

08.06.2012

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristung in § 29 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - VSG NRW)

A Problem

Gem. § 29 Abs. 1 Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (VSG NRW) treten § 5a VSG NRW und § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW am 01.10.2012 außer Kraft. § 5a VSG NRW enthält die Befugnisse, Auskünfte bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen (Abs. 1) und bei Telekommunikationsdiensten und Telediensten (Abs. 2) einzuholen. § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW ermächtigt den Verfassungsschutz, mit technischen Mitteln (hierbei handelt es sich um den Einsatz von GPS) Observationen durchzuführen. Die Befugnisse waren zuletzt mit Gesetzesänderung vom 13.12.2011 (GV. NRW. S. 684) nur um neun Monate bis zum 30.09.2012 verlängert worden. Dies geschah abweichend vom Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Ds. 15/3047), der eine Verlängerung um fünf Jahre vorgesehen hatte. Hintergrund war, dass sich im Laufe der Ausschussberatungen ein Bedürfnis für eine Anhörung herausgestellt hatte. Um diese realisieren zu können und gleichwohl die bis zum 31.12.2011 befristeten Vorschriften nicht außer Kraft treten zu lassen, verlängerte der Landtag sie bis zum 30.09.2012. Bereits verabschiedet wurde jedoch mit Änderung des § 29 Abs. 2 VSG NRW die weitere Evaluierung der befristeten Vorschriften zum 01.01.2016.

Vor dieser Gesetzesänderung waren die genannten Vorschriften bereits einmal gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW in der bis zum 31.12.2011 geltenden Fassung evaluiert worden. Dies geschah unter Einbeziehung eines im Einvernehmen mit dem Landtag bestellten wissenschaftlichen Sachverständigen. Danach haben sich § 5a VSG NRW und § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW bewährt, so dass das Außer-Kraft-Treten dieser Befugnisse zum 01.01.2012 gemäß § 29 Abs. 2 VSG NRW alter Fassung nicht empfohlen wurde. Der Evaluierungsbericht ist dem Gesetzentwurf als Anlage beigelegt.

Während der Vorbereitung einer nochmaligen Verlängerung der Befristungen ist jedoch zusätzlicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf erwachsen, dem durch einen erweiterten Gesetzentwurf zum VSG NRW Rechnung getragen werden soll. Dieser erweiterte Entwurf wird sowohl als Konsequenz der Geschehnisse um den sogenannten "Nationalsozialistischen

Datum des Originals: 05.06.2012/Ausgegeben: 14.06.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Untergrund" die Transparenz und parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes fortentwickeln als auch die aktuelle verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu staatlichen Ermittlungsmaßnahmen aufnehmen, insbesondere zum Schutz des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zur Telekommunikationsüberwachung, zur Beobachtung extremistischer Aktivitäten im Internet sowie zuletzt zu Auskunftsbefugnissen im Bereich des Telekommunikationsgesetzes (BVerfG Beschluss vom 24.01.2012, 1 BvR 1299/05, veröffentlicht am 24.02.2012).

Die gebotene ausführliche Beratung dieses Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des Verfassungsschutzes ist bis zum 30.09.2012 nicht möglich. Die befristeten Befugnisse sind aber nach dem Ergebnis der Evaluierung weiterhin erforderlich zur kontinuierlichen Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörde vor allem im Bereich der Abwehr von terroristischen Gefahren.

B Lösung

Das Gesetz dient der notwendigen übergangsweisen weiteren Befristung in Umsetzung der Ergebnisse der im Jahre 2011 erfolgten ersten Evaluierung. Danach sollen die besonderen Auskunftsrechte des § 5a VSG NRW und Befugnis nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW zunächst bis zum 31.03.2013 beibehalten werden. Diese Übergangszeit soll zur gebotenen ausführlichen Beratung des erweiterten Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des Verfassungsschutzes genutzt werden.

C Alternativen

Das Unterlassen der Verlängerung der Befugnisse des § 5a VSG NRW und des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW würde die Aufklärung extremistischer und terroristischer Bestrebungen erheblich erschweren und ist nach dem Ergebnis der Evaluation nicht zweckmäßig. Eine weitere Befristung erst im Rahmen des Gesetzentwurfs zur Fortentwicklung des Verfassungsschutzes würde vor dem Ablauf der Befristung nicht die gebotene ausführliche Beratung des erweiterten Gesetzentwurfs erlauben.

D Kosten

Keine

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales. Beteiligt ist das Justizministerium.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Keine

H Befristung

Die Befugnis nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW und die besonderen Auskunftsrechte nach § 5a Abs.1 und Abs. 2 VSG NRW treten nach § 29 Abs. 1 VSG NRW mit Ablauf des 31.03.2013 außer Kraft.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Landesregierung

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Zweites Gesetz zur Änderung der gesetzlichen Befristung in § 29 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - VSG NRW)

**Artikel 1
Änderung des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen**

Gesetz über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - VSG NRW -)

Das Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vom 20. Dezember 1994 (GV. NRW. 1995 S. 28), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 684), wird wie folgt geändert:

In § 29 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 wird die Angabe "Oktober 2012" durch die Angabe "April 2013" ersetzt.

§ 29 In-Kraft-Treten, Evaluation

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. § 5a des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen tritt am 1. Oktober 2012 außer Kraft. Der § 5 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen ist ab dem 1. Oktober 2012 wieder in seiner bis zur Verkündung dieses Gesetzes geltenden - alten - Fassung gültig.

(2) Die Anwendung der durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen befristeten Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes ist zum 1. Januar 2016 unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit Landtag Nordrhein-Westfalen bestellt wird, zu evaluieren.

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Überblick

Das Gesetz bezweckt die übergangweise Verlängerung der Befristung der von § 29 des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen (VSG NRW) erfassten besonderen Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde um weitere sechs Monate. In dieser Zeit soll die parlamentarische Beratung eines erweiterten Gesetzentwurfs zum VSG NRW ermöglicht werden. Dieser erweiterte Entwurf soll sowohl als Konsequenz der Geschehnisse um den sogenannten "Nationalsozialistischen Untergrund" die Transparenz und parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes fortentwickeln als auch die aktuelle verfassungsrechtliche Rechtsprechung zu staatlichen Ermittlungsmaßnahmen aufnehmen, insbesondere zum Schutz des unantastbaren Kernbereichs privater Lebensgestaltung, zur Telekommunikationsüberwachung, zur Beobachtung extremistischer Aktivitäten im Internet sowie zu Auskunftsbefugnissen im Bereich des Telekommunikationsgesetzes.

Gemäß der am 21.12.2011 in Kraft getretenen Fassung des § 29 Abs. 1 VSG NRW gelten § 5a VSG NRW und § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW nur bis zum 30.09.2012.

§ 5a VSG NRW enthält die aufgrund des Gesetzes vom 18.12.2002 (GV. NRW. 2003 S.2) eingeräumten besonderen Auskunftsbeugnisse. Diese umfassen nach der Gesetzesänderung vom 20.12.2006 (GV. NRW. S.620) Auskunftsrechte gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen (Abs. 1) sowie gegenüber Telekommunikationsdiensten und Telediensten (Abs. 2).

Der mit Gesetz vom 20.12.1994 (GV. NRW. 1995 S. 28) eingefügte und mit der Gesetzesänderung vom 20.12.2006 neu gefasste § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW ermächtigt den Verfassungsschutz, mit technischen Mitteln (hierbei handelt es sich um den Einsatz von GPS) Observationen durchzuführen.

Die Befugnisse des § 5a VSG NRW und des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW waren zuletzt mit Gesetzesänderung vom 13.12.2011 (GV. NRW. S. 684) nur um neun Monate bis zum 30.09.2012 verlängert worden. Dies geschah abweichend vom Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Ds. 15/3047), der eine Verlängerung um fünf Jahre vorgesehen hatte. Hintergrund war, dass sich im Laufe der Ausschussberatungen ein Bedürfnis für eine Anhörung herausgestellt hatte. Um diese realisieren zu können und gleichwohl die bis zum 31.12.2011 befristeten Vorschriften nicht außer Kraft treten zu lassen, verlängerte der Landtag sie bis zum 30.09.2012. Bereits verabschiedet wurde jedoch mit dieser Gesetzesänderung durch Änderung des § 29 Abs. 2 VSG NRW die weitere Evaluierung der befristeten Vorschriften zum 01.01.2016.

Zum Zeitpunkt dieser letzten Gesetzesänderung waren die genannten Vorschriften bereits einmal gemäß § 29 Abs. 2 VSG NRW in der bis dahin geltenden Fassung evaluiert worden. Dies geschah um festzustellen, ob der Gesetzgeber eine Fortgeltung der Vorschriften anordnen sollte. Die Evaluierung erfolgte unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, zu dessen Person der Landtag mit Beschluss vom 20.07.2011 (LT-Ds. 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. Dieser liegt dem Gesetzentwurf an.

Nach den Handlungsempfehlungen des Evaluierungsberichts haben sich sowohl die besonderen Befugnisse des § 5a VSG NRW wie auch die des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW bewährt und sollen beibehalten werden. Beide sollen gleichförmig nochmals befristet werden. Die Ursache für die nochmalige Befristung liegt im Wesentlichen in der bisher geringen Anzahl von Anwendungsfällen. Dies gilt auch für § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW - wenngleich der Eva-

luierungsbericht hier zu dem Ergebnis kommt, dass eine erneute Befristung dieses technischen Mittels nicht zwingend erforderlich ist.

B Besonderer Teil

Artikel 1

Die durch Änderung des § 29 Abs. 1 VSG NRW erfolgende Verlängerung der Befristung der Befugnisse der § 5a und § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW setzt die Erkenntnisse der Evaluierung zunächst für eine Übergangsfrist um.

Nach dem Ergebnis der Evaluierung haben sich zum einen sämtliche Befugnisse des § 5a VSG NRW als zweckmäßig erwiesen und sind auch in Abwägung mit den betroffenen Grundrechten weiterhin erforderlich. Allerdings ist die Zahl der bisherigen Anwendungsfälle so gering, dass eine Entfristung zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll wäre.

Entsprechend dem Ergebnis der Evaluierung handelt es sich zum anderen bei dem Einsatz von GPS (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW) um eine bewährte Weiterentwicklung, die inzwischen zu einem technisch standardisierten Verfahren der Observation durch Sicherheitsbehörden geworden ist. Mit diesem technischen Mittel wird die Möglichkeit geschaffen, Observationen für die Zielperson weniger eingriffsintensiv und mit geringeren Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte auszugestalten. So wird bei einer Observation unter Einsatz von GPS nur der Standort des Fahrzeuges bestimmt, nicht aber festgestellt, mit wem der Fahrzeuginhaber kommuniziert.

Die Nutzung von GPS zur Observation stellt aber einen besonderen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, da die Standortdaten des Fahrzeugs gespeichert werden. Darüber hinaus ist die Anzahl der Anwendungsfälle gering. Aufgrund dessen sollen weitere Erfahrungen mit dem Einsatz dieses technischen Mittels gesammelt und die Befugnis des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW weiter befristet und nochmals evaluiert werden.

Es ist fraglich, ob bis zum derzeitigen Befristungstermin 01.10.2012 die gebotene ausführliche Beratung des erweiterten Gesetzentwurfs erfolgen kann. Um aber einen Wegfall der - nach dem Evaluierungsbericht - nach wie vor erforderlichen Befugnisse zum 01.10.2012 zu vermeiden, wird zunächst eine weitere Befristung um sechs Monate vorgenommen. Der erweiterte Gesetzentwurf zum VSG NRW wird seinerseits eine Evaluierungsnorm zu den hier betroffenen sowie weiteren Vorschriften enthalten.

Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Norm.

ANLAGE

Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen
40190 Düsseldorf

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff Inhaber der Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht und Verfassungsgeschichte an der Europa-Universität Viadrina
Rudolf-Ditzen-Weg 12
13156 Berlin
030 48097948
mobil 0163-9012445

Gemeinsamer

Evaluationsbericht gem. § 29 Abs. 1 VSG NRW

des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen und Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

31.08.2011

Gliederung

Gliederung	2
A. Evaluierungsauftrag (einschließlich Entstehungsgeschichte)	6
B. Evaluierungsmethodik	8
I. Begriff der Evaluation	8
II. Zweck der Evaluation bei § 29 VSG NRW	8
III. Die Evaluationsphasen	8
1. Konzeptionsphase	9
2. Maßstabsformulierung	9
3. Erhebungsphase	9
4. Auswertungsphase	9
5. Darstellungsphase	9
IV. Evaluationsgegenstand: Anwendung der Normen	9
V. Erkenntnisziel : Folgen der Normanwendung	10
VI. Evaluationsergebnis	10
VII. Kontrollmaßstab	10
1. Allgemein	10
2. Die Tatsachenfeststellung	11
a. Reguläre Informationsquellen	11
b. Besonderheit der Evaluation von Sicherheitsgesetzen	11
aa. Geheime Informationserhebung	11
bb. Fehlende Informationen Dritter	11
cc. Kompensationsmöglichkeiten	12
3. Deskriptive Wirkungskontrolle	13
4. Normative Wirkungskontrolle	13
a. Blickwinkel – Gemeinwohlverwirklichung	13
b. Blickwinkel – Steuerungsfunktion des Gesetzes im demokratischen Rechtsstaat	14
c. Blickwinkel – Belastungswirkung	14
d. Blickwinkel – Kontrollwirkung	15
5. Bewertungsmaßstab	15
C. Lageentwicklung	16
I. Terrorismus	17
II. Rechtsextremismus	18
III. Linksextremismus	19
IV. Säkularer Ausländerextremismus	21
V. Islamistischer Extremismus	22
VI. Spionageabwehr	23
VII. Scientology-Organisation	24
D. Die Evaluation der Anwendung der Einzelbefugnisse	25

I. Gemeinsame Darstellung von § 5a VSG NRW	25
1. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte – Zweck der in § 5a VSG NRW geregelten Befugnisse	25
2. Ergebnis der Evaluierung 2005	26
3. PKG – Berichte	26
II. Evaluierung von § 5a Abs. 1 VSG NRW	27
1. Normtext	27
2. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte / Zwecke der Norm / Hauptziele / Nebenziele / Fernziele	27
3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm	29
4. Bisherige rechtliche Bewertungen der Norm	30
5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung	30
a. Darstellung der Auskunftsverfahren allgemein	30
b. Funktionsweise von Finanzermittlungen	31
6. Wirkungsweise – Effektivität	32
a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen und der davon Betroffenen	32
b. Voraussetzungen, unter denen die Norm angewendet wurde	32
c. Verhältnis der tatsächlichen zu den rechtlich möglichen Anwendungen	33
d. Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen gem. § 5a Abs. 1 VSG NRW	33
e. Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität (Wirkungsweise)	35
7. Wirkungsweise – Effizienz	35
a. Kosten der Maßnahme	35
b. Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen	36
aa. Allgemein	36
bb. Konkrete (stichprobenartige) Ermittlungen	37
cc. Tatsächliche Kündigung	39
c. Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen wie z.B. Gespräch mit Geldwäschebeauftragten und Hinweis auf die Verschwiegenheitspflicht	40
d. Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz im Rahmen der Evaluierung	41
e. Möglichkeiten der Verbesserung der Effizienz (Nutzen-/Kosten-Verhältnis)	42
aa. Kontenstammdatenauskunft	42
bb. Einheitliche Formate für die Übermittlung der nach § 5a Abs. 1 VSG NRW erfragten Daten	43
8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	44
a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	44
b. Verfassungsrechtliche Bewertung	44
c. Verfassungspolitische Bewertung	44
9. Handlungsempfehlung	46

III. Evaluierung von § 5a Abs. 2 VSG NRW	47
1. Der Normtext	47
2. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte / Zwecke der Norm / Hauptziele / Nebenziele / Fernziele	47
3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm	48
4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm	49
5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung	50
6. Wirkungsweise – Effektivität	51
a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen und der davon Betroffenen	51
7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	53
a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	53
b. Verfassungsrechtliche Bewertung	53
c. Verfassungspolitische Bewertung	53
8. Handlungsempfehlung	55
IV. Evaluation des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW	56
1. Normtext	56
2. Inhalt und Ziel der gesetzlichen Regelung	56
3. Bisherige Bewertungen der Norm	56
4. Darstellung der Gründe und der Wirkungsweise für die GPS-Ortung	57
5. Wirkungsweise – Effektivität	60
a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen	60
b. Auszugsweise Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen	61
6. Wirkungsweise – Effizienz	62
a. Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen	62
b. Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen	63
c. Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz	64
7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung	64
a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung	64
b. Verfassungsrechtliche Bewertung	65
aa. Betroffenes Grundrecht	65
bb. Bestimmtheitsgebot	65
cc. Keine Notwendigkeit des ausdrücklichen Schutzes des absoluten Kernbereichs	65
dd. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	66
aaa. Schwere des Eingriffs	66
bbb. Gemeinwohlrechtfertigung	68
ccc. Gesamtabwägung	69
c. Verfassungspolitische Bewertung	69
8. Handlungsempfehlung	69

9. Frage der erneuten Befristung	69
E. Anhang – Wiedergabe der ausgefüllten Erhebungsbögen	71
I. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5a Abs. 1 VSG NRW	71
II. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5a Abs. 2 VSG NRW	82
III. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW	88

A. Evaluierungsauftrag (einschließlich Entstehungsgeschichte)

Gemäß § 29 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (VSG NRW)¹ ist die Anwendung der durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen befristeten Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes zum 01.01.2011 unter Einbeziehung eines wissenschaftlichen Sachverständigen, der im Einvernehmen mit den Landtag Nordrhein-Westfalen bestellt wird, zu evaluieren.

Damit nimmt der § 29 Abs. 2 VSG NRW Bezug auf § 29 Abs. 1 VSG NRW, der festlegt, dass die §§ 5 Abs. 2 Nr. 11 und 5a VSG NRW außer Kraft treten und der § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW ab dem 01.12.2012 wieder in seiner bis zur Verkündung dieses Gesetzes geltenden – alten Fassung – gültig ist. Der Evaluierungsauftrag geht demgemäß dahin, festzustellen, ob die Außerkraftsetzung bzw. Zurücksetzung stattfinden soll, oder ob der tatsächliche Bedarf dafür besteht, dass der Gesetzgeber vielmehr eine – unveränderte oder modifizierte – Fortgeltung einzelner Vorschriften anordnen sollte.

Weitere Angaben dazu, nach welchen Maßstäben die Evaluierung zu erfolgen hat, sieht das VSG NRW nicht vor. Eine Gesetzesbegründung zu § 29 VSG NRW existiert nicht. § 29 VSG NRW ist erst im Rahmen der zweiten Lesung² aufgrund eines Änderungsantrages³ eingefügt und in dritter Lesung mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf⁴ am 07.12.2005 in dritter Lesung⁵ mit verabschiedet.

Die Evaluierung erfolgt unter Einbeziehung des wissenschaftlichen Sachverständigen Prof. Dr. Wolff, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht und Verfassungsgeschichte, an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder). Hierzu hat der Landtag mit Beschluss vom 20.07.2011⁶ sein Einvernehmen erteilt. Herr Prof. Dr. Wolff hat insbesondere die Evaluierungsmethodik festgelegt, den Fragenkatalog vorgeschlagen, die Auswertung der praktischen Anwendung der Normen begleitet und eine Rechtsfolgenbewertung am Maßstab der Verfassung vorgenommen.

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.

² Plenarprotokoll 14/46.

³ Drs. 14/3133.

⁴ Drs. 14/2211.

⁵ Plenarprotokoll 14/47.

⁶ Plenarprotokoll 15/38.

Von der Evaluierung ausgenommen wird der § 5 Abs. 2 Nr. 11 VSG NRW, der mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.02.2008⁷ für nichtig erklärt worden ist.

⁷ BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.02.2008.

B. Evaluierungsmethodik

§ 29 Abs. 2 VSG NRW sieht die Evaluation der Anwendung der in § 29 Abs. 2 VSG NRW als „befristete Vorschriften“ bezeichneten Normen vor.

I. Begriff der Evaluation

Der Begriff Evaluation wird im Verfassungsschutzgesetz und in der Gesetzesbegründung nicht definiert. Er ist daher in seiner allgemeinen juristischen Bedeutung zu verstehen. Nach dieser meint Evaluation die methodische Erfassung und Bewertung der Wirkungen von Normen. Eine Evaluation hat daher notwendig zwei Seiten, eine deskriptive und eine normative.

II. Zweck der Evaluation bei § 29 VSG NRW

Die Erfassung und Bewertung von Normwirkungen ist nicht möglich, wenn ihr Zweck unklar ist. Bei der Gesetzesevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW geht es allgemein gesprochen darum, dem Gesetzgeber eine umfassende Bewertungsgrundlage zur Einschätzung und gegebenenfalls Verbesserung der bestehenden Regelungen zur Verfügung zu stellen.

Die Pflicht, den Blickwinkel des Gesetzgebers zugrunde zu legen, ergibt sich aus drei Gesichtspunkten:

- Zunächst aus dem Umstand, dass die Evaluationspflicht vom Gesetzgeber selbst angeordnet wurde, demnach er selbst ein Interesse an ihr hat.
- Weiter folgt diese Sichtweise aus der Pflicht, bei der Bestellung des wissenschaftlichen Sachverständigen das Einvernehmen des Landtages herzustellen.
- Ferner steht die Evaluationspflicht systematisch und inhaltlich erkennbar in unmittelbarem Zusammenhang mit der Regelung des Außerkrafttretens der genannten Regelung in § 29 Abs. 1 VSG NRW. Neben der zeitlichen Befristung zwingt der Gesetzgeber sich selbst dazu, über die Weitergeltung der Eingriffsbefugnisse nach einem gewissen Erfahrungszeitraum neu zu entscheiden. Grundlage dieser Entscheidung soll dabei offensichtlich der Evaluationsbericht gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW sein.

III. Die Evaluationsphasen

Die diesem Bericht zugrunde liegende Evaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW gliederte sich zeitlich in fünf Phasen.

1. Konzeptionsphase

In der Konzeptionsphase wurden folgende Entscheidungen getroffen:

- Die Evaluation der §§ 5 Abs. 2 Nr. 2 und 5a Abs. 1, Abs. 2 VSG NRW wurde abgekoppelt von einer Gesamtrevision des VSG NRW, da der Gesetzauftrag des § 29 Abs. 2 VSG NRW sonst nicht zu erfüllen gewesen wäre.
- Der Umfang der Evaluation wurde so gefasst, dass der Zeitplan des § 29 Abs. 2 VSG NRW nicht zu sehr missachtet wird und die Kosten der Evaluation nicht außer Verhältnis zu dem erwarteten Ertrag stehen.
- Der wissenschaftliche Sachverständige i.S.v. § 29 Abs. 2 VSG NRW wurde spezifiziert. Der Schwerpunkt der Evaluation wurde in der Bewertung der Belastung der Maßnahmen durch einen unabhängigen Dritten gelegt, so dass ein Sachverständiger mit verfassungsrechtlichem und fachlichem Sachverstand gewählt wurde.
- Der Zeitplan wurde ausgearbeitet.

2. Maßstabsformulierung

Die Verfassungsschutzbehörde i.S.v. § 2 Abs. 1 VSG NRW hat zusammen mit dem Sachverständigen den Evaluationsgegenstand, das Erkenntnisziel, die Methode, die Maßstäbe, die Prüfkriterien und Prüffragen für die Evaluation festgelegt.

3. Erhebungsphase

Die Verfassungsschutzbehörde i.S.v. § 2 Abs. 1 VSG NRW hat zusammen mit dem Sachverständigen einen Fragebogen entwickelt, mit dessen Hilfe die Tatsachen erhoben wurden. Die ausgefüllten Fragebogen sind im Anhang wiedergegeben. Darüber hinaus wurden die Akten der Verfassungsschutzbehörde herangezogen.

4. Auswertungsphase

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

5 Darstellungsphase

Der Evaluationsbericht wurde erstellt.

IV. Evaluationsgegenstand: Anwendung der Normen

Die Evaluation wird nach dem Normtext bewusst auf die Normanwendung bezogen. Der Unterschied zwischen der Evaluation einer Norm und der Evaluation einer Normanwendung ist nicht sehr groß, da Norm und Normanwendung nicht voneinander zu trennen sind. Dennoch sind beide Fallgestaltungen nicht gleichzusetzen. Während eine Normevaluation die Wirkung der Norm untersucht, zieht eine Anwendungsevaluation

das Ergebnis der Normanwendung noch stärker in das Blickfeld. Es geht daher um die Frage, ob und wie, d.h. mit welchem Ergebnis die Normen angewendet wurden.

V. Erkenntnisziel : Folgen der Normanwendung

Die Evaluation des § 29 Abs. 2 VSG NRW ist eine Evaluation, die nach mehrjähriger Geltung und Umsetzung einer Norm deren Wirkung prüfen soll. Es geht demnach nicht um eine prospektive Evaluation vor dem Erlass und auch nicht um eine, die begleitend zur Normanwendung tritt, sondern um eine, bezogen auf die bisherige Erfahrung, retrospektive Evaluation.⁸ Die retrospektive Evaluation hat zu klären, welche Folgen die Anwendung der erlassenen Norm hervorgerufen hat.⁹ Es geht folglich um eine Wirkungskontrolle.

VI. Evaluationsergebnis

Ziel der Wirkungskontrolle ist es, dem Gesetzgeber eine Handlungsgrundlage zu geben. Handlungsoptionen sind dabei

- Aufhebung der Norm,
- Verbesserung der Norm (Novellierung/Neufassung),
- Belassung der Norm.¹⁰

Dabei kann auch die Intensität eines Reformbedarfs dargestellt werden. Das Ergebnis einer retrospektiven Evaluation sollte eine Handlungsempfehlung an den Gesetzgeber sein.

VII. Kontrollmaßstab

1. Allgemein

Jede Kontrolle verlangt nach einem Maßstab. Bei der Evaluation von Normen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Wirkungen einer Norm gemessen werden an den Zielen, die man mit ihrem Erlass erreichen wollte. Es geht daher in einem ersten Schritt um eine Wirkungskontrolle am Maßstab der Normziele. Darin liegt eine erhebliche Einengung des Prüfrasters, da die Bewertung der Wirkung nicht notwendig allein von dem Maß und der Art der Zielerreichung abhängt. Der Maßstab ist daher zu erweitern, über die Frage hinaus, ob die Norm die vom Gesetzgeber bezweckten Ziele erreicht hat. So gibt es insbesondere ungeschriebene Ziele jeder Norm. Das sind die Ziele, die nicht

⁸ S. zur Einteilung *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 1 f.

⁹ Vgl. *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 1 f.

¹⁰ *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 255.

vom Gesetzgeber selbst konkret gewählt werden, sondern von der Verfassung zwingend jeder Normsetzung auferlegt werden. In einem zweiten Schritt muss folglich eine Wirkungskontrolle am Maßstab der Verfassung erfolgen.

An erster Stelle muss bei der Evaluation folglich zunächst die Feststellung der Ziele liegen, die mit dem Erlass einer Norm gesetzt wurden. Geht es um eine Evaluation einer Normanwendung, sind dabei nicht die Ziele, die mit dem Normerlass verbunden sind, zu ermitteln, sondern die, die mit der Normanwendung verbunden sind. Fraglich ist, ob zwischen beiden Zielen ein Unterschied liegen kann. Die Normanwendung der Exekutive muss immer die Zielvorgaben des Gesetzgebers beachten. Sofern die Verwaltung aber berechtigt ist, bei der Normanwendung eigene Ziele zu setzen, können die Ziele des Normgebers um solche des gestaltenden Normanwenders ergänzt werden.

2. Die Tatsachenfeststellung

Wesentlicher Bestandteil einer Gesetzesevaluation ist die Sachverhaltserhebung. Der Sinn der Evaluation besteht darin, ein möglichst objektives Bild der Gesetzesanwendung zu bieten.

a. Reguläre Informationsquellen

Dies verlangt, soweit wie möglich die Sachverhaltsaufarbeitung breit zu fassen. Potenzielle Quellen für Erhebungstatsachen sind bei normalen Gesetzesevaluationen vor allem

- Erfahrungen der zuständigen Behörden,
- Erfahrungen der Aufsichtsbehörden,
- gerichtliche Entscheidungen,
- Erfahrungen der Betroffenen,
- Erfahrungen von Verbänden und sachkundigen Kreisen,
- Erfahrungen Dritter, die in die Gesetzesanwendung eingebunden sind.

b. Besonderheit der Evaluation von Sicherheitsgesetzen

aa. Geheime Informationserhebung

Diese Breite der Sachverhaltsermittlung besteht bei der Evaluation von § 5 Abs. 2 Nr. 2 und § 5a Abs. 1 Abs. 2 VSG NRW wegen der Besonderheit der geheimen Informationserhebung nicht.

bb. Fehlende Informationen Dritter

Im konkreten Fall gilt für die hier relevanten drei Informationserhebungsbefugnisse zudem noch Folgendes:

- Es gibt keine Gerichtsentscheidungen, die zu den Informationserhebungen ergangen sind.
- Es gibt keinen Betroffenen, der gegenwärtig von den Informationserhebungen weiß, und den man befragen könnte.
- Eine behördeninterne Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde gibt es nicht, da die Verfassungsschutzbehörde NRW unmittelbar in eine oberste Behörde eingebunden ist.

cc. Kompensationsmöglichkeiten

Es bestehen nur parlamentarische Kontrollinstanzen. Diese sind die parlamentarische Kontrollkommission und die G-10 Kommission.

Beide Kontrollinstanzen sind nicht die richtige Stelle, Hilfe bei der Sachverhaltsermittlung für die Gesetzesevaluation zu bieten und zwar aus folgenden Gründen:

- Beide Stellen sind Kontrollinstanzen für die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden und diese Kontrollfunktion würde beschädigt werden, wenn sie bei der Evaluation eingebunden würden.
- Zum Zweiten ist die Verwaltung nicht berechtigt, dem Parlament Vorgaben zu machen.
- Drittens geht es um eine Information des Parlaments, das Parlament ist also Adressat des Evaluierungsberichtes und nicht Mitwirkender.
- Viertens sind die Kontrollgremien zur Vertraulichkeit verpflichtet, sodass eine Information nur unter Beachtung der Vertraulichkeit möglich wäre.

Von einer Einbeziehung der Kontrollinstanzen in die Sachverhaltsermittlung der Evaluation wurde daher abgesehen, insbesondere um ihre Kontrollfunktion nicht zu beeinträchtigen.

Es ist für eine Anwendungsevaluation, die auch die Funktion besitzt, die Grundrechtsbelastung der Betroffenen zu ermitteln, nicht ideal, wenn der Sachverhalt ausschließlich von der Behörde und bei der Behörde selbst ermittelt wird. Auf diese Weise kann die Evaluation den Charakter einer Selbsteinschätzung nicht völlig abschütteln. Es besteht nur die Möglichkeit, durch Einbezug Dritter die Evaluierung zu objektivieren. § 29 VSG NRW will genau dies ermöglichen. Die Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich Mühe gegeben, den Wünschen und Forderungen des Sachverständigen so weit es ging nachzukommen, um auf diese Weise ein Minimum an externer Kontrolle zu ermöglichen!

Zur Ermittlung des Sachverhaltes wurde federführend von dem externen Sachverständigen ein Fragebogen erstellt, der allen beteiligten Stellen des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalen zugesandt wurde und dem Bericht als Anhang beiliegt.

3. Deskriptive Wirkungskontrolle

Eine Wirkungskontrolle verlangt im Bereich des Tatsächlichen die Ermittlung der Folgen der Rechtsanwendung: Unter Folgen sind dabei verschiedene Wirkungsbereiche zu verstehen

- 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,
Darin können enthalten sein:¹¹
 - ein Soll-Ist-Vergleich,
 - ein Vorher-Nachher-Vergleich,
 - eine Ex-post-Analyse in 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 wirft die Normanwendung auf?
 - 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 (Nebenwirkung)?

4. Normative Wirkungskontrolle

Im Bereich der Bewertung sind die Ergebnisse der Beantwortung der vier genannten Fragen zu bewerten. Der Maßstab der Bewertung ist dabei kein einheitlicher, sondern er besitzt mehrere Facetten, je nach dem, auf welchen Aspekt man blickt.

a. Blickwinkel – Gemeinwohlverwirklichung

Im Verhältnis von Staat und Bürger geht es zunächst um die Frage, ob die Anwendung der Rechtsvorschrift den Beitrag zur Gemeinwohlerfüllung erbracht hat, der ihr zuge-dacht war. Im Fall der Befugnis des Einsatzes von GPS-Ortungssystemen, von Kreditin-

¹¹ vgl. *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 272.

stitutsauskünften und von Verbindungsdatenabfragen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2, § 5a Abs. 1, Abs. 2 VSG NRW) geht es somit – vereinfacht gesprochen – um die Frage, ob die Ermittlungsbefugnisse die Aufgabenerfüllung der Verfassungsschutzbehörden im Sinne von § 3 VSG NRW erleichtert hat.

Prüffragen der Effektivität und Effizienz 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 Zweck 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. Blickwinkel – Steuerungsfunktion des Gesetzes im demokratischen Rechtsstaat

Parlamentarische Gesetze haben auch die Aufgabe, das Demokratieprinzip lebendig werden zu lassen. Ein Wirkaspekt jedes Parlamentsgesetzes ist daher die Frage, ob das Gesetz in der Lage ist, die ihm zukommende Steuerungsfunktion zu erfüllen.

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. Blickwinkel – Belastungswirkung

Im Verhältnis zum betroffenen Bürger hat eine Wirkungskontrolle demgegenüber die Rolle festzustellen, welche Belastungen die Anwendung beim Bürger und bei Dritten herbeiführt. Auch wenn die Evaluation sich primär an der Erfüllung der Ziele der Norm orientiert, ist das Ziel, vermeidbare Grundrechtsbelastungen zu unterlassen, jeder Normsetzung im demokratischen Rechtsstaats immanent.

Prüffragen der Belastungswirkung sind:

- Wie sind die Belastungen bei den 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. Blickwinkel – Kontrollwirkung

Ein Teilaspekt der Belastungswirkung ist die Prüfung, ob Kontrollmechanismen bestehen und wirken.

- 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?

5. Bewertungsmaßstab

Für die Bewertung sind folgende Maßstäbe heranzuziehen:

- Für die Feststellung der Effektivität und der Effizienz und für die Beurteilung der Steuerungswirkung ist der verwaltungswissenschaftliche Maßstab an das gesetzgeberische Ziel anzulegen, sofern es um den Vergleich der bei Normerlass prognostizierten Wirkung und der festgestellten Wirkung geht.

Prüffragen sind¹²:

- Hat die Normanwendung die Fernzielverwirklichung verbessert?
- Erweist sich das in dem Gesetz angenommene Wirkmodell als zutreffend?
- Erweist sich die Norm als praktikabel?
- Werden die Vorgaben des Gesetzgebers beachtet?
- Wird die Effektivität bzw. Effizienz mit der Zeit besser, schlechter oder gleichbleibend?

Für die Bewertung der Steuerungswirkung und die Bewertung der Belastung ist primär ein verfassungsrechtlicher Maßstab anzulegen, dabei geht es nicht nur um die Frage der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen, sondern auch der verfassungspolitischen Bewertung.

¹² Vgl. *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung 2001, S. 272.

C. Lageentwicklung

Politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, die bei den Menschen Ängste auslösen, eröffnen Rechts- und Linksextremisten Chancen, Einfluss im politischen – auch parlamentarischen – Raum zu gewinnen. Neben dieser Problemlage ist den Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik mit dem Islamismus eine komplexe Herausforderung erwachsen. Weiterhin sind säkulare ausländerextremistische Aktivitäten in Deutschland vielfältig ausgeprägt. Extremisten agieren in regionalen und globalen Netzwerken und nutzen das Internet intensiv für die Kommunikation und die Ideologieverbreitung.

Die Sicherheitslage in Deutschland bleibt geprägt durch verstärkt hohe Gefährdungen aus dem Bereich des religiös motivierten islamistischen Terrorismus. Welche Zäsur der Tod Usama bin Ladins in der weiteren Entwicklung der al-Qaida, ihrer Ableger und des globalen Jihad darstellen wird, ist aktuell noch nicht absehbar. Fest steht, dass die Organisation mit ihm seine zentrale Integrations- und Leitfigur verloren hat. Der Tod bin Ladins könnte emotionalisierten Einzeltätern und Kleingruppen auch in Deutschland Anlass bieten, abhängig von den individuellen Möglichkeiten und vorhandener Logistik entsprechende Anschläge zu begehen. Darüber hinaus steht zu befürchten, dass al-Qaida (und ggf. deren Ableger) nunmehr verstärkt die Planung, Vorbereitung und Durchführung eines Anschlags in der westlichen Welt vorantreibt, um zu beweisen, dass die Organisation auch ohne Usama bin Ladin willens und in der Lage ist, Anschläge durchzuführen.

Darüber hinaus bleibt die Gewaltbereitschaft innerhalb der linken Szene und einer weiterhin auf hohem Niveau befindlichen Straftatendichte aus dem Bereich der Politisch motivierten Kriminalität-rechts Einflussgröße der Gefährdungslage in Deutschland. Zudem werden auch zukünftig Sicherheitsrisiken aus den Bereichen des nicht religiös motivierten Ausländerextremismus erwachsen, die in hohem Maße aus politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen in den Heimatländern der Akteure resultieren.

Nicht zuletzt tragen Wechselwirkungsprozesse der einzelnen Phänomenbereiche zur Gefährdung der Sicherheit in Deutschland bei. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die seit längerem festzustellende Links/Rechts-Konfrontation, aber auch für das Zusammentreffen nationalistischer Türken mit Anhängern der kurdischen PKK.

I. Terrorismus

Auch Deutschland ist durch den islamistischen Terrorismus in besonderer Weise gefährdet. Eine neue Qualität des Terrorismus zeigten die Anschläge vom 11. September 2001 auf. Sie waren weltweit eine Zäsur bei der Bekämpfung des islamistischen Terrors. Die Anschläge islamistischer Terrorgruppen richten sich vor allem gegen „weiche“ Ziele: Die Bevölkerung soll durch viele Opfer und die große mediale Wirkung eingeschüchtert, das staatliche Gemeinwesen erschüttert und so ein Klima der Angst erzeugt werden.

Die Strukturen des islamistischen Terrorismus sind grenzüberschreitend. Auch Deutschland ist – wie die versuchten Kofferbombenanschläge von 2006 und die von der sogenannten Sauerlandgruppe beabsichtigten Anschläge von 2007 zeigen – unmittelbar ins Zielspektrum islamistischer Tätergruppierungen gerückt.

Islamistische Terroristen agieren nicht nur von außen, sondern auch aus unserer Gesellschaft heraus. Einzelne, hier aufgewachsene und sozialisierte Menschen wenden sich fanatisiert durch eine islamistische Ideologie und mit einem gefestigten Feindbild von unserer Gesellschafts- und Werteordnung ab. Eine besondere Herausforderung für die Sicherheitsbehörden sind radikalisierte Personen der zweiten und dritten Einwanderergeneration sowie radikalisierte Konvertiten.

Der Tod Usama bin Ladins führte zu keiner Veränderung der Gefährdungseinschätzung für deutsche Interessen im In- und Ausland. Diese unterliegen weiterhin verstärkt hohen Gefährdungen durch den religiös motivierten islamistischen Terrorismus.

Dies ergibt sich insbesondere aus

- aktuellen Informationen zu strategischen und operativen Überlegungen und Aktivitäten von al-Qaida und affinen jihadistischen/islamistischen Organisationen und Täter/-gruppierungen,
- der Existenz eines gewaltbereiten islamistischen Personenspektrums in der Bundesrepublik Deutschland sowie
- anhaltenden Reisebewegungen von Teilen dieses Spektrums in das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet zu terroristischen Ausbildungszwecken und
- der anhaltenden Thematisierung Deutschlands in phänomenrelevanten Verlautbarungen und Medien.

Die Beurteilung der derzeit bekannten Informationen bestätigt, dass insbesondere al-Qaida nachhaltig operative Planungen verfolgt, Anschläge sowohl auf die USA als auch auf Deutschland und europäische Länder zu verüben. Die bestehende Erkenntnislage weist in der Gesamtschau auf mehrere schlüssige und plausible Ereignisstränge hin, die geplante Anschläge und terroristische Aktivitäten in Europa ernsthaft naheliegend er-

scheinen lassen. Von Personen des gewaltbereiten islamistischen Spektrums, welche sich zum Zweck einer islamistisch-terroristischen Ausbildung in das afghanisch-pakistanische Grenzgebiet begeben haben und wieder nach Deutschland zurückgekehrt sind, geht in diesem Zusammenhang eine besondere Bedrohung aus. Bevorzugte Angriffsobjekte dürften nach wie vor Örtlichkeiten mit hohem Symbolwert oder infrastruktureller Bedeutung sein. Aber auch Orte, die mit „typischen westlichen Lebensgewohnheiten“ in Verbindung gebracht werden, wie Einkaufs- und Vergnügungszentren, könnten bevorzugte Zielobjekte sein.

II. Rechtsextremismus

Die rechte Szene stellt sich organisatorisch und ideologisch sehr heterogen dar. Sie besteht unter anderem aus Kameradschaften, Freien Nationalisten, Parteien, Skinheads, Revisionisten, Neonazis und der sogenannten intellektuellen Rechten. 2010 waren in Deutschland dem Rechtsextremismus rund 25.000 Personen (NRW: 4.020) zuzurechnen (mit sinkender Tendenz); davon müssen 9.500 (NRW: 810) als gewaltbereit gelten.

Inhalte des Rechtsextremismus sind vor allem rassistisch, antisemitisch, sozialdarwinistisch und antidemokratisch (Ideologien der Ungleichheit) und die Verherrlichung und Befürwortung des Nationalsozialismus.

Die Strömung der Autonomen Nationalisten (AN), deren personelles Potenzial mittlerweile bundesweit bei ca. 1.000 (NRW: 180) Personen liegen dürfte, sieht „Militanz“ als probates Mittel der politischen Auseinandersetzung und Zielerreichung an. Bei der Strömung handelt es sich nicht um eine klassische Gruppierung/Kameradschaft mit entsprechenden hierarchischen Strukturen, sondern um eine Aktionsform, was eine klare Zuordnung Einzelner zur Strömung erschwert. Die Strömung der Autonomen Nationalisten hat sich in den vergangenen Jahren in der rechten Szene etabliert. Deutlich zeichnet sich eine Veränderung der bisherigen Strategie rechter Akteure ab, sich bei Aufmärschen und Demonstrationen möglichst diszipliniert und zurückhaltend zu verhalten, hin zu gewalttätigerem Auftreten. Insgesamt ist bei ihren Anhängern gesteigertes Selbstbewusstsein, eine zunehmende Gewaltbereitschaft und eine Anpassung an die Aktionsmuster der linken Szene festzustellen.

Die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) ist zu einem Kristallisationspunkt für Versuche zur Einigung weiter Teile des rechtsextremistischen Spektrums geworden. Sie propagiert die Schaffung einer „deutschen Volksfront“ unter ihrer Führung sowie unter Einbeziehung der Deutschen Volksunion (DVU) und der neonazistischen

„Freien Nationalisten“. Sie rückt plakativ wirtschafts- und sozialpolitische Themen in den Vordergrund, um verschleiert rechtsextremistische Ideologien zu transportieren und Ängste der Bevölkerung auszunutzen.

Die Politisch motivierte Kriminalität-rechts ist vor allem durch fremdenfeindliche Gewaltdelikte (Hasskriminalität) und Straftaten im Zusammenhang mit rechten Aufmärschen geprägt. Die Anzahl der von Straftätern der PMK-rechts verübten Delikte bewegt sich nach wie vor auf hohem Niveau, wobei die Propagandadelikte weiterhin den quantitativen Schwerpunkt bilden. Dem Tatmittel Internet kommt auch in diesem Phänomenbereich eine hohe Bedeutung zu.

Derzeit liegen weder Erkenntnisse zur Existenz terroristischer Organisationen oder Strukturen noch Anzeichen für Anschlagplanungen aus der rechtsextremen Szene vor. Gleichwohl sind grundsätzlich einzelne gewalttätige Aktionen auch selbstmotivierter Einzeltäter bzw. Kleingruppen aus dem rechten Spektrum in Betracht zu ziehen. Dies zeigen die Sicherstellungen von Waffen, Munition und Sprengstoffen bzw. nicht zugelassener Pyrotechnik, etwa die sogenannten Unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (USBV) bei Autonomen Nationalisten im Zusammenhang mit der für den 1. Mai 2010 in Berlin geplanten Demonstration sowie die im Vorfeld des „Antikriegstages“ am 1. September 2010 sichergestellten Materialien, die zum Bau von USBVen geeignet waren. Ein grundsätzlicher Trend der szeneweiten „Aufrüstung“ ist hieraus noch nicht abzuleiten.

Ausgangspunkte für gewalttätige Rechts-Links-Konfrontationen sind im Wesentlichen Vergeltungsmaßnahmen (bezogen auf Aktionen des linkspolitischen Spektrums), Provokationen oder die Unterstreichung lokaler rechter Präsenz. Mit wechselseitigen Angriffen und teils erheblichen Straftaten zwischen Rechten und Linken ist auch künftig zu rechnen, wobei diese rechte Konfrontationsgewalt zumeist weniger geplant, sondern überwiegend situativ beim Aufeinandertreffen mit dem politischen Gegner stattfindet. Eine Abkehr vom gesteigerten Gewaltpotenzial in der Rechts-Links-Auseinandersetzung ist derzeit nicht in Sicht.

III. Linksextremismus

Dem linksextremistischen Spektrum sind etwa 32.200 (NRW: 2.790) Personen zuzurechnen (mit leicht steigender Tendenz); 6.800 (NRW: 640) gelten als gewaltbereit. Bei den von Linksextremisten bundesweit begangenen Straf- und Gewalttaten ist seit 2001 eine bedenkliche Steigerung festzustellen.

Gewalt geht überwiegend von autonomen/anarchistischen Spektren aus. Sie richtet sich gegen staatliche Institutionen, insbesondere die Polizei sowie den politischen Gegner. Wegen der kaum gebremsten, mehr oder minder spontanen Gewaltanwendung, sind diese Strukturen noch stärker als bisher in das Blickfeld der Sicherheitsbehörden zu rücken. Darüber hinaus werden von Linksextremisten gezielt Themen- und Aktionschwerpunkte gewählt, die auch von nicht-extremistischen Gesellschaftsbereichen vertreten werden. Die weitgehend hierarchiefreien, aber vernetzten Organisationsformen erschweren die Aufklärung. Das Spektrum der kommunistischen, marxistisch-leninistischen, trotzkistischen und sonstigen revolutionär-marxistischen Zusammenschlüsse umfasst etwa 25.800 (NRW: 2.150) Mitglieder. Von ihnen geht die Gefahr des fortgesetzten Einsickerns in staatliche und gesellschaftliche Strukturen aus.

Linksterroristische Bestrebungen sind in Deutschland weiterhin nicht erkennbar. Das gewaltbereite linksextremistische Spektrum wird in der Außenwirkung durch die autonome Szene geprägt. Charakteristisch ist eine hohe Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt und eine Verweigerungs- und Protesthaltung gegenüber den bestehenden politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen, die von Teilen als faschistisch bzw. imperialistisch empfunden werden. Die linke Szene ist gut vernetzt, reagiert schnell, mobilisiert überregional und zeigt Solidarität mit Ereignissen im europäischen Ausland. Im Zuge eines „Gewalttourismus“ reisen insbesondere gewaltbereite Jugendliche zu Veranstaltungen, um dort ihre Zerstörungswut und Aggressivität gegenüber den polizeilichen Einsatzkräften im Schutz einer vermuteten Massenmilitanz auszuleben.

Es muss nach wie vor von einer hohen Grundaggression und somit niedrigen Hemmschwelle zur Gewaltanwendung gegen eingesetzte Polizeibeamte ausgegangen werden. Der Auftrag der Polizei zum Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit wird durch linksextremistische Gegendemonstranten als Schutz des rechten Gegners interpretiert und zur Rechtfertigung zielgerichteter Angriffe auf eingesetzte Polizeibeamte herangezogen.

Soweit sich Anschläge gegen bestimmte Personen richten, die als politisch Verantwortliche ausgemacht wurden, steht neben Fahrzeugen auch das Lebens- und Arbeitsumfeld dieser Personen im Zielspektrum von Straftaten. Dabei ist einzukalkulieren, dass seitens der Täter Personenschäden billigend in Kauf genommen werden. Personenbezogene Anschläge mit dem Ziel der Tötung oder Verletzung gelten in der linken Szene nach

wie vor als nicht vermittelbar. Straftaten mit der Absicht einer gezielten Tötung von Personen sind daher derzeit eher auszuschließen.

Das herausragende Betätigungsfeld linksgerichteter Aktivisten bleibt die Konfrontation mit dem Gegner aus dem rechten Bereich. Die linke Szene agiert bei ihren Aktivitäten gegen rechts überwiegend anlassabhängig, das heißt im Zusammenhang mit Versammlungen und Aufzügen des rechten Spektrums. Als besorgniserregendes Phänomen ist dabei festzustellen, dass diese Gewalt von den Angehörigen beider politischer Lager teilweise enthemmt, offenbar mit dem Ziel nachhaltiger Körperverletzung ausgeübt wird. Diese Auseinandersetzung lässt aufgrund spontaner Eskalation in Einzelfällen auch die Inkaufnahme tödlicher Verletzungen befürchten. Auch losgelöst vom Demonstrationsgeschehen ist bei entsprechender Tatgelegenheit mit körperlichen Angriffen (durch Kleingruppen) auf Aktivisten des rechten Spektrums zu rechnen.

IV. Säkularer Ausländerextremismus

Säkulare ausländerextremistische Organisationen verfolgen in Deutschland Ziele, die wesentlich durch die Ereignisse und Entwicklungen in Heimatländern ihrer Anhänger bestimmt sind. Diesen Organisationen werden bundesweit derzeit etwa 25.000 Personen zugerechnet.

Während linksextremistische Organisationen in ihren Heimatländern ein kommunistisches System anstreben, propagieren nationalistische Organisationen ein überhöhtes Selbstverständnis von der eigenen Nation. Separatistische Organisationen verfolgen von Deutschland aus die Loslösung ihres Herkunftsgebietes aus den bestehenden staatlichen Strukturen. Die mit Abstand größte separatistische Organisation mit ursprünglich marxistisch-leninistischen Wurzeln ist die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK). Ihren Kampf in der Türkei führt sie mit terroristischen Mitteln. In Deutschland strebt sie insbesondere an, eine Parallelgesellschaft innerhalb der größten kurdischen Exilgemeinde in Westeuropa zu etablieren.

Neben den religiös motivierten Tätern aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus können auch eine Vielzahl überwiegend säkular orientierter militanter Organisationen die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland sowie deutscher Interessen im Ausland gefährden. Diese streben nach politischen Veränderungen in ihren Herkunftsländern und schrecken dort auch nicht vor terroristischen Aktionen gegen zivile Ziele zurück. Gerade Anschläge in Urlaubsregionen können den betroffenen Staaten enorme wirtschaftli-

che Schäden im Tourismussektor zufügen, wodurch zugleich deutsche Staatsangehörige unmittelbar gefährdet werden.

Deutschland dient einzelnen terroristischen Organisationen als Ruhe-, Rückzugs- und Rekrutierungsraum sowie als Basis für logistische Aktivitäten. Prägnantes Beispiel ist nach wie vor die PKK, deren Tätigkeit in Europa auf die politische und materielle Unterstützung des Kampfes in der Heimat ausgerichtet ist. Die Beschaffung finanzieller Mittel für die Ausrüstung und Bewaffnung der „Volkverteidigungskräfte“, für die Unterhaltung des Parteiapparates und seiner medialen Plattformen sowie die Durchführung der Parteiaktivitäten bildet daher in Europa auf allen Organisationsebenen einen Schwerpunkt. Schwere Anschläge oder massive Störungen der Sicherheit in Deutschland sind seit dem öffentlich propagierten Gewaltverzicht der PKK gegenwärtig nicht zu erwarten. Ereignisse von grundlegender Bedeutung, wie beispielsweise ein verstärktes, ggf. militärisches Vorgehen gegen die Organisation im Heimatland, können zu einer schlagartigen Veränderung der Gefährdungslage führen.

Im Phänomenbereich des säkularen Ausländerextremismus ist zu beinahe jeder extremistischen ausländischen Gruppierung Mobilisierungspotenzial in Deutschland vorhanden. Dies beinhaltet die latente Gefahr, dass politische und gesellschaftliche Entwicklungen oder Veränderungen in den jeweiligen Heimatländern direkte Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Deutschland entfalten können.

V. Islamistischer Extremismus

Dem islamistischen Extremismus sind bundesweit zirka 37.500 Personen zuzurechnen, also etwa ein Prozent der in Deutschland lebenden Muslime. Schwierig abzugrenzen von der extremistischen Betätigung ist die Ausübung der grundgesetzlich geschützten Religionsfreiheit. Viele islamistische Organisationen in Deutschland agieren legalistisch. Trotz ihrer demonstrativen Gesetzestreue und vorgeblichen Gewaltlosigkeit gehen von diesen Gruppen erhebliche Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung aus. Die Verbreitung eines Verhaltens- und Wertesystems, das mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren ist, verhindert die Integration in die deutsche Gesellschaft und trägt entscheidend zur Bildung von „Parallelgesellschaften“ bei.

Die von islamistischen Organisationen unterbreiteten Bildungs- und Jugendangebote sind demokratiefeindlich geprägt. Sie fördern schon bei Kindern und Jugendlichen eine Entfernung von unserer grundgesetzlich geschützten Werteordnung.

Die radikalste Ausprägung des Islamismus ist der Jihadismus. Islamistische Strukturen und Netzwerke in ihrer Vielfältigkeit bilden die Grundlage und das Rekrutierungsbecken für Jihadisten. Stellt man sich den islamistischen Extremismus/Terrorismus als Pyramide vor, so bilden die islamistischen Strukturen die breite Basis und die Jihadisten die Spitze. Eine Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist ohne tiefgehende Einblicke in die verschiedensten islamistischen Strömungen des Extremismus nicht möglich.

VI. Spionageabwehr

Spionage bleibt ein Thema für NRW. In den letzten 20 Jahren haben sich allerdings die Ziele und Methoden auf die neue vernetzte Welt eingestellt. Die Wirtschaftsspionage und Angriffe auf Forschung und Wissenschaft sind in den Mittelpunkt getreten. NRW ist ein attraktives Zielgebiet. Es ist Wirtschaftsschwerpunktland mit einer hohen Exportquote, einem großen Anteil an kleinen und mittleren Betrieben mit hoch innovativen Produkten.

Es ist festzustellen, dass die Methoden der Angreifer sich dem Entwicklungsstand in der Informationstechnik angepasst haben. Es werden alle technischen Möglichkeiten genutzt um an die Firmengeheimnisse zu gelangen. Nach den Erkenntnissen des Verfassungsschutzes sind dies vor allem Angriffe über das Internet und über mobile Datenträger. Für die Spionageabwehr ist deshalb die Nutzung des Internets als Mittel der Spionage neben die traditionellen Beobachtungsfelder getreten. Nachrichtendienste bedienen sich mittlerweile in erster Linie des Internets, um Informationen abzuschöpfen, aber auch, um zu manipulieren und zu sabotieren.

Mit dem Computerwurm Stuxnet wurde beispielsweise versucht, das iranische Atomprogramm zu sabotieren. Experten gehen davon aus, dass ein ausländischer Nachrichtendienst diese höchst professionell entwickelte Schadsoftware in den Iran geschickt hat. Hieran werden Umfang und Konsequenzen des sogenannten Cyberwars deutlich. Den Verdacht, dass hinter vielen der von Servern in China ausgehenden Attacken der Nachrichtendienst der chinesischen Volksbefreiungsarmee steht, untermauerten auch auf Wikileaks im November 2010 eingestellte Depeschen. So soll der Befehl für die hochintelligente, gezielt auf die Infrastruktur von Google in China gerichtete Attacke aus höchsten Kreisen der chinesischen kommunistischen Partei gekommen sein.

Auch andere Staaten stehen im Verdacht, mit hohem technischem Kenntnisstand erfolgreich Internetattacken durchzuführen. Allerdings verlassen sich fremde Nachrichten-

dienste nicht ausschließlich auf den Erfolg des Cyberwars, sondern nutzen parallel herkömmliche Spionagemethoden für ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele. Dies zeigt etwa der im Juni 2010 in den USA gesprengte russische Spionagering aus zehn Agenten.

Eine wesentliche Aufgabe der Nachrichtendienste ist die Beschaffung von Erkenntnissen aus Politik, Militär, Wirtschaft und Wissenschaft. Nachrichtendienste sind für Staaten wie Iran, China, GUS oder Russland ein unverzichtbares Mittel zur Beschaffung von sensiblem, schwer zugänglichem Kern-Know-how aus Unternehmen oder Forschungsvorhaben. Das Interesse ist breit gefächert. Es bezieht sich sowohl auf innovative Hightech-Produkte als auch auf Grundlagenforschung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit fremder Nachrichtendienste ist die Ausspähung von Systemoppositionellen, die in Deutschland ansässig sind.

VII. Scientology-Organisation

In der von Scientology angestrebten Gesellschaftsordnung sind wesentliche Grund- und Menschenrechte außer Kraft gesetzt. Die Scientology-Organisation unterstützt das Erreichen ihrer Ziele durch eine langfristig angelegte Expansionsstrategie, Erhöhung der Einnahmen und Bekämpfung und Diffamierung ihrer Kritiker. Scientology-Organisation hat in Nordrhein-Westfalen erhöhten Zulauf und entfaltet mehr Aktivitäten im Vergleich zu den Vorjahren. Sie nutzt die neuen Medien intensiv für Werbung und Manipulation. Zielgruppen sind auch Kinder und Jugendliche. Sie werden mit professionell gemachten Videos angesprochen. Dass dahinter Scientology-Organisation steckt, ist auf den ersten Blick nicht erkennbar.

D. Die Evaluation der Anwendung der Einzelbefugnisse

I. Gemeinsame Darstellung von § 5a VSG NRW

1. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte – Zweck der in § 5a VSG NRW geregelten Befugnisse

Durch das Gesetz zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002¹³ hatte der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz neue Befugnisse erhalten. Diese waren zum Teil inhaltsgleich mit den Regelungen des Terrorismusbekämpfungsgesetzes des Bundes ausgestaltet. Sie basierten auf den von den Sicherheitsbehörden gezogenen Schlüssen 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 Befugnissen zählten:

- Auskunftsrechte nach § 5a Abs. 1 VSG NRW gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen,
- Auskunftsrechte nach § 5a Abs. 2 VSG NRW gegenüber Postdienstleistern,
- Auskunftsrechte nach § 5a Abs. 3 VSG NRW gegenüber Luftfahrtunternehmen,
- Auskunftsrechte nach § 5a Abs. 4 VSG NRW gegenüber Telekommunikations- und Teledienstleistern,
- der Einsatz des IMSI-Catchers nach § 7 Abs. 4 VSG NRW und
- die Verlängerung der Speicherfristen nach § 10 Abs. 3 S. 2 VSG NRW.

Die Befugnisse waren in Bezug auf § 5a VSG NRW und die Speicherfristen auf die Fälle des § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 VSG NRW beschränkt. Sie waren damit auf Spionagetätigkeiten und Bestrebungen, die die auswärtigen Belange gefährden oder gegen die Völkerverständigung gerichtet sind, begrenzt.

Zusätzlich wurden mit dem § 16 VSG NRW die Übermittlungspflichten der Ausländerbehörden an die Verfassungsschutzbehörde ausgeweitet. Sie sind nunmehr ebenso wie Polizei und Staatsanwaltschaften verpflichtet, der Verfassungsschutzbehörde Informationen einschließlich personenbezogener Daten über Bestrebungen nach § 3 Abs. 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.

¹³ GV. NRW. 2003 S. 2.

2. Ergebnis der Evaluierung 2005

Die Ergebnisse der Evaluierung sind in dem Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 16.05.2006 (Drucksache 14/1912) dokumentiert. Er stellt fest, dass die darin neu eingeräumten Befugnisse maßvoll angewandt wurden. Die Befugnisse nach § 5a Abs. 1 und Abs. 4 VSG NRW gegenüber Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen sowie Telekommunikations- und Teledienstleistern, der Einsatz des IMSI-Catchers nach § 7 Abs. 4 VSG NRW und die Verlängerung der Speicherfristen nach § 10 Abs. 3 S. 2 VSG NRW werden als wertvolles Instrumentarium zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus bezeichnet.

Folgende Folgerungen wurden aus dem Bericht gezogen:

- § 5a Abs. 1 und Abs. 4 VSG NRW wurden entsprechend der Hinweise im Bericht des Parlamentarischen Kontrollgremiums wegen des neuen Phänomens des home-grown Terrorismus auch auf die Anwendungsfälle des inländischen Extremismus nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 VSG erweitert.
- Wie im Bericht ebenfalls empfohlen, wurden die Auskunftsbefugnisse gegenüber Postdienstleistern nicht verlängert. Diese Befugnisse waren nicht genutzt worden. Ein künftig absehbarer Bedarf war ebenfalls nicht erkennbar, da das Artikel 10-Gesetz in §§ 2ff. unter denselben rechtlichen Voraussetzungen wie § 5a Abs. 2 VSG NRW nicht nur zu Vorbereitungsmaßnahmen zur Postüberwachung, sondern gleichzeitig auch zur Inhaltsüberwachung ermächtigt.
- Auch die Befugnis des § 5a Abs. 3 VSG NRW hatte sich entsprechend des Berichts des Parlamentarischen Kontrollgremiums nicht bewährt und wurde deshalb im Gesetzgebungsverfahren gestrichen. Der Bericht stellt dar, dass Auskünfte bei Luftverkehrsunternehmen über Reisebewegungen wie bei anderen Beförderungsunternehmen auch durch offene Befragung im Rahmen der allgemeinen Datenerhebungsbefugnisse des § 7 Abs. 1 i.V.m § 5 VSG NRW ohne aufwändiges Anordnungsverfahren beschafft werden können. Einer darüber hinausgehenden Verpflichtung der Luftverkehrsunternehmen bedürfe es in der Praxis nicht. Gleiches gelte für Kontenstammdatenabfragen, die aus dem § 5a Abs. 1 VSG herausgenommen wurden und seitdem im Rahmen des allgemeinen Befragungsrechts gegenüber nichtöffentlichen Stellen gem. § 7 Abs. 1 abgefragt werden.

3. PKG – Berichte

Das Kontrollgremium erstattet dem Landtag gem. § 5a VSG NRW jährlich Bericht über die Maßnahmen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW (*Auskünfte von Kreditinstituten*) und § 5a Abs. 2 VSG NRW (*Telekommunikationsverbindungs- und Teledienstnutzungsdaten*). Zurzeit liegen vier Berichte vor (v. 12.03.2008 – LT-Drs. 14/9385; v.09.06.2009, LT-Drs. 14/9385; v. 10.03.2010, LT-Drs. 14/10806 und v. 30.03.2011, LT-Drs. 15/1553). Alle vier Berichte enthalten u.a. statistische Zahlen über die Anzahl der Maßnahmen auf

der Grundlage von § 5a VSG NRW (für 2006 – drei Maßnahmen, für 2007 – zwei Maßnahmen, für 2008 – eine Maßnahme; für 2009 – keine Maßnahme – und für 2010 – eine Maßnahme) sowie eine Bewertung des Parlamentarischen Kontrollgremiums. Die Bewertung ist weitgehend wortgleich und geht dahin, dass der Verfassungsschutz von den eingeräumten Rechten – insbesondere von seinen besonderen Auskunfts- und G10-Befugnissen – maßvoll Gebrauch gemacht habe und seinen Berichts- und Unterrichtungspflichten entsprochen habe.

II. Evaluierung von § 5a Abs. 1 VSG NRW

1. Normtext

§ 5a Abs. 1 VSG NRW

(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 Abs. 1 erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 genannten Schutzgüter vorliegen.

2. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte / Zwecke der Norm / Hauptziele / Nebenziele / Fernziele

Die Gefährlichkeit einer Terrororganisation hängt auch von ihrer Finanzstruktur ab. Sie muss Geld erwirtschaften, aufbewahren, transferieren und dieses schließlich für ihre logistische Ausstattung und Unterhaltung eines Netzwerkes oder die Finanzierung eines Anschlages einsetzen. Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden belegen, dass Terrorismus sich situationsbezogen aus allen Quellen speist, die seinen Unterstützern zur Verfügung stehen. Hierzu zählen z.B. legale und illegale Geschäftstätigkeiten, der Missbrauch von Sozial- und Versicherungsleistungen, Spendensammlungen und nicht zuletzt Zuwendungen aus Drittländern. Für den Transfer der Gelder nutzen Terroristen ebenfalls alle ihnen legal und illegal zur Verfügung stehenden Wege, insbesondere das etablierte Bankensystem, aber auch Bargeldkuriere, Finanztransferdienstleister, informelle Finanztransfersysteme – z. B. das Hawala-System¹⁴ – sowie neue, zumeist internetbasierte Zahlungssysteme.¹⁵

¹⁴ Hawala ist ein traditionelles, insbesondere in der muslimischen Welt verbreitetes, informelles Überweisungssystem. Es kommt ohne Bankwesen und weitgehend ohne Formulare aus und ermöglicht schnelle, vertrauliche und sehr kostengünstige Geldtransfers. Hawala beruht vor allem auf Vertrauen. Der Einzahler, der Geld an einen Empfänger transferieren will, muss dem Hawaladar (Händler, Hawala-Anbieter), dem er das Geld in Bar übergibt, vertrauen. Der Empfänger muss andererseits seinem Hawaladar vertrauen. Zudem dient ein zwischen Einzahler und Empfänger vereinbarter (Wort- oder Zahlen-)Kode zur Authentifizierung gegenüber dem Hawaladar.

¹⁵ Bundesministerium des Innern.

Zur Aufklärung dieser Finanzstrukturen terroristischer Bestrebungen wurde § 5a Abs. 1 VSG NRW im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002¹⁶ eingefügt. Entsprechend dieser Regelung war die Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen 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 einholen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 VSG NRW erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 VSG NRW genannten Schutzgüter vorliegen.

Durch die Gesetzesänderung vom 20.12.2006, in Kraft getreten am 30.12.2006¹⁷, erhielt § 5a Abs. 1 VSG NRW die heute noch geltende Fassung, d.h. den oben unter D.II.1. wiedergegebenen Normtext. Inhaltlich unverändert blieben die zunächst in Absatz 5 und 6 geregelten und dann redaktionell in Absatz 3 und 4 verschobenen Verfahrensvoraussetzungen für die Auskünfte bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen. Danach ist für einen Antrag auf Auskunft über die Beteiligten am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen ein G10-gleiches Verfahren mit Anordnung durch den Leiter der Verfassungsschutzabteilung und die Genehmigung durch den Minister erforderlich. Anordnung und Durchführung der Maßnahme unterliegen der externen Kontrolle durch die G 10-Kommission.

Mit dieser Norm sollten dem Verfassungsschutz, wie der Gesetzesbegründung¹⁸ 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 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.

Aufgrund des Mordes an dem Regisseur Theo van Gogh in Amsterdam am 04.11.2004 und der Terroranschläge in London am 07.07.2005 wurde deutlich, dass durch den Verfassungsschutz nicht nur finanzielle Transaktionen von internationalen islamistischen

¹⁶ GV. NRW. 2003 S. 2.

¹⁷ GV. NRW. 2006 S. 620.

¹⁸ Drucksache 13/2625.

Terrornetzwerken wie al-Qaida aufgeklärt werden müssen. Vielmehr sollen durch die Erweiterung der Befugnis auch auf inländische Bestrebungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 VSG NRW auch sogenannte islamistisch motivierte home-grown Netzwerke und ihre gegebenenfalls geplanten „einheimischen“ Anschlagziele in der Bundesrepublik Deutschland beobachtet werden. Gerade in Bezug auf solche Bestrebungen sollte entsprechend der Gesetzesbegründung¹⁹ die Vorfeldarbeit des Verfassungsschutzes mit der erweiterten Finanzeermittlungsbefugnis des § 5a Abs. 1 VSG NRW intensiviert werden, um die potenziellen Akteure und Kontaktpersonen dieser wenig organisierten und strukturierten Gruppierungen schon vor Ausübung ihrer Anschläge feststellen zu können.

Ziel von Finanzeermittlungen ist die Identifizierung dieser Quellen, der „Drahtzieher“ und der Anhänger eines Netzwerkes sowie die Aufklärung der untereinander bestehenden Aktivitäten und Beziehungen, um z. B. entsprechende Finanztransaktionen für die Planung und Vorbereitung eines möglichen Anschlages frühzeitig zu unterbinden.

3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm

Im Rahmen der im Frühjahr 2006 vorgenommenen Evaluierung²⁰ wurde festgestellt, dass vom 01.01.2003 bis zum 31.12.2005 drei Anordnungen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW erfolgt waren. Durch diese Finanzeermittlungsmaßnahmen konnten Verbindungen und Geldwäscheaktivitäten islamistischer Bestrebungen beobachtet werden, die in Verdacht standen, terroristische Bestrebungen zu finanzieren.

Neben der gerade schon dargestellten Notwendigkeit der Erweiterung der Auskunftsbefugnis auf inländische extremistische Bestrebungen stellte der Evaluierungsbericht²¹ darüber hinaus fest, dass eine Verfahrensvereinfachung durch Herausnahme der Abfrage der Kontenstammdaten aus dem Anwendungsbereich des § 5a VSG NRW herbeigeführt werden könnte. Die Kontenstammdatenabfrage könne dann ohne aufwändiges G10-Genehmigungsverfahren nach § 7 Abs. 1 i.V.m. § 5 VSG NRW erfolgen. Diese Differenzierung der Kontenstammdatenabfrage von den Auskünften zu Kontenbewegungen sei auch aufgrund der unterschiedlichen Eingriffsqualität gerechtfertigt.

Diese Anregungen des Evaluierungsberichtes wurden dann auch durch die Gesetzesänderung vom 20.12.2006, in Kraft getreten am 30.12.2006²², umgesetzt.

¹⁹ Drucksache 14/2211.

²⁰ Drucksache 14/1912.

²¹ Drucksache 14/1912.

²² GV. NRW. 2006 S. 620.

4. Bisherige rechtliche Bewertungen der Norm

Die Auskunftsbefugnis des § 5a Abs. 1 VSG NRW war Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde. In seinem Urteil vom 28.02.2008, mit dem das Gericht u.a. das Recht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme entwickelt hat,²³ hat das Bundesverfassungsgericht auch zur Auskunftsbefugnis des § 5a Abs. 1 VSG NRW ausdrücklich Stellung genommen und die Norm für verfassungsgemäß erklärt. Das Gesetz knüpfe die Kenntnisnahme der Kontoinhalte und Kontobewegungen an tatbestandliche Voraussetzungen, die der Bedeutung des Grundrechtseingriffs für den Betroffenen hinreichend Rechnung tragen würden, indem es diese Auskunftersuchen nur bei schwerwiegenden Gefahren und bei konkreten Anhaltspunkten für eine Schutzgutbedrohung zulasse. Diese in zweifacher Hinsicht qualifizierte Eingriffsschwelle genüge den Anforderungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts²⁴.

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 Kontobewegungen 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.²⁵

5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung

a. Darstellung der Auskunftsverfahren allgemein

Finanzermittlungen werden regelmäßig flankierend zu bereits bestehenden bzw. in Vorbereitung befindlichen nachrichtendienstlichen Maßnahmen eingesetzt. 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 dem Verfassungsschutz tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass Erkenntnisse aus dem Zahlungsverkehr, von Geldbe-

²³ BVerfG, Ut. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07, NJW 2008, 822, 836 f. (Rn. 313 ff).

²⁴ BVerfG, Ut. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07, NJW 2008, 822, 836 f. (Rn. 324 f.).

²⁵ BVerfG, Ut. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07, NJW 2008, 822, 836 f. (Rn. 328 f.).

wegungen 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 terroristisches Netzwerkes genutzt wird, ausgeräumt werden kann.

b. Funktionsweise von Finanzermittlungen

Ansprechpartner für die Einholung von Auskünften gemäß § 5a Abs. 1 VSG NRW sind regelmäßig die sogenannten Geldwäschebeauftragten. Sie sind das gesetzlich vorgeschriebene Bindeglied der Kreditinstitute zu den Sicherheitsbehörden. Zu Beginn einer Finanzermittlung wird das entsprechende Kreditinstitut, Bank oder Sparkasse, mit der förmlichen Übermittlung des Auskunftersuchens nach § 5a Abs. 1 VSG NRW schriftlich gebeten, zu einem Konteninhaber bzw. einer Kontonummer die dort dazu vorhandenen Unterlagen ab dem Datum der Kontoeröffnung zur Verfügung zu stellen. Zu diesen Unterlagen zählen z. B. 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 Aufstellung des Gesamtengagements genutzt. Das bedeutet, dass alle „Konten“, die ein Kunde bei einem Kreditinstitut besitzt, 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. Aus diesen Verdichtungen sind die jeweiligen Transaktionsveranlasser oder Transaktionsempfänger in der Regel *noch* 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 das Kreditinstitut aufwändig und mit Kosten verbunden. Bei Finanzermittlungen werden deshalb in der Regel zunächst das Gesamtengagement und die dazu gehörenden Kontoverdichtungen angefordert. Dies ist bei fast allen Kreditinstituten innerhalb eines Tages möglich. Nach der Auswertung der Kontoverdichtung werden dann gezielt zu den entsprechend verdächtigen Geschäftsvorfällen die erforderlichen Einzelbelege nachgefordert. Das Auskunftersuchen ermächtigt ne-

ben der zeitlich nicht beschränkten retrograden, d.h. in die Vergangenheit gerichteten Betrachtung der Geschäftsvorgänge auch zur Betrachtung der aktuellen, d.h. in dem Zeitraum erfolgenden Geschäftsvorgänge, der als “Dauer der Maßnahme“ in der Anordnung nach § 5a Abs. 1 VSG NRW konkret benannt ist. Dieser Zeitraum wird regelmäßig zunächst auf drei Monate ab Erlass der Anordnung begrenzt und ist bei Notwendigkeit der Fortführung der Ermittlungen jeweils durch eine die sachlichen Gründe hierfür erläuternde sog. Verlängerungsanordnung – jeweils im Drei-Monats-Takt – zu erweitern.

6. Wirkungsweise – Effektivität

a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen und der davon Betroffenen

In dem der Evaluierung zugrunde gelegten Berichtszeitraum von März 2006 bis Juni 2011 wurden in 6 Fällen Auskunftersuchen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW gestellt, die nachfolgend in vier Fallkomplexen inhaltlich näher vorgestellt werden. Die Maßnahmen richteten sich gegen insgesamt 16 Personen, die ausschließlich aus dem islamistischen extremistischen und terroristischen Spektrum stammen. Insgesamt wurden dabei 63 Konten untersucht.

Die Geltungsdauer der angeordneten Auskunftersuchen betrug im ersten und zweiten Fallkomplex je drei, im dritten Fallkomplex neun und im vierten Fallkomplex zwölf Monate. Nicht zu verwechseln mit der Geltungsdauer des angeordneten Auskunftersuchens ist die naturgemäß längere Dauer der Auswertung der im Zuge einer solchen Maßnahme erhobenen Daten, d.h. die „eigentliche“ Finanzermittlung der Verfassungsschutzbehörde. Dies liegt insbesondere auch daran, dass im Zuge jedes hiesigen Auskunftersuchens regelmäßig auch – wie schon dargestellt – eine retrograde, also in die Vergangenheit gerichtete Kontodatenerhebung erfolgt.

b. Voraussetzungen, unter denen die Norm angewendet wurde

Gem. § 5a Abs. 1 VSG NRW ist eine Anwendung nur möglich, wenn Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 VSG NRW genannten Schutzgüter vorliegen und keine anderen Mittel zur Verfügung stehen oder hinreichend geeignet sind, um die handelnde Bestrebung aufzuklären. Infolge dessen wurden Finanzermittlungen bisher nur zur Aufklärung von islamistischen Bestrebungen eingesetzt, die nicht lediglich auf legalem Wege versuchen, hier oder in anderen Ländern ihre extremistischen Ziele zu verwirklichen. Finanzermittlungen erfolgten auch nur dann, wenn andere heim-

liche Mittel, wie Observation und Quelleneinsatz, nicht (hinreichend) geeignet waren, die Gefährlichkeit und Wirkungsweise oder aber die für die Bestrebung handelnden Personen aufzuklären. Finanzermittlungsmaßnahmen wurden auch nur dann eingesetzt, wenn Personen (und ihre Konten) bekannt wurden, bei denen es Anhaltspunkte dafür gab, dass diese Geldwäsche betrieben oder für islamistische Bestrebungen Geldmittel einsammelten oder steuerten.

Bei der Frage, ob eine Finanzermittlungsmaßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW beantragt werden soll, wird auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip in einem besonderen Maße berücksichtigt. 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, wie etwa Anschlagplanungen oder andere Gewaltakte, ausgehen. Bei dieser Abwägung spielen z.B. die Anzahl der Konten und die Art der Konten, etwa Privatkonto oder Geschäftskonto, und die Auswirkungen der Maßnahme, z.B. eine eventuelle 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.

c. Verhältnis der tatsächlichen zu den rechtlich möglichen Anwendungen

Die Befugnis gem. § 5a Abs. 1 VSG NRW wurde nicht in jedem Fall eingesetzt, in dem die Voraussetzungen der Normtextes vorlagen. Der Grund für die zurückhaltende Anwendung von Maßnahmen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW liegt in einer strengen Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und insbesondere der Prüfung in jedem Einzelfall, ob andere, mildere Mittel dem Verfassungsschutz zur Verfolgung seines Aufklärungsziels zur Verfügung stehen.

d. Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen gem. § 5a Abs. 1 VSG NRW

(a) Im ersten Fallkomplex aus dem Jahr 2006 richteten sich die Finanzermittlungen gegen zwei Personen, die sich zuvor gemeinsam in einem militärischen Ausbildungslager in Afghanistan aufgehalten hatten. Eine dieser Personen hatte nachweislich Kontakte zu zwei weiteren Personen, die Beschuldigte in einem Ermittlungsverfahren des Generalbundesanwaltes wegen eines Anschlags bzw. einer Anschlagplanung im Ausland waren. Die Finanzermittlungen hatten das Ziel, mögliche weitere Verbindungen zu is-

lamistischen terroristischen Organisationen aufzudecken. Im Ergebnis haben sie keine weiteren Erkenntnisse erbracht.

(b) Im zweiten Fallkomplex aus dem Jahr 2006 wurden insgesamt 48 Konten ausgewertet, weil der Verdacht bestand, dass der Hauptbetroffene Mitglied einer terroristischen Organisation im Ausland war. Er und sechs weitere Personen standen zudem im Verdacht, zwei ausländische islamistische terroristische Organisationen im Ausland finanziell und logistisch zu unterstützen. Diese Personen sollten unter in Deutschland lebenden Arabern Geld sammeln bzw. Geld aus dem Ausland entgegennehmen. Offiziell sollten die Gelder der Unterstützung von Wohlfahrtsorganisationen im Ausland dienen. Nach Erkenntnissen eines ausländischen Nachrichtendienstes sollten sie aber der Finanzierung terroristischer Aktivitäten sowie der Vorbereitung und Durchführung von Anschlägen in zwei europäischen Ländern dienen. Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Geldzuläufe auf den ausgewerteten Konten in der Regel über Bareinzahlungen unbekannter Herkunft und einige wenige Auslandüberweisungen erfolgten. Um Kredite bei Banken aufnehmen zu können, wurden wechselseitig Gehaltsmitteilungen von anderen Betroffenen ausgestellt, um eine entsprechende Bonität und regelmäßige Einkünfte gegenüber den Kreditinstituten vorzutäuschen. Tatsächlich wurden die Kreditraten dann von den Bareinzahlungen unbekannter Herkunft bestritten. In einigen Fällen, in denen diese Personen Inhaber einer Firma waren, wurden für Angestellte Leistungen von öffentlichen Stellen bezogen, z. B. „Eingliederungsbeihilfe“. Diese Zahlungen wurden dem ersten Anschein nach als „Gehalt“ an die Angestellten weitergegeben. Dieses System wurde wechselseitig von den Betroffenen angewandt. Eine dieser Personen verfügte alleine über ca. 25 Konten bei verschiedenen Kreditinstituten. Sie hatte mehrere Bank-schließfächer und mindestens eine Kreditkarte. Die Herkunft des Bargeldes, mit dem die Konten immer wieder ausgeglichen wurden, blieb trotz intensiver Ermittlungen unbekannt. Es ist nach derzeitigem Erkenntnisstand davon auszugehen, dass die Bargeld-zuläufe über Kuriere aus dem Ausland erfolgten.

(c) Im dritten Fallkomplex aus dem Jahr 2007 richteten sich die Finanzermittlungen gegen Personen, die im dringenden Verdacht standen, mit Hilfe inkriminierter Gewinne aus Betrugsdelikten islamistische extremistische Organisationen zu finanzieren. Im Laufe der Ermittlungen wurden acht Konten ausgewertet. Zudem wurden mehrere Beschränkungsmaßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz durchgeführt. Im Oktober 2008 wurden Personen aus dem Umfeld der Betroffenen wegen Betrugsdelikten festgenom-

men. Danach verhielten sich die Betroffenen nur noch äußerst konspirativ. Die Beschränkungsmaßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz wurden deshalb vorzeitig beendet. Im Ergebnis konnten Kontakte zu mehreren Personen aus dem islamistischen extremistischen und terroristischen Spektrum festgestellt werden. Daraus ergaben sich Ansätze für weitere nachrichtendienstliche Maßnahmen und Ermittlungen.

(d) Im vierten Fallkomplex aus dem Jahr 2010 richteten sich die Finanzermittlungen gegen eine Person, die im Verdacht stand, der mutmaßliche Anführer einer salafistischen extremistischen Gruppierung zu sein. Zudem hatte er Kontakte zur islamistischen Szene in einer weiteren Stadt. Durch die Auswertung der Kontounterlagen konnte eine Vielzahl von Kontakten zu Personen aus dem islamistischen extremistischen Spektrum verifiziert werden.

e. Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität (Wirkungsweise)

Als effektivitätsfördernde Maßnahme wurde bei der Evaluierung der vergleichbaren Vorschrift des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (§ 8a BVerfSchG) vorgeschlagen, Bankschließfächer in den Anwendungsbereich des (dem § 5a Abs. 1 VSG NRW entsprechenden) Auskunftsrechtes mit aufzunehmen. Ein solcher Bedarf hat in NRW noch nicht bestanden und ist auch für die Zukunft nicht sehr wahrscheinlich. Bankschließfächer sind grundsätzlich kaum für die Durchführung von Finanztransaktionen geeignet. Insofern lässt sich über den Inhalt eines solchen Bankschließfaches kaum feststellen, auf welchen Wegen und unter Nutzung welcher Netzwerke sich extremistische Organisationen finanzieren oder welcher Personenkreis der extremistischen Bestrebung zuzurechnen ist.

7. Wirkungsweise – Effizienz

a. Kosten der Maßnahme

Die sächlichen Kosten für eine Finanzermittlungsmaßnahme sind relativ gering. Sie beschränken sich auf Papier- und Druckkosten bzw. die Kosten für Datenträger (CD, USB-Stick), die entsprechend § 5a Abs. 1 VSG NRW von dem Kreditinstitut oder Finanzdienstleister selbst zu tragen sind. Intensiv dagegen sind die einzusetzenden Personalkapazitäten, die je nach Anzahl der überwachten Konten und der sich darauf bewegenden Finanzströme ein Vollzeitäquivalent pro Maßnahme ausmachen können.

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

aa. Allgemein

Dass die Durchführung der Maßnahme als solche – d.h. die staatliche Einsichtnahme in Geldbewegungen und Geldanlagen auf Konten eines Betroffenen – einen Grundrechtseingriff darstellt, ist evident und bedarf hier keiner weiteren Erörterung. Diesem Umstand wird bereits durch die einschlägigen rechtlichen Regelungen Rechnung getragen, namentlich durch die engen, vom Gesetzgeber definierten Voraussetzungen, unter denen ein Auskunftersuchen des Verfassungsschutzes nach § 5a Abs. 1 VSG NRW überhaupt nur zulässig ist.

Daher soll an dieser Stelle allein darauf eingegangen werden, welche faktischen Auswirkungen die Durchführung einer solchen Maßnahme über den vom Gesetzgeber bereits berücksichtigten Grundrechtseingriff hinaus für den Betroffenen mit sich bringt.

Im Regelfall führt die Anordnung einer Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW dazu, dass der Geldwäschebeauftragte des um Auskunft ersuchten Unternehmens sämtliche Konten des Betroffenen unter GWG-Gesichtspunkten²⁶ zunächst auf Auffälligkeiten bzw. Unregelmäßigkeiten hin näher überprüft und sie für einen gewissen – der Dauer nach hier nicht näher bestimmbar – Zeitraum einem sog. Monitoring unterzieht. Diese Art Maßnahmen gehören zu den üblichen Arbeitsroutinen eines Geldwäschebeauftragten. Auslöser für ihre Durchführung können z.B. den GWG-Schwellenwert überschreitende Bareinzahlungen oder eine Aufeinanderfolge verschiedener, den GWG-Schwellenwert knapp unterschreitender Verfügungen vom oder auf das Kundenkonto sein. Nahezu alle Unternehmen setzen hierbei auch – im Hintergrund laufende – Computerprogramme ein, die alle täglichen Zahlungsein- und -ausgänge unter Berücksichtigung bestimmter Parameter lesen und „auffällige“ Verfügungen aussondern. Neben diesen per Computerprogramm ausgesonderten „Treffern“ kann das Augenmerk des Geldwäschebeauftragten eben deshalb auf einen bestimmten Kunden fallen, weil sich z.B. die Finanzbehörden oder die Sicherheitsbehörden (Polizei, Verfassungsschutz) für ihn interessieren.

Sowohl die routinemäßigen wie die anlassbezogenen Überprüfungen bzw. das Monitoring der Konten sind für den Betroffenen nicht wahrnehmbar und zunächst auch ohne Folgen. Sie entfalten keine Außenwirkung und haben insbesondere keine Beschränkung der Verfügungsmöglichkeiten des Betroffenen zur Folge, etwa durch eine niedrigere

²⁶ GWG = Geldwäschegesetz.

Limitierung des Kreditrahmens oder die Einziehung von Schecks oder Zahlkarten. Dies liegt u.a. daran, dass die Tätigkeit des Geldwäschebeauftragten getrennt vom Kundenservice-Bereich und für diesen nicht wahrnehmbar erfolgt. Erst wenn die Überprüfung Auffälligkeiten ergibt, die dem Geldwäschebeauftragten entweder sogleich zu einer Strafanzeige oder Geldwäscheverdachtsanzeige oder ihm zumindest zu einer näheren Befragung des Kunden Anlass geben, tritt eine Außenwirkung ein. Es ist an dieser Stelle jedoch zu betonen, dass der Geldwäschebeauftragte jederzeit diese Aufgabe und die Befugnis zu solchen Maßnahmen hat und diese regelmäßig infolge des – eben auffälligen – Geschäftsverhaltens des Kontoinhabers initiiert werden, nicht durch ein Verhalten Dritter, z.B. des Verfassungsschutzes.

bb. Konkrete (stichprobenartige) Ermittlungen

Vor diesem Hintergrund hat der Verfassungsschutz NRW in Vorbereitung für die Evaluation stichprobenartig bei Adressaten der hiesigen Auskunftersuchen nach Beendigung der jeweiligen Finanzaufklärungen recherchiert, welche Auswirkungen die angeordneten Maßnahmen auf die Geschäftsbeziehungen mit den Betroffenen gehabt haben. Hierzu wurden die Geldwäschebeauftragten diverser Unternehmen, die dem Verfassungsschutz NRW im Evaluierungszeitraum Auskünfte nach § 5a Abs. 1 VSG NRW zu erteilen hatten, aufgesucht und befragt.

Die Stichproben wurden bei einem großen, regional tätigen, öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut, bei einer zentralen Genossenschaftsbank sowie bei zwei großen, bundesweit tätigen Privatbanken durchgeführt. An alle diese Unternehmen hatte der Verfassungsschutz NRW im Evaluierungszeitraum – teils mehrfach – Auskunftersuchen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW gerichtet. Insgesamt hat der Verfassungsschutz in diesem Zeitraum in sechs verschiedenen Finanzaufklärungen 63 Konten von 16 verschiedenen Personen überprüft, 34 dieser Konten wurden bei den Unternehmen geführt, die der Stichprobe unterzogen worden sind. (Eine nähere Darstellung der Fallkomplexe erfolgt bereits oben, vgl. D.II.6.d).

Bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut – – waren in allen sechs hier durchgeführten Finanzaufklärungen Konten überprüft worden, insgesamt sieben Konten von sechs Betroffenen. Bei der genossenschaftlich organisierten Bank wurde in einem Fall ein Konto eines Betroffenen überprüft. Bei einer der beiden privaten Banken wurden im Rahmen von drei verschiedenen Finanzaufklärungen insgesamt elf Konten von sechs

Betroffenen überprüft. Bei der zweiten Privatbank waren in fünf verschiedenen Finanzermittlungen 15 Konten von insgesamt sieben Betroffenen überprüft worden.

Der Geldwäschebeauftragte des öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut teilte mit, dass das Unternehmen die Geschäftsbeziehung zu einem Kunden nicht allein aufgrund des Umstands kündige, dass der Kunde Betroffener einer Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW geworden ist. Dem Unternehmen sei durchaus bewusst, dass sich der Verfassungsschutz NRW 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 des Verfassungsschutzes NRW betroffenen Geschäftsbeziehungen mit diesem Unternehmen bestehen noch ungeschmälert fort.

Auch der befragte Geldwäschebeauftragte der überregional tätigen Genossenschaftsbank teilte mit, dass noch keinem Kunden wegen eines Auskunftersuchens des Verfassungsschutzes 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, werde der Kunde 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 des Verfassungsschutzes für den Betroffenen eine Kontokündigung nach sich ziehe. Bisher sei vielmehr noch nie aufgrund einer Anfrage des Verfassungsschutzes NRW 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 des Verfassungsschutzes offenbar werden.

Nach Auskunft des Geldwäschebeauftragten der zweiten von hier befragten großen Privatbank strebe die Bank in Änderung einer bisher geübten Praxis nunmehr in fast jedem Falle des Auskunftersuchens einer Verfassungsschutzbehörde – unabhängig davon, ob

Bundes- oder Landesbehörde – eine Beendigung der Geschäftsbeziehung durch fristgemäße Kündigung ohne Angabe von Gründen nach § 19 ihrer AGB an. Er berief sich insoweit auf die angeblich strengen Vorgaben der Kreditwirtschaft und der Aufsichtsbehörden. Die Kündigung solle im Einzelfall allerdings erst nach vorheriger Rücksprache mit der anfragenden Verfassungsschutzbehörde durchgeführt werden. Wenn von dort nach Abschluss der Maßnahme signalisiert werde, dass sich der Verdacht des Verfassungsschutzes nicht bestätigt habe oder es sich bei dem Betroffenen nur um eine „Randfigur“ gehandelt habe, werde die Geschäftsbeziehung nicht beendet. Zukünftig würde die Bank nach Eingang eines Auskunftersuchens seitens der Verfassungsschutzbehörden die Konten des Betroffenen nach Geldwäschekriterien selbst intensiv überprüfen. Sollten dabei Unregelmäßigkeiten auffallen, die für einen Geldwäscheverdacht sprächen, werde die Bank ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach dem GWG nachkommen und den Kontoinhaber beim zuständigen LKA und bei der Financial Intelligence Unit (FIU) des BKA zur Bekämpfung von Geldwäsche anzeigen. Über die Anzeige werde man die parallel ermittelnde Verfassungsschutzbehörde in Kenntnis setzen. Darüber hinaus werde der Kunde bei festgestellten verdächtigen Transaktionen in der Filiale über den Hintergrund der auffälligen Geldbewegungen unter GWG-Gesichtspunkten befragt. Angaben darüber, ob und ggf. wie oft man in der Vergangenheit bereits so verfahren Geschäftsbeziehungen gekündigt habe, wurden nicht gemacht. Dem Verfassungsschutz NRW liegen keine Hinweise darauf vor, dass die betroffene Bank innerhalb des Evaluierungszeitraums infolge einer von hier initiierten Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW Kontoverbindungen gekündigt hat.

cc. Tatsächliche Kündigung

Nach hiesiger Kenntnis ist im Evaluierungszeitraum lediglich in einem einzigen Fall im Zusammenhang mit einem Auskunftersuchen des Verfassungsschutzes NRW die Kündigung des Kontos eines Betroffenen erfolgt, und zwar im Jahr 2010. Hierbei handelte es sich um ein Kreditkartenkonto, das der Betroffene bei der inländischen Niederlassung eines ausländischen Kreditkartenemittenten eingerichtet hatte. Der Kreditkartenemittent hatte seinerzeit den Kartenvertrag noch während der laufenden (für drei Monate angeordneten) Maßnahme des Verfassungsschutzes – gestützt auf seine AGB – ohne nähere Angabe von Gründen fristgerecht gekündigt. Das Unternehmen teilte auf Nachfrage zu den Hintergründen der Kündigung mit, dass man im Rahmen des Monitoring verdächtige Flugbuchungen festgestellt habe. Angesichts der strengen Sicherheitsstandards, die

für das Unternehmen aufgrund seines im europäischen Ausland gelegenen Stammsitzes Geltung fänden, habe man sich von dem Kunden trennen wollen, um sich nicht dem Verdacht der leichtfertigen Beihilfe zu irgendwelchen Straftaten auszusetzen.

c. Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen wie z.B. Gespräch mit Geldwäschebeauftragten und Hinweis auf die Verschwiegenheitspflicht

Bevor es zu einem auf § 5a Abs. 1 VSG NRW gestützten offiziellen Auskunftersuchen kommt, versucht der Verfassungsschutz NRW 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 Rechtslage ist es dem Verfassungsschutz nicht möglich, bei der Kontenevidenzzentrale der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nach § 24c Kreditwesengesetz die Kontostammdaten einer Person zu erfragen. Daher sind die Mitarbeiter des Sachgebiets Finanzermittlungen gehalten, sich durch telefonische Anfragen beim Geldwäschebeauftragten des betroffenen Unternehmens über eine bestehende Geschäftsbeziehung zu vergewissern.

Regelmäßig bereits bei dieser Gelegenheit, spätestens aber vor der Zustellung des schriftlichen Auskunftersuchens nach § 5a Abs. 1 VSG NRW an das Unternehmen, erfolgt in jedem Fall 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 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 demnach 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.

Der Gesetzgeber hat im Übrigen in § 5a Abs. 3 Satz 10 VSG NRW festgelegt, dass der Verpflichtete dem betroffenen Kontoinhaber Anordnungen und übermittelte Daten nicht mitteilen darf. Werden dem Betroffenen vom Unternehmen auf Grund des Auskunftser-

suchens plötzlich Dienstleistungen ohne Angabe von Gründen verweigert, kann beim Betroffenen der Verdacht entstehen, dass er im Fokus der Sicherheitsbehörden steht. Damit würde der Schutzzweck der genannten Norm ausgehebelt. Insoweit sprechen auch bereits die operativen Interessen der die Finanzausmittlungen initiiierenden Verfassungsschutzbehörde dafür, gegenüber dem Geldwäschebeauftragten darauf hinzuwirken, dass sich das Geschäftsverhältnis des Unternehmens zum betroffenen Kunden inhaltlich unverändert weiter wie bisher gestaltet.

Abgesehen davon wird der Verfassungsschutz künftig anlassunabhängig, d.h. in Ergänzung zu den einzelfallbezogenen Kontakten mit den jeweils zuständigen Geldwäschebeauftragten, einen regelmäßigen Meinungs- und Informationsaustausch mit Geldwäschebeauftragten aufnehmen. Insoweit ist geplant, im Jahresturnus ausgewählte Geldwäschebeauftragte diverser Unternehmen einzuladen, um mit ihnen über Sach- und Rechtsfragen im Zusammenhang mit Auskunftersuchen, GW-relevante Entwicklungen, offene Erkenntnisse des Verfassungsschutzes zur Terrorismusfinanzierung u.ä. zu sprechen. Bei der Entscheidung über die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises wird insbesondere auch darauf geachtet werden, dass Vertreter von möglichst unterschiedlichen Arten von Kreditunternehmen, Finanzdienstleistern und Finanzunternehmen eingeladen werden. Die Einrichtung eines solchen Gesprächskreises wird nach hier vorliegenden Rückmeldungen aus der Branche auch auf Interesse im Adressatenkreis stoßen.

d. Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz im Rahmen der Evaluierung

Als Maßnahme zur Steigerung des Grundrechtsschutzes wurde bei der Evaluierung der vergleichbaren Vorschrift des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (§ 8a BVerfSchG) vorgeschlagen, ein Kündigungsverbot in das Gesetz aufzunehmen. Entsprechend einer solchen Regelung soll es verboten sein, allein auf Grund einer Anordnung nach 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 erhöhen.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Bewertung einer solchen Maßnahme (Vertragsfreiheit, Berufsfreiheit etc.) wird eine solche Maßnahme deshalb nicht für sinnvoll gehalten, 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. Daher bietet ein Kündigungsverbot, wie es jetzt der Referentenentwurf vorsieht, keinen besseren Schutz für den Betroffenen.

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

aa. Kontenstammdatenauskunft

Die Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetz und des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes haben erbracht, dass es sowohl im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse wie auch im Hinblick auf die grundrechtsschonende Ausgestaltung von Finanzermittlungen angezeigt wäre, den Verfassungsschutzbehörden Zugriff auf die nach § 24c Abs. 1 des Kreditwesengesetzes (KWG) zu führenden Dateien mit Kontenstammdaten einzuräumen. Der Regierungsentwurf zur Verlängerung der Befugnisse des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes²⁷ sieht für das Bundesamt für Verfassungsschutz durch einen neuen Absatz 2a in § 8a BVerfSchG künftig die Möglichkeit von Kontostammdatenabrufen über das Bundeszentralamt für Steuern nach § 93 Abs. 8 Satz 2 AO vor. Die Beteiligung des Verfassungsschutzes NRW an diesem Verfahren wäre eine sinnvolle Ergänzung zur Befugnis nach § 5a Abs. 1 VSG NRW. Denn auf diese Weise würde dem Verfassungsschutz der umfängliche und zeitraubende Ermittlungsaufwand erspart, der bisher im Vorfeld der Ausübung der Befugnis nach § 5a Abs. 1 VSG NRW zur Identifizierung der Bank des Betroffenen und seiner Konten erforderlich ist. Die Landesbehörden für Verfassungsschutz müssten daher konsequenter Weise neben dem Bundesamt in den neuen Absatz 2a des § 8a BVerfSchG aufgenommen werden.

§ 24c KWG verpflichtet die Kreditinstitute, eine aktuelle Datei mit allen von ihnen in Deutschland geführten Konten und Depots bereitzuhalten. Gemäß § 93b Abs. 1 AO ist diese Datei auch für die Zwecke der Abs. 7 und 8 des § 93 AO zu führen. § 93 Abs. 8 Satz 2 wiederum öffnet die Möglichkeit, durch Bundesgesetz Abrufersuchen aus der Datei für weitere Zwecke zuzulassen. Dies ist durch den geplanten § 8a Abs. 2a BVerfSchG umgesetzt.

In den von den Kreditinstituten zu führenden Dateien sind die Konto-/Depotnummer, der Tag der Errichtung und Auflösung, die Namen und Geburtsdaten der jeweiligen Inhaber und Verfügungsberechtigten sowie die Namen und die Anschriften der abweichend wirtschaftlich Berechtigten zu speichern. Erfasst sind somit keine Kontostände

²⁷ BR Drs. 476/11.

oder Kontobewegungen. Einzelne Kontodaten werden ausschließlich im Falle des Kontenabrufs für die abgefragte Person an das Bundeszentralamt für Steuern übermittelt. Dieses wiederum erteilt auf Ersuchen gemäß den geplanten § 8a Abs. 2a BVerfSchG Auskunft aus diesen Dateien.

Die durch den Kontenabruf erlangten Informationen hätten keine besondere Persönlichkeitsrelevanz, wären in Teilen sogar verträglicher als das bisherige Verfahren. Einzelanfragen bei einer Vielzahl von Kreditinstituten sind nicht mehr erforderlich. Durch den elektronischen Abruf muss die Maßnahme keiner dritten Person gegenüber offenbart werden. Der Abruf offenbart lediglich Kontostammdaten und keine Kontoinhalte.

Das Einräumen einer Abrufberechtigung liegt, auch im Hinblick auf eine Landesverfassungsschutzbehörde, in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers ist daher nicht möglich. Als Ergebnis der Evaluierung kann lediglich festgehalten werden, den Bundesgesetzgeber zu bitten, auch die Landesverfassungsschutzbehörden in den Kreis der abrufberechtigten Behörden mit aufzunehmen. Hinsichtlich der Erweiterung des § 8a Abs. 2a BVerfSchG auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz hat Nordrhein-Westfalen daher einen entsprechenden Änderungsantrag im Bundesrat gestellt.

bb. Einheitliche Formate für die Übermittlung der nach § 5a Abs. 1 VSG NRW erfragten Daten

Die Evaluierung der vergleichbaren Norm im Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz hat erbracht, dass eine Effizienzsteigerung dadurch erreicht werden könnte, dass die Auskünfte über Kontobewegungen und Kontoinhalte in einem einheitlichen, durch den Gesetzgeber oder die Behörde vorgegebenen Format übermittelt werden müssen.

Eine solche Notwendigkeit hat sich beim Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen bisher – wegen der dort wesentlich geringeren Zahl der Anwendungsfälle – nicht ergeben. Schon zur Erläuterung der Maßnahme wird, wie oben dargestellt, der persönliche Kontakt zum Geldwäschebeauftragten des jeweils in Frage kommenden Unternehmens gepflegt. Im Rahmen dieser Kontakte werden dann auch die Art und Weise der Datenübergabe abgesprochen und die Unterlagen zu den Auskünften in der vereinbarten Form (z.B. auf Papier oder Datenträger) übergeben.

8. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Daten rechtfertigen den Schluss, die Befugnis des § 5a VSG Abs. 1 NRW sei in der Lage, die Ziele, die der Gesetzgeber mit dieser Norm verfolgte, zu erreichen. Aufgrund dieser Ermittlungsbefugnis konnte die Verfassungsschutzbehörde Nordrhein-Westfalen Informationen erlangen, die wichtig für ihre Aufgabenerfüllung waren und nicht auf andere Weise erlangt werden konnten. Alternative Informationserhebungseingriffe, die ggf. mit geringer Belastungswirkung die gleichen Ergebnisse erreichen können, sind nicht ersichtlich. Die Norm ist handhabbar und hat keine unvorhergesehenen Folgen hervorgerufen. Die bisherige Anwendung der Befugnis weist nicht auf einen gedankenlosen exzessiven Gebrauch dieser Befugnis hin.

b. Verfassungsrechtliche Bewertung

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

c. Verfassungspolitische Bewertung

(a) § 5a Abs. 1 VSG NRW formuliert eine Befugnis, die sowohl der Bund als auch die meisten Länder ihren Verfassungsschutzbehörden zuweisen (vgl. § 8a Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG; Art. 6c Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BayVSG, § 5a Abs. 1 LVSG BW, § 27a Abs. 1 VSG Bln; § 7 Abs. 1 BremVerfSchG, § 7 Abs. 4 Nr. 2 HmbVerfSchG, § 4 Abs. 11 VerfSchG HE; § 24a Abs. 2 Nr. 2 LVerfSchG M-V, § 5a Abs. 3 NVerfSchG; § 10a Abs. 1 VerfSchG RP, § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 LVerfSchG SH, § 17a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VerfSchG LSA, § 11a Abs. 2 SächsVSG,).

(b) Nennenswerte Gesichtspunkte unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgrundsatzes sind nicht ersichtlich.

(c) Die Befugnis ermöglicht einen Eingriff in das sogenannte Bankgeheimnis. Das Bankgeheimnis ist grundrechtlich nicht als solches geschützt.²⁸ Erfasst wird es vielmehr nur vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Eingriff in die Vertragsfrei-

²⁸ Magg, Bernhard, Der verfassungsrechtliche Schutz des Bankgeheimnisses, 2008, 37 ff.

heit tritt demgegenüber zurück. Ein Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG liegt dagegen nicht vor.

(d) Der Eingriff ist erheblich. Er wird durch folgende Gesichtspunkte geprägt:

- Das betroffene Grundrecht ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, nicht aber die unter grundrechtlichen Gesichtspunkten besonders sensiblen Art. 10 und GG sowie das Recht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme.
- Auch wenn nur das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt ist, so sind die Daten über Finanzströme insgesamt von hoher Sensibilität.²⁹
- Daten über Finanzmittel einer Person sind Daten mit erheblichem Bezug zum Persönlichkeitsrecht des Einzelnen. Der über § 5a Abs. 1 VSG NRW ermöglichte Informationseingriff wiegt daher von der Art der personenbezogenen Daten und der Intensität ganz erheblich.
- Die Verknüpfungsmöglichkeiten sind vielfältig. Mit ihrer Hilfe lassen sich zahlreiche andere Daten gut überprüfen und verknüpfen.
- Finanzbeziehungen, insbesondere wenn sie auch die Kontobewegungen umfassen, besitzen einen beachtlichen Bezug zur Ermöglichung von Persönlichkeitsprofilen. Der Auskunftsanspruch ist zwar gegenständlich beschränkt, nicht aber vom Umfang her. Er muss zwar auf den Einzelfall beschränkt bleiben, ermöglicht aber auf einzelne Personen bezogen umfassende Einblicke in die Finanzbeziehungen.
- Die Missbrauchsmöglichkeiten sind durch die Art der Information nicht eingeschränkt, vielmehr ist dieses Recht universell verwendbar und daher mißbrauchsanfällig.
- Die Norm ist personell sehr weit.
- Nebenbetroffene gibt es in hohem Maße.
- Die Datenmenge ist hoch.
- Die Verknüpfungsfähigkeit der Daten ist hoch.
- Eine zeitliche Befristung der jeweilige Anordnung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Der Eingriff erfolgt geheim.
- Belastungsmildernd wirkt, dass die Auskunftersuchen nur im Einzelfall möglich sind.
- Das Antragsrecht liegt bei der Behördenleitung.
- Die Bewilligung erfolgt durch das Ministerium für Inneres und Kommunales.
- Die G-10 Kommission ist am Verfahren beteiligt.
- Die Mitteilungspflicht gemäß § 5 AG G 10 NRW ist angeordnet.
- Gewisse Bedeutung besitzt auch die Unterrichtungspflicht gegenüber dem parlamentarischen Kontrollgremium gemäß § 5a Abs. 4 VSG NRW, die allerdings nicht auf Einzelfälle bezogen ist und daher keine dem Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbare Bedeutung erhalten kann.

(e) Die Kontoabfragen dienen dem Schutz eines gesteigerten Rechtsguts vor schwerwiegenden Gefahren. Sie greifen nur bei verdichteter Tatsachenlage. Sie liegen dabei grundsätzlich in der von der internationalen Staatengemeinschaft gewollten Richtung

²⁹ Vgl. dazu aus umfassenderer Perspektive *Hartmann*, KJ 2007, 2 ff.

der Überwachung. Sie ermöglichen die Erhebung von Daten, die für die Aufgabenerfüllung von zentraler Bedeutung sind. Sie bilden ein effizientes Mittel, das einen spezifischen Bezug zur Tätigkeit verfassungsfeindlicher und terroristischer Bestrebung offenlegt. Die Anwendung hat belegt, dass es sich bei § 5a Abs. 1 VSG NRW um ein wichtiges Informationsmittel handelt.

(f) Der Landesgesetzgeber hat die Anwendung des § 5a Abs. 1 VSG NRW insbesondere wegen der Einschaltung der G 10-Kommission unter höhere Hürden gestellt, als der Bundesgesetzgeber. Auch die anderen Bundesländer sehen nur zum Teil die Einschaltung der G 10-Kommission vor (vgl. etwa § 5a Abs. 5 LSVG BW, § 7 Abs. 5 BremVerfSchG, § 5a Abs. 3 NVerfSchG, § 5a Abs. 3 VSG NRW, § 10a Abs. 5 S. 3 RPhLVerfSchG, § 11a Abs. 7 SächsVSG). Der Bundesgesetzgeber verfolgt zurzeit eine Gesetzesinitiative, mit der die Einschaltung der G 10-Kommission wieder eingeführt werden soll. Optimierungsmöglichkeiten bestehen daher – soweit ersichtlich – überhaupt nur darin, dass das Gesetz selbst eine zeitliche Befristung für die zu stellenden Anträge vorsehen könnte. Angesichts der bisherigen Evaluationsergebnisse erscheint das aber zur Grundrechtswahrung nicht zwingend geboten. Im Rahmen der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist es geübte Verwaltungspraxis, die in die Zukunft gerichteten Erstanträge wie auch die Verlängerungen analog zu § 10 Artikel 10-Gesetz auf drei Monate zu beschränken. Eine Ausnahme hierzu hat es bisher nicht gegeben. Weiter fällt auf, dass bisher keine Mitteilung erfolgte, dies ist aber keine Frage des § 5a Abs. 1 VSG NRW, sondern des § 5 AG G 10 NRW. Es ist daher naheliegend, dass die Verfassungsschutzbehörde NRW die Verlängerung dieser Befugnis erstrebt.

9. Handlungsempfehlung

Die Befugnis des § 5a Abs. 1 VSG NRW sollte unverändert verlängert werden.

III. Evaluierung von § 5a Abs. 2 VSG NRW

1. Der Normtext

§ 5a Abs. 2 VSG NRW lautet:

(2) ¹Die Verfassungsschutzbehörde darf im Einzelfall zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 1 unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 des Artikel 10-Gesetzes bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten einholen. ²Die Auskunft kann auch in Bezug auf zukünftige Telekommunikation und zukünftige Nutzung von Telediensten verlangt werden.

³Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten 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 vom Kunden in Anspruch genommenen Telekommunikations- und Teledienst-Dienstleistungen,
- 4. Endpunkte fest geschalteter Verbindungen, ihr Beginn und ihr Ende nach Datum und Uhrzeit.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 des Artikel 10-Gesetzes gilt entsprechend.

2. Darstellung der Ziele der Norm: Entstehungsgeschichte / Zwecke der Norm / Hauptziele / Nebenziele / Fernziele

Zur Aufklärung international agierender terroristischer Netzwerke und ihrer Ziele sind Erkenntnisse über ihre Kommunikationsstrukturen unerlässlich. Über sie lassen sich sowohl die am Netzwerk Beteiligten wie auch ihre Informationswege identifizieren. Deshalb hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz zur Stärkung des Verfassungsschutzes und seiner Kontrollorgane vom 18.12.2002³⁰ die Auskunftsbefugnis nach § 5 a Abs. 4 VSG NRW geschaffen. Gem. § 5a Abs. 4 VSG NRW war die Verfassungsschutzbehörde im Einzelfall zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 VSG NRW unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Artikel 10-Gesetz (tatsächliche Anhaltspunkte, dass jemand bestimmte schwere Straftaten plant, begeht oder begangen hat) berechtigt, bei denjenigen, die geschäftsmäßig Telekommunikationsdienste und Teledienste erbringen oder daran mitwirken, unentgeltlich Auskünfte über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten einzuholen³¹. Auskünfte konnten auch zur

³⁰ GV. NRW 2003.

³¹ Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten sind gemäß § 5a Abs. 4 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.

zukünftigen Telekommunikation und zukünftigen Nutzung von Telediensten verlangt werden.

Die Auskünfte der Diensteanbieter sollten durch Feststellung von Telekommunikationspartnern bzw. Internetverbindungen Aufschlüsse über den Aufenthaltsort, Kommunikationsprofile und -beziehungen sowie über weitere Beteiligte terroristischer Netzwerke geben³². Sie sollten insbesondere auch dazu dienen, die Überwachung der Kommunikationsinhalte im Wege der Post- und Fernmeldeüberwachung nach Artikel 10-Gesetz vorzubereiten³³.

Im Rahmen der Gesetzesnovellierung vom 20.12.2006, in Kraft getreten am 30.12.2006, wurde die Auskunftsbefugnis im Wesentlichen erhalten. Aufgrund der Streichungen der Auskunftsbefugnisse bezüglich des Post- und Luftverkehrs (ehemals § 5a Abs. 2 und Abs. 3 VSG NRW) ist die Auskunftsbefugnis seitdem in § 5a Abs. 2 VSG NRW geregelt. Auch diese Auskunftsbefugnis beschränkt sich nunmehr – wie auch schon die Auskunftsbefugnis nach § 5a Abs. 1 VSG NRW – nicht mehr nur auf § 3 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 VSG NRW, sondern umfasst den gesamten Anwendungsbereich des § 3 Abs. 1 VSG NRW, mithin auch den inländischen Extremismus. Auch hier war die Erkenntnis, dass der islamistische Terrorismus nunmehr auch durch in Deutschland befindliche „Home-grown“-Netzwerke handeln könnte, ausschlaggebend für die gesetzliche Erweiterung.

3. Bisherige Evaluationsergebnisse der Norm

Im Rahmen der im Jahr 2005 vorgenommenen Evaluierung wurde festgestellt, dass der Verfassungsschutz von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hatte. Grund hierfür war der sich mit anderen Befugnissen des VSG NRW und des Artikel 10-Gesetz überschneidende Eingriffsbereich. So konnten Auskünfte über die Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes einer Verbindung auch im Rahmen einer G10-Anordnung abgefragt werden, die nicht auf die Beobachtungsbereiche der § 3 Nr. 2 bis 4 VSG NRW beschränkt war und gleichzeitig die Überwachung der Gesprächsinhalte umfasste³⁴.

Trotz der Nichtanwendung der Norm kam der Evaluierungsbericht aber zu dem Ergebnis, dass diese Norm, erweitert auf alle Anwendungsbereiche des § 3 Abs. 1 VSG

³² LT-Drs. 13/2625 Abschnitt B Rz. 2.4.

³³ Drucksache 13/2625.

³⁴ Drucksache 14/1912.

NRW, beibehalten werden sollte. Nach dem Artikel 10-Gesetz seien nämlich nur solche Telekommunikationsverbindungsdaten abfragbar, die nach dem Wirksamwerden der konkreten G10-Anordnung angefallen seien. Dies würde bedeuten, dass die Auskunftsbefugnis nach § 5a Abs. 4 VSG NRW in den Fällen relevant werden könnte, in denen Verbindungsdaten von schon abgeschlossenen Telekommunikationsverbindungen bei den Netzbetreibern – die diese zu Abrechnungszwecken speichern – erhoben werden sollten. So könne für die Beobachtung von extremistischen bzw. terroristischen Bestrebungen von Belang sein, mit wem eine observierte Person telefoniert habe oder wer Nutzer einer dynamischen IP-Adresse war. Nur mit letzterer Auskunft ließe sich zum Beispiel ermitteln, wer Anschlagsaufrufe oder Bekenner schreiben im Internet verbreitet oder über das Internet Musiktitel zum Download angeboten habe, deren Inhalte dem Gedanken der Völkerverständigung widersprechen. Diese nachträglichen Auskunftsersuchen gegenüber Netzbetreibern, die als Verbindungsdatenabfrage einen Eingriff in Art. 10 GG darstellten oder diesem zumindest nach Art und Schwere gleichkämen, würden mit zunehmender Nutzung des Internets zu Kommunikationszwecken an Relevanz gewinnen.

4. Bisherige rechtliche Bewertung der Norm

§ 5a Abs. 2 VSG NRW (zuvor § 5a Abs. 4 NRW) und die darin niedergelegten Auskunftsbefugnisse waren bisher noch nicht Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung. Maßstäbe für seine verfassungsrechtliche Bewertung lassen sich jedoch aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur vorsorglich anlasslosen Speicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten vom 02.03.2010³⁵ entnehmen.

In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass Auskünfte durch die Telekommunikationsdiensteanbieter über die Internetprotokolladressen – wie sie § 5a Abs. 2 VSG NRW grundsätzlich ermöglicht – nur eine mittelbare Nutzung der von den Telekommunikationsdiensteanbietern bzw. Telediensteanbietern gespeicherten Daten darstellen. Denn die anfragende Behörde würde selbst keine Kenntnis von den beim Telekommunikationsdiensteanbieter gespeicherten Daten erhalten. Sie würde lediglich personenbezogene Auskünfte über den Inhaber eines bestimmten Anschlusses, der von den Diensteanbietern unter Rückgriff auf diese Daten ermittelt wurde, übermittelt bekommen. Daher seien Auskünfte über IP-Adressen auch unabhängig von begrenzten Straftaten- oder Rechtsgüterkatalogen für die Wahrnehmung nachrichtendienstlicher

³⁵ BVerfG, Urt. v. 02.03.2010, 1 BvR 256/08, NJW 2009, 833.

Aufgaben weitergehender zulässig, als die Abfrage und Verwendung der vorsorglich anlasslos gespeicherten Telekommunikationsverkehrsdaten selbst.³⁶

Weiter sind die Grundstrukturen der Telekommunikationsüberwachung durch Nachrichtendienste vom BVerfG überprüft worden, so dass die grundsätzliche Befugnis, unter engen Voraussetzungen zur Erfüllungen der Aufgaben des Verfassungsschutzes den Telekommunikationsverkehr abzuhören, verfassungsgerichtlich gebilligt wurde.³⁷

5. Wirkung der Norm allgemein – Darstellung der Anwendung

Die terroristische Bedrohungslage hat sich, auch über die in der Evaluation im Jahr 2005 dargestellten Veränderungen hinaus, weiterentwickelt. Auch Deutschland ist nicht nur Ruhe- und Rückzugsraum, sondern ebenso Unterstützungs- und Vorbereitungsraum islamistischer Terroristen bzw. selbst mögliches Zielgebiet islamistischer Anschläge.

Die Vernetzung des islamistischen Terrorismus und seine langfristig angelegte, grenzüberschreitende Vorgehensweise werden durch die neuen Kommunikationsformen des Internets, insbesondere die sozialen Netzwerke des Web 2.0, maßgeblich und nachhaltig mit bestimmt.

Die vielfältigen Kommunikationsformen des Internets werden von Extremisten und Terroristen nicht nur zum Meinungsaustausch, sondern insbesondere

- zu Propagandazwecken und Agitation,
- zur Netzbildung,
- 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

genutzt.

Beispiele hierfür sind die zur Bundestagswahl 2009 eingestellten jihadistischen Drohvideos, die internetbasierten Schulungsplattformen von Salafisten, die Anschlagplanungen der „Sauerland-Gruppe“ mittels Email-Server und die in letzter Zeit zunehmende Radikalisierung – auch von Einzeltätern – über die sozialen Netzwerke des Internet. Wie auch in den Medien dargestellt wurde, besteht beispielsweise der Verdacht, dass

³⁶ BVerfG Urt. v. 02.03.2010, 1 BvR 256/08, NJW 2009, 833, 844, Rn. 254 ff.

³⁷ BVerfG Urt. v. , 15.12.1970 – 2 BvF 1/69 ua., NJW 1970, 275, 280.

sich Arid U., der am 02.03.2011 den Anschlag auf die US-Soldaten in Frankfurt begangen hat, im Internet radikalisiert hat. So soll er den Kampfnamen „Abu Reyyan“ angenommen und über das Netzwerk „Facebook“ Kontakt zu dem marokkanischen Hassprediger Sheik Abdellatif und zum Facebook-Auftritt des islamistischen Missionierungsnetzwerks „dawaffm“ (Hessen) gehabt haben.

Um solche Radikalisierungsprozesse über das Internet frühzeitig aufklären zu können, ist es erforderlich, die Klaridentitäten der Internetnutzer bzw. Profilinehaber bzw. der Chatteilnehmer festzustellen. Die Klaridentitäten lassen sich nur über die Nachverfolgung der IP-Adresse feststellen, mit der der Internetnutzer im Netz aktiv war. Hierzu sind Auskünfte der Telekommunikationsanbieter bzw. der Telemedienanbieter zu Nutzern einer IP-Adresse erforderlich. Denn die IP-Adresse wird dem Nutzer von seinem Provider zugewiesen und zwar in der Regel nur für den Zeitraum der jeweiligen Einwahl in das Internet. Bei der nächsten Einwahl erhält der Kunde eine neue IP-Adresse. Der Provider muss somit retrograd feststellen, wem er zu einem bestimmten Zeitpunkt die zu identifizierende IP-Adresse vergeben hat. Dies kann er nur, wenn er die Telekommunikationsverbindungsdaten gespeichert hat und diese mit den Daten des Auskunftersuchens, das in der Regel einen Zeitpunkt enthält, an dem eine Email-Adresse auf ein Internetportal zugegriffen hat, abgleicht.

Der Hauptanwendungsbereich der Auskunftsbefugnisse bei Telekommunikationsunternehmen nach § 5a Abs. 2 VSG NRW hat mithin erhebliche Bedeutung für die Aufklärung des Extremismus im Internet, insbesondere der Beobachtung der dort zunehmenden Radikalisierungsverläufe. Der Anwendungsbereich des § 5a Abs. 2 VSG NRW hat sich mithin vollständig von der Vorbereitung von G10-Maßnahmen auf die Aufklärung extremistischer Bestrebungen im Internet verlagert.

6. Wirkungsweise – Effektivität

a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen und der davon Betroffenen

Trotz der zunehmenden Relevanz von Internetaufklärungen und damit einhergehender Auskünfte über dynamische IP-Adressen wurden im Evaluationszeitraum keine Auskunftersuchen nach § 5a Abs. 2 VSG NRW gestellt.

Der Grund hierfür liegt in der Umstellung der zwischen den Diensteanbietern und ihren Kunden geschlossenen Telekommunikationsverträge, deren Abrechnung i.d.R. nicht mehr auf der Anzahl von Einzelverbindungen, sondern fast ausschließlich nur noch auf Grundlage sogenannter Flatrates basiert. Da die Telekommunikationsunternehmen nach

§ 96 TKG nur Daten zu Abrechnungszwecken speichern dürfen und dieses nur bei Einzelverbindungsabrechnungen erforderlich ist, fehlte es an einem Datenbestand, auf den sich die Auskunftersuchen beziehen konnten.

Mit Einführung der Vorratsdatenspeicherung der §§ 113 a und b TKG löste sich dieses Problem zwar wieder; da § 5a VSG NRW aber keinen Verweis auf diese Vorschriften vorsah, waren die Telekommunikationsunternehmen nicht zur Herausgabe der Verbindungsdaten und der damit in Zusammenhang stehenden IP-Adressen berechtigt. Nachdem die §§ 113a und b TKG aber mit Urteil vom 23.10.2010 für verfassungswidrig erklärt wurden, wären derzeit allerdings selbst dann keine Auskunftersuchen möglich, wenn § 5a Abs. 2 VSG NRW auf §§ 113a und b TKG verweisen würde.

Die nach wie vor bestehende Relevanz von Auskunftersuchen bei Telekommunikationsunternehmen lässt sich an dem folgenden Beispiel einer anderen Sicherheitsbehörde belegen, der aufgrund besonderer Umstände ein erfolgreiches Auskunftsverfahren bei einem Telekommunikationsanbieter ausnahmsweise möglich war:

Im Frühjahr 2010 reiste eine Kleingruppe aus dem Raum Bonn/Wuppertal über den Iran in Richtung Waziristan. Eine Person dieser Reisegruppe meldete sich im November 2010 eigeninitiativ bei deutschen Sicherheitsbehörden. Sie gab an, Kenntnisse über möglicherweise bevorstehende Anschlagplanungen der ‚al-Qaida‘ in Deutschland zu haben. Diese hinweisgebende Person wiederum nutzte mit einem Mitglied der sog. Düsseldorfer Zelle gemeinsam einen Email-Account. Über Verbindungsdaten, IP-Adressen-Abklärung, Finanzermittlungen und IMSI-Catcher-Einsatz konnten Anhaltspunkte zur Identifizierung und Lokalisierung der Terrorismus-Zelle in Deutschland gewonnen werden. Korrespondierend mit Erkenntnissen aus technischen Überwachungsmaßnahmen der Polizei verdichtete sich dann Ende April 2011 die Gefährdungslage dergestalt, dass schließlich am 29.04.2011 die Festnahmen in Düsseldorf und Bochum erfolgten.

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

Um IP-Adressen mithilfe von Auskunftersuchen an Telekommunikationsanbieter identifizieren zu können, bedarf es derzeit keiner Änderung des § 5a Abs. 2 VSG NRW. Dieser geht in seinen materiellen wie auch verfahrensrechtlichen Voraussetzungen weit über das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Maß hinaus.³⁸ So bedarf es nicht nur eines hinreichenden Anfangsverdachts für eine drohende Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie tatsächlicher Anhaltspunkte für den Verdacht, dass

³⁸ siehe hierzu BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 02.03.2010, Rz. 254 ff.

jemand eine der in § 3 Artikel 10-Gesetz aufgelisteten Straftaten begeht. Darüber hinaus gelten hier die Verfahrensvoraussetzungen des Artikel 10-Gesetz, einschließlich der im AG G10 NRW näher ausgeführten externen Kontrolle.

Damit die Norm aber angewandt werden kann, bedarf es einer Regelung der Mindestspeicherfrist im Telekommunikationsgesetz. Denn erst dann, wenn die §§ 113a und b TKG verfassungskonform ausgestaltet sind und eine Mindestspeicherfrist für Telekommunikationsverkehrsdaten vorsehen, liegen bei den Telekommunikationsunternehmen wieder Daten vor, die es ihnen ermöglichen, Auskunftersuchen nach § 5a Abs. 2 VSG NRW auch bei Verwendung von Flatrates zu beantworten.

7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Bei der Bewertung von § 5a Abs. 2 VWG NRW steht der Umstand im Vordergrund, dass die Befugnisnorm bisher nicht benötigt wurde. Die Gründe dafür liegen aber nicht in einer unzureichenden Formulierung der Befugnisnorm. Grund für diesen Umstand ist vielmehr die Tatsache, dass die Norm sich weitgehend mit den Befugnissen gem. § 3 Artikel 10-Gesetz überschneidet und im Bereich der Überschneidung die Befugnisse aus dem Artikel 10-Gesetz weiter gehen. Die Norm besitzt daher praktisch nur für den Fall der rückwirkenden Auskunft der Telekommunikationsverbindungsdaten eine Relevanz. Für diesen Fall ist die Norm aber sowohl effektiv als auch effizient.

b. Verfassungsrechtliche Bewertung

§ 5a VSG NRW unterwirft die Erhebung der Verbindungsdaten den gleichen Voraussetzungen wie die inhaltliche Kenntnisnahme der Telekommunikationsbeziehung. Da das Artikel 10-Gesetz grundsätzlich verfassungsgemäß ist, bestehen gegen die geringer eingreifende Norm des § 5a Abs. 2 VSG NRW keine wesentlichen Bedenken.³⁹

c. Verfassungspolitische Bewertung

(a) § 5a Abs. 2 VSG NRW formuliert eine Befugnis, die sowohl der Bund als auch die meisten Länder ihren Verfassungsschutzbehörden zuweisen (vgl. § 8a Abs. 2 Nr. 4 und 5 BVerfSchG; Art. 6c Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 BayVSG; § 5a Abs. 3 LVSG BW; § 27a Abs. 4 VSG Bln; § 7 Abs. 4 BremVerfSchG; § 7 Abs. 4 Nr. 4 HmbVerfSchG; § 24a

³⁹ *Selzner*, ZRP 2003, 296 f.; s.a zum TBEG. *Poscher*, Schriftliche Stellungnahme vom November 2006 zur Anhörung zum Entwurf des TBEG (BT-Drs. 16/2921) vor dem Innenausschuss des Bundestags am 06.11.2006, S. 11 unter 3; *Möstl*, Schriftliche Stellungnahme vom November 2006 zur Anhörung zum Entwurf des TBEG (BT-Drs. 16/2921) vor dem Innenausschuss des Bundestags am 06.11.2006, S. 16.

Abs. 2 Nr. 4 LVerfSchG M-V; § 4 Abs. 8 VSG HE; § 5a Abs. 6 NVerfSchG; § 10a Abs. 4 VerfSchRP; § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 LVerfSchG SH; § 17a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und 5 VerfSchG LSA; § 11a Abs. 5 SächsVSG, § 5 Abs. 4 ThürVSG).

(b) Nennenswerte Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgrundsatzes bestehen nicht.

(c) Die Befugnis ermöglicht einen Eingriff in Art. 10 GG.

(d) Der Eingriff selbst ist (von dem hohen Rang des Grundrechts abgesehen) nicht von erheblicher Schwere. Er wird durch folgende Gesichtspunkte geprägt:

- Das betroffene Grundrecht ist mit Art. 10 GG ein Grundrecht, das einen sehr spezifischen und intensiven Schutz vermittelt und in dessen Schutzbereich nur bei hoher verfahrensrechtlicher Absicherung eingegriffen werden darf.
- Die erhobenen Daten sind technische Daten und gestatten den Einblick in vollzogene Telekommunikationsbeziehungen, aber nicht in den Inhalt von Telekommunikationsbeziehungen.
- Die Daten weisen keinen sehr engen Bezug zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht auf.
- Die Daten besitzen eine erhebliche Streubreite; die Zahl der Nebenbetroffenen ist sehr hoch.
- Die Verknüpfungsmöglichkeiten der Daten sind enorm.
- Die Missbrauchsmöglichkeiten sind nicht unerheblich.
- Die Datenmenge ist nicht sehr hoch.
- Der Eingriff erfolgt geheim. Eine zeitliche Befristung der jeweilige Anordnung ist gesetzlich nicht vorgesehen. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit würde aber, bei Anträgen die sich auf die Zukunft beziehen - ebenso wie bei § 5a Abs. 1 VSG NRW eine dreimonatige Befristung analog § 10 Artikel 10-Gesetz angewandt.
- Belastungsmildernd wirkt, dass die Auskunftersuchen nur im Einzelfall möglich sind.
- Das Antragsrecht liegt bei der Behördenleitung.
- Die Bewilligung erfolgt durch das Ministerium für Inneres und Kommunales.
- Die G10-Kommission ist am Verfahren beteiligt;
- Die Mitteilungspflicht gemäß § 5 AG G 10 NRW ist angeordnet.
- Die erhobenen Daten unterliegen einer Kennzeichnungspflicht.
- Gewisse Bedeutung besitzt auch die Unterrichtungspflicht gegenüber dem parlamentarischen Kontrollgremium gemäß § 5a Abs. 4 BVerfSchG, die allerdings nicht auf Einzelfälle bezogen ist und daher keine dem Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG vergleichbare Bedeutung erhalten kann.

(e) Die Gemeinwohlbelange sind hoch angesetzt. Es gelten die gleichen materiellen Voraussetzungen wie bei der inhaltlichen Kenntnisnahmen. Nur wenige Länder sehen so hohe materielle Eingriffsvoraussetzungen wie das VSG NRW vor.

(f) Entscheidend für die Frage einer evtl. Verlängerung ist daher die Entscheidung, ob der Verfassungsschutzbehörde NRW eine Befugnis zugewiesen werden soll, die einen so engen Anwendungsbereich besitzt, dass sie für einen Zeitspanne von ca. zehn Jahren bisher noch nicht zur Anwendung kam. Die Zuweisung einer Befugnisnorm kann nicht allein davon abhängig gemacht werden, ob sie jemals praktisch wurde, sondern davon, ob die Zuweisung der Befugnis für sich genommen sinnvoll ist. Die Befugnis ist dann sinnvoll, wenn eine rückwirkende Erhebung der Verbindungsdaten sinnvoll ist. Es sind Situationen denkbar, bei denen es gerade auf diese Befugnis ankommen kann. Tritt eine solche Situation ein, wäre die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens mit dem Ziel, die Grundlage nun zu legen, zu umständlich. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Verfassungsschutzbehörde eine Verlängerung auch dieser Befugnis begehrt.

8. Handlungsempfehlung

Die Befugnis des § 5a Abs. 2 VSG NRW sollte unverändert verlängert werden.

IV. Evaluation des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW

1. Normtext

§ 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW lautet:

2) Die Verfassungsschutzbehörde darf nach Maßgabe des § 7 zur Informationsbeschaffung als nachrichtendienstliche Mittel die folgenden Maßnahmen anwenden:

2. *Observation, bei sicherheitsgefährdenden, geheimdienstlichen Tätigkeiten oder Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 von erheblicher Bedeutung auch mit besonderen, für Observationszwecke bestimmten technischen Mitteln; Observationen, die länger als einen Monat ununterbrochen andauern, bedürfen der Genehmigung durch den Leiter der Verfassungsschutzbehörde.*

2. Inhalt und Ziel der gesetzlichen Regelung

§ 5 VSG NRW normiert die Standardbefugnisse der Verfassungsschutzbehörde, die auf seine Aufgabe spezifisch zugeschnitten sind und denen eine gewissen Eingriffsintensität zu kommt. Die Norm beruht auf dem allgemeinen Grundsatz, dass aus den Aufgaben – hier § 3 Abs. 1 VSG NRW – allein noch nicht auf Befugnisse geschlossen werden kann. Der Katalog des § 5 VSG NRW enthält daher überwiegend klassische Informationserhebungsbefugnisse der Verfassungsschutzbehörden. Der Normtext selbst spricht von nachrichtendienstlichen Mitteln.

§ 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW enthält der Sache nach drei Regelungen:

- die grundsätzliche Zulässigkeit der Observation,
- die Zulässigkeit der Observation mit technischen Mitteln unter erschwerten Voraussetzungen,
- die Genehmigung durch den Leiter der Verfassungsschutzbehörde bei längerdauernden Observationen (über drei Monate).

Nach den Gesetzesmotiven hat der Gesetzgeber § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW deshalb aufgenommen, um die Zulässigkeit der neu entwickelten, technischen Ortungsmöglichkeiten ausdrücklich klarzustellen. Die Gesetzesbegründung spricht ausdrücklich vom GPS. Sinn sei es, dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen (LT-Drs. 14/2211, S. 17).

3. Bisherige Bewertungen der Norm

Eine ausdrückliche Evaluierung des § 5 Abs. 2 VSG NRW gibt es bisher nicht.

Gerichtsentscheidungen ausdrücklich zur Befugnis der Verfassungsschutzbehörden zum Einsatz eines GPS bei Observationen gibt es auch nicht, allerdings gibt es eine Ent-

scheidung des BVerfG zum Einsatz einer GPS-Observation im Rahmen der Strafverfolgung. Die relevante Norm, § 100 c StPO a.F. (Einsatz technischer Mittel), – – lautete:

(1) Ohne Wissen des Betroffenen

1. dürfen

a)

b) sonstige besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel zur Erforschung des Sachverhalts oder zur Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters verwendet werden, wenn Gegenstand der Untersuchung eine Straftat von erheblicher Bedeutung ist, und wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre,

Das BVerfG hielt die Ermächtigungsnorm für verfassungsgemäß, verpflichtete aber die Behörden, unverhältnismäßige Belastungen durch additive Grundrechtseingriffe zu verhindern. Den Passus „besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ hielt das Gericht ausdrücklich für hinreichend bestimmt. Das Bestimmtheitsgebot verlange vom Gesetzgeber, die technischen Eingriffsinstrumente genau zu bezeichnen und dadurch sicher zu stellen, dass der Adressat den Inhalt der Norm jeweils erkennen könne. Das Bestimmtheitsgebot verlange aber keine gesetzlichen Formulierungen, die jede Einbeziehung kriminaltechnischer Neuerungen ausschließe. Wegen des schnellen informationstechnischen Wandels müsse der Gesetzgeber die technischen Entwicklungen aufmerksam beobachten und bei Fehlentwicklungen hinsichtlich der konkreten Ausfüllung offener Gesetzesbegriffe durch die Strafverfolgungsbehörden und die Strafgerichte notfalls durch ergänzende Rechtsetzung korrigieren. Die Verwendung des Merkmals „besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ werde diesen Anforderungen gerecht. Was damit gemeint und was die Zielrichtung sei, wäre leicht verständlich und lasse sich mit den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung konkretisieren.⁴⁰

4. Darstellung der Gründe und der Wirkungsweise für die GPS-Ortung

GPS, dass offiziell als „Navigational Satellite Timing and Ranging - Global Positioning System (NAVSTAR-GPS) bezeichnet wird, ist ein globales Navigationssatellitensystem zur Positionsbestimmung und Zeitmessung.

Unmittelbares Ziel einer GPS-Ortung ist die Feststellung des aktuellen Standortes eines präparierten Kraftfahrzeuges einer Zielperson bzw. eine Fahrtstreckenauswertung. Daten über den Kraftfahrzeugführer selbst werden dabei nicht erhoben. Die Feststellung des aktuellen Standortes eines Kraftfahrzeuges wird regelmäßig zu Beginn einer bereits laufenden Observationsmaßnahme genutzt, um den möglichen Aufenthaltsort der Ziel-

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005, 2338, 2340; vgl. zur EMRK EGMR, Urt. v. 02.09.2010 – 35623/05 (*Uzun/Deutschland*), NJW 2011, 1333.

person ausfindig zu machen. Aufwendige personelle Maßnahmen, z. B. eine „Verposung“ unterschiedlicher Anlaufadressen der Zielperson durch Observationskräfte, werden dadurch vermieden. Zudem verhindert diese Maßnahme, dass unbeteiligte Personen, die die Anlaufadressen berechtigter Weise nutzen, in Observationsmaßnahmen einbezogen werden. Die Feststellung des aktuellen Standortes ermöglicht zudem die Observation eines Kraftfahrzeuges in der Bewegung aus der Distanz. Dadurch werden das Entdeckungsrisiko und die damit verbundene Verhinderung der Zielerreichung der Observationsmaßnahme deutlich minimiert. Zudem werden der übermäßige Einsatz von Kräften des Verfassungsschutzes sowie Risiko behafte Fahrmanöver der Observationskräfte zur Verfolgung des Zielfahrzeuges, die unbeteiligte Verkehrsteilnehmer gefährden könnten, verhindert.

Die Fahrstreckenauswertung dient in erster Linie dazu, die Bewegung des Zielfahrzeuges über einen längeren Zeitraum festzustellen. Die Auswertung dieser Aufzeichnung gibt z. B. Aufschluss darüber, ob das Zielfahrzeug zu bestimmten Aufenthaltsorten extremistischer Personenzusammenschlüsse gefahren wurde bzw. dort länger abgestellt war, z. B. Örtlichkeiten an denen rechtsextremistische Personen regelmäßig Veranstaltungen ausrichten oder salafistische Prediger sogenannte Islamseminare mit extremistischen Inhalten durchführen. Zudem können daraus Rückschlüsse auf bisher unbekannte Kontakte zu Personen aus extremistischen Personenzusammenschlüssen gezogen werden.

Aufgezeichnete Daten zur Fahrstreckenauswertung werden nach Erstellung der Berichterstattung durch die Observationskräfte, regelmäßig nach Abschluss eines Monats, vom Server, auf dem sie zur Auswertung temporär gespeichert wurden, gelöscht.

Das GPS wurde seit den 1970er-Jahren vom US-Verteidigungsministerium entwickelt und ging 1995 in Betrieb. Seit der Abschaltung der vom US-Verteidigungsministerium gesteuerten künstlichen Signalverschlechterung am 02.05. 2000 ist die Ortungsgenauigkeit auch für zivile Zwecke in der Größenordnung von oft besser als 10 Meter möglich. Mittlerweile werden GPS-Navigationsgeräte deshalb in fast allen Lebensbereichen genutzt, sei es im geschäftlichen, z. B. zum Flottenmanagement im Güterverkehr, im sicherheitstechnischen, z. B. zur Verfolgung von Positionen von Werttransporten, oder auch im privaten Bereich, z. B. als Routenplaner in Kraftfahrzeugen oder am Fahrrad.

GPS basiert auf Satelliten, die mit kodierten Radiosignalen ständig ihre aktuelle Position und die genaue Uhrzeit ausstrahlen. Aus den Signallaufzeiten können GPS-

Empfänger dann ihre Position und Geschwindigkeit berechnen. Theoretisch reichen dazu die Signale von drei Satelliten aus. Da die GPS-Empfänger im Gegensatz zu den Satelliten über keine „Atomuhr“ verfügen und ihre Uhrzeit deshalb zu ungenau ist, um die Laufzeiten der ausgestrahlten Radiosignale exakt zu messen, benötigt man das Signal eines vierten Satelliten, mit dem die genaue Zeit im Empfänger bestimmt werden kann. Damit ein GPS-Empfänger immer zu vier Satelliten Kontakt hat, werden insgesamt mindestens 24 Satelliten eingesetzt, die die Erde in einer Höhe von 20.200 km umkreisen⁴¹.

Die vom Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte GPS-Ortung verwendet – wie handelsübliche Navigationssysteme – die Signale, die von den GPS-Satelliten ausgestrahlt werden. Dazu wird ein sogenannter Tracker⁴² verwendet, der die Daten der Satelliten empfängt und daraus seine eigene Position bestimmt. Am Zielfahrzeug werden dazu ein Sendermodul, ein Batteriepack, eine GPS-Antenne und eine GSM-Antenne verdeckt angebracht. Das Gegenstück zu diesem Sender ist ein Laptop-Computer oder ein Windows-PC, der es ermöglicht, den Sender aus der Ferne abzufragen bzw. zu programmieren.

Der Einbau erfolgt vor Ort, regelmäßig an einer taktisch günstigen und öffentlich zugänglichen Stelle. Das Öffnen und Betreten von Garagen oder sonstigem befriedetem Besitztum zum Zwecke des Einbaus sind nicht zulässig.

Anders als ein handelsübliches Navigationssystem berechnet der Tracker keine Fahrtroute und bildet diese grafisch auf digitalem Kartenmaterial im Kraftfahrzeug ab, sondern gibt die Daten über das integrierte Mobilfunktelefon zu einem Server weiter oder zeichnet sie auf dem digitalen Aufzeichnungsgerät auf. Die digital aufgezeichneten Daten können mit Hilfe eines Mobilfunktelefons ausgelesen werden. Unmittelbar danach werden diese Daten gelöscht. Da jede Positionsmeldung mit einem sogenannten Zeitstempel versehen ist, kann die Fahrtroute eines Zielfahrzeuges nach dem Auslesen der Daten festgestellt werden. Dieser Vorgang wird als Fahrtstreckenauswertung bezeichnet.

⁴¹ Überwiegend aus Wikipedia.

⁴² Track = englische Bezeichnung für den zurückgelegten Weg über Grund.

5. Wirkungsweise – Effektivität

a. Anzahl der durchgeführten Maßnahmen

Im Zeitraum von 2007 bis Mai 2011 führte der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen 203 Observationsmaßnahmen durch, dabei wurde die GPS-Ortung in insgesamt 19 Fällen (9,35 %) genutzt.

In 6 Fällen richtete sich die Maßnahme gegen Angehörige aus dem Phänomenbereich des Rechtsextremismus, in fünf Fällen gegen Personen aus dem islamistischen Spektrum sowie in einem Fall gegen einen Angehörigen aus dem Phänomenbereich des Ausländerextremismus.

In sechs weiteren Fällen bestand der Verdacht der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht.

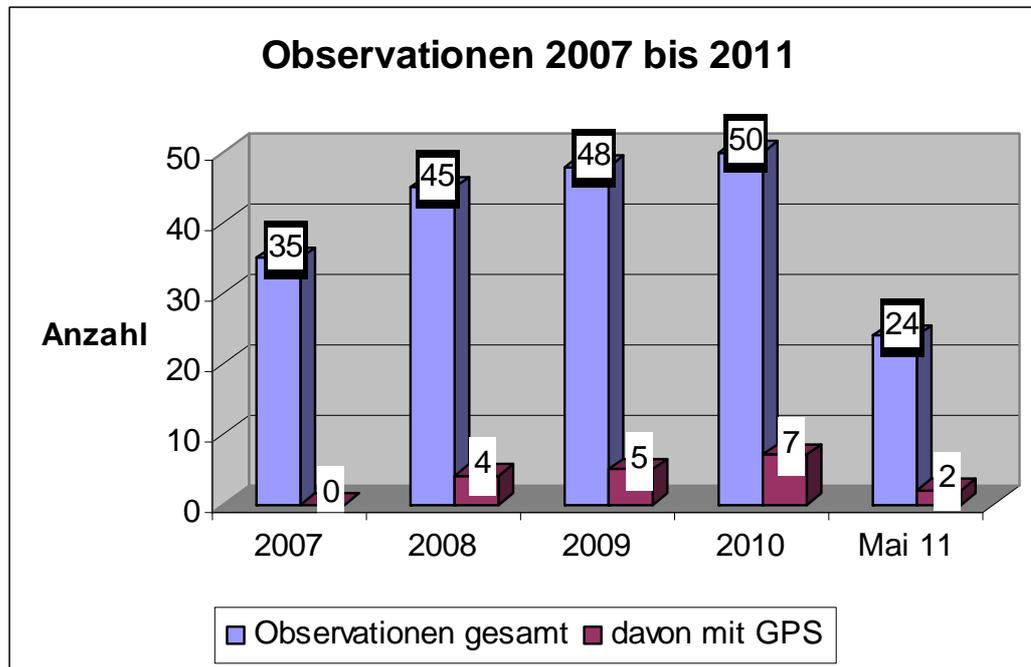
Die Spanne der Dauer des Einsatzes der GPS-Ortung lag dabei zwischen 0 Tagen (da der Sender am Zielfahrzeug nicht angebracht werden konnte) und 375 Tagen (in einem Verdachtsfall der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht). Durchschnittlich wurde die GPS-Ortung je Einsatz an 116 Tagen genutzt.

In den drei Fällen, in denen die Dauer der technischen Maßnahmen mit über 300 Tagen erheblich über dem Durchschnitt von 116 lag, richteten sich die Maßnahmen gegen Personen, die im Verdacht standen, Agenten einer fremden Macht zu sein bzw. Proliferation zu betreiben. In einem Fall handelte es sich dabei um gemeinsame Operationen mehrerer Verfassungsschutzbehörden, bei denen unterschiedliche nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt wurden. Ziel der Maßnahme war es, ein mögliches Netzwerk von Agenten sowie deren Aktivitäten aufzudecken. Der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützte diese Maßnahmen durch den Einsatz der GPS-Ortung. Da bei mutmaßlichen Agenten davon ausgegangen werden muss, dass sie über eine nachrichtendienstliche Ausbildung verfügen und sie sich deshalb entsprechend konspirativ verhalten, sind verdeckte Maßnahmen zur Aufklärung regelmäßig nur über einen längeren Zeitraum erfolgreich. Dies erklärt die Dauer der Maßnahme.

In einem weiteren Fall bestand der Verdacht der Proliferation, die aus dem Ausland gesteuert wurde. Der ursprünglich vorgesehene Zeitraum der Observation, auch unter Nutzung technischer Mittel, verlängerte sich in diesem Fall mehrmals, da sich die Person immer wieder für mehrere Wochen im Ausland aufhielt.

Bis auf den Fall, an dem der Sender nicht am Zielfahrzeug angebracht werden konnte, wurden sämtliche Fälle zeitweise durch den Einsatz von Observationskräften begleitet.

Die Spanne der Dauer dieser Einsatz begleitenden Observationen lag zwischen 5 und 52 Tage. Durchschnittlich betrug die Dauer dieser ergänzenden Maßnahme 27 Tage.



b. Auszugsweise Darstellung der Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen

Im Zusammenhang mit Ermittlungen wegen des Verdachts der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht führte der gezielte Einsatz der GPS-Ortung dazu, dass eine Beschränkungsmaßnahme nach dem Artikel 10-Gesetz gezielt auf die Zeiten beschränkt werden konnte, zu denen sich die Person an einer bestimmten Örtlichkeit aufhielt.

In einem weiteren Fall wegen des Verdachts der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht führte der Einsatz der GPS-Ortung dazu, dass die Erkenntnisse aus Finanzermittlungen, nach denen die Zielperson monatlich mutmaßlich umfangreiche Fahrtbewegungen ausgeführt hatte, tatsächlich widerlegt werden konnten.

In einem dritten Fall wurde das Zielfahrzeug von einer Vielzahl unterschiedlicher Personen insbesondere zur Anreise zu Veranstaltungen genutzt. Die Personen verhielten sich dabei äußerst konspirativ. Ohne den Einsatz der GPS-Ortung wäre eine Observation der Zielpersonen nur mit einem erheblichen personellen Aufwand an unterschiedlichen Örtlichkeiten möglich gewesen. Durch den gezielten Einsatz der GPS-Ortung konnte das Fahrzeug jeweils zeitlich unmittelbar vor der Abreise gezielt aufgenommen werden,

ohne eine Vielzahl von Personen durch den Einsatz von Personal des Verfassungsschutzes zu observieren.

6. Wirkungsweise – Effizienz

a. Darstellung der sich durch die Maßnahmen ergebenden Auswirkungen auf die Betroffenen

Zur Schwere des Eingriffs hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12.04.2005⁴³ zwar festgestellt, dass eine Rundumüberwachung, mit der ein umfassendes Persönlichkeitsprofil eines Beteiligten erstellt werden könnte, durch allgemeine verfahrensrechtliche Sicherungen vermieden werden müsste. Bei der Observation mit GPS ginge es um Ortung und Aufenthaltsbestimmung. Diese Systeme seien zwar flexibel und genau, andererseits würden sie beschränkte Wirkung beim Empfang in geschlossenen Räumen oder innerhalb von Häuserschluchten entfalten. Deshalb sei das GPS kein Observationsinstrument besonderer Art und spezifischer Tiefe, dessen Einsatz von Verfassung wegen nur unter restriktiveren Voraussetzungen gestattet werden darf. Eine technisch unterstützte Observation allein würde typischerweise nicht den unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren. Der zeitlich begrenzte Einsatz kumulativer Ermittlungsmethoden sei im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung möglich. Solche Observationsmaßnahmen stellten ein milderes Mittel zu tiefer gehenden Eingriffen mit Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte – etwa Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in einem von dem Beschuldigten benutzten PKW – dar.⁴⁴

Die grundsätzlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts werden durch die angeordneten und durchgeführten Maßnahmen praktisch bestätigt. Durch den Einsatz von GPS ist „lediglich“ eine Fahrtstreckenauswertung möglich. Eine Sichtung des Verhaltens im PKW und der im PKW befindlichen Dritten ist nur durch Observationskräfte möglich. Eine – auch für unbeteiligte Dritte – gefahrgeneigte „Verfolgung“ des Fahrzeugs des Betroffenen ist beim Einsatz von GPS nicht erforderlich. Wenn das Zielfahrzeug nicht in Bewegung ist, wird die GPS-Ortung für diese Dauer „schlafen“ gelegt, d.h. der Sender überträgt keine Daten.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005. 2338, 2340.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005. 2338, 2340.

Die Fahrtstreckenauswertung wird nur dann und auch nur insoweit in den Observationsbericht aufgenommen, als sie im Zusammenhang mit der Aufklärung der extremistischen Bestrebung von Belang sein kann.

b. Darstellung der den Grundrechtseingriff kompensierenden Maßnahmen

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW darf die Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen nach der Maßgabe des § 7 VSG NRW zur Informationsbeschaffung als nachrichtendienstliches Mittel die Observation nur bei sicherheitsgefährdenden, geheimdienstlichen Tätigkeiten oder Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 von erheblicher Bedeutung auch mit besonderen, für Observationskräfte bestimmten technischen Mittel anwenden; Observationen, die länger als einen Monat ununterbrochen andauern, bedürfen der Genehmigung durch die Leitung der Verfassungsschutzbehörde.

Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Vorgaben sieht die dazu erlassene Dienstanweisung vor, dass die Verfassungsschutzbehörde immer dann, wenn zur Erfüllung der Aufgaben verschiedene Maßnahmen geeignet sind, diejenige auszuwählen hat, die die Betroffenen, insbesondere in ihren Grundrechten, voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigt. Maßnahmen sind zudem unverzüglich zu beenden, wenn ihr Zweck erreicht ist oder sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass er nicht oder nicht auf diese Weise erreicht werden kann. Maßnahmen haben zu unterbleiben, wenn sie einen Nachteil herbeiführen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg steht.

Vor dem Einsatz der GPS-Ortung ist das für die Durchführung zuständige Referat verpflichtet, die Erforderlichkeit und Geeignetheit zu prüfen, das Auftraggeberreferat muss die Erforderlichkeit nach § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 VSG NRW darlegen. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden dokumentiert.

Für die Dauer einer Observationsmaßnahme werden zur unmittelbaren Abstimmung und jederzeitigen Information Kommunikationswege zwischen dem Auftrag gebenden Referat und dem für die Durchführung zuständigen Referat festgelegt. Für jeden Einsatz wird ein Einsatzleiter bestimmt, der Vorgesetzter der mit der Durchführung der Maßnahme beauftragten Mitarbeiter ist.

Observationen bis zur Dauer eines Monats werden vom für die Durchführung der GPS-Ortung zuständigen Referatsleiter angeordnet. Observationen, die länger als einen Monat ununterbrochen andauern sowie Verlängerungen, aufgrund derer der Gesamtzeit-

raum von einem Monat überschritten wird, bedürfen der Genehmigung durch die Leitung des Verfassungsschutzes.

c. Möglichkeiten des effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz

Bei einer Gesamtzahl der im Vergleichszeitraum vom Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen durchgeführten Observationsmaßnahmen von 203 betrug der Anteil der GPS-Ortungen mit 19 Fällen 9,35 %. Dies zeigt, dass die Verfassungsschutzbehörde die GPS-Ortung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 1,3 und 4 VSG NRW und den restriktiven Regelungen der internen Dienstanweisung in der zurückliegenden Zeit eher zurückhaltend eingesetzt hat.

Die Möglichkeit für einen effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz könnte dennoch darin bestehen, die Anordnungscompetenz für den Einsatz einer GPS-Ortung ausschließlich der Leitung der Verfassungsschutzbehörde zu übertragen.

Die Auswertung der 19 Fälle, in denen in der Vergangenheit eine GPS-Ortung erfolgte, zeigt, dass diese mit Ausnahme von drei Fällen alle länger als einen Monat dauerten.

In der Praxis werden diese Observationsmaßnahmen regelmäßig vor ihrer Anordnung zumindest mit der Gruppenleitung, in Einzelfällen auch mit der Leitung der Verfassungsschutzbehörde erörtert. Damit ist sichergestellt, dass Vorgesetzte frühzeitig in die Entscheidung über einen Einsatz einer GPS-Ortung eingebunden sind. Die Ergebnisse der Observation werden zudem regelmäßig in der wöchentlich stattfindenden Erörterung zur Sicherheitslage zwischen der Abteilungsleitung und den Referatsleitungen besprochen. In der Praxis ist damit sichergestellt, dass hochrangige Entscheidungsträger der Verfassungsschutzbehörde zeitnah informiert sind und – soweit notwendig – Einfluss auf die Maßnahmen nehmen können. Eine Verlagerung der Anordnungscompetenz würde deshalb in der Praxis zu keinem effektiveren Grundrechtsschutz führen.

7. Bewertung der Norm und ihrer Anwendung

a. Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Daten rechtfertigen den Schluss, dass die Befugnis des § 5 Abs. 2 S. 2 VSG NRW geeignet ist, die Ziele, die der Gesetzgeber mit dieser Norm verfolgte, zu erreichen. Der Einsatz technischer Observationsmittel entlastet die „herkömmliche“ Observation unter Personaleinsatz und erhöht die Informationsgewinnung. Als alternative Informationserhebungseingriffe bleibt nur die Observation ohne GPS, die aber mit erheblichen Nachteilen verbunden ist (erhöhte Entdeckungsge-

fahr, höhere Straßenverkehrsgefährdung, höhere Kosten). Die Norm ist technisch und praktisch umsetzbar. Sie ist handhabbar und hat keine unvorhergesehenen Folgen hervorgerufen. Die bisherige Anwendung der Befugnis weist wiederum nicht auf einen gedankenlosen exzessiven Gebrauch dieser Befugnis hin.

b. Verfassungsrechtliche Bewertung

aa. Betroffenes Grundrecht

§ 5 Abs. 2 Nr. 2 GPS ermöglicht zunächst Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Je nach Umfang und Auswirkung kann zu diesem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung noch ein selbständiger Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrechts hinzukommen, wenn partielle Bewegungsbilder erstellt werden.

bb. Bestimmtheitsgebot

Die Norm ist insofern nicht sehr bestimmt, als sie „für Observationszwecke bestimmte technische Mittel“ nicht näher umschreibt. Umgekehrt genügt nicht jedes technische Mittel, das für die Observation geeignet ist, sondern nur eins, das dafür bestimmt ist. Da das technische Mittel auch nur ein Hilfsmittel ist, liegt das Schwergewicht in dem eigentlichen Eingriff der Observation und dieser Eingriff ist wiederum hinreichend bestimmt. Mit Hilfe der historischen Auslegung lässt sich zudem folgern, dass zumindest das GPS von § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW erfasst wird. Bezogen auf das GPS ist die Norm daher hinreichend bestimmt. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass insoweit auch die dargestellte Entscheidung des BVerfG zur StPO⁴⁵, die ausdrücklich die Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot feststellt, übertragbar sein dürfte.

cc. Keine Notwendigkeit des ausdrücklichen Schutzes des absoluten Kernbereichs

Nach zutreffender Einschätzung bedarf die gesetzliche Grundlage für die Observation nicht zwingend einer Ergänzung zum Schutze des absoluten Persönlichkeitskerns. Das BVerfG fordert bei geheimen Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 10 und Art. 13 GG und in das Recht auf Integrität und Vertraulichkeit informationstechnischer Systeme normative Vorkehrungen zum Schutz des absoluten Kerns der Persönlichkeit.⁴⁶ Bei of-

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005. 2338, 2340.

⁴⁶ Vgl. Kernbereich BVerfG, Urt. v. 03.03.2004, Az.: 1 BvR 2378/98, BVerfGE 109, 279 (318 ff.); BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, BVerfGE 112, 304, 318; BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, Az.: 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348, 390; BVerfG, Urt. v. 27.02.2008, Az.: 1 BvR 370/07 u. a., BVerfGE 120, 274, 335 ff.; BVerfG, Urt. v. 16.06.2009, Az.: 2 BvR 902/06 (juris); BVerfG (3. Kammer des 2. Senats), Beschluss v. 11.02.2007, Az.: 2 BvR 543/06; s. a. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urt. v. 29.01.2007, Az.: B 1/06 (juris, Rn. 116).

fenen Eingriffen⁴⁷ und bei Eingriffen in andere Grundrechte genügt es, wenn der Vollzug den absoluten Kernbereichsschutz beachtet.⁴⁸ Dies ist materiell auch einleuchtend. Der materielle Schutzgedanke, den das Bundesverfassungsgericht bei den heimlichen Eingriffen in den Brief- und Telekommunikationsverkehr oder die Infiltrierung von Festplatten aktiviert, greift bei der Observation sachlich nicht, da dort der Sozialbezug der betroffenen Handlung viel größer ist. Der Betroffene bewegt sich nicht in einem „Raum“, der rechtlich vor der Kenntnisnahme Dritter spezifisch geschützt ist. Eine andere Frage ist, ob im Rahmen einer Gesamtrevision des VSG NRW nicht evtl. ein weitergehender Kernbereichsschutz aus verfassungspolitischen Gründen gewährt werden sollte.

dd. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Fraglich ist, ob die Norm auch dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügt.

aaa. Schwere des Eingriffs

Dies dürfte zunächst von der Schwere des Eingriffs abhängen. Dabei sind zwei Aspekte auseinander zu halten, zum einen der Eingriff durch die Observation selbst und zum anderen der Eingriff durch die Observation mittels technischer Mittel.

Observationen selbst besitzen keine erhebliche Eingriffsintensität. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt es Varianten von Observationen (kurzfristiges Beobachten ohne Speicherung), denen nicht einmal eine Eingriffsqualität in die Grundrechte zukommt.⁴⁹ Die geringe Eingriffstiefe beruht auf dem Umstand, dass Kern der Observation die optische Wahrnehmung der Zielperson bildet und diese daher in ihrer Sozialsphäre trifft. Sofern die Zielperson nichts von der Observation weiß, liegt auch bei der Observation, wie bei allen Informationserhebungen mit nachrichtendienstlichen Mitteln, ein heimlicher Informationseingriff vor, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Erhöhung des Gewichts der gesetzgeberischen Freiheitsbeeinträchtigung führt.⁵⁰ Trotz dieser potenziellen und in aller Regel vorliegen-

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 16.06.2009, Az.: 2 BvR 902/06 (juris, Rn. 90 und 110).

⁴⁸ So auch (bezogen auf die StPO), BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005. 2338, 2340; ebenso (Keine Erfordernis eines gesetzliche Kernbereichsschutzregelung bei Observationen); OVG HH Beschl. v. 21.03.2007, Az.: 3 Bs 396/05 (juris, Rn. 71) = NJW 2008, 96 ff. Auch die Entscheidung des BVerfG zur Vorratsdatenspeicherung bestätigt dies. Dort hat das BVerfG bei den zahlreichen verfahrensrechtlichen Sicherungen, die für einen Abruf der Vorratsdatenerforderlich sind, den Kernbereichsschutz gerade nicht erwähnt – Vgl. BVerfG, Urt. v. 02.03.2010, Az: 1 BvR 256/08, Rn. 220-268.

⁴⁹ BVerfGE 110, 33, 56; BVerfGE 115, 320, 342.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 120, 378, 402 f.

den Heimlichkeit bleibt der Eingriff bei der Observation aber gering, da sich die Verfassungsschutzbehörden auch, sofern der Betroffene nicht beobachtet werden will, bei der Observation den von der Zielperson selbst gewählten Gang in die Öffentlichkeit und die Sozialsphäre zu Nutze machen.

Der Weg von der Observation bis zur Erstellung von Persönlichkeitsbildern ist weit. Die Persönlichkeit des Menschen besteht aus mehr als aus seinem Verhalten in der der öffentlichen Wahrnehmung zugänglichen Sozialsphäre; das Verhalten außerhalb des Observationszeitraums, das Verhalten außerhalb der genannten Sozialsphäre, der gesamte innere Bereich des Menschen mit seinen Gefühlen, Denken und Werten und der große Zeitraum der menschlichen Entwicklung, der vor dem Zeitpunkt der Observation liegt, müsste für die Erstellung eines Persönlichkeitsbildes mit einbezogen werden, was die Observation gemäß § 5 VSG NRW aber nicht ermöglicht.

Allen Verfassungsschutzbehörden wird die Observation als Befugnis zugewiesen (vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 LVSG BW; § 8 Abs. 2 Nr. 2 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 2 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 3 Nr. 3 VSG Brem; § 8 Abs. 2 Nr. 3 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 VSG HE; § 10 Abs. 1 Nr. 3 LVerfSchG M-V; § 6 Abs. 1 Nr. 3 NVerfSchG; § 10 Abs. 1 VerfSchG RP; § 5 Abs. 1 SächsVSG; § 7 Abs. 3 VerfSchG LSA; § 8 Abs. 1 SVerfSchG; § 8 Abs. 1 VSG Thür.). Teilweise wird die langdauernde Observation ausdrücklich erwähnt (vgl. § 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 LVerfSchG SH). Auf Grund ihrer geringen Eingriffstiefe wird die Observation in den Verfassungsschutzgesetzen der Länder in aller Regel bei der Aufzählung der allgemeinen Informationserhebungsbefugnisse und gerade nicht bei den speziellen grundrechtsintensiven Eingriffsbefugnissen aufgeführt (vgl. statt vieler § 8 Abs. 1 BVerfSchG im Gegensatz zu § 8a BVerfSchG; § 6 Abs. 2 im Gegensatz zu § 7 BbgVerfSchG). Im Bayerischen Verfassungsschutzgesetz wird die Observation auf Grund ihrer geringen Eingriffstiefe nicht einmal ausdrücklich aufgeführt, sondern von den allgemeinen Informationserhebungsbefugnissen zur Aufgabenerfüllung als miterfasst angesehen (vgl. Artikel 6 Abs. 1 BayVSG).

Der in der Observation liegende Eingriff wird verändert, sofern die Observation durch technische Mittel erfolgt. Die Veränderung bewirkt Verschärfungen und Entschärfungen im Vergleich zur normalen Observation. Verschärfungen werden insoweit bewirkt, als eine Perpetuierung des Ergebnisses erleichtert wird, die Observation umfassender wird und leichter und billiger zu bewirken ist. Die Erstellung von Bewegungsprofilen wird leichter ermöglicht.

Eine Entschärfung wird bewirkt, indem nur die Bewegung wahrgenommen wird, nicht aber die nähere Umgebung selbst. Auf diese Weise werden unbeteiligte Dritte nicht notwendig miterfasst und die Wahrnehmung bleibt ganz auf die Bewegung des Zielfahrzeuges beschränkt ohne Gespräche, Begegnungen und sonstiges Verhalten mit zu erfassen. Zudem ist das Risiko für den allgemeinen Straßenverkehr geringer.

Diese Veränderung wird von den meisten Verfassungsschutzgesetzen für nicht erheblich gehalten. Die Observation mit technischen Mitteln wird in aller Regel nicht ausdrücklich erwähnt, geschweige denn besonderen Anforderungen unterworfen (ohne Erwähnung der technischen Mittel § 8 Abs. 2 BVerfSchG; § 6 Abs. 1 LVSG BW; § 8 Abs. 2 Nr. 2 VSG Bln; § 6 Abs. 3 Nr. 2 BbgVerfSchG; § 8 Abs. 2 Nr. 3 HmbVerfSchG; § 3 Abs. 2 VSG HE; § 10 Abs. 1 Nr. 3 LVerfSchG M-V; § 10 Abs. 1 VerfSchG RP; § 8 Abs. 1 S. 2 Saarl. VerfSchG; § 5 Abs. 1 SächsVSG; § 7 Abs. 3 VSG-LSA). § 8 Abs. 3 Nr. 3 VSG Brem. und § 6 Abs. 1 Nr. 2 VSG Nds erwähnt die technischen Mittel, stellt diese aber nicht unter eine erhöhte Eingriffsschwelle wie § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW. Eine differenzierte Grundlage für die Observation findet sich nur in § 8 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 LVerfSchG SH auf. Danach ist der Einsatz der technischen Mittel eines der nachrichtendienstlichen Mittel, die nur subsidiär eingesetzt werden dürfen (§ 8 Abs. 5 VSG SH). Weiter sind die Anordnungen auf drei Monate zu befristen und bedürfen bei Längerfristigkeit einer Entscheidung des Ministers. Eine materielle erhöhte Eingriffsschwelle ist dort aber, im Gegensatz zu § 5 VSG NRW nicht vorgesehen. Insofern ist § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW in gewisser Form rechtsstaatlich vorbildlich, da er erstens die Observation insgesamt erwähnt, die technische Observation unter erschwerte Voraussetzungen stellt und die Anordnung der langfristigen Observation verfahrensrechtlich besonders absichert.

bbb. Gemeinwohlfertigung

Die technischen Mittel sind nach dem Ergebnis der Evaluation geeignet, die Resultate der allgemeinen Observation deutlich zu verbessern.

Dem Eingriff in die Grundrechte stehen erhebliche Gemeinwohlbelange gegenüber. Die Observation ist eines der zentralen Informationserhebungsmittel des Verfassungsschutzes. Dies sieht man auch daran, dass die Telefonüberwachung gem. erst zulässig ist, wenn insbesondere die Observation keinen Erfolg bringen kann. Die Observation ist das klassische Mittel, das auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den anderen Mitteln

zunächst auf Grund der geringeren Eingriffstiefe vorausgeht.⁵¹ Für den Bereich der Observationen mit Einsatz technischer Mittel erhöht § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW die Eingriffsschwelle und verlangt eine Beeinträchtigung der Schutzgüter von § 3 Abs. 1 in besonderer Weise und engt somit den Anwendungsbereich der Eingriffsnorm noch einmal in einer deren Bestimmtheit fördernden Weise ein.

Das BVerfG hat die Observation mit technischen Mittel im Rahmen der strafprozessualen Eingriffsnorm für verhältnismäßig gehalten. Die Anforderungen hat es dabei nicht besonders hoch angesetzt. Es hat insbesondere weder verlangt, dass die relevanten Straftaten besonders schwer sein müssen, noch dass ein Straftatenkatalog aufgestellt wird, sondern vielmehr die Forderung nach „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ ausreichen lassen.⁵² Auch einen Richtervorbehalt hat es nicht für erheblich angesehen. Dieser Schwelle dürfte – auf die Besonderheiten des Verfassungsschutzes übertragen – § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW genügen.

ccc. Gesamtabwägung

Die Rechtsgrundlage für die Ermöglichung einer Observation bei verdichteter Gefahrenlage auch mittels GPS ist daher verfassungsgemäß.

c. Verfassungspolitische Bewertung

Die verfassungspolitische Bewertung der Observation mittels GPS kann kurz ausfallen. Die Observation ist, wie erwähnt, ein klassisches nachrichtendienstliches Mittel. Der Einsatz des GPS erweitert dieses Mittel enorm und besitzt in gewissen Konstellationen eine entlastende Funktion. Es wird nach den Erkenntnissen des Evaluationsberichts maßvoll eingesetzt und kann erhebliche Informationsvorteile bringen bei gleichzeitig maßvoller Grundrechtsbelastung.

8. Handlungsempfehlung

Die Verlängerung der Eingriffsgrundlage des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW wird empfohlen.

9. Frage der erneuten Befristung

Nach den Handlungsempfehlungen dieses Berichts sollen alle drei Eingriffsnormen verlängert werden. Als zentrales Kontrollinstrument besteht die Berichtspflicht gegenüber dem parlamentarischen Kontrollgremium und darüber hinaus bei § 5a Abs. 1, Abs. 2

⁵¹ *Borgs-Maciejewski*, in: ders./Frank Ebert, Das Recht der Geheimdienste, 1986, § 2 Rn. 14.

⁵² BVerfG, Urt. v. 12.04.2005, Az: 2 BvR 581/01, NJW 2005. 2338, 2340.

VSG NRW die Einschaltung der G10-Kommission. Es stellt sich dabei die Frage, ob für den Fall der Verlängerung der speziellen Auskunftsrechte nicht erneut eine Befristung und/oder eine Evaluierungspflicht vorzusehen ist. Diese Instrumente sind gerade bei geheimen Eingriffsmaßnahmen sinnvoll.

In den Fällen des § 5a Abs.1, 2 VSG NRW wird die Notwendigkeit einer erneuten Befristung dadurch unterstrichen, dass es bisher wenige Anwendungsfälle gibt, die eine abschließende Bewertung der Instrumente zulassen. Im Rahmen des § 5a Abs. 1 VSG NRW wird sich zeigen, ob die gegebenenfalls durch Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetz einzuräumende Befugnis der Kontenstammdatenauskunft die Bewertung des § 5a Abs. 1 verändert. Bezüglich des § 5a Abs. 2 VSG NRW hängt die Frage, ob die Norm sich zukünftig bewähren wird, von der Art und Weise der Neuregelung der Mindestspeicherfrist für Telekommunikationsverbindungsdaten im Telekommunikationsgesetz ab. Insofern kann prognostisch nicht sicher festgestellt werden, ob die Bewertung der Notwendigkeit und die Ausgestaltung der Befugnisse des § 5a VSG NRW sich zukünftig verändert. Daher sollten beide Befugnisse des § 5a VSG NRW wieder auf fünf Jahre befristet und zuvor evaluiert werden.

Im Falle des § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW aber handelt es sich bei dem Einsatz von GPS um eine Weiterentwicklung, die inzwischen zu einem technisch standardisierten Verfahren der Observation durch Sicherheitsbehörden geworden ist. Da das VSG darüber hinaus noch verfahrensrechtliche Sicherungen zum Schutz der Rechte der Betroffenen in einem Ausmaß vorsieht, wie sie in keinem anderen Verfassungsschutzgesetz geregelt sind, erscheint es hier möglich, auf eine erneute Befristung der Einzelnorm zu verzichten.

E. Anhang – Wiedergabe der ausgefüllten Erhebungsbögen

I. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5a Abs. 1 VSG NRW

Auf welche Norm bezieht sich der Bogen?	§ 5a Abs. 1 VSG NRW
I. Quantitative Evaluation	
1. Wie oft wurde die Norm angewendet?	6 Finanzermittlungen
a) Anzahl der beantragten Anordnungen	14
b) Anzahl der bewilligten Anordnungen	14
c) Anzahl der Betroffenen	16
d) Anzahl der Nebenbetroffenen bzw. Dritten	bei Finanzermittlungen gibt es keine Nebenbetroffenen
e) Anzahl der Sachverhaltskomplexe, denen die Anordnungen zugerechnet werden können	4 Fallkomplexe
2. Dauer der Maßnahmen	
a) Mindestdauer	3 Monate (in 2 Fällen wurde die Maßn. aber schon nach 2 Monaten beendet: in einem Fall wegen Unergiebigkeit der Daten, im anderen Fall wegen Abschiebung des Betroffenen)
b) Maximaldauer	12 Monate
c) Durchschnittsdauer der einzelnen Maßnahmen	
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. Bei dieser Einzelfallbewertung wird auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip berücksichtigt. 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, wie etwa Anschlagsplanungen oder andere Gewaltakte, ausgehen. Bei dieser Abwägung spielen z.B. die Anzahl der Konten und die Art der Konten, etwa Privatkonto oder Geschäftskonto und die Auswirkungen einer eventuellen Kontokündigung eine Rolle. Des Weiteren werden nur dann Finanzer-

	mittlungmaßnahmen durchgeführt, wenn andere mildere Mittel, wie etwa der Einsatz von Quellen nicht möglich oder nicht hinreichend effektiv sind.
II. Evaluation der Effektivität	
1. Waren die durch die Informationsmaßnahmen erlangten Informationen hilfreich für die Aufgabenerledigung gem. § 3 Verfassungsschutzgesetz NRW?	Ja, in einem Fall konnte der Verdacht verdichtet werden, dass Geldsammelaktionen bei in Deutschland lebenden Arabern, die offiziell zur Unterstützung von Wohlfahrtsorganisationen im Ausland bestimmt waren, tatsächlich der Unterstützung von ausländischen terroristischen Organisation diene, die beabsichtigte, Anschläge in Europa vorzunehmen. Eine andere Finanzermittlungsmaßnahme war Bestandteil einer Aufklärungsmaßnahme gegen zwei Personen, die Gewinne aus Betrugsdelikten dazu verwandt haben sollen, islamistische Organisationen zu finanzieren. In einem weiteren Fall konnten eine Vielzahl von Kontaktpersonen eines salafistischen Netzwerkes durch die Maßnahme verifiziert werden.
2. Wurden die Daten, die unmittelbar gewonnen werden sollten, durch die Befugnis auch gewonnen, bzw. nur deswegen nicht gewonnen, weil sie nicht vorlagen?	Ja: Die Ausübung der Befugnis gewährt grundsätzlich den Zugriff auf alle ermittlungsrelevanten Kontodaten des Betroffenen, die durch andere heimlichen Zugangsmittel des Verfassungsschutzes nicht erlangt werden können. Es ist 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.
3. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Informationsgewinnung noch hilfreicher sein würde?	Nein
4. Gab es andere Möglichkeiten, die Informationen zu erlangen?	Die Alternativen zu Finanzermittlungsmaßnahmen sind gering. Quellen müssten so weit in die Organisation integriert sein, dass sie Zugriff auf Konten und Buchungsvorgänge erhalten. Dies ist aber im Hinblick darauf, dass die Platzierung von Quellen in islamistischen Organisationen ausgesprochen schwierig ist und diese Quellen sich nicht strafbar machen dürfen, d.h. u.a. nicht selbst Teil einer terroristischen Bestrebung sein dürfen (§ 129a und b StGB) kaum möglich. Auch der heimliche Zugriff auf Computer, von denen aus Online-Banking betrieben wird, ist mit den zzt. rechtlich zur Verfügung stehenden Mitteln in der Regel nicht möglich.
5. Wie wäre der Sachverhaltskomplex ermittelt worden, wenn es die Befugnisse nicht gäbe?	Ohne Finanzermittlungen lassen sich die Transaktionen zur Unterstützung bzw. Durchführung von proliferanten Aktivitäten kaum aufklären (siehe Frage 4).
6. Wie viel Mehrarbeit wäre die Ermittlung mit anderen Befugnissen gewesen?	Es gibt kaum andere rechtliche Befugnisse, die den Erkenntnisgewinn einer eine Finanzermittlung nach § 5a Abs. 1 VSG NRW ermöglichen (siehe Frage 4).
7. Hat die neuen Befugnisse die Arbeit erleichtert?	Ja
8. Hat die Normanwendung ergeben, dass die Norm geeignet ist, ihren	Ja, siehe Frage 1

Zweck zu erreichen?	
9. Wurden die erlangten Informationen auch für andere Zwecke verwendet als für die Zwecke, für die sie angeordnet wurden?	Nein
10. Brachten angeordnete Informationserhebungen in einem Fall überhaupt keinen Informationsgewinn?	Ja, weil auf dem Konto keine relevanten Kontobewegungen stattfanden (Maßn. wurde daher vorzeitig nach 2 Monaten beendet)
III. Evaluation der Effizienz	
1. Wurde die Durchführung der Anordnungen von den Betroffenen einmal entdeckt?	Nein
2. Gab es Nebenfolgen, die nicht gewollt waren?	Ja, eine Kreditkartenkündigung
3. Wurde eine Überwachung einmal entdeckt?	Nein
4. Personalaufwand der Durchführung der Informationserhebung im Durchschnitt	1-2 Personen, je nach Ausmaß des erlangten Datenmaterials
5. Finanzieller Aufwand der Informationserhebung	Nur Personalkosten, da die Bereitstellung der Daten für den Verfassungsschutz lt. VSG NRW kostenlos zu erfolgen hat
6. 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, so blieben mögliche illegale oder extremistische Organisationen unterstützende Transaktionen eher unentdeckt
7. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen ungünstiger?	Der Verfassungsschutz sammelt nicht nur den Betroffenen belastende, sondern auch entlastende Informationen, denn Ziel ist keine strafrechtliche Verfolgung, sondern eine objektive Bewertung der von der extremistischen Bestrebung ausgehenden Gefahr.
8. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde günstiger?	Die vorherige Situation war für die Behörde nicht günstiger. Eine Einschätzung, über welche Netzwerke sich eine extremistische Bestrebung finanziert, war in den meisten Fällen nicht möglich.
9. 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
10. Kann ohne Effektivitätsverlust der Eingriff milder gefasst werden?	Nein
11. Was wären denkbare Alternativen?	Die Beteiligung des Verfassungsschutzes Nordrhein-Westfalen am Kontenabrufverfahren gemäß dem geplanten § 8a Abs. 2a BVerfSchG in Verbindung mit §§ 93 Abs. 8 Satz 2, 93b AO wäre eine sinnvolle Ergänzung zur Befugnis nach § 5a Abs. 1 VSG NRW. Denn auf diese Weise würde dem Verfassungsschutz der umfangreichen und zeitraubende Ermittlungsaufwand erspart, der bisher im

	<p>Vorfeld der Ausübung der Befugnis nach § 5a Abs. 1 VSG NRW zur Identifizierung der Bank des Betroffenen und seiner Konten erforderlich ist.</p> <p>Die Verfassungsschutzbehörden der Länder müssten neben dem Bundesamt für Verfassungsschutz in den geplanten § 8a Abs. 2a BVerfSchG aufgenommen werden. Die Kreditinstitute sind gemäß § 24c KWG verpflichtet, eine aktuelle Datei mit allen von ihnen in Deutschland geführten Konten und Depots bereitzuhalten. Gemäß § 93b Abs. 1 AO ist diese Datei auch für die Zwecke der Absätze 7 und 8 des § 93 AO zu führen. § 93 Abs. 8 Satz 2 AO wiederum eröffnet die Möglichkeit, durch Bundesgesetz Abrufersuchen aus der Datei für weitere Zwecke zuzulassen. Dies ist durch den geplanten §8a Abs. 2a BVerfSchG umgesetzt.</p> <p>In den von den Kreditinstituten zu führenden Dateien sind die Konto-/Depotnummer, der Tag der Errichtung und Auflösung, die Namen und Geburtsdaten der jeweiligen Inhaber und Verfügungsberechtigten sowie die Namen und die Anschriften der abweichend wirtschaftlich Berechtigten zu speichern. Erfasst sind somit jedoch keine Kontostände oder Kontobewegungen. Einzelne Kontodaten werden ausschließlich im Falle des Kontenabrufs für die abgefragte Person an das Bundeszentralamt für Steuern übermittelt. Dieses wiederum erteilt auf Ersuchen nach § 8a Abs. 2a BVerfSchG Auskunft aus diesen Dateien.</p> <p>Die durch den Kontenabruf erlangten Informationen hätten keine besondere Persönlichkeitsrelevanz, zumal die Behörde über die Kontoinhalte nichts erfährt. Letzteres ist aber zugleich auch der Grund, der eine solche Befugnis für Finanzaufklärungen der hier in Rede stehenden Art ungeeignet erscheinen lässt.</p>
<p>IV. Evaluation der demokratischen Funktion der Norm</p>	
<p>1. Ist die Norm klar gefasst?</p>	<p>Ja, aber es könnte zur Klarstellung redaktionell noch ergänzt werden, dass die „Einholung von Auskünften über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen“ selbstverständlich auch in der Vergangenheit liegende Transaktionen mit umfasst.</p>
<p>2. Ist die Befugnis technisch umsetzbar?</p>	<p>Die gesetzliche Regelung ist in der praktischen Anwendung vernünftig umsetzbar. Da von der Befugnis nur bei besonderen Fallgestaltungen (siehe I3b) Gebrauch gemacht wird, werden die gewonnenen Daten im persönlichen Kontakt mit dem Finanzinstitut übergeben. Daher ist es auch nicht erforderlich, ein einheitliches Datenformat für die Übermittlung der sich aus der Maßnahme ergebenden Daten festzulegen.</p>
<p>3. Gab es Fälle, in denen eine Anordnung technisch nicht umgesetzt werden konnte?</p>	<p>Nein</p>
<p>4. Zwingt die Norm zu Lücken bei der Informationserhebung?</p>	<p>Nein</p>
<p>5. Enthält die Norm unsinnige Tatbe-</p>	<p>Nein</p>

standsvoraussetzungen?	
V. Evaluation der Belastung (sofern nicht in III)	
1. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Betroffenen sich gegen die Durchführung der Anordnung wehren oder schützen können?	Die Anordnung kann nach den allgemeinen Regeln der VwGO angefochten werden, allerdings erst dann, wenn eine Benachrichtigung des Betroffenen durch die Verfassungsschutzbehörde nach § 5 AG G10 NRW erfolgt ist. Das in Anspruch genommene Finanzinstitut selbst darf die Maßnahme dem Betroffenen gem. § 5a Abs. 3 S. 10 VSG NRW nicht mitteilen.
2. Wie wirkt die Maßnahme zu Lasten des Betroffenen?	Der Verfassungsschutz erlangt Kenntnis über sämtliche Zahlungseingänge, die über das überwachte Konto abgewickelt werden. Darüber hinaus erfährt zumindest eine Person des Finanzinstitutes (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 aber auch die gleiche hohe Eingriffsschwelle wie für eine TKÜ (G 10).
3. Welchen Einblick in sein Privatleben ermöglicht die Befugnis?	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 der Unterstützung des internationalen Terrorismus durch Finanz-/Logistikleistungen) nur in Ausnahmefällen von Relevanz.
4. Sind Informationen erhoben worden, die dem sog. absolut geschützten Kernbereich zuzuordnen sind?	Höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden durch Finanzermittlungsmaßnahmen nicht berührt.
5. Wurden Bewegungsprofile erstellt?	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.
6. Wurden die Informationen zu anderen Zwecken verwendet, als zu denen, zu denen sie erhoben wurden?	Nein
7. War die Belastung anders, als man bei Gesetzeserlass dachte?	Im Regelfall führt die Anordnung einer Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW dazu, dass der Geldwäschebeauftragte des um Auskunft ersuchten Unternehmens sämtliche Konten des Betroffenen unter GWG-Gesichtspunkten (GWG = Geldwäschegesetz) zunächst auf Auffälligkeiten bzw. Unregelmäßigkeiten hin näher überprüft und sie für einen gewissen – der Dauer nach hier nicht näher bestimmbar – Zeitraum einem sog. Monitoring unterzieht. Dieserart Maßnahmen gehören zu den üblichen Arbeitsroutinen eines Geldwäschebeauftragten. Auslöser für ihre Durchführung können z.B. den GWG-Schwellenwert überschreitende Bareinzahlungen oder eine Aufeinanderfolge verschiedener, den GWG-Schwellenwert knapp unterschreitender Verfügungen vom oder auf das Kundenkonto sein. Na-

	<p>hezu alle Unternehmen setzen hierbei auch – im Hintergrund laufende – Computerprogramme ein, die alle täglichen Zahlungsein- und -ausgänge unter Berücksichtigung bestimmter Parameter lesen und ‚auffällige‘ Verfügungen aussondern. Neben diesen per Computerprogramm ausgesonderten ‚Treffern‘ kann das Augenmerk des Geldwäschebeauftragten eben deshalb auf einen bestimmten Kunden fallen, weil sich z.B. die Finanzbehörden oder die Sicherheitsbehörden (Polizei, Verfassungsschutz) für ihn interessieren. Sowohl die routinemäßigen wie die anlassbezogenen Überprüfungen bzw. das Monitoring der Konten sind für den Betroffenen nicht wahrnehmbar und zunächst auch ohne Folgen. Sie entfalten keine Außenwirkung und haben insbesondere keine Beschränkung der Verfügungsmöglichkeiten des Betroffenen zur Folge, etwa durch eine niedrigere Limitierung des Kreditrahmens oder etwa die Einziehung von Schecks oder Zahlkarten. Dies liegt u.a. daran, dass die Tätigkeit des Geldwäschebeauftragten getrennt vom Kundenservice-Bereich und für diesen nicht wahrnehmbar erfolgt. Erst wenn die Überprüfung Auffälligkeiten ergibt, die dem Geldwäschebeauftragten entweder sogleich zu einer Strafanzeige oder Geldwäscheverdachtsanzeige oder ihm zumindest zu einer näheren Befragung des Kunden Anlass geben, tritt eine Außenwirkung ein. Es ist an dieser Stelle jedoch zu betonen, dass der Geldwäschebeauftragte jederzeit die Aufgabe und die Befugnis zu solchen Maßnahmen hat und diese regelmäßig infolge des – eben auffälligen – Geschäftsverhaltens des Kontoinhabers initiiert werden, nicht durch ein Verhalten Dritter, z.B. des Verfassungsschutzes.</p> <p>Abweichend von diesem vorhersehbaren, und aus hiesiger Sicht als branchenüblicher ‚Normalfall‘ zu bezeichnenden Szenario trat in einem (1) Fall eine nicht erwartete Belastung auf: Eine Kreditkartenemittentin hatte während der laufenden (für drei Monate angeordneten) Maßnahme des Verfassungsschutzes gestützt auf ihre AGB den Kartenvertrag des Betroffenen ohne nähere Angabe von Gründen fristgerecht gekündigt.</p>
<p>8. Wurde versucht, zu ermitteln, ob die Betroffenen durch die Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatten?</p>	<p>Ja.</p> <p>Der Verfassungsschutz NRW hat 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 Unternehmen, die dem Verfassungsschutz NRW im Evaluierungszeitraum Auskünfte nach § 5a Abs. 1 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 tätigen Privatbanken durchgeführt. An alle diese Unternehmen hatte der Verfassungsschutz NRW im Evaluierungszeitraum – teils mehrfach – Auskunftersuchen nach § 5a Abs. 1 VSG NRW gerichtet. Insgesamt hat der Verfassungsschutz in diesem Zeitraum in sechs verschiedenen Finan-</p>

	<p>zermittlungen 63 Konten von 16 verschiedenen Personen überprüft, 34 dieser Konten wurden bei den Unternehmen geführt, die der Stichprobe unterzogen worden sind. (Eine nähere Darstellung der Fallkomplexe erfolgt unter Buchstabe g).</p> <p>Bei dem öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut waren in allen sechs hier durchgeführten Finanzermittlungen Konten überprüft worden, insgesamt sieben Konten von sechs Betroffenen. Bei der genossenschaftlichen organisierten Bank wurde in einem Fall ein Konto eines Betroffenen überprüft, bei den beiden privaten Banken wurden im ersten Fall im Rahmen von drei verschiedenen Finanzermittlungen insgesamt elf Konten von sechs betroffenen überprüft. Bei der zweiten Privatbank waren in fünf verschiedenen Finanzermittlungen 15 Konten von insgesamt sieben Betroffenen überprüft worden.</p> <p>Der Geldwäschebeauftragte des öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut teilte mit, dass das Unternehmen die Geschäftsbeziehung zu einem Kunden nicht allein aufgrund des Umstands kündige, dass der Kunde Betroffener einer Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW geworden ist. Dem Unternehmen sei durchaus bewusst, dass sich der Verfassungsschutz NRW 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 des Verfassungsschutzes NRW betroffenen Geschäftsbeziehungen mit diesem Institut bestehen noch ungeschmälert fort.</p> <p>Auch der befragte Geldwäschebeauftragte der Genossenschaftsbank teilte mit, dass noch keinem Kunden wegen eines Auskunftersuchens des Verfassungsschutzes 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, werde der Kunde ganz normal weiterbehandelt.</p> <p>Die Geldwäschebeauftragte einer der beiden befragten bundesweit tätigen Privatbanken teilte ebenfalls mit, dass es keinen Automatismus dahingehend gebe, dass die Anfrage des Verfassungsschutzes für den Betroffenen eine Kontokündigung nach sich ziehe. Bisher sei vielmehr noch nie aufgrund einer Anfrage des Verfassungsschutzes NRW 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 des Verfassungsschutzes offenbar werden.</p> <p>Nach Auskunft des Geldwäschebeauftragten der zweiten von hier</p>
--	--

	<p>befragten großen Privatbank strebe die Bank in Änderung einer bisher geübten Praxis nunmehr in fast jedem Falle des Auskunftersuchens einer Verfassungsschutzbehörde – unabhängig davon, ob Bundes- oder Landesbehörde – eine Beendigung der Geschäftsbeziehung durch fristgemäße Kündigung ohne Angabe von Gründen nach § 19 ihrer AGB an. Er berief sich insoweit auf die angeblich strengen Vorgaben der Kreditwirtschaft und der Aufsichtsbehörden. Die Kündigung solle im Einzelfall allerdings erst nach vorheriger Rücksprache mit der anfragenden Verfassungsschutzbehörde durchgeführt werden. Wenn von dort nach Abschluss der Maßnahme signalisiert werde, dass sich der Verdacht des Verfassungsschutzes nicht bestätigt habe oder es sich bei dem Betroffenen nur um eine „Randfigur“ gehandelt habe, werde die Geschäftsbeziehung nicht beendet. Zukünftig würde die Bank nach Eingang eines Auskunftersuchens seitens der Verfassungsschutzbehörden die Konten des Betroffenen nach Geldwäschekriterien selbst intensiv überprüfen. Sollten dabei Unregelmäßigkeiten auffallen, die für einen Geldwäscheverdacht sprächen, werde die Bank ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach dem GWG nachkommen und den Kontoinhaber beim zuständigen LKA und bei der Financial Intelligence Unit (FIU) des BKA zur Bekämpfung von Geldwäsche anzeigen. Über die Anzeige werde man die parallel ermittelnde Verfassungsschutzbehörde in Kenntnis setzen. Darüber hinaus werde der Kunde bei festgestellten verdächtigen Transaktionen in der Filiale über den Hintergrund der auffälligen Geldbewegungen unter GWG-Gesichtspunkten befragt. Angaben darüber, ob und ggf. wie oft man in der Vergangenheit bereits so verfahren Geschäftsbeziehungen gekündigt habe, wurden nicht gemacht. Dem Verfassungsschutz NRW liegen keine Hinweise darauf vor, dass die betroffene Bank innerhalb des Evaluierungszeitraums infolge einer von hier initiierten Maßnahme nach § 5a Abs. 1 VSG NRW Kontoverbindungen gekündigt hat.</p> <p>Nach hiesiger Kenntnis ist im Evaluierungszeitraum lediglich in einem einzigen Fall im Zusammenhang mit einem Auskunftersuchen des Verfassungsschutzes NRW die Kündigung des Kontos eines Betroffenen erfolgt, und zwar im Jahr 2010. Hierbei handelte es sich um ein Kreditkartenkonto, das der Betroffene bei der inländischen Niederlassung einer ausländischen Kreditkartenemittentin eingerichtet hatte. Die Kreditkartenemittentin hatte seinerzeit den Kartenvertrag noch während der laufenden (für drei Monate angeordneten) Maßnahme des Verfassungsschutzes gestützt auf ihre AGB ohne nähere Angabe von Gründen fristgerecht gekündigt. Das Unternehmen teilte auf Nachfrage zu den Hintergründen der Kündigung mit, dass man im Rahmen des Monitoring verdächtige Flugbuchungen festgestellt habe. Angesichts der strengen Sicherheitsstandards, die für das Unternehmen aufgrund seines im europäischen Ausland gelegenen Stammsitzes Geltung fänden, habe man sich von dem Kunden trennen wollten, um sich nicht dem Verdacht der leichtfertigen Beihilfe zu irgendwelchen Straftaten auszusetzen.</p>
9. Was wird getan, um die Nachteile	Bevor es zu einem auf § 5a Abs. 1 VSG NRW gestützten offiziellen

<p>für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten?</p>	<p>Auskunftsersuchen kommt, versucht der Verfassungsschutz NRW 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 Auskunftsersuchens nach § 5a Abs. 1 VSG NRW an das Unternehmen, erfolgt in jedem Fall eine persönliche Kontaktaufnahme mit dem Geldwäschebeauftragtem. 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 Auskunftsersuchens 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 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 Auskunftsersuchens 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 wird vom fachlichen und juristischen Prüfaufwand wie ein neuer Antrag behandelt. Bei diesem wird, neben der erneuten Prüfung der Voraussetzungen des § 5a Abs.1 VSG NRW, im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bewertet, ob die schon gewonnenen Daten ausreichen für den der Maßnahme zugrundeliegenden Zweck sind.</p>
<p>11. Könnte man den Schutz des Betroffenen behördenintern besser absichern?</p>	<p>Nein. Die behördeninterne verfahrensmäßige Absicherung erfolgt in NRW durch einen G10-Aufsichtsbeamten, der unabhängig vom Fachreferat sowohl den Antrag wie auch die Durchführung der Maßnahme überprüft (vgl. §§ 11 Abs. 1, 4 Artikel 10-Gesetz)</p>
<p>12. Welche Nachteile hätte das?</p>	<p>- - -</p>
<p>13. Könnte man den Schutz des Betroffenen verfahrensmäßig besser absichern?</p>	<p>Nein, anders als im BVerfSchG sind die Finanzaufklärungsmaßnahmen der externen Kontrolle der vom Landtag eingesetzten G10-Kommission unterzogen. Diese prüft sowohl die Anordnung, wie auch die Durchführung der Maßnahme.</p> <p>Der Referentenentwurf zur Änderung des BVerfSchG sieht darüber hinaus ein gesetzlich normiertes, ausdrücklich Verbot der Kontenkündigung in Folge einer Finanzaufklärungsmaßnahme des Verfassungsschutzes vor. Dies wird deshalb nicht für 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. Daher bietet ein Kündigungsverbot, wie es jetzt der Referentenentwurf vorsieht, keinen besseren Schutz für den Betroffenen.</p>

14. Welche Nachteile hätte das?	- - -
15. Sind Rechtsverletzungen bei der Anwendung behördenintern bekannt?	Nein Hervorzuheben ist an dieser Stelle auch der Umstand, dass die G10-Kommission bisher noch nie ein Auskunftersuchen als unzulässig oder nicht notwendig beanstandet hat.
16. Falls ja, welche Vorkehrung wurden getroffen, um eine Wiederholung zu vermeiden?	- - -
17. Entfalten die Verfahrensvoraussetzung grundrechtsschonende Wirkung?	Ja. Gemäß § 5a Abs. 3 Satz 6 prüft eine externe G10-Kommission, die vom Landtag eingesetzt wird, von Amts wegen die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften nach § 5a Abs. 1 VSG NRW. Die Prüfung erfolgt auf Grundlage einer schriftlichen Anordnung (§ 9, 10 Artikel 10-Gesetz), die der persönlichen Zustimmung des Ministers unterliegt. In dieser Anordnung erfolgt eine ausführliche Darstellung und Bewertung der für den jeweils vorliegenden Einzelfall relevanten Sach- und Rechtslage. Dies gibt dem Verfassungsschutz u.a. Anlass dazu, sich im Rahmen einer antizipierten Prüfung der Rechtmäßigkeit der beantragten Maßnahmen auch dezidiert mit deren möglichen Auswirkungen auf Rechte des Betroffenen auseinanderzusetzen.
18. Behindern die Verfahrensvoraussetzungen zu sehr?	Es ist selbstverständlich, dass staatliche Eingriffe in den grundrechtsrelevanten Bereich nur unter Beachtung eines adäquaten, rechtlich genau vorgegebenen Verfahrens erfolgen dürfen. Die Einbindung der G10-Kommission in das Verfahren ist arbeits- und zeitintensiv, 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 dem Verfassungsschutz NRW auf das jeweilige Auskunftersuchen hin zur Verfügung gestellt werden. Dies liegt an dem Umstand, dass der Server des Verfassungsschutzes nicht gehackt werden kann, da er keine Verbindung zum Internet aufweist. Weitere administrative Schutzmechanismen sind aufgrund der hinreichenden Bestimmungen der hier Geltung findenden Regelungen des Artikel 10-Gesetzes nicht notwendig. Hinzuweisen ist insoweit auch auf die nachhaltig ausgeprägte behördeninterne G10-Aufsicht, die weit über die in § 11 Artikel 10-Gesetz vorgesehene Aufsicht hinausgeht. Im Übrigen hat die vom Landtag eingesetzte G10-Kommission in NRW einen Mitarbeiter gem. § 3 Abs. 3 Artikel 10-Gesetz, der sich durch regelmäßige Kontrollbesuche von der ordnungsgemäßen Datenverarbeitung in der Verfassungsschutzbehörde überzeugt.
20. Stehen Voraussetzungen und Wirkungen in einem angemessenem Verhältnis?	Ja, Finanzermittlungen können nur bei bestehenden Anhaltspunkten für schwerwiegende Gefahren angeordnet werden. Ihre Durchführung wird durch eine externe, vom Landtag eingesetzte G10 Kommission

	<p>überprüft. Die Belastungen für den Betroffenen beschränken sich in der Regel auf Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Der Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung ist nicht betroffen. Weitregende Folgen können im Einzelfall Kontenkündigungen sein. Diese Folgen werden aber durch die unter V 8 dargestellten Maßnahmen in der Regel vermieden. Selbst wenn es zu einer Kontokündigung kommt, bleibt dem Betroffenen grundsätzlich die Möglichkeit bei einem anderen Finanzinstitut ein neues Konto zu eröffnen.</p>
--	---

II. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5a Abs. 2 VSG NRW

Auf welche Norm bezieht sich der Bogen?	§ 5a Abs. 2 VSG NRW
I. Quantitative Evaluation	
1. Wie oft wurde die Norm angewendet?	<p>Die Norm wurde seit 2002 in keinem Fall angewendet. Grund hierfür war zunächst der sich mit den Telekommunikationsüberwachungsbeugnissen nach Artikel 10-Gesetz überschneidende Eingriffsbereich. So konnten Auskünfte über die Kennung des Telekommunikationsanschlusses oder Endgerätes einer Verbindung auch im Rahmen einer G10-Anordnung abgefragt werden, die nicht auf die Beobachtungsbereiche des § 3 Nr. 2-4 VSG NRW beschränkt war und gleichzeitig die Inhaltsüberwachung umfasste.</p> <p>Aufgrund der zunehmenden Relevanz von Internetaufklärungen und damit einhergehenden Auskünften über dynamische IP-Adressen wurde § 5a Abs. 2 beibehalten, aber wiederum nicht angewendet.</p> <p>Der Grund hierfür liegt in der Umstellung der Telekommunikationsverträge, deren Abrechnung i.d.R. nicht mehr auf der Anzahl von Einzelverbindungen, sondern fast ausschließlich nur noch auf Grundlage sogenannter Flatrates basiert. Da die Telekommunikationsunternehmen nach § 96 TKG nur Daten zu Abrechnungszwecken speichern dürfen und dieses nur bei Einzelverbindungsabrechnungen erforderlich ist, fehlte es an einem Datenbestand, auf den sich die Auskunftersuchen beziehen konnten.</p>
a) Anzahl der beantragten Anordnungen	-
b) Anzahl der bewilligten Anordnungen	-
c) Anzahl der Betroffenen	-
d) Anzahl der Nebenbetroffenen bzw. Dritten	-
e) Anzahl der Sachverhaltskomplexe, denen die Anordnungen zugerechnet werden können	-
2. Dauer der Maßnahmen	
a) Mindestdauer	-
b) Maximaldauer	-
c) Durchschnittsdauer der einzelnen Maßnahmen	-
3. Einsatzquotient	
a) a) Wird die Befugnis immer eingesetzt, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen?	-

b) Falls nein, was sind die Kriterien, die dann über den konkreten Einsatz entscheiden a) Kosten, b) Ressourcen, c) Belastung d) sonstiges?	-
II. Evaluation der Effektivität	
1. Waren die durch die Informationsmaßnahmen erlangten Informationen hilfreich für die Aufgabenerledigung gem. § 3 Verfassungsschutzgesetz NRW?	Es wurden keine Informationen erlangt.
2. Wurden die Daten, die unmittelbar gewonnen werden sollten, durch die Befugnis auch gewonnen, bzw. nur deswegen nicht gewonnen, weil sie nicht vorlagen?	Ja, sie wurden nicht gewonnen, weil sie nicht vorlagen, siehe Frage I 1.
3. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Informationsgewinnung noch hilfreicher sein würde?	Ja, der Gesetzgeber ging noch von einer Speicherung der Telekommunikationsverbindungsdaten nach § 96 TKG zu Abrechnungszwecken aus.
4. Gab es andere Möglichkeiten, die Informationen zu erlangen?	Nein, die Identifizierung von IP-Adressen und den dahinter stehenden Akteuren ist nur über ein Auskunftersuchen bei Telekommunikationsanbietern möglich. Diese können – zumindest bei dynamisch vergebenen IP-Adressen – die Identifizierung nur über dort gespeicherte Telekommunikationsverkehrsdaten vornehmen. G10-Maßnahmen können nur laufende bzw. zukünftige Telekommunikation, aber keine retrograden Telekommunikationsverbindungsdaten erfassen.
5. Wie wäre der Sachverhaltskomplex ermittelt worden, wenn es die Befugnisse nicht gäbe?	Die Identifizierung einer im Internet tätigen Person ist zum Teil auch dadurch möglich, dass alle in einem Chat bzw. sozialen Netzwerk beteiligten Email-Adressen mit der Personendatenbank des Verfassungsschutzes verglichen werden. So sind zumindest die Personen identifizierbar, die aufgrund anderer Erkenntnisse schon in dieser Datei gespeichert sind. Radikalisierungsprozesse von Einzelpersonen im Internet, die bisher unauffällig agiert haben, werden dadurch aber nicht aufgeklärt.
6. Wie viel Mehrarbeit wäre die Ermittlung mit anderen Befugnissen gewesen?	Die Identifizierung der im Internet tätigen Personen über einen Datenabgleich mit der Personendatenbank ist sehr viel aufwändiger als ein Auskunftersuchen beim Telekommunikationsanbieter. Sie betrifft auch eine ungleich größere Anzahl von Betroffenen, da alle vorhandenen Email-Adressen in den Abgleich mit einbezogen werden müssten.
7. Haben die neuen Befugnisse die Arbeit erleichtert?	Wegen fehlender Datenbasis (siehe II 1) bisher nicht
8. Hat die Normanwendung ergeben, dass die Norm geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen?	Bisher nicht, allerdings hat die Nicht-Erreichung des Zwecks ihre Ursache nicht in § 5a Abs. 2 VSG NRW. Vielmehr liegt sie in der fehlenden verfassungsmäßigen Regelung der Mindestspeicherfrist im

	TKG begründet.
9. Wurden die erlangten Informationen auch für andere Zwecke verwendet als für die Zwecke, für die sie angeordnet wurden?	-
10. Brachten angeordnete Informationserhebungen in einem Fall überhaupt keinen Informationsgewinn?	-
III. Evaluation der Effizienz	
1. Wurde die Durchführung der Anordnungen von den Betroffenen einmal entdeckt?	-
2. Gabe es Nebenfolgen, die nicht gewollt waren?	-
3. Wurde eine Überwachung einmal entdeckt?	-
4. Personalaufwand der Durchführung der Informationserhebung im Durchschnitt	Der Personalaufwand bei Auskunftersuchen gegenüber Telekommunikationsunternehmen ist gering. Dieses kann anhand der Zeit der Internetnutzung und der verwandten dynamischen IP den Internetnutzer in einem automatisierten Verfahren erfolgen. Die Behörde erhält dann das Ergebnis der Identifizierung.
5. Finanzieller Aufwand der Informationserhebung	Nur Personalkosten, da die Bereitstellung der Daten für den Verfassungsschutz lt. VSG NRW kostenlos zu erfolgen hat
6. 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 Möglichkeit, dynamischen IP-Adressen und die sich dahinter verbergenden Internetakteure zu identifizieren.
7. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen ungünstiger?	Der Verfassungsschutz sammelt nicht nur den Betroffenen belastende, sondern auch entlastende Informationen, denn Ziel ist keine strafrechtliche Verfolgung, sondern eine objektive Bewertung der von der extremistischen Bestrebung ausgehenden Gefahr.
8. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde günstiger?	Die vorherige Situation war für die Behörde nicht günstiger. Die Identifizierung von Internetakteuren und die frühzeitige Feststellung von Radikalisierungsprozessen waren in den meisten Fällen nicht möglich.
9. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde ungünstiger?	Siehe 8.
10. Kann ohne Effektivitätsverlust der Eingriff milder gefasst werden?	Nein, die Identifizierung von Internetnutzern lässt sich effektiv nur über ein Auskunftersuchen beim Telekommunikationsanbieter realisieren. Obwohl das Bundesverfassungsgericht davon ausgegangen ist, dass Auskünfte über Telekommunikationsverkehrsdaten ohne externe Kontrolle und ohne die Begrenzung auf einen festgelegten Katalog von Straftaten- und Rechtsgüter zulässig seien, sieht § 5a

	Abs. 3 und 4 VSG NRW vor, dass diese Auskünfte nur in einem G10-gleichen Verfahren mit Anordnung durch den Leiter der Verfassungsschutzabteilung, Genehmigung durch den Minister, externer Kontrolle durch die G10-Kommission und Verarbeitung der Daten nach dem Artikel 10-Gesetz zulässig sind.
11. Was wären denkbare Alternativen?	Keine
IV. Evaluation der demokratischen Funktion der Norm	
1. Ist die Norm klar gefasst?	Ja
2. Ist die Befugnis technisch umsetzbar?	Die gesetzliche Regelung ist technisch ohne Probleme umsetzbar.
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
V. Evaluation der Belastung (sofern nicht in III)	
1. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Betroffenen sich gegen die Durchführung der Anordnung wehren oder schützen können?	Die Anordnung kann nach den allgemeinen Regeln der VwGO angefochten werden, allerdings erst dann, wenn eine Benachrichtigung des Betroffenen durch die Verfassungsschutzbehörde nach § 5 AG G10 NRW erfolgt ist. Der in Anspruch genommene Telekommunikationsanbieter selbst darf die Maßnahme dem Betroffenen gem. § 5a Abs. 3 S. 10 VSG NRW nicht mitteilen
2. Wie wirkt die Maßnahme zu Lasten des Betroffenen?	Der Verfassungsschutz erlangt bei der Abklärung von IP-Adressen keine Auskunft über die Telekommunikationsverbindungsdaten, sondern erhält lediglich die Identifizierung, welche Person eine vom Provider zugewiesene dynamischen IP-Adresse zu einem fest definierten Zeitpunkt genutzt hat bzw. anderen zur Verfügung gestellt hat.
3. Welchen Einblick in sein Privatleben ermöglicht die Befugnis?	Die Maßnahme betrifft „nur“ Telekommunikationsverkehrsdaten, keine Inhalte von Telekommunikation. Bei der Identifizierung von dynamischen IP-Adressen ist der Behörde die Tätigkeit im Internet bereits bekannt, das Auskunftersuchen dient lediglich dazu, festzustellen, welche reale Person die IP-Adresse genutzt hat.
4. Sind Informationen erhoben worden, die dem sog. absolut geschützten Kernbereich zuzuordnen sind?	Höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung werden durch Auskünfte zu Telekommunikationsverkehrsdaten nicht berührt, siehe Frage V 3.
5. Wurden Bewegungsprofile erstellt?	Nein
6. Wurden die Informationen zu anderen Zwecken verwendet, als zu denen,	Nein

zu denen sie erhoben wurden?	
7. War die Belastung anders, als man bei Gesetzeserlass dachte?	<p>Ja, bei Gesetzeserlass ging man davon aus, dass Auskünfte bei Telekommunikationsdiensteanbietern hauptsächlich zur Vorbereitung von G10-Maßnahmen dienen würden. Damit sollte die Vorschrift zumindest mittelbar dazu beitragen, Telekommunikationsinhalte den Behörden zugänglich zu machen.</p> <p>Bei der Abklärung von dynamischen IP-Adressen werden die Telekommunikationsverbindungsdaten nur vom Telekommunikationsanbieter selbst zur Identifizierung benötigt, Telekommunikationsinhalte sind nicht – auch nicht mittelbar – Ziel der Maßnahme.</p>
8. Wurde versucht, zu ermitteln, ob die Betroffenen durch die Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatten?	Nein, diese sind aber auch nicht erkennbar.
9. Was wird getan, um die Nachteil für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten?	---
10. Wie wird die Verlängerung bestehender Maßnahmen bzw. die Weitergeltung laufender Maßnahmen auf ihre Notwendigkeit geprüft?	---
11. Könnte man den Schutz des Betroffenen behördenintern besser absichern?	Nein. Die behördeninterne verfahrensmäßige Absicherung erfolgt in NRW durch einen G10-Aufsichtsbeamten, der unabhängig vom Fachreferat sowohl den Antrag wie auch die Durchführung der Maßnahme überprüft (vgl. §§ 11 Abs. 1, 4 Artikel 10-Gesetz)
12. Welche Nachteile hätte das?	---
13. Könnte man den Schutz des Betroffenen verfahrensmäßig besser absichern?	Nein
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 Verfahrensvoraussetzung grundrechtsschonende Wirkung?	<p>Ja.</p> <p>Gemäß § 5a Abs. 3 Satz 6 VSG NRW prüft eine externe G10-Kommission, die vom Landtag eingesetzt wird, von Amts wegen die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Einholung von Auskünften nach § 5a Abs. 2 VSG NRW.</p> <p>Die Prüfung erfolgt auf Grundlage einer schriftlichen Anordnung (§ 9, 10 Artikel 10-Gesetz), die der persönlichen Zustimmung des Ministers unterliegt. In dieser Anordnung erfolgt eine ausführliche Darstellung und Bewertung der für den jeweils vorliegenden Einzel-</p>

	<p>fall relevanten Sach- und Rechtslage.</p> <p>Dies gibt dem Verfassungsschutz u.a. Anlass dazu, sich im Rahmen einer antizipierten Prüfung der Rechtmäßigkeit der beantragten Maßnahmen auch dezidiert mit deren möglichen Auswirkungen auf Rechte des Betroffenen auseinanderzusetzen.</p>
18. Behindern die Verfahrensvoraussetzungen zu sehr?	Nein
19. Welche Schutzmechanismen werden administrativ eingehalten, auch wenn sie nicht im Gesetz stehen?	<p>Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die nachhaltig ausgeprägte behördeninterne G10-Aufsicht, die weit über die in § 11 Artikel 10-Gesetz vorgesehene Aufsicht hinausgeht.</p> <p>Im Übrigen hat die vom Landtag eingesetzte G10-Kommission in NRW einen Mitarbeiter gem. § 3 Abs. 3 Artikel 10-Gesetz der sich durch regelmäßige Kontrollbesuche von der ordnungsgemäßen Datenverarbeitung in der Verfassungsschutzbehörde überzeugt.</p>
20. Stehen Voraussetzungen und Wirkungen in einem angemessenem Verhältnis?	<p>Ja,</p> <p>Auskunftsersuchen bei Telekommunikationsdiensteanbietern können nur bei bestehenden Anhaltspunkten für schwerwiegende Gefahren angeordnet werden. Ihre Durchführung wird durch eine externe, vom Landtag eingesetzte G10-Kommission überprüft. Die Belastungen für den Betroffenen beschränken sich in der Regel auf Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht. Der Kernbereich der persönlichen Lebensgestaltung ist nicht betroffen.</p>

III. Fragebogen zum Zwecke der Normanwendungsevaluation gem. § 29 Abs. 2 VSG NRW – hier § 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW

Auf welche Norm bezieht sich der Bogen?	§ 5 Abs. 2 Nr. 2 VSG NRW,
I. Quantitative Evaluation	
1. Wie oft wurde die Norm angewendet?	19 (in einem Fall konnte das Gerät nicht angebracht werden)
a) Anzahl der beantragten Anordnungen	19
b) Anzahl der bewilligten Anordnungen	19
c) Anzahl der Betroffenen	19 als Halter der betroffenen Fahrzeuge
d) Anzahl der Nebenbetroffenen bzw. Dritten	Kann nicht festgestellt werden, da lediglich Daten über den Standort oder die Bewegung der Fahrzeuge nicht aber über die tatsächlichen Fahrzeugführer erhoben werden
e) Anzahl der Sachverhaltskomplexe, denen die Anordnungen zugerechnet werden können	In 6 Fällen richtete sich die Maßnahme gegen Angehörige aus dem Phänomenbereich des Rechtsextremismus, in fünf Fällen gegen Personen aus dem islamistischen Spektrum sowie in einem Fall gegen einen Angehörigen aus dem Phänomenbereich des Ausländerextremismus. In sieben weiteren Fällen bestand der Verdacht der nachrichtendienstlichen Tätigkeit für eine fremde Macht.
2. Dauer der Maßnahmen	
a) Mindestdauer	0 Tage (Gerät konnte nicht angebracht werden)
b) Maximaldauer	375 Tage In den Fällen, in denen die Dauer der technischen Maßnahmen mit über 300 Tagen erheblich über dem Durchschnitt von 116 lag, richteten sich diese gegen Personen, die im Verdacht standen, Agenten einer fremden Macht zu sein bzw. Proliferation zu betreiben. In einem Fall handelte es sich dabei um gemeinsame Operationen mehrerer Verfassungsschutzbehörden, bei denen unterschiedliche nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt wurden. Ziel der Maßnahme war es, ein mögliches Netzwerk von Agenten sowie deren Aktivitäten aufzudecken. Der Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützte diese Maßnahmen durch den Einsatz der GPS-Ortung. Da bei mutmaßlichen Agenten davon ausgegangen werden muss, dass sie über eine nachrichtendienstliche Ausbildung verfügen und sie sich deshalb entsprechend konspirativ verhalten, sind verdeckte Maßnahmen zur Aufklärung regelmäßig nur über einen längeren Zeitraum erfolgreich. Dies erklärt die Dauer der Maßnahme. In einem weiteren Fall bestand der Verdacht der Proliferation, die aus dem Ausland gesteuert wurde. Der ursprünglich vorgesehene Zeitraum der Observation, auch unter Nutzung technischer Mittel,

	verlängerte sich in diesem Fall mehrmals, da sich die Person immer wieder für mehrere Wochen im Ausland aufhielt.
c) Durchschnittsdauer der einzelnen Maßnahmen	116 Tage
3. Einsatzquotient	
a) a) Wird die Befugnis immer eingesetzt, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen?	Nein Bei den im Evaluierungszeitraum insgesamt 203 durchgeführten Observationsmaßnahmen wurde die Befugnis lediglich in 19 Fällen = 9,36 % eingesetzt.
b) Falls nein, was sind die Kriterien, die dann über den konkreten Einsatz entscheiden a) Kosten, b) Ressourcen, c) Belastung d) sonstiges?	GPS wird in folgenden Fällen nicht eingesetzt: 1) Zielperson nutzt kein Fahrzeug 2) Intensität der Nutzung eines Fahrzeuges ist gering 3) Mutmaßlicher Observationszeitraum ist zu kurz, als dass sich das Verbauen eines GPS lohnen würde
II. Evaluation der Effektivität	
1. Waren die durch die Informationsmaßnahmen erlangten Informationen hilfreich für die Aufgabenerledigung gem. § 3 Verfassungsschutzgesetz NRW?	Ja, insbesondere dann, wenn aufgrund der Örtlichkeiten die Gefahr bestand, durch eine herkömmliche Observation mit Personal dem Observationsfahrzeug nicht folgen zu können oder aber bei der Observation entdeckt zu werden. Der Einsatz von GPS hatte konkret auch in nachfolgenden Beispielfällen Erfolg: In einem Fall, bei dem Verdacht bestand, dass die Zielperson Agent einer fremden Macht war, wurden die GPS-Ortung flankierend zu anderen nachrichtendienstlichen Mittel eingesetzt. In einem weiteren Fall konnte durch die GPS-Ortung nachgewiesen werden, dass Erkenntnisse aus Finanzermittlungen, wonach die Zielperson erhebliche Beträge zum Kauf von Kraftstoff verwendete, nicht zutreffen konnten, da die zum Verbrauch des Kraftstoffes notwendigen Fahrten nicht durchgeführt wurden. In einem dritten Fall, bei dem das Zielfahrzeug von einer Vielzahl von Personen dazu genutzt wurde, unter konspirativen Umständen Veranstaltungen in unterschiedlicher Personzusammensetzung zu besuchen, führte der Einsatz der GPS-Ortung dazu, dass im Vorfeld der Veranstaltungen aufwendige personelle Observationsmaßnahmen zur Aufnahme des Zielfahrzeuges entbehrlich waren.
2. Wurden die Daten, die unmittelbar gewonnen werden sollten, durch die Befugnis auch gewonnen, bzw. nur deswegen nicht gewonnen, weil sie nicht vorlagen?	Die Befugnis ist in hohem Maße geeignet, notwendige Daten zur Erfüllung der Aufgaben nach § 3 SVSG NRW – insbesondere unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit – zu erheben. Die Feststellung des aktuellen Standortes eines Kraftfahrzeuges wird regelmäßig zu Beginn einer bereits laufenden Observationsmaßnahme genutzt, um den möglichen Aufenthaltsort der Zielperson ausfindig zu machen. Aufwendige personelle Maßnahmen, z. B. eine „Verpostung“ von unterschiedlicher Anlaufadressen der Zielperson durch Observationskräfte, werden dadurch vermieden. Zudem verhindert diese Maßnahme, dass unbeteiligte Personen, die die Anlaufadressen berechtigter Weise nutzen, in Observationsmaßnahmen einbezogen werden. Die Feststellung des aktuellen Standortes er-

	möglichst zudem die Observation eines Kraftfahrzeuges in der Bewegung aus der Distanz. Dadurch werden das Entdeckungsrisiko und die damit verbundene Verhinderung der Zielerreichung der Observationsmaßnahme deutlich minimiert. Zudem werden der übermäßige Einsatz von Kräften des Verfassungsschutzes sowie Risiko behaftete Fahrmanöver der Observationskräfte zur Verfolgung des Zielfahrzeuges, die unbeteiligte Verkehrsteilnehmer gefährden könnten, verhindert.
3. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Informationsgewinnung noch hilfreicher sein würde?	Nein, Observation mit technischen Mitteln war auch schon bevor die gesetzliche Regelung geschaffen wurde, ein Standardwerkzeug des Verfassungsschutzes. Die Regelung wurde nur deshalb geschaffen, weil dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 304 ff) erforderlich geworden war. Danach ist es erforderlich, dass technische Eingriffsinstrumente und deren Einsatzschwelle genau bezeichnet und tatbestandlich und verfahrensrechtlich begrenzt werden.
4. Gab es andere Möglichkeiten, die Informationen zu erlangen?	Ja, 1) durch den Einsatz von Observationskräften mit der Gefahr, ggf. dem zu observierenden Fahrzeug nicht folgen zu können. 2) durch eine Beschränkungsmaßnahme nach dem Artikel 10 Gesetz (Feststellung der „Geo-Daten“ durch versenden einer „Stillen SMS“), die jedoch im Vergleich zu GPS einen wesentlich intensiveren Eingriff in die grundrechtlichen Positionen des Betroffenen darstellt.
5. Wie wäre der Sachverhaltskomplex ermittelt worden, wenn es die Befugnisse nicht gäbe?	1) Zur Ermittlung der Sachverhaltskomplexe hätten im Einzelfall massiv Kräfte zur Observation eingesetzt werden müssen. Bei längerfristiger Anwendung der Norm wären die Sachverhalte mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht ermittelt worden, da der dazu notwendige Personalansatz nicht zur Verfügung steht. 2) Ein Einsatz der „Stillen SMS“ dürfte in der Mehrzahl der Fälle nicht möglich gewesen sein, weil die rechtlichen Voraussetzungen für eine Beschränkung nach dem Artikel 10-Gesetz nicht vorlagen.
6. Wie viel Mehrarbeit wäre die Ermittlung mit anderen Befugnissen gewesen?	Der exakte Umfang der Mehrarbeit lässt sich nicht feststellen, da die Zahl der eingesetzten Kräfte für eine Observation ohne technische Mittel im Wesentlichen vom Verhalten der Zielperson abhängt. Nach den vorliegenden Erfahrungen aus solchen Einsätzen dürfte jedoch eine erhebliche Mehrarbeit notwendig gewesen sein.
7. Hat die neuen Befugnisse die Arbeit erleichtert?	Der Einsatz der GPS-Ortung führt im Verhältnis zum „Spurfolgesystem“ dazu, dass keine Kräfte zur Peilung eingesetzt werden müssen.
8. Hat die Normanwendung ergeben, dass die Norm geeignet ist, ihren Zweck zu erreichen?	ja
9. Wurden die erlangten Informationen auch für andere Zwecke verwendet als für die Zwecke, für die sie angeordnet wurden?	nein

10. Brachten angeordnete Informationserhebungen in einem Fall überhaupt keinen Informationsgewinn?	Ja, da das Gerät nicht angebracht werden konnte
III. Evaluation der Effizienz	
1. Wurde die Durchführung der Anordnungen von den Betroffenen einmal entdeckt?	nein
2. Gabe es Nebenfolgen, die nicht gewollt waren?	nein
3. Wurde eine Überwachung einmal entdeckt?	nein
4. Personalaufwand der Durchführung der Informationserhebung im Durchschnitt?	Die Vorbereitung des Einsatzes erfordert regelmäßig den Einsatz von zwei Personen an drei Tagen
5. Finanzieller Aufwand der Informationserhebung	Die Kosten der Beschaffung der Geräte zur GPS-Ortung belaufen sich auf ca. 3000 bis 5000 Euro. Im Einsatzfall entstehen zusätzlich Kosten für die zur Übertragung der Daten verwendeten Mobilfunktelefone, deren Höhe sich retrograd nicht mehr feststellen lassen.
6. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen günstiger?	Da technische Mittel zur Observation schon vorher angewandt wurden, war der vorherige Normbestand für den Betroffenen in keiner Beziehung günstiger.
7. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für den Betroffenen ungünstiger?	Durch die Befugnis werden erstmals die technischen Observationsmittel und deren Einsatzschwellen beschrieben, so dass sie auch für jeden Betroffenen erkennbar sind. Der Einsatz von technischen Mitteln wurde tatbestandlich auf die Beobachtung von Bestrebungen mit erheblicher Bedeutung für die in § 3 VSG NRW genannten Schutzgüter begrenzt und verfahrensrechtlich dadurch gesichert, dass Observationen mit technischen Mitteln, die über einen Monat andauern, vom Leiter der Verfassungsschutzbehörde genehmigt werden müssen.
8. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde günstiger?	Observationen mit technischen Mitteln konnten zur Aufklärung aller Bestrebungen eingesetzt werden.
9. In welcher Beziehung war die Informationsgewinnung, bevor es die Befugnis gab, für die Behörde ungünstiger?	Faktisch war die alte Regelung nicht ungünstiger. Der Verfassungsschutz hat aber die Aufgabe, Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung abzuwehren. Deshalb muss gerade er ein gesteigertes Interesse daran haben, auf Grundlage von Gesetzen zu handeln, die den rechtsstaatlichen Anforderungen, insbesondere denen des Bestimmtheitsgebots gerecht werden. Dies gilt umso mehr als er oftmals „im Verborgenen“ handelt und nur durch genaue gesetzliche Beschreibung seiner Tätigkeit die allgemeine Akzeptanz mit seinem Handeln herstellen kann.
10. Kann ohne Effektivitätsverlust der Eingriff milder gefasst werden?	Nein

11. Was wären denkbare Alternativen?	Unter den Voraussetzungen einer Beschränkungsmaßnahme nach dem Artikel 10-Gesetz könnte alternativ die „Stille SMS“ zur Feststellung des aktuellen Aufenthaltsortes eingesetzt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Zielperson ein Mobilfunktelefon benutzt. Der Eingriff wäre aber an allgemeinen grundrechtlichen Kriterien gemessen wesentlich schwerer, da zu der Betroffenheit des informationellen Selbstbestimmungsrechtes auch noch das Fernmeldegeheimnis berührt wäre.
IV. Evaluation der demokratischen Funktion der Norm	
1. Ist die Norm klar gefasst?	ja
2. Ist die Befugnis technisch umsetzbar?	Ja, bis auf einen Fall konnten alle angeordneten Einsätze durchgeführt werden.
3. Gab es Fälle, in denen eine Anordnung technisch nicht umgesetzt werden konnte?	1 Fall, das Gerät konnte nicht angebracht werden.
4. Zwingt die Norm zu Lücken bei der Informationserhebung?	Nein, der Einsatzbereich von GPS ist auf die Beobachtung von hinreichend gefährlichen Bestrebungen beschränkt, tatsächlich würde GPS aber auch bei anderen Bestrebungen wegen des allgemein geltenden Verhältnismäßigkeitsprinzips und einer Kosten-Nutzen-Analyse nicht eingesetzt.
5. Enthält die Norm unsinnige Tatbestandsvoraussetzungen?	nein
V. Evaluation der Belastung (sofern nicht in III)	
1. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Betroffenen sich gegen die Durchführung der Anordnung wehren oder schützen können?	Ja, durch den Einsatz eines Störsenders (auch "Jammer" genannt). Er unterbindet die Kommunikation bestimmter Geräte mit anderen Geräten. Dazu senden sie auf den Frequenzen, die diese Geräte in der Regel verwenden, ein Störsignal, das eine erfolgreiche Kommunikationsverbindung verhindert. „Jammer“ sind in Deutschland nicht zugelassen. Störsender für den Mobilfunk, auch "Mobilfunkblocker", "Handyblocker" oder "Handystörsender" genannt, senden beispielsweise genau auf den Frequenzen, die Mobilfunknetzbetreiber verwenden, um Telekommunikationsverbindungen herzustellen. Mobilfunkblocker können so zum Beispiel Handytelefonate über GSM und UMTS verhindern.
2. Wie wirkt die Maßnahme zu Lasten des Betroffenen?	Kann nicht festgestellt werden, da lediglich Daten über den Standort oder die Bewegung des Fahrzeuges, nicht jedoch über die Fahrzeugführer erhoben werden. Ausgehend davon, dass der Betroffene der Fahrzeugführer ist und sich gerade auch im Fahrzeug befindet, lässt sich feststellen, wo er sich gerade befindet. Anders als bei einer herkömmlichen Observation mit eigenen Kräften lässt sich aber nicht feststellen, was der Fahrzeughalter innerhalb und außerhalb des Autos tut, ob er einen Beifahrer hat, wie er geklei-

	det ist etc.
3. Welchen Einblick in sein Privatleben ermöglicht die Befugnis?	Kann nicht festgestellt werden, da lediglich Daten über den Standort oder die Bewegung des Fahrzeuges, nicht jedoch über die Fahrzeugführer erhoben werden.
4. Sind Informationen erhoben worden, die dem sog. absolut geschützten Kernbereich zuzuordnen sind?	Nein, höchstpersönliche Äußerungen und Gefühle des Betroffenen im Sinne des Schutzes des Kernbereichs privater Lebensgestaltung können durch eine Standortortung nicht erfasst werden.
5. Wurden Bewegungsprofile erstellt?	Es wurden im Einzelfall Fahrtstreckenauswertungen durchgeführt. Die Fahrtstreckenauswertung dient in erster Linie dazu, die Bewegung des Zielfahrzeuges über einen längeren Zeitraum festzustellen. Die Auswertung dieser Aufzeichnung gibt z. B. Aufschluss darüber, ob das Zielfahrzeug zu bestimmten Aufenthaltsorten extremistischer Personenzusammenschlüsse gefahren wurde bzw. dort länger abgestellt war, z. B. Örtlichkeiten an denen rechtsextremistische Personen regelmäßig Veranstaltungen ausrichten oder salafistische Prediger sogenannte Islamseminare mit extremistischen Inhalten durchführen. Zudem können daraus Rückschlüsse auf bisher unbekannt Kontakte zu Personen aus extremistischen Personenzusammenschlüssen gezogen werden, die im Anschluss zu einer Observation unter Einsatz von Kräften des Verfassungsschutzes des Landes Nordrhein-Westfalen führen können. Die Fahrtstreckenauswertung wird aber nur insoweit in den Observationsbericht aufgenommen, als sie im Zusammenhang mit der Aufklärung der extremistischen Bestrebung von Belang sein kann.
6. Wurden die Informationen zu anderen Zwecken verwendet, als zu denen, zu denen sie erhoben wurden?	nein
7. War die Belastung anders, als man bei Gesetzeserlass dachte?	Belastung war geringer als gedacht, da im Evaluierungszeitraum nur in 9,35 % aller Observationsmaßnahmen die GPS-Ortung eingesetzt wurde.
8. Wurde versucht, zu ermitteln, ob die Betroffenen durch die Maßnahme Nachteile im Zivilrechtsverkehr hatten?	Für GPS-Ortung nicht feststellbar
9. Was wird getan, um die Nachteile für den Betroffenen so gering wie möglich zu halten?	1) Wenn das Zielfahrzeug nicht in Bewegung ist, wird die GPS-Ortung für diese Dauer „schlafen“ gelegt, d.h. der Sender überträgt keine Daten. 2) Die Fahrtstreckenauswertung wird nur insoweit in den Observationsbericht aufgenommen, als sie im Zusammenhang mit der Aufklärung der extremistischen Bestrebung von Belang sein kann.
10. Wie wird die Verlängerung bestehender Maßnahmen bzw. die Weitergeltung laufender Maßnahmen auf ihre Notwendigkeit geprüft?	Observationen bis zur Dauer eines Monats werden vom für die Durchführung der GPS-Ortung zuständigen Referatsleiter angeordnet. Observationen, die länger als einen Monat ununterbrochen andauern, auch Verlängerungen, aufgrund derer der Gesamtzeitraum von einem Monat überschritten wird, bedürfen der Genehmigung

	durch den Leiter des Verfassungsschutzes.
11. Könnte man den Schutz des Betroffenen behördenintern besser absichern?	Die Möglichkeit für einen effektiveren Grundrechtsschutz bei gleichbleibender Effizienz könnte darin bestehen, die Anordnungs-kompetenz für den Einsatz einer GPS-Ortung ausschließlich der Leiterin der Verfassungsschutzbehörde zu übertragen. Die Auswertung der 19 Fälle, in denen in der Vergangenheit eine GPS-Ortung erfolgte, zeigt aber, dass diese mit wenigen Ausnahmen alle länger als einen Monat dauerten. Zudem werden Observationsmaßnahmen in der Praxis regelmäßig vor ihrer Anordnung zumindest mit der Gruppenleitung, in Einzelfällen auch mit der Leiterin der Verfassungsschutzbehörde erörtert. Damit ist sichergestellt, dass Vorgesetzte frühzeitig in die Entscheidung über einen Einsatz einer GPS-Ortung eingebunden sind. Die Ergebnisse der Observation werden regelmäßig wöchentlich in einer Erörterung zur Sicherheitslage zwischen der Abteilungsleitung und Referatsleitung erörtert. In der Praxis ist damit sichergestellt, dass hochrangige Entscheidungsträger der Verfassungsschutzbehörde zeitnah informiert sind und -soweit notwendig – Einfluss auf die Maßnahmen nehmen können. Eine Verlagerung der Anordnungs-kompetenz würde deshalb in der Praxis nicht zu einem effektiveren Grundrechtsschutz führen.
12. Welche Nachteile hätte das?	keine
13. Könnte man den Schutz des Betroffenen verfahrensmäßig besser absichern?	Siehe Frage 11
14. Welche Nachteile hätte das?	keine
15. Sind Rechtsverletzungen bei der Anwendung behördenintern bekannt?	nein
16. Falls ja, welche Vorkehrung wurden getroffen, um eine Wiederholung zu vermeiden?	Siehe Frage 15
17. Entfalten die Verfahrensvoraussetzung grundrechtsschonende Wirkung?	Ja, Anwendung nur unter den strengen gesetzlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 1,3 und 4 VSG NRW und den restriktiven Regelungen der internen Dienstanweisung
18. Behindern die Verfahrensvoraussetzungen zu sehr?	nein
19. Welche Schutzmechanismen werden administrativ eingehalten, auch wenn sie nicht im Gesetz stehen?	Es gibt eine interne Anweisung, dass bei Beobachtungsobjekten, die in der Beobachtungsliste als „nachrangig“ qualifiziert sind, keine Observation mit technischen Mitteln stattfinden darf. Updates für die Auswertung der mit Hilfe der GPS- Ortung erhobenen Daten notwendige Software werden nicht über das Internet heruntergeladen, sondern erfolgten aus Sicherheitsgründen (zum Schutz vor Hackern) auf konventionellem Wege mit Hilfe von Datenträgern des Herstellers.
20. Stehen Voraussetzungen und Wirkungen in einem angemessenem Ver-	Ja, Der Einsatz der GPS-Ortung führt regelmäßig zu Informationen, die

hältnis?	<p>zur Aufgabenerfüllung nach § 3 VSG NRW notwendig sind.</p> <p>Im Verhältnis zu einer Observation mit Kräften ist die Observation mit technischen Mitteln grundrechtsschonender:</p> <ul style="list-style-type: none">(1) es sind keine Unbeteiligten, wie z.B. Mitinsassen eines Fahrzeuges betroffen,(2) es kann nur die Fahrtstrecke, nicht aber andere personenbezogene Handlungen erfasst werden,(3) es passieren keine Verkehrsunfälle durch die Verfolgung des zu observierenden Fahrzeugs,
----------	---