

BUNDESAMT FÜR VERFASSUNGSSCHUTZ
- Abteilungsleiter I -
Gz.: LI/IA 1-033-A-000 21-10- 8/02

Ident-Nr.: _____

50445 KÖLN, den 17. September 2002

Postfach 10 05 53 Telefax (0221) 798365
Fernruf (0221) 792-

17.09.02/pa.

005397 17.SEP.2002 14:05

per Fax

- 8 Blatt -

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

40221 Düsseldorf

Fax-Nr.: 0211/884-3002



Betr.: Anhörung von Sachverständigen des Hauptausschusses, des Ausschusses für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform sowie des Rechtsausschusses am 26. September 2002 im Landtag

Bezug: Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 8. Juli 2002

Anlg.: - 1 -

Sehr geehrter Herr Schlichting,

anliegend übersende ich die mit o. a. Schreiben erbetene Stellungnahme.

Mit freundlichem Gruss

Im Auftrag

gez.: Lorentz

Anlage zu L I/I A 1-033-A- 000 21-10- 8/02

Anhörung des Hauptausschusses, des Ausschusses für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform sowie des Rechtsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen am 26. September 2002 zum Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane“ der Landesregierung (Drucksache 13/2625) und zum Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes, der Justiz und der Polizei“ der Fraktion der FDP (Drucksache 13/1715)

Stellungnahme aus Sicht des BfV

1. **Wie bewerten Sie eine Bündelung der Berichtspflichten sowie die Zusammenführung der Gremien, wie der FDP-Gesetzentwurf sie vorsieht, insbesondere die Einbeziehung der Aufgaben der G 10-Kommission in ein Parlamentarisches Kontrollgremium?**

Die strikte Trennung der Kontrolle der Nachrichtendienste einerseits und der Polizeibehörden andererseits hat sich im Bund **bewährt**. Angesichts der unterschiedlichen Zielrichtung und Arbeitsweise der zu kontrollierenden Behörden und der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen sollte diese Trennung beibehalten werden.

Für den Bund hat sich die Trennung von parlamentarischer Gesamtkontrolle, die die Unterrichtung des PKG über die Durchführung des G 10 durch das Innenministerium umfasst (so auch § 2 AG 10 NRW), und der Einzelfallkontrolle durch die G 10-Kommission in jahrelanger Praxis bewährt.

2. **Wie bewerten Sie die Zusammensetzung der G 10-Kommission - augenblicklich ohne Parlamentarier - im Hinblick auf das Ziel: Stärkung der parlamentarischen Kontrolle**

Die Aufteilung der Kontrollbefugnisse zwischen dem Parlamentarischem Kontrollgremium als Instrument der **Gesamtkontrolle** der Tätigkeit des Verfassungsschutzes einerseits und der G 10-Kommission als Instrument der **Einzelfallkontrolle** bezüglich Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 andererseits hat sich auf Bundesebene bewährt: Durch

die Trennung der Kontrollbefugnisse wird neben einer parlamentarischen auch eine unabhängige - aber parlamentarisch legitimierte - Kontrolle seitens der G 10-Kommission gewährleistet.

Auch unter praktischen Gesichtspunkten führt eine Besetzung der G 10-Kommission mit Parlamentariern nicht notwendigerweise zu einer weiteren Stärkung der Kontrolle:

Auf Grund der Besetzung der Kommission mit ausgewiesenen Fachleuten ist die Kontrolle der Maßnahmen des Verfassungsschutzes effizient gewährleistet. Landtags- wie auch Bundestagsabgeordnete sind durch die Arbeit in Ausschüssen und unterschiedlichsten weiteren Gremien arbeitsmäßig stark belastet, so dass eine effektive, die Einzelheiten beleuchtende Kontrolle der häufig komplexen Sachverhalte in G 10-Angelegenheiten neben der Wahrnehmung der anderen wichtigen Aufgaben eine zusätzlich erhebliche Arbeitsbelastung darstellen würde.

3. **Wie bewerten Sie es, dass die Landesregierung zu den Vorschlägen zur G 10-Kommission gehört werden muss (Gesetzentwurf der Landesregierung und gegenwärtige Gesetzeslage) vor dem Hintergrund der parlamentarischen Kontrolle?**

Ein Anhörungsrecht zu Gunsten der Landesregierung bei der Bestellung der Mitglieder der G 10-Kommission, wie es § 3 Abs. 1 Satz 4 AG G 10 NW-E in Fortschreibung der bisherigen Rechtslage gem. § 3 Abs. 3 Satz 3 AG G 10 NW und in Anlehnung an die Bundesregelung in § 15 Abs. 1 Satz 4 G 10 vorsieht, überlässt die Entscheidung über die Zusammensetzung der G 10-Kommission letztendlich dem Parlamentarischen Kontrollgremium, da aus dem Anhörungsrecht der Landesregierung kein Vetorecht abzuleiten ist. Die Möglichkeit der Landesregierung, etwaige Zweifel an der fachlichen oder persönlichen Eignung des künftigen Kommissionsmitglieds zu äußern, schränkt daher die parlamentarische Kontrolle in keiner Weise ein.

4. **Reichen die Kontrollrechte der G 10-Kommission und des Parlamentarischen Kontrollgremiums angesichts der Ausweitung der Befugnisse der/des Verfassungsschutzes aus?**

Dem Gesetzentwurf der Landesregierung zufolge darf der Verfassungsschutz - entsprechend der Regelung im BVerfSchG - von den neuen Auskunftsrechten gegenüber Banken, Postdienstleistern, Luftfahrtunternehmen und Telekommunikationsunternehmen bzw. von der Befugnis zum Einsatz des IMSI-Catchers grundsätzlich nur dann Gebrauch machen, wenn die G 10-Kommission einem diesbezüglichen Antrag vorher zugestimmt hat. Der gesamte Prozess der Beschaffung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen der neuen Befugnisse des Verfassungsschutzes orientiert sich an den

durch das AG G 10 NRW gesetzten strengen Anforderungen, vgl. Art. 1 § 5 a Abs. 5 des Gesetzentwurfs. Die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der neuen Rechte sind damit ebenso hoch wie bei Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10.

Auch ist das PKG nach § 5 Abs. 6 VSG NW-E in die Kontrolle eingebunden, da ihm in halbjährlichen Abständen ein Überblick über die durchgeführten Maßnahmen zu geben ist.

Die neuen Rechte des Verfassungsschutzes insgesamt unterliegen damit strenger Kontrolle, die rechtsstaatlichen Erfordernissen in vollem Umfang genügt.

5. Wie bewerten Sie es, dass nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung die Landesregierung der Geschäftsordnung der G 10-Kommission zustimmen muss?

Dass die Landesregierung der Geschäftsordnung der G 10-Kommission zustimmen muss, ist entgegen der Darstellung im Fragenkatalog dem Gesetzentwurf der Landesregierung nicht zu entnehmen. So sieht Art. 2 § 3 Abs. 4 des hier vorliegenden Entwurfs - ebenso wie die Bundesregelung in § 15 Abs. 4 G 10 - vor, dass die Geschäftsordnung allein der Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums bedarf; vor der Zustimmung ist die Landesregierung lediglich zu hören.

Diese Handhabung entspricht der unabhängigen Stellung der G 10-Kommission und hat sich im Bund bewährt.

6. Sind die Auskunftsrechte in den Gesetzentwürfen hinreichend ausgestaltet, um eine effektive parlamentarische Kontrolle zu gewährleisten, wenn nein, was sollte anders gestaltet werden?

Wie bereits zu Fragen 4 dargelegt, ist eine umfassende und effektive Kontrolle der Wahrnehmung der Befugnisse nach Art. 1 § 5 a Abs. 1 bis 4 sowie § 7 Abs. 4 VSG NW-E durch den Verfassungsschutz seitens der G 10-Kommission und des PKG hinreichend gewährleistet.

Im Übrigen ist der Landesgesetzgeber nach § Abs. 8 Abs. 11 BVerfSchG im Hinblick auf die Kontrolle an die Vorgaben des Bundesgesetzgebers gebunden.

7. Halten Sie es für sinnvoll, die Landesbeauftragte für den Datenschutz an den Sitzungen der G 10-Kommission sowie des Parlamentarischen Kontrollgremiums bzw. des Kontrollgremiums (FDP-Gesetzentwurf) zu beteiligen?

Bereits nach der derzeitigen Gesetzeslage ist es der G 10-Kommission und dem PKG möglich, bei Bedarf - also dann, wenn es um datenschutzrechtliche Detailfragen geht - eine Stellungnahme der Landesbeauftragten für den Datenschutz einzuholen. Eine permanente Beteiligung der Landesbeauftragten für den Datenschutz an den Sitzungen des PKG und der G10-Kommission könnte dazu führen, dass die Kontrolltätigkeit durch datenschutzrechtliche Aspekte überlagert wird; erfahrungsgemäß steht jedoch bei der Kontrolltätigkeit die fachliche Notwendigkeit der - auch unter politischen Gesichtspunkten - zu prüfenden nachrichtendienstlichen Tätigkeiten im Vordergrund. Diesbezüglich verfügen die Mitglieder der genannten Kontrollgremien selbst über ausreichende Sachkompetenz.

Es sollte daher bei der grundsätzlichen Trennung der G 10-Kontrolle und der parlamentarischen Kontrolle einerseits und der datenschutzrechtlichen Kontrolle andererseits bleiben. Dafür sprechen maßgeblich auch Aspekte des Geheimschutzes. Die der G 10-Kommission und dem PKG vorgetragenen Sachverhalte bedürfen regelmäßig größtmöglicher Geheimhaltung. Es sind keine Gründe ersichtlich, den Kreis der Personen, die über geheime Maßnahmen (z.B. gegen Personen des terroristischen Umfeldes) unterrichtet werden, ohne Not zu vergrößern.

8. Halten Sie die Speicherung von personenbezogenen Daten gemäß § 10 VSG über 5 Jahre bzw. von Daten über 10 bzw. 15 Jahre für angemessen (bereits nach dem bestehenden Recht konnte im Einzelfall eine längere Speicherung angeordnet werden)?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die angestrebte Änderung des § 10 VSG NW nur den Bereich des Ausländerextremismus betrifft und insbesondere auf eine effektivere Verfolgung des islamistischen Terrorismus abzielt. Während es bei den anderen Bestrebungen, also denen des Links- und Rechtsextremismus sowie der Spionage, bei den bisherigen Höchstspeicherfristen bleibt, soll diese bei den Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VSG NW von 10 auf 15 Jahre erhöht werden.

Die angestrebte Erhöhung ist vor dem Hintergrund zu begrüßen, dass sich Personen in den betroffenen Beobachtungsfeldern bewusst so konspirativ verhalten, dass mitunter erst nach Ablauf der bisherigen Zehnjahresfrist weitere Erkenntnisse anfallen. Dadurch kann es zu erheblichen Informationsverlusten kommen, die angesichts der Gefährdungslage durch den islamistischen Terrorismus nicht hinzunehmen sind.

Angesichts dessen reicht der Rückgriff auf die bisherige **Ausnahmeregelung**, nach welcher der Leiter der Verfassungsschutzabteilung eine längere Speicherfrist im **Einzelfall** genehmigen kann, nicht aus. Dadurch würde das Regel-Ausnahme-Verhältnis auf den

Kopf gestellt. Ferner würde die Anwendung der Ausnahmeregelung aufgrund der Verpflichtung, im Einzelfall eine Begründung für die verlängerte Speicherdauer aktenkundig zu machen, erheblichen Personalaufwand mit sich bringen.

9. **Gemäß § 6 des Informationsfreiheitsgesetzes ist ein Informationszugang abzulehnen, soweit u. a. die Tätigkeit des Verfassungsschutzes beeinträchtigt würde. Sehen Sie eine Möglichkeit, im Verfassungsschutzgesetz ein uneingeschränktes, z. B. nur auszugsweises, Akteneinsichtsrecht zu verankern?**

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG NRW) findet gem. § 4 Abs. 2 IFG NRW im Rahmen des Verfassungsschutzes keine Anwendung, da die Frage der Auskunftserteilung im Landesverfassungsschutzgesetz NRW selbst geregelt ist. Die Regelung des § 6 IFG NRW ist daher nicht einschlägig.

Gegen die Aufnahme eines **uneingeschränkten** Akteneinsichtsrechts in das Verfassungsschutzgesetz bestehen erhebliche Bedenken.

Die Gewährung solch eines Rechtes kommt schon aus Sicherheitsgründen nicht in Betracht. Vielmehr müssten zumindest die in § 14 Abs. 2 VSG NRW normierten Verweigerungsgründe entsprechende Anwendung finden, um dem berechtigten Geheimhaltungsinteresse der Verfassungsschutzbehörde Rechnung zu tragen. In diesem Sinn haben sich auch die Gesetzgeber in den Ländern entschieden, in denen die Verfassungsschutzgesetze den Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht einräumen (wie in Brandenburg oder Berlin). Die Frage, ob einem Betroffenen Akteneinsichtsrecht gewährt werden kann, ist danach immer im Einzelfall unter Abwägung des datenschutzrechtlichen Interesses des Betroffenen mit dem Geheimhaltungsinteresse der Verfassungsschutzbehörde zu entscheiden.

Aber auch gegen ein dergestalt **eingeschränktes** Akteneinsichtsrecht besteht Bedenken. Soweit dem BfV die Erfahrungen der o.g. Länder bekannt sind, verursacht die Gewährung von Akteneinsichtsrechten in der Praxis einen erheblichen Verwaltungsaufwand und führt oft zu für den Antragsteller unbefriedigenden Ergebnissen. Informationen, die dem Antragsteller nicht vorgelegt werden können, da sie z. B. als Verschlusssache eingestuft sind oder schutzwürdige Belange Dritter einer Einsicht entgegenstehen, müssen aus der Akte entfernt oder aber – nach Kopie des Schriftstückes - geschwärzt werden. Dies kann im Einzelfall so weit gehen, dass die Akte für den Anspruchsberechtigten nur schwer lesbar bzw. unverständlich wird. Trotz seines bestehenden Akteneinsichtsrechtes bekäme er oft nur bruchstückhafte Informationen.

10. Ist es mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar, wenn Auskunftspflichten von Behörden, insbesondere Ausländerämtern, eingeführt werden?

Entgegen der Formulierung der Frage werden durch § 16 Abs. 1 VSG NW-E (mit Ausnahme der angesprochenen Ausländerbehörden) **keine** neuen Auskunftspflichten eingeführt, sondern vielmehr – wohl aufgrund eines **Redaktionsversehens** – Übermittlungsbefugnisse von Behörden gestrichen.

Gemäß der derzeit geltenden Fassung der Vorschrift sind alle Behörden, die nicht Ausländer- oder Polizeibehörde bzw. Staatsanwaltschaft sind, **berechtigt**, ihnen bekannte Tatsachen über Bestrebungen und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 VSG NW an die Verfassungsschutzbehörde zu übermitteln, § 16 Abs. 1 Satz 2 VSG NW am Ende.

Die Entwurfsfassung dagegen enthält diese Befugnis nicht mehr. Da die Gesetzesbegründung aber diesbezüglich schweigt, ist von einem **Redaktionsversehen** auszugehen.

Eine neue **Auskunftspflicht** enthält der Entwurf also lediglich hinsichtlich der **Ausländerbehörden**. Diese ist auch mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vereinbar.

Bereits in seiner „Volkszählungsentscheidung“ hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass das Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“ **nicht schrankenlos** gewährleistet wird. Vielmehr muss der Einzelne Einschränkungen dieses Rechts im **überwiegenden Allgemeininteresse** hinnehmen, sofern dies aus einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage hervorgeht, welche insbesondere am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen ist.

Vor dem Hintergrund der dringlichen Bekämpfung des islamistischen Terrorismus ist eine Übermittlungspflicht gerade der Ausländerbehörden geeignet und erforderlich, um wichtige Hinweise über Bestrebungen innerhalb dieses Beobachtungsfeldes bei den Verfassungsschutzbehörden zusammenzuführen.

Angesichts der gegenwärtigen Bedrohung der Inneren Sicherheit durch islamistische Bestrebungen fällt die Abwägung zwischen der körperlichen Unversehrtheit der potenziell gefährdeten Bevölkerung und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Einzelner über Behördendaten zu Gunsten des ersten Schutzgutes aus, weshalb die geplante Änderung als verhältnismäßige und somit **verfassungsmäßige gesetzliche Grundlage** zu bewerten ist.

Die Verhältnismäßigkeit der Regelung wird zusätzlich durch die **Schutzvorschrift des § 17 Abs. 3, S. 4 VSG NW-E** gestützt, der die Weitergabe von Daten, welche von einer Ausländerbehörde übermittelt wurden, an ausländische Stellen grundsätzlich untersagt.

11. § 17 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfs stellt fest, dass eine Übermittlung der Daten, die von einer ausländischen Stelle (gemeint ist wohl eine Ausländerbehörde) empfangen wurden, nur dann erfolgen darf, wenn dies völkerrechtlich geboten ist. Welche konkreten Bedingungen müssen danach erfüllt sein?

Das Erfordernis der völkerrechtlichen Gebotenheit ist angelehnt an § 18 Abs. 1a BVerfSchG.

Ob dieses Erfordernis im Einzelfall erfüllt ist, kann das BfV häufig nicht beurteilen. In diesen Fällen wird das BfV das BMI beteiligen, welches sich gegebenenfalls mit dem Auswärtigen Amt abstimmt.

12. In § 25 Abs. 3 wird als Verweigerungsgrund für die Unterrichtung der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ genannt. Unter welchen Voraussetzungen sehen Sie diesen Kernbereich als tangiert an?

Der angesprochene Kernbereich dürfte dann tangiert sein, wenn die dem Kontrollgremium zu übermittelnden Informationen den „nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich“ der Regierung betreffen, den das Bundesverfassungsgericht aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz abgeleitet hat (BVerfGE 67, 100, 139).

Dem BVerfG zufolge gehört zu diesem Bereich nicht nur die Willensbildung der Regierung selbst, sondern auch die damit zusammenhängenden ressortübergreifenden und internen Abstimmungsprozesse (aaO). Daraus folgt insbesondere, dass laufende Verfahren, die sich in einem Abstimmungsprozess zwischen Regierung und Verfassungsschutzbehörde befinden, nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegen dürfen.

13. Halten Sie die Frist für eine Evaluierung der Erfahrungen nach dem neuen Gesetz für sachgerecht und nach welchen Kriterien sollte aus Ihrer Sicht eine solche Evaluierung erfolgen?

Möglicherweise wäre es sinnvoller, die Evaluierung zeitnäher zum automatischen Auslaufen der zunächst befristet eingeführten neuen Befugnisse durchzuführen. Somit könnten auf Grundlage eines aktuellen Bildes eine besser fundierte Bewertung der Bewährung dieser Befugnisse erzielt werden.