiden.

Im übrigen können zwar die Mitglieder des PKGr von ihren Fraktionen abberufen werden und verlieren mit dem Ausscheiden aus dem Landtag auch ihren Sitz im Gremium, während die Mitglieder der Kommission gem. Art. 2 § 3 Abs.1 S.1 GesE der Landesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode bestellt werden, also nicht absetzbar sind. Diese Ungleichbehandlung wäre schwer erklärbar, wenn es sich in beiden Fällen um Abgeordnete handeln würde.

Es ist daher denkbar, die Inkompatibilität mit einem Mandat in einer politischen Vertretung zu beschließen.

3. Zur Anhörung der Landesregierung zu den Vorschlägen der G 10 – Kommission.

Die Landesregierung ist nach Art. 2 § 3 AG G 10 NRW ihres GesE vor der Wahl der Mitglieder der Kommission und vor der Zustimmung des PKGr zur Geschäftsordnung der Kommission zu hören. Das entspricht dem bundesgesetzlichen Vorbild.

Eine Anhörung der Landesregierung vor der Wahl der Mitglieder der Kommission durch das Gremium halte ich für sachgerecht.

Die Kommission hat wichtige Entscheidungs- und Informationsmöglichkeiten und ihre Mitglieder bleiben, einmal gewählt, bis zum Ende der Legislaturperiode im Amt. Die Landesregierung kann daher durchaus ein legitimes Interesse daran haben, zu den einzelnen Kandidaten vor deren Wahl Stellung nehmen zu können. Das Gremium bleibt gleichwohl in seiner Entscheidung frei.

Weniger überzeugend ist der Vorschlag der Landesregierung, vor der Zustimmung des Gremiums zur Verabschiedung der Geschäftsordnung gehört zu werden, zumal Teile der Geschäftsordnung im Gesetz selbst festgelegt werden, also etwa die zur Beschlußfassung erforderliche Stimmenmehrheit. Es ist nicht zu erkennen, warum Kommission und Gremium die Geschäftsordnung nicht auch ohne die Regierung beschließen können.

Hinsichtlich des Gremiums gibt es den Anhörungsvorbehalt nach § 25 Abs. 4 VSG, wenn das Gremium mit einer 2/3 Mehrheit seiner Mitglieder – also nicht nur der anwesenden Mitglieder – einen Sachverständigen mit bestimmten Untersuchungen beauftragen will. Man sollte meinen, daß die Landesregierung bei einem Quorum von 2/3 der Mitglieder auf einen solchen Vorbehalt verzichten könnte.

Dieser Punkt ist eigentlich für beide Seiten nicht von entscheidender Bedeutung. In der politischen Wirklichkeit wird die Landesregierung in der Lage sein, etwa vorhandene Bedenken gegen einen bestimmten Sachverständigen auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Regelung rechtzeitig vorzubringen. Das Gremium seinerseits wird bei seiner Entscheidung berücksichtigen, daß die Arbeit des Sachverständigen gerade bei gegenläufigen Interessen durch eine größere persönliche Akzeptanz wesentlich erleichtert wird. Auf jeden Fall muß es dabei bleiben, daß das Gremium in seiner Entscheidung frei bleibt.

4. Zum Umfang der Kontrollrechte von Kommission und Gremium angesichts der erweiterten Befugnisse des Verfassungsschutzes.

- a. Der Gesetzentwurf der Landesregierung zeichnet die Befugnisse nach, die die Dienste, insbes. der Verfassungsschutz bundesrechtlich durch das sog. Terrorismusbekämpfungsg v. 9. 1. 2002 (BGBl. I S. 361 ff) erhalten haben, also gem. §§ 5a, 7 Abs. 4 VSG Abfragemöglichkeiten über Bankverbindungen, Finanzdienstleistungen, über Post- und Telekommunikationsdienstleistungen und -verbindungen, über Trans-

portleistungen von Fluglinien und den sog. IMSI – Catcher. Die bisherigen Möglichkeiten des Verfassungsschutzes in NRW von Ton- und Bildaufnahmen in Wohnungen werden in § 7 Abs. 2 VSG erheblich erweitert.

Gegen diese Regelungen sind dieselben Einwendungen zu erheben, wie sie in der Anhörung des Bundestages v. 30. 11. 2001 erhoben worden sind.

Dazu gehört, daß sich die neuen Eingriffsbefugnisse nicht etwa nur gegen Personen richten, die selbst verdächtig oder wenigstens in einer erkennbaren oder vermuteten Weise an den zu bekämpfenden Bestrebungen oder Gefahren beteiligt sind, sondern gegen jedermann gerichtet werden können. Dabei wird die unklare Eingriffsvoraussetzung " im Einzelfall" ohne Bedeutung bleiben. Diese Klausel ist erst später in der der Anhörung folgenden parlamentarischen Beratung in den Gesetzentwurf der Bundesregierung aufgenommen worden. In der Begründung wird sie nicht weiter erläutert.

Ebenso ist zu betonen, daß die Funktionsweise des sog. IMSI – Catchers jedes Mobiltelefon erfaßt, das in Betrieb oder stand-by geschaltet ist und sich in der jeweiligen Funkzelle befindet. Es wird also eine unbestimmte Vielzahl von Personen betroffen, um die Kennzahlen eines einzelnen in der Zelle befindlichen Mobiltelefons zu erlangen.

Zum sog. Großen Lauschangriff sind mehrere Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht anhängig, über die noch nicht entschieden worden ist.

Ich halte auch die Regelung des § 7 Abs. 2 GesE Landesregierung für verfassungswidrig, und zwar wegen der vagen Eingriffsvoraussetzungen, wegen der Möglichkeit, selbst das Gespräch engster Familienangehöriger untereinander zu belauschen, ferner wegen der Möglichkeit, den Lauschangriff ohne weiteres auch gegen eine Person zu richten, die weder Verursacher, noch Störer oder Täter, noch Teilnehmer, noch auch nur einer Straftat verdächtig ist, ferner wegen der geringen richterlichen Kontrolle und schließlich wegen der offenbar vorbehaltenen Möglichkeit, die Benachrichtigung der betroffenen Personen auf unbegrenzte Dauer zu verschieben.

Ich erspare mir dazu jedoch im gegenwärtigen Zeitpunkt weitere Ausführungen, weil ich davon ausgehe, daß darüber nach der zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin neu zu verhandeln sein wird.

b. Die neuen Erhebungsmöglichkeiten des Verfassungsschutzes nach §§ 5a, 7 Abs. 4 VSG sind den Regeln des G 10 Ges. unterworfen, also der Kontrolle durch Kommission und Gremium. Dabei hat die Kommission durch die Verweisung auf § 3 Abs. 5 AG G10 NRW alle erforderlichen Kontroll- und Einsichtsmöglichkeiten. Unbefriedigend bleibt allerdings die auf "Stellungnahmen zu Fragen des Datenschutzes" beschränkte Möglichkeit, die Landesbeauftragte für Datenschutz an Ermittlungen der Kommission zu beteiligen.

Diese dem Bundesrecht entnommene Formel beruht auf einem mühsamen Kompromiss innerhalb der früheren Regierungskoalition, die über die Beteiligung des Bundesdatenschutzbeauftragten keine andere Einigung erzielen konnte. Der damalige Kompromiss entspricht aber angesichts der sprunghaften Weiterentwicklung der Datenverarbeitung in der Verwaltung heute nicht mehr den tatsächlichen Bedürfnissen.

Zwar sind der Kommission nach § 3 Abs. 3 AG G10 NRW Mitarbeiter mit technischem Sachverstand zur Verfügung zu stellen. Die Bestimmung läßt – ebenso wie die entsprechende Bestimmung in § 15 Abs. 3 G10-G des Bundes - aber offen, wer diesen Anspruch zu erfüllen hat, wer also über die Notwendigkeit entscheidet und die erforderliche Personalauswahl trifft. Es fehlt insbesondere an einer Bestimmung entspr. § 22 Abs. 5 Satz 4 BDSG bzw. § 21 Abs. 5 DSG NRW über die Personalhoheit der Kontrollkommission. Sie ist gerade bei ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Landesregierung darauf angewiesen, daß ihre Mitarbeiter nur mit ihrem Einverständnis bestellt werden können.

Die Kommission sollte zumindest ebenso wie das Parlamentarische Kontrollgremium nach § 25 Abs. 4 GesE der Landesregierung die Möglichkeit haben, aus eigener Entscheidung einen Sachverständigen insbesondere für Fragen der Datenverarbeitung hinzuzuziehen. Dabei würde man sich viele Schwierigkeiten ersparen, wenn man der Kommission von vornherein die Möglichkeit einräumen würde, die Datenschutzbeauftragte jederzeit zu ihren Beratungen hinzuzuziehen, zumal diese nach § 21 Abs. 1 DSG NRW auf Vorschlag der Landesregierung vom Landtag gewählt worden ist, sich also auf das Vertrauen beider Seiten berufen kann.

c. Die Kontrollmöglichkeiten des Gremiums sind zwar in enger Anlehnung an die Regelungen des Bundesrechts formuliert worden.

Insbesondere die Beteiligung an den Haushaltsberatungen und an der Kontrolle des Haushaltsvollzuges sollte aber ausführlicher und klarer festgelegt werden, wie das im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion geschehen ist.

d. Ebenso wie die Kontrollkommission ist das Gremium für eine sachgerechte Arbeit auf eine ausreichende Ausstattung mit Mitarbeitern angewiesen. Die Arbeit des PKGr des Bundes hat bisher wesentlich darunter gelitten, daß das Sekretariat des Gremiums nur mit zwei Beamten besetzt war, sodaß eine detaillierte Vorbereitung der Sitzungen, etwa eine Staffellung der einzelnen Tagesordnungspunkte nach ihrer Wichtigkeit, oder eine Beschränkung einzelner Punkte auf schriftliche Unterrichtung, nicht möglich war. Das ist gerade bei einem beschränkten Zeitrahmen der Parlamentarier, die in ihren Fraktionen noch andere Aufgaben haben, äußerst nachteilig. Darum hängt eine wirksame parlamentarische Kontrolle wesentlich davon ab, wie das Sekretariat besetzt ist und wie es die Sitzungen vorbereiten kann. Mit der fallweisen Zuziehung eines Sachverständigen ist es daher nicht getan. Es wäre also zu erwägen, hinsichtlich der personellen Ausstattung des Gremiums eine entsprechende Klausel, wie sie für die Kommission erforderlich ist, in den Gesetzestext aufzunehmen.

e. Im übrigen sollte, wie im Entwurf der FDP-Fraktion vorgesehen, grundsätzlich die Beteiligung der Datenschutzbeauftragten vorgesehen werden. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Datenverarbeitung und der Übermittlung von Daten ist ihr Sachverstand unverzichtbar. Das Gremium wäre sonst überflüssigerweise darauf angewiesen, ihre Beteiligung als Sachverständige mit entsprechender Mehrheit zu beschließen, vgl. dazu die weiteren Bemerkungen zu Frage 7.

f. Nach § 5 a Abs. 6 VSG wird das Gremium von der Landesregierung über Anlaß, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der getroffenen Maßnahmen unterrichtet, wobei diese Aufzählung nicht identisch ist mit den Mitteilungen, die das Gremium dem Landtag zu machen hat. Ein Grund für diese Unterschiedlichkeit ist nicht ersichtlich. Es sollte daher im Gesetz exakt aufgezählt werden, über welche Positionen dem Landtag zu berichten ist. Dazu sollte z.B. auch die Zahl der tatsächlich von der Maßnahme erfaßten Personen, ihre Benachrichtigung, die Berührung besonderer rechtlicher oder beruflicher Vertrauensverhältnisse, die Weiterübermittlung der Daten an Dritte und Angaben über die gerichtliche Anfechtung getroffener Maßnahmen gehören.

g. Es ist nicht eindeutig erkennbar, was die Formulierung in § 5 a Abs. 6 VSG E zu bedeuten hat, daß das Gremium bei seinem jährlichen Bericht über Maßnahmen nach § 5 a Abs. 1 bis 4 und nach § 7 Abs. 4 GesE "die Grundsätze des § 26 Abs. 2 zu beachten", also die Geheimhaltung zu wahren hat, eine dem Bundesrecht entnommene Klausel. Genügt es danach, wenn die berichteten Maßnahmen nicht individualisierbar sind ?

Dieser Bericht ist für die Arbeit des Gremiums von erheblicher politischer Bedeutung. Zwar ist die Geheimhaltungsverpflichtung bei der Kontrolle des Verfassungsschutzes notwendig. Sie kann aber die Mitglieder des Gremiums in empfindliche Kollisionen bringen. Gerade bei politisch spektakulären Vorgängen geraten sie leicht in den Verdacht, ihren Kontrollaufgaben nicht gerecht geworden zu sein oder sich aus politischen Gründen an Verharmlosungen zu beteiligen. Sofern die Mitglieder des Gremiums nicht unerlaubte Indiskretionen begehen wollen, hängt ihre Glaubwürdigkeit sowohl von ihrem persönlichen Ansehen, wie von dem Bericht ab, den sie dem Landtag erstatten können. Die Aussagekraft des Berichtes sollte daher nicht mehr erschwert werden, als es zum Quellenschutz oder im Interesse der Sicherheit des Landes unbedingt erforderlich ist.

Im übrigen ist nicht zu erkennen, warum der Bericht des Gremiums an den Landtag auf die – neuen – Maßnahmen nach §§ 5 a, 7 GesE beschränkt sein und sich nicht auf die gesamte Tätigkeit des Gremiums während des Berichtszeitraums beziehen soll, wie es das Bundesrecht für das PKGr vorsieht. Im Bundestag war es hilfreich, daß ein solcher Gesamtbericht erstattet und im Plenum behandelt werden konnte.

h. Die wichtigste Kontrollinstanz ist die Unterrichtung der von einer Maßnahme betroffenen Person und ihre Möglichkeit, eine gegen sie getroffene Maßnahme gerichtlich kontrollieren zu lassen. Die mit einem nachträglichen gerichtlichen Verfahren verbundene Öffentlichkeit ist eine wesentliche Kontrolle nachrichtendienstlicher Befugnisse, zumal das Bewußtsein für die Angemessenheit einer getroffenen Maßnahme mit dem zeitlichen Abstand zum jeweiligen Vorgang wächst.

Nicht zufriedenstellend ist es daher zunächst, daß Art. 2 § 3 GesE der Landesregierung - im Gegensatz zu dem überwiegend wortgleichen § 15 G 10 Ges. des Bundes v. 26. 6. 01 - keine Verpflichtung zur fortlaufende Information der Kommission über die Benachrichtigung einer betroffenen Person enthält. Die Bundesregierung unterrichtet

die Kommission gem. § 15 Abs. 7 G 10 Ges monatlich über die Nichtbenachrichtigung der von Überwachungsmaßnahmen betroffenen Personen und über die Gründe, die einer Benachrichtigung entgegenstehen. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung wird die Kommission zwar an den Entscheidungen über die Benachrichtigung nach §§ 3 Abs. 5, 5 AG G 10 GesE NRW beteiligt. Aber im Gegensatz zum Bundesrecht fehlt bedauerlicherweise die Verpflichtung der Exekutive zu einer regelmäßigen periodischen Berichterstattung und damit die Möglichkeit der Kommission, für eine möglichst zeitnahe Benachrichtigung der betroffenen Personen zu sorgen.

Für Auskünfte an die betroffene Person über Maßnahmen nach § 5 a Abs. 1 bis 4 VSG E – also über die neuen Eingriffsmöglichkeiten - gilt nach § 5 a Abs. 5 letzter Satz VSG E der § 5 AG G 10 NRW entsprechend. Das heißt, daß eine Benachrichtigung dann nicht zu erfolgen braucht, so lange eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann. Außerdem braucht keine Benachrichtigung zu erfolgen, wenn die Kommission einstimmig beschließt, daß diese Voraussetzung auch nach 5 Jahren nicht eingetreten ist und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft nicht eintreten wird.

Demgegenüber gilt für die Benachrichtigung über Maßnahmen nach § 7 VSG der § 7 Abs. 3 VSG E – also über das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes mit technischen Mitteln - , daß sie der betroffenen Person mitzuteilen sind, sobald eine Gefährdung des Eingriffszwecks ausgeschlossen ist, ohne daß es dabei auf eine 5 Jahresfrist oder andere Entscheidungen ankäme.

Das entspricht zwar dem zum Vorbild genommenen Bundesrecht, ist aber mit Art. 19 Abs. 4 letzter Satz GG nicht vereinbar. Denn Art. 19 Abs. 4 letzter Satz GG schließt den ordentlichen Rechtsweg nur hinsichtlich des Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG aus, also nur bei Eingriffen in das Post – und Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 GG und nur dann, wenn die Beschränkung zum Schutz der freiheitlich – demokratischen Grundordnung oder des Bestands oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes angeordnet wurde.

Da die betroffene Person den Rechtsweg nur dann beschreiten kann, wenn sie von der gegen sie gerichtete und zunächst geheim zu haltende Maßnahme etwas erfährt, greift die Nichtbenachrichtigung einer Person in allen nicht von Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG gedeckten Fällen der Telefon- und Postkontrolle in den Kern geschützter Grundrechte ein, also in das Grundrecht des Art. 19 GG und ggfls. in das zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht gehörende informationelle Selbstbestimmungsrecht .

Daraus folgt, daß eine 5 – Jahres - Frist nur dann zulässig ist, wenn es sich um eine Beschränkung nach Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG handelt und daß für die Nichtbenachrichtigung über einen Lauschangriff eine Höchstfrist, mindestens aber eine richterliche Kontrolle vorzusehen ist.

Positiv ist lediglich zu bewerten, daß im Landesrecht eine Bestimmung entsprechend dem § 13 G 10 Ges. v. 26. 6. 01 fehlt, der die Zulässigkeit des Rechtswegs an eine offizielle Benachrichtigung bindet, also die gerichtliche Anfechtung einer getroffenen Maßnahme auch dann ausschließt, wenn die betroffene Person nicht durch eine Benachrichtigung des Verfassungsschutzes, sondern auf anderem Wege davon erfährt.

5. Zur Zustimmung der Landesregierung zur Geschäftsordnung der G 10 Kommission.

Dazu wird auf die Bemerkungen zu Zif. 3 verwiesen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht nicht ihre Zustimmung, sondern ihre Anhörung vor. Auch die Anhörung ist zwar nicht erforderlich, aber auch nicht schädlich.

6. Sind die Auskunftsrechte für eine wirksame parlamentarische Kontrolle ausreichend ?

a. Nach § 10 Abs. 7 des G 10 Gesetzes unterrichtet der Bundesverfassungsschutz das Landesamt auch über die Beschränkungsmaßnahmen, die im Bereich des jeweiligen Landes vom Bundesamt getroffen wurden.

Diese bundesrechtliche Verpflichtung sollte sich auch auf die sonstigen Maßnahmen des Bundesamtes für Verfassungsschutz nach dem Antiterrorgesetz beziehen und es sollte landesrechtlich klargestellt werden, daß sich die Mitteilungspflichten und Auskunftsrechte der Landesregierung gegenüber dem Gremium auch auf diese Tatbestände beziehen, also auf die gesamte Tätigkeit der Bundesorgane im Bereich des Landes. Die in § 25 Abs. 3 Satz 1 GesE vorgesehene Beschränkung der Unterrichtungspflicht auf "Informationen und Gegenstände, die der Verfügungsberechtigung der Verfassungsschutzbehörde" unterliegen, sollte entweder entfallen oder wenigstens erst einmal so formuliert werden, daß man erkennt, was damit gemeint ist. Die schlichte Wiederholung des Textes in der Begründung des Gesetzentwurfes erklärt nichts.

b. Im Gesetzentwurf der Landesregierung sind – im Gegensatz zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion - die Überwachungsmaßnahmen nach §§ 100 a ff StPO unberücksichtigt geblieben. Das ist unzureichend und beeinträchtigt jede Kontrolle in einem Bereich, in dem die bei weitem zahlreichsten Überwachungsmaßnahmen getroffen werden.

Die dabei bestehende richterliche Kontrolle ist nach Art und Umfang unzureichend und wirkungslos. Seit langem liegen dazu ausformulierte Vorschläge für eine bessere gesetzliche Regelung vor, die aber nicht verwirklicht worden sind. Daher ist eine parlamentarische Kontrolle in diesem Bereich dringend erforderlich.

7. Beteiligung der Datenschutzbeauftragten des Landes an den Sitzungen der Kommission und des Gremiums.

Eine solche Beteiligung ist vorbehaltlos zu begrüßen.

Die Datenverarbeitung hat auch im Bereich der Dienste eine immer größere Bedeutung. Man kann aber nicht davon ausgehen, daß die Mitglieder des Gremiums oder der Kommission entsprechende spezielle Fachkenntnisse in Fragen der Datenverarbeitung haben. Irgendwelche Bedenken gegen die Beteiligung der Datenschutzbeauftragten können schon deswegen nicht bestehen, weil die Landesbeauftragten sowohl das Vertrauen der Landesregierung wie des Parlamentes besitzt, nach den gesetzlichen Be-

stimmungen zur Verschwiegenheit verpflichtet ist und im Bereich der Datenverarbeitung der Verwaltungen wesentliche Sachkenntnisse und Informationen besitzt. Ihre Beteiligung an den Beratungen ist also sachgerecht und hilfreich. Es sollte allerdings klargestellt werden, daß sie in den Sitzungen der Gremien zwar ein Rede-, aber kein Stimmrecht hat. Sie nimmt also an den Sitzungen der Kommission und des Gremiums teil, ohne deren Mitglied zu sein.

Bedenken, daß die Datenschutzbeauftragte dadurch in einen strukturellen Gegensatz zum Verfassungsschutz käme, der ihre sonstige Arbeit erschweren könne, teile ich nicht.

Das ist nicht nur eine Frage der Dienstaufsicht des Innenministers über den als Abteilung zu seinem Hause gehörenden Verfassungsschutz. Vielmehr haben beide Seiten, nämlich sowohl der Verfassungsschutz wie das Parlament, ein eigenes Interesse daran, daß es nicht zu der befürchteten Frontstellung kommt. Wenn das PKGr Erfolg haben will, dann muß sich zwischen ihm und der Landesregierung ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis bilden. Das Gremium wird sonst ständige Schwierigkeiten beim Zugang zu Informationen haben und die Landesregierung kann ihrerseits nicht erwarten, daß sich der Landtag im Vertrauen auf die Arbeit des Gremiums bei öffentlichen Anfragen oder Untersuchungsausschüssen im Hinblick auf berechnete Belange des Verfassungsschutzes eine gewisse Zurückhaltung auferlegt.

8. Soll die Speicherung personenbezogener Daten über die jetzige Regelung hinaus verlängert werden ?

Nein.

Die neuen Zuständigkeiten und Erhebungsmöglichkeiten der Dienste des Bundes und der Länder werden zu einem erheblich höheren Datenaufkommen führen. Diese Folge wird durch eine gem. § 10 Abs. 3 S. 2 VSG regelmäßig von 10 auf 15 Jahre verlängerte Speicherdauer von Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VSG weiter drastisch verstärkt werden.

Neben der Folge für den Einzelnen muß sich das entscheidend auf die Kapazität der Datenpflege auswirken. Ein Datenbestand muß nicht nur aus gegebenem Anlaß, sondern gem. § 10 Abs. 3 Satz 1 VSG spätestens alle 5 Jahre gepflegt werden, um sicherzustellen, daß der Inhalt noch mit dem aktuellen Wissensstand übereinstimmt. Jeder Datenbestand verschmutzt mit der ablaufenden Zeit. Das spielt eine besondere Rolle bei allen Dateien mit der Möglichkeit von on-line-Zugriffen, weil in diesen Fällen kein Sachbearbeiter mehr eine Akte zieht und prüft, ob sich irgendetwas seit der letzten Bearbeitung geändert hat. Ich halte also eine automatische Verlängerung der Maximalspeicherung für verfehlt und kontraproduktiv, wenn nicht gleichzeitig personell und organisatorisch dafür gesorgt wird, daß der jeweilige Datenbestand auch ohne äußeren Anlaß in relativ kurzen Abständen, also mindestens alle 5 Jahre daraufhin überprüft wird, ob er inhaltlich zutreffend und seine Aufbewahrung weiterhin notwendig ist.

Im übrigen kann schon heute in jedem Einzelfall eine längere Speicherdauer angeordnet werden, so daß ein wirklicher Bedarf für eine Rechtsänderung nicht besteht.

Das ist auch unter dem Gesichtspunkt der "Schläfer" nicht anders. Es ist schwer erklärbar, wieso ein Schläfer überhaupt in eine Datei des Verfassungsschutzes kommen sollte. Er zeichnet sich ja dadurch aus, daß er auf keine Weise individuell auffällig geworden ist, sondern sich gesetzestreu und so verhält, daß er auch nicht in den bloßen Verdacht einer gesetzwidrigen Betätigung kommen kann.

Auch die späteren Attentäter des 11. September, die in Hamburg gewohnt haben, waren unter den Gesichtspunkten der Polizei oder des Verfassungsschutzes völlig unauffällig. Sie waren natürlich im Ausländerzentralregister, im Einwohnermeldeamt und in der Datenverarbeitung ihrer Universität erfaßt, aber doch nicht in einer der hier in Rede stehenden Dateien.

Diese "Schläfer" waren Studenten, die gute Arbeiten ablieferten, von ihren Angehörigen finanziert wurden, gelegentlich Hilfsarbeiten übernahmen und auch sonst "integriert" waren. Wenn man Personen dieser Art in Dateien der Dienste erfassen und belassen wollte, dann müßte man das gesamte Ausländerzentralregister dem Verfassungsschutzamt angliedern. Der hat ohnehin den on – line - Zugriff auf alle diese Daten, deren Bestand wesentlich erweitert worden ist, und soll von den Ausländerämtern automatisch alle denkbaren Informationen erhalten. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird auch nicht andeutungsweise dargelegt, nach welchen Kriterien die Vermutung begründet werden sollte, es könne sich um einen "Schläfer" handeln.

Im Ergebnis bin ich also der Überzeugung, daß sich die regelmäßige Verlängerung der Speicherdauer nicht nur sachlich unbegründet ist, sondern sich auch nachteilig auf die Arbeit der Dienste auswirken würde.

9. Könnte ein uneingeschränktes, z.B. auszugsweises Akteneinsichtsrecht in Akten des Verfassungsschutzes eingeführt werden ?

Ein auszugsweises Akteneinsichtsrecht ist eben ein eingeschränktes Recht. Eine Erweiterung des Einsichtsrechtes könnte nur in Abstimmung mit dem Bund und den andern Bundesländern erfolgen. Der Verfassungsschutz ist auf Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus angewiesen. Dabei spielt der Quellenschutz eine ausschlaggebende Rolle. Sobald die Befürchtung entsteht, er werde in einem Land nicht mehr gewahrt, wird eine Zusammenarbeit drastisch eingeschränkt und in Frage gestellt werden.

Soweit nach § 14 VSG Auskünfte erteilt werden, läßt das geltende Recht auch eine Gewährung der Akteneinsicht zu, ohne darauf einen Rechtsanspruch zu geben. Davon sollte in geeigneten Fällen auch Gebrauch gemacht werden, wenn das von dem Anfrager gewünscht wird. Eine solche Formel könnte durchaus in das VSG aufgenommen werden

10. Auskunftspflichten von Behörden und das Informationelle Selbstbestimmungsrecht.

Die Mitteilungspflichten von Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden und vor allem der Ausländerämter werden durch § 16 Abs. 1 S. 2 GesE wesentlich vergrößert. Sie sollen in Zukunft nicht nur Tatsachen berichten, sondern alle "ihnen bekannt gewordenen Erkenntnisse und Informationen einschließlich personenbezogener Daten", wenn "tatsächliche Anhaltspunkte" dafür vorliegen, daß das erforderlich ist. Das heißt schlicht, daß sie auch alle Hinweise, Mitteilungen, Behauptungen, Vermutungen und Gerüchte, die sie für möglicherweise relevant halten, dem Verfassungsschutz mitteilen müssen. Selbst unter Berücksichtigung des gegenwärtigen Bedrohungsszenarios halte ich eine solche uferlose Ausdehnung von Berichtspflichten für unsinnig – und im übrigen für die Arbeit der Ausländerämter außerordentlich belastend. Jeder Ausländer wird davon ausgehen müssen, daß jede unbedachte Bemerkung und Meinungsäußerung automatisch beim Verfassungsschutz landet, dort verdatet und möglicherweise auch an das Heimatland des Ausländers übermittelt wird.

Ich halte diese Regelung für falsch und wegen des nicht mehr abgrenzbaren Umfangs der Mitteilungsverpflichtungen mit dem informationellen Selbstbestimmungsrecht nicht vereinbar. Es sollte insoweit bei der jetzigen Gesetzeslage bleiben.

11. Übermittlung an ausländische Stellen, wenn das "völkerrechtlich geboten" ist.

Diese Formulierung in § 17 Abs. 3 S. 4 GesE entstammt dem § 18 Abs. 1 a der Neufassung des VerfSchG des Bundes. Über die Bedeutung dieser Vorschrift ist auch in der bereits erwähnten Anhörung des Bundestages keine wirkliche Klarheit geschaffen worden. Insbesondere ist immer wieder darauf hingewiesen worden, daß bundesrechtlich auch die Übermittlung von Daten aus dem Bereich des Asylrechts an ausländische Behörden nicht eindeutig ausgeschlossen wird.

In § 17 Abs. 3 GesE ist zunächst zu prüfen, ob der neu einzufügende Satz 4 eine Sonderregelung hinsichtlich aller von einer Ausländerbehörde stammenden Daten in der Weise darstellen soll, daß die Abwägungen hinsichtlich aller anderen Daten hier keine Rolle mehr spielen. Das würde bedeuten, daß eine Übermittlung auch bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen des Betroffenen erfolgen müßte, wenn das "völkerrechtlich geboten" ist. Die Begründung scheint eine solche Auslegung zu ermöglichen.

Klarer und eindeutiger wäre etwa folgende Formulierung:

"Die Übermittlung der von einer Ausländerbehörde empfangenen Daten setzt außerdem voraus, daß dazu eine ausdrückliche völkerrechtliche Verpflichtung des Landes besteht."

Es sollte im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unbedingt geklärt werden, wann nach Auffassung der Landesregierung eine Übermittlung völkerrechtlich geboten ist und ob dieses Kriterium zusätzlich zu den übrigen Ablehnungsgründen gelten oder diese ausschließen soll.

12. Der "Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung" in § 25 Abs. 3 GesE.

Die Formulierung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung geht auf die Entscheidung des BVerfG E 67, 100 ff (139) zurück. Dazu gehöre "z.B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht." Das Parlament habe also nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen einzugreifen. Eine abschließende Entscheidung über die Grenzen dieses Bereiches hat das BVerfG ausdrücklich offen gelassen.

Gegenüber Untersuchungsausschüssen des Bundestages hat das allerdings dazu geführt, daß die Bundesregierung bestimmte Unterlagen nicht vorlegen zu müssen glaubte, ohne dem Bundestag mitzuteilen, daß sie von dem Vorbehalt des exekutiven Kernbereichs Gebrauch machte.

Eine klare Abgrenzung des Kernbereichs ist nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht möglich. Auf jeden Fall kann er sich nur auf noch nicht abgeschlossene Vorgänge der Willensbildung auf Kabinetts-ebene beziehen. Das wird bei dem hier in Frage kommenden Nachprüfungen keine Rolle spielen und könnte gestrichen werden. Es sollte sonst zumindest klargestellt werden, daß die Landesregierung sich bei der Inanspruchnahme des Vorbehalts nicht einfach verschweigen kann, sondern das Gremium ausdrücklich darauf hinweisen muß, daß sie bestimmte Informationen unter Berufung auf den Kernbereich nicht mitteilen will.

13. Evaluierung des Gesetzes.

Die 5 – Jahresfrist entspricht der bundesrechtlichen Regelung in § 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsg v. 9. Jan. 2002. Danach treten die besonderen bundesrechtlichen Kompetenzen der Nachrichtendienste nach 5 Jahren, also am 9. Jan. 2007 außer Kraft, wenn sie nicht auf Grund einer Evaluierung vom Gesetzgeber verlängert werden. Wenn auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber eine 5 – Jahresfrist wählt, so würde der Verfassungsschutz des Landes diejenigen Kompetenzen, die im Bund unter Umständen schon mangels Bewährung abgeschafft worden sind, noch nahezu ein Jahr lang haben und anwenden können. Ich empfehle daher, anstelle einer Jahresfrist ein Datum zu wählen, daß eine engere Anpassung an die bundesrechtlichen Entwicklungen ermöglicht, also z. B. den 1. Febr. oder den 1. März 2007.

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber wird bei seinen Entscheidungen nicht nur die Erfahrungen berücksichtigen, die speziell in Nordrhein-Westfalen gemacht worden sind, sondern daß auch die bundesweiten Erfahrungen und Ergebnisse in die Evaluierung einbeziehen. Daher sollte die Landesregierung in Art. 1 § 5 a Abs. 6 GesE verpflichtet werden, bei ihrem Evaluierungsbericht auch über die Erfahrungen zu berichten, die im Bund und in anderen Bundesländern mit den entsprechenden gesetzlichen Regelungen gemacht worden sind. Dabei sollte besonderer Wert auf die meßbaren und

nachprüfbareren Ergebnisse, auf die Zahl der tatsächlich von den Beschränkungsmaßnahmen betroffenen Personen und auf deren Benachrichtigung gelegt werden.

II. Weitere Bemerkungen.

1. Redaktionelle Bemerkungen zum GesE der Landesregierung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sollte dringend redaktionell überarbeitet werden. Er ist besonders unübersichtlich und enthält zahlreiche Verweisungen, die das Verständnis der beabsichtigten Regelungen drastisch erschweren. Als Beispiel sei auf die Formulierungen des § 7 oder auf die Systematik des § 5a Abs. 6 GesE hingewiesen, der besser zu § 23 ff gehören würde.

2. Bemerkungen zum Gesetzentwurf der FDP - Fraktion.

Ergänzend zu den Hinweisen unter I. dieser Stellungnahme möchte ich zu dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion noch auf folgendes hinweisen:

- a. In § 2 Abs. 1 letzter Satz GesE wird klargestellt, daß das PKGr Anspruch auf die Unterrichtung hat. In der Begründung wird aufgezählt, welche Einzelheiten in dem Bericht enthalten sein sollten. Es empfiehlt sich, eine solche beispielhafte Aufzählung in den Gesetzestext selbst aufzunehmen. Es ist naheliegend, daß die Verwaltungen sich auch aus Gründen der Arbeitserleichterung nach Möglichkeit auf die bereits vorliegenden statistischen Gegebenheiten beschränken möchten.
- b. Der § 2 Abs. 2 S. 2 GesE entspricht zwar parlamentarischem Selbstverständnis und demokratischer Übung. Es gibt aber Situationen, in denen diese Regelung nicht durchgehalten werden kann. So war im Bund die Fraktion der Grünen zunächst nicht in der PKK vertreten, weil sie ausdrücklich die Berechtigung jeder staatlichen Geheimhaltungsregelung auch im Bereich der Nachrichtendienste ablehnten. Es ist auch denkbar, daß im Landtag einmal eine Fraktion vertreten sein könnte, die selbst aus berechtigtem Anlaß Beobachtungsobjekt des Verfassungsschutzes ist. In solchen Fällen kann eine im Gesetz ausdrücklich enthaltene Soll-Vorschrift zu Komplikationen hinsichtlich der rechtlichen Gültigkeit von Entscheidungen des PKGr führen. Daher sollte geprüft werden, ob es nicht ausreicht, in der Begründung des Gesetzentwurfes darauf hinzuweisen, daß man davon ausgeht, daß im Prinzip jede Fraktion im PKGr vertreten sein sollte.
- c. In § 2 Abs. 3 GesE sollte zur Klarstellung hinter den Worten: ".die Akten.." die Worte "und Dateien" eingefügt werden.

d. In § 6 Abs. 4 GesE sollte der Satz angefügt werden: " Der § 8 Abs. 3 bleibt unberührt." Damit wird klargestellt, daß auch die in den Landtag nicht wiedergewählten Mitglieder des PKGr ihre Tätigkeit bis zur Neuwahl des Gremiums fortsetzen können. Das entspricht der bundesrechtlichen Regelung und vermeidet die sonst denkbare Folge, daß bis zur Neuwahl des Gremiums nur noch eine zufällige Zusammensetzung des Gremiums übrig bleibt.

e. In § 6 Abs. 6 GesE wird zwar in zu begrüßender Weise geregelt, daß die Datenschutzbeauftragte des Landes ständig in dem PKGr mitarbeitet. Wenn sie geborenes Mitglied des PKGr ist, dann hat sie dort auch Stimmrecht und ihre Stimme ist bei der Feststellung der Mehrheit zu berücksichtigen. Das führt zu der Frage, ob der Landtag bei seiner Entscheidung nach § 6 Abs. 2 GesE über die Zusammensetzung des PKGr die Datenschutzbeauftragte einer politischen Seite des Hauses zuordnen würde. Es sollte daher überlegt werden, ob man das gewünschte Ziel nicht auch mit der Formulierung erreicht: "Die / Der Datenschutzbeauftragte des Landes ist berechtigt, an allen Sitzungen des PKGr als Sachverständige/r teilzunehmen."

d. In § 7 Abs. 1 Satz 1 GesE sollten redaktionell hinter den Worten: "...sind zur Geheimhaltung" die Worte: " der Angelegenheiten" eingefügt werden.



Burkhard Hirsch