

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Evaluation nach Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

Inhaltsgliederung

Seite

Vorbemerkung	3
Evaluationsbericht des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation	5
Inhaltsverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
1. Einleitung	10
2. Evaluationsauftrag und -umfang	11
3. Methodisches Vorgehen	13
4. Empirische und rechtswissenschaftliche Analyse der Anwendungspraxis der zu evaluierenden Regelungen	16
5. Zusammenfassung und Ergebnisse	77
6. Literaturverzeichnis	83
7. Anhang	84

Vorbemerkung

Nach Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011 war die Anwendung befristeter Regelungen der Terrorismusbekämpfung von der Bundesregierung vor dem 10. Januar 2016 zu evaluieren. Dazu wurden zusammen mit dem Deutschen Bundestag unabhängige Wissenschaftler des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) beauftragt.

Im April 2015 legte das InGFA seinen umfassenden wissenschaftlichen Evaluationsbericht vor. Die Bundesregierung kommt in Übereinstimmung mit dieser wissenschaftlichen Untersuchung zu der Bewertung, dass die Anwendung der durch die zu evaluierenden Normen geschaffenen nachrichtendienstlichen Befugnisse verantwortungsvoll und gezielt erfolgte und wichtige Erkenntnisse erbracht hat.

Zur Umsetzung der Evaluation hat die Bundesregierung am 12. August 2015 den Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen beschlossen (siehe Bundestagsdrucksache 18/5924). Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergeben sich die wesentlichen Schlussfolgerungen der Bundesregierung.



**Evaluation nach Artikel 9 des Gesetzes
zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes
vom 07. Dezember 2011**

Im Auftrag des
Bundesministeriums des Inneren
Berlin

Projektleiter:
Prof. Dr. Jan Ziekow

Projektbearbeiter:
Axel Piesker, M.A.
Dieter Katz, Mag. rer. publ.
Hanna Willwacher, Dipl.-Vw., M.A.

April 2015

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
1. Einleitung	10
2. Evaluationsauftrag und –umfang	11
3. Methodisches Vorgehen	13
4. Empirische und rechtswissenschaftliche Analyse der Anwendungs- praxis der zu evaluierenden Regelungen	16
4.1. § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG , § 5 Abs. 2 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG (mit Folgeänderung in § 18 Abs. 1 BVerfSchG)	16
4.1.1. Genese der Regelungen	16
4.1.2. Empirische Ergebnisse	16
4.1.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	17
4.2. § 8a-c BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG	18
4.2.1 Genese der Regelungen	18
4.2.2 Empirische Ergebnisse	25
4.2.3 Rechtswissenschaftliche Bewertung	42
4.3. § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 3 BNDG, § 5 MADG	43
4.3.1. Genese der Regelungen	43
4.3.2. Empirische Ergebnisse	43
4.3.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	48
4.4. § 12 Abs. 3 BVerfSchG, § 5 BNDG § 7 Abs. 1 MADG	49
4.4.1. Genese der Regelungen	49
4.4.2. Empirische Ergebnisse	50
4.4.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	51
4.5. § 17 Abs. 3 BVerfSchG	51
4.5.1. Genese der Regelung	51
4.5.2. Empirische Ergebnisse	51
4.5.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	57
4.6. § 18 Abs. 1a BVerfSchG	57
4.6.1. Genese der Regelungen	57
4.6.2. Empirische Ergebnisse	58
4.6.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	63
4.7. § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG, § 9 Abs. 1 und 2 BNDG, § 11 Abs. 1 S. 1 MADG	64
4.7.1. Genese der Regelungen	64
4.7.2. Empirische Ergebnisse	65
4.7.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	65
4.8. § 10 Abs. 1 und 3 MADG	66
4.8.1. Genese der Regelung	66
4.8.2. Empirische Ergebnisse	66
4.8.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung	66

4.9. § 11 Abs. 1 S. 3 MADG.....	66
4.9.1. Genese der Regelung.....	66
4.9.2. Empirische Ergebnisse	66
4.9.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung.....	66
4.10. § 9 Abs. 1 und 2 BNDG.....	67
4.10.1. Genese der Regelung.....	67
4.10.2. Empirische Ergebnisse	67
4.10.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung.....	67
4.11. § 1 Abs. 4 und 5 SÜG	67
4.11.1. Genese der Regelung.....	67
4.11.2. Empirische Ergebnisse	68
4.11.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung.....	75
5. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	77
6. Literaturverzeichnis.....	83
7. Anhang	84
7.1. Konkrete Fallbeispiele für den Einsatz der Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG.....	84
7.1.1. Fallbeispiele zu § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Abs. 2a BVerfSchG.....	84
7.1.2. Fallbeispiele zu § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4	84
7.2. Konkrete Fallbeispiele für den Einsatz des IMSI-Catchers	85
7.3. Begründung für die Nutzenbewertung (BfV) (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG).....	86
7.4. Begründung für die Nutzenbewertung (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG)	95

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Anordnungen nach Phänomenbereichen	31
Abb. 2: Bewertung des konkreten Nutzens der gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit.....	36
Abb. 3: Bewertung der Reaktionszeit der Unternehmen durch BfV, BND und MAD	37
Abb. 4: Bewertung des Nutzens der mittels IMSI-Catcher gewonnenen Informationen	46
Abb. 5: SIS-Ausschreibungen nach Phänomenbereichen	55
Abb. 6: Bewertung der im Rahmen der SIS II-Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit.....	56
Abb. 7: Umgang mit den vom BAMF übermittelten Informationen.....	59
Abb. 8: Bewertung des Nutzens der vom BAMF übermittelten Informationen.....	59
Abb. 9: Umgang mit den von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen	60
Abb. 10: Bewertung des Nutzens der gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit.....	61

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Anzahl der Anordnungen nach § 8a Abs. 1, 2 und 2a BVerfSchG	25
Tab. 2:	Art der Datenerhebungsmaßnahme nach Unternehmenstypen.....	25
Tab. 3:	Anzahl der Anordnungen der besonderen Auskunftsverlangen nach Nachrichtendiensten 2002-2012.....	26
Tab. 4:	Gründe für die Datenerhebung gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG.....	28
Tab. 5:	Gründe für die Datenerhebung gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG.....	30
Tab. 6:	Anzahl und Art der Personen, gegen die sich die Anordnung richtete.....	32
Tab. 7:	Informationen, die gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erhoben wurden	33
Tab. 8:	Gründe für den Einsatz des IMSI-Catcher	44
Tab. 9:	Begründungen für Nutzenbewertung der mittels IMSI-Catcher gewonnenen Informationen	46
Tab. 10:	Anzahl der SIS-Ausschreibungen (15.11.-2013-30.11.2014)	52
Tab. 11:	Gründe für die Ausschreibung im Schengener-Informationssystem II (SIS II)	52
Tab. 12:	Treffermeldungen im SIS II	53
Tab. 13:	Art der bei den Zufallskontrollen übermittelten Informationen	53
Tab. 14:	Übermittlungen der SIS II-Informationen nach Ländern	54
Tab. 15:	Begründung der jeweiligen Nutzenbewertung durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG).....	62
Tab. 16:	SÜ im nichtöffentlichen Bereich 2012-2014.....	70
Tab. 17:	SÜ im öffentlichen Bereich 2012-2014.....	71
Tab. 18:	SÜ im militärischen Sicherheitsbereich 2012-2014.....	74

1. Einleitung

In Deutschland existieren auf Bundesebene mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV), dem Bundesnachrichtendienst (BND) sowie dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) drei Nachrichtendienste, deren Hauptaufgabe in der Sammlung und Auswertung von Informationen besteht. Die den Nachrichtendiensten zur Verfügung stehenden Befugnisse sind in den jeweiligen Fachgesetzen festgelegt.

Das Nachrichtendienstrecht wurde im Laufe der Jahrzehnte immer weiter kodifiziert. Das erste Gesetz zum Verfassungsschutz erließ das Parlament im Jahre 1950. Die knapp gefassten fünf Paragraphen wurden den Anforderungen an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahre 1984 bestimmt hatte, nicht mehr gerecht. Im Jahre 1990 erfolgten daher eine Novellierung sowie die erste parlamentsgesetzliche Regelung für den MAD und den BND. Durch die Anschläge des 11. September 2001 entstand eine neue Sicherheitslage, die den Deutschen Bundestag seitdem zu insgesamt drei großen Novellierungen des Rechts der Nachrichtendienste in den Jahren 2002, 2007 und 2011 veranlasste.

Während sich das sog. erste Anti-Terrorpaket der strafrechtlichen und vereinsrechtlichen Bekämpfung des Terrorismus widmete, enthielt das zweite Anti-Terrorpaket das Terrorismusbekämpfungsgesetz (im Folgenden kurz: TBG). Im Jahre 2007 erfolgte eine Erweiterung der Bestimmungen zur Bekämpfung des Terrorismus mit dem sog. Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (im Folgenden kurz: TBEG). Eine weitere Novellierung nahm der Gesetzgeber im Jahre 2011 mit dem Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vor (im Folgenden kurz: Änderungsgesetz).

Die mit dem TBG geänderten Bestimmungen im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), MAD-Gesetz (MADG), BND-Gesetz (BNDG) und Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) waren zunächst bis zum 10. Januar 2007 befristet, während das TBEG die einheitliche Befristung aufhob und im Einzelnen diejenigen Normen benannte, die einer Verlängerung unterlagen. Insoweit verlängerte sich die Befristung auf den 9. Januar 2012. Das Änderungsgesetz aus dem Jahr 2011 verlängerte die Geltungsdauer der Regelungen bis zum 9. Januar 2016. Sofern der Bundestag die dort im Zuge der Terrorismusbekämpfung eingeführten Bestimmungen nicht verlängert, wird die Rechtslage vom 31. Dezember 2001 wieder hergestellt.

2. Evaluationsauftrag und -umfang

Artikel 9 des Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011 sieht vor, dass die Anwendung der durch das TBG, das TBEG und das Änderungsgesetz aus dem Jahr 2011 geschaffenen und geänderten Vorschriften des BVerfSchG, des MADG, des BNDG und des SÜG von der Bundesregierung vor dem 10. Januar 2016 unter Einbeziehung eines oder mehrerer wissenschaftlicher Sachverständiger, die im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag bestellt werden, evaluiert werden. Bei der Untersuchung sind auch die Häufigkeit und die Auswirkungen der mit den Eingriffsbefugnissen verbundenen Grundrechtseingriffe einzubeziehen und in Beziehung zu setzen zu der anhand von Tatsachen darzustellenden Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung.

Gemäß der Leistungsbeschreibung sollen dabei folgende Regelungen näher untersucht werden:

(1) BVerfSchG

- § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG (Zuständigkeit der Verfassungsschutzbehörden für die Aufklärung von Bestrebung gegen den Gedanken der Völkerverständigung etc.)
- § 3 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG (Konkretisierung der Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden)
- § 5 Abs. 2 BVerfSchG (Konkretisierung der Zuständigkeitsabgrenzung der Verfassungsschutzbehörden durch Verweis § 3 Abs. 1 BVerfSchG)
- §§ 8a bis 8c BVerfSchG (Besondere Auskunftsverlangen)
- § 9 Abs. 4 BVerfSchG (IMSI-Catcher)
- § 12 Abs. 3 Satz 2 BVerfSchG (Angleichung der Löschungsfrist auf 10 Jahre in bestimmten Fällen)
- § 17 Abs. 3 BVerfSchG (Ausschreibung auf Veranlassung der Nachrichtendienste im Schengener Informationssystem)
- § 18 Abs. 1 BVerfSchG (Konkretisierung der für die Übermittlung von Informationen an das BfV relevanten Schutzgüter)
- § 18 Abs. 1a BVerfSchG (Spontanübermittlungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bzw. Ausländerbehörden an Verfassungsschutzbehörden)
- § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG (Datenübermittlung durch Verfassungsschutzbehörden auch zur Gewährleistung der Sicherheit von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen; Mitteilung an Betroffene; keine Anwendung bei Datenerhebung)

(2) MADG

- § 1 Abs. 1 Satz 2 MADG (Zuständigkeit des MAD zur Aufklärung von Bestrebung gegen den Gedanken der Völkerverständigung etc.)
- § 1 Abs. 3 MADG (Klarstellung der Mitwirkung des MAD an Sicherheitsüberprüfungen des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes)
- § 4a MADG (Besondere Auskunftsverlangen)
- § 5 MADG (Einsatz IMSI-Catcher)
- § 10 Abs. 1 und 3 MADG (Übermittlung von Informationen an den MAD und Einsichtnahme in amtliche Register im Zusammenhang mit Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung)
- § 11 Abs. 1 Satz 1 MADG (Übermittlungen nach § 19 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 5 BVerfSchG (an Private))
- § 11 Abs. 1 Satz 3 MADG (Weiterübermittlung von Spontanübermittlungen des BAMF)

(3) BNDG

- § 2a BNDG (besondere Auskunftsverlagen)
- § 5 Abs. 1 BNDG (zehnjährige Prüffrist)
- § 9 Abs. 1 und 2 BNDG (Übermittlungsbefugnisse des BND entsprechend der erweiterten Regelungen nach dem BVerfSchG)

(4) SÜG

- § 1 Abs. 4 und 5 SÜG sowie die weiteren im SÜG und in Verordnungen anwendbaren Bestimmungen zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz)

Die Evaluation konzentriert sich darauf, die Neuerungen, die sich durch die letzte gesetzliche Änderung ergeben haben, einer vertieften Analyse zu unterziehen.

Ausweislich des erteilten Auftrags wird die Evaluation nicht durch den beauftragten wissenschaftlichen Sachverständigen, sondern durch die Bundesregierung durchgeführt. Der Sachverständige unterstützt die Bundesregierung durch Sicherstellung der Einhaltung wissenschaftlich-methodischer Standards. Dabei bezieht sich die Begutachtung allein auf die Beschreibung und wissenschaftliche Bewertung der Folgen, die sich aus der Anwendung der zu evaluierenden Vorschriften ergeben. Die empirisch ermittelten Grundrechtseingriffe sind zur Wirksamkeit zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung dadurch in Beziehung zu setzen, dass die Anwendungspraxis juristisch, insbesondere hinsichtlich der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Eingriffe, zu bewerten ist. Bei der Abwägung der Angemessenheit ist zu beachten, dass die politische Bewertung der in der begleitenden Begutachtung erzielten Ergebnisse nicht Bestandteil des Gutachtauftrags ist. Ebenso wenig ist der Gutachter beauftragt worden, eine allgemeine verfassungsrechtliche Bewertung der zu evaluierenden Normen vorzunehmen oder zur Sicherheitsarchitektur im Übrigen oder eventuellen weiteren technischen Möglichkeiten Stellung zu nehmen.

3. Methodisches Vorgehen

Auf Basis der Leistungsbeschreibung wurden in einem ersten Schritt die Prüfkriterien festgelegt, anhand derer die näher zu untersuchenden Regelungen bewertet wurden. Folgende Prüfkriterien wurden für die Datenerhebung im Rahmen des Evaluationsvorhabens ausgewählt und weiter operationalisiert:

(1) Eingriffsbreite

- Zahl der Eingriffe
- Anzahl der Betroffenen
- Menge der erhobenen Daten

(2) Eingriffstiefe

- Art und Umfang der personenbezogenen Daten
- Weiterverwendung der personenbezogenen Daten
- Eingriffsdauer

(3) Praktikabilität der Neuregelungen/der erweiterten Zuständigkeiten

- Anwendungserfahrungen/-praxis der Nachrichtendienste
- Anwendungserfahrungen/-praxis der betroffenen Unternehmen
- Mögliche Anwendungsprobleme

(4) Aufwand im Zusammenhang mit den besonderen Auskunftsverlangen für die Unternehmen

- Personalkosten für die Bearbeitung der Auskunftsverlangen
- Zeitaufwand für die Bearbeitung der Auskunftsverlangen
- Sonstige Kosten, die im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Auskunftsverlangen entstanden sind

(5) Nicht-intendierte Effekte und mögliche Anwendungsprobleme

- Erfassung negativer Auswirkungen der Auskunftsverlangen auf die Hauptbetroffenen
- Erfassung sonstiger nicht-intendierter Effekte

(6) Wirksamkeit zum Zweck der Terrorismusbekämpfung

- Bewertung des Nutzens der gewonnenen Informationen für die Arbeit der Nachrichtendienste
- Alternativen zur Ausübung der relevanten Befugnis

In einem nächsten Schritt wurde das Erhebungsinstrumentarium entwickelt, um die für die Evaluation benötigten Daten gewinnen zu können. Neben der Auswertung der Berichte des PKGr über die Anwendung der Regelungen durch die Nachrichtendienste war es erforderlich, eine begleitende Erhebung von Anwendungsfällen durchzuführen, die am 15. November 2013 begann und am 30. November 2014 endete. Es wurden insgesamt vier Erhebungszeiträume festgelegt (15.11.-31.12.2013, 01.01.-30.03.2014, 01.04.-30.06.2014 und 01.07.-30.11.2014), um bereits erste Daten zur Vorbereitung der noch zu führenden qualitativen Interviews nutzen zu können. Eine retrospektive Datenerhebung mittels der vom FÖV erarbeiteten Erhebungsinstrumente für den Zeitraum 10. Januar 2012 bis 15. November 2013 war nach Angaben der Nachrichtendienste nicht/nur teilweise möglich bzw. wäre nur mit erheblichem Aufwand möglich gewesen, so dass darauf in Absprache mit dem Auftraggeber verzichtet wurde.

Die begleitende Datenerhebung diente in erster Linie dazu, im Vergleich zu den für den Bundestag erstellten vorhandenen Statistiken weitere – vor allem quantitative – Daten erfassen zu können. Je nach Regelung erfolgte eine Einzelfallerhebung – so wurden z. B. bei den besonderen Auskunftsverlangen einzelne Anordnungen erfasst – oder eine aggregierte Erfassung aller Anwendungsfälle für die oben genannten Zeiträume (z. B. § 1 Abs. 1 S. 2 MADG). Die erste Datenerhebungsphase (15.11.-31.12.2013) wurde zudem genutzt, um die für die

jeweiligen Regelungen entwickelten Erhebungsbögen einem Praxistest zu unterziehen. Dieser führte u. a. dazu, dass zum einen die Struktur des Erhebungsbogens für die besonderen Auskunftsverlangen entsprechend der Hinweise der Nachrichtendienste noch einmal angepasst wurde. Zum anderen wurde beim Erhebungsbogen für die Spontanübermittlungen vom BAMF (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG) die Erhebungsart von einer aggregierten Fallzahlerhebung auf eine Einzelfallerfassung umgestellt. Die Änderungen wurden bereits mit der anschließenden Erhebungsphase umgesetzt (01.01.-30.03.2014).

Zusätzlich zur begleitenden Erhebung wurden leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt. Diese dienten zum einen dazu, Informationen zur Anwendungspraxis der Regelungen zu gewinnen, für die die Nutzung eines Erhebungsbogens in Absprache mit dem Auftraggeber als nicht sinnvoll erachtet wurde. Zum anderen konnten mit ihrer Hilfe zu den Regelungen, zu denen bereits Daten erhoben wurden, zusätzliche – vor allem qualitative – Daten zu den Anwendungserfahrungen gewonnen werden. Hierzu wurden im Mai 2014 vom FÖV entsprechende Interviewleitfäden erarbeitet und die entsprechenden Interviewpartner identifiziert. Zwischen August und Oktober 2014 wurden mit Vertretern des BMI, des BMVg und des BMWi sowie der Nachrichtendienste leitfadengestützte Interviews geführt.

Eine Arbeit mit abstrahierten und anonymisierten Fallstudien zur besseren Operationalisierung der Inbeziehungsetzung auf der Grundlage zu evaluierender Regelungen ergriffener Maßnahmen zur Wirksamkeit zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung, um für das Prüfkriterium „Wirksamkeit“ nicht primär auf die Bewertung der Nachrichtendienste angewiesen zu sein, erwies sich als nicht realisierbar.

Die Arbeit der Nachrichtendienste ist durch komplexe und vielschichtige Verfahren der Informationsgewinnung geprägt. Dabei geht es u.a. darum, rechtzeitig Indikatoren zu identifizieren, die terroristisches Handeln vorbereiten oder begünstigen können. Darüber hinaus zielt die nachrichtendienstliche Beobachtung darauf ab, die infrastrukturelle Basis der Beobachtungsobjekte (Organisationsstrukturen, Personengeflechte, Finanzströme und Reisewege) aufzuklären, um damit zur Entwicklung von Gegenstrategien beizutragen. Neben der aktiven Extremismusbekämpfung geht es auch um die Früherkennung, um künftige sich verstärkende Gefahren prognostizieren zu können. Die Nachrichtendienste verfügen aufgrund des Trennungsgebots nicht über Zwangsmittel zur Durchsetzung von Maßnahmen.

Empirisch lässt sich die Wirksamkeit der zu evaluierenden Maßnahmen nur schwer anhand von „Erfolgskriterien“ (z. B. Zahl der eingeleiteten Strafverfahren oder Verurteilungen) messen, da sich diese nicht aus dem Aufgabenspektrum der Nachrichtendienste ableiten lassen. Daher vermag primär eine Operationalisierung des Wirksamkeitskriteriums über eine Bewertung durch die Nachrichtendienste wertvolle Hinweise für die Bewertung einer Norm zu liefern. Darüber hinaus ermöglichen zusätzliche Informationen zu ausgewählten Fallbeispielen, die im Erhebungszeitraum vom BfV zur Verfügung gestellt wurden, einen besseren Einblick, wie die mit Hilfe der Maßnahmen gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG und § 9 Abs. 4 BVerfSchG gewonnenen Informationen genutzt wurden (siehe Anhang, S. 84 ff.). Eine weitergehende Wirksamkeitserfassung bedürfte einer beobachtenden Begleitung der nachrichtendienstlichen Arbeit über einen längeren Zeitraum. In Anbetracht des damit verbundenen Personalaufwandes und der Kenntniserlangung von höchststufigen Geheimhaltungsgraden unterliegenden Informationen ist ein solcher Zugang weder Gegenstand des erteilten Auftrags noch konnte er innerhalb des vorgesehenen Evaluierungszeitraums abgearbeitet werden.

Darüber hinaus war es erforderlich, die durch die besonderen Auskunftsverlangen (§§ 8a-c BVerfSchG, § 2a BNDG sowie § 4a MADG) betroffenen Unternehmen in die Evaluation einzubeziehen. Im Rahmen der begleitenden Erhebung bei den Nachrichtendiensten wurde den zur Auskunft verpflichteten Unternehmen direkt bei der Abfrage ein Informationsschreiben mit einem Fragebogen-Link zur Verfügung gestellt. Der damit verknüpfte Kurzfragebogen konnte dann von den betroffenen Unternehmen am Computer ausgefüllt werden. Da lediglich eine grobe Zuordnung (z. B. Kreditinstitut, Luftfahrtunternehmen) erfolgte und keine Unternehmens- und Personennamen angegeben werden mussten, war die Anonymität der Unternehmen bei der Beantwortung der Fragebögen gewährleistet. Da sich allerdings bis zum Sommer 2014 kein einziges Unternehmen an der Befragung beteiligt hatte, wurde eine andere Form der Ansprache seitens des FÖV gewählt: Das BfV wurde gebeten, eine Liste mit den Unternehmen zusammenzustellen, die zwischen dem 15. November 2013 und dem 30. Juni 2014 eine Anordnung gemäß § 8a-c BVerfSchG erhalten hatten. Auf Grundlage dieser Liste wurden die entsprechenden Unternehmen in einem ersten Schritt telefonisch kontaktiert, um ihnen dann in einem zweiten Schritt einen kurzen Fragebogen zu ihren Erfahrungen mit besonderen Auskunftsverlangen per Email oder Fax zuzuschicken. Von den 29 vom BfV übermittelten Unternehmen konnten 22 Unternehmen erreicht werden. Bis zum 15. Januar 2015 haben insgesamt zehn Unternehmen einen ausgefüllten Fragebogen an das FÖV zurückgesendet.

Parallel zur Datenerhebung erfolgte die Vorbereitung der rechtswissenschaftlichen Analyse, die anschließend in der rechtlichen Bewertung der Anwendungspraxis der evaluierten Regelungen konkretisiert wurde. Gemäß dem erteilten Auftrag wurde die Verfassungsmäßigkeit der evaluierten Regelungen nicht untersucht.

Als mit Blick auf die Besonderheiten nachrichtendienstlichen Arbeitens nicht realisierbar erwies sich die Erfassung und Bewertung additiver Grundrechtseingriffe. Kumulative bzw. additive Grundrechtseingriffe müssen vom Gesetzgeber in bestimmten, datenschutzrechtlich sensiblen Bereichen besonders berücksichtigt werden. Die Kumulation von Grundrechtseingriffen erhöht die Intensität des Grundrechtseingriffs.¹ Mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet.² Die Kumulation von Grundrechtseingriffen ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit besonders zu prüfen.³ Eine zeitlich und räumlich lückenlose Rundumüberwachung über einen längeren Zeitraum, die zur Grundlage für die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils werden kann, ist unzulässig.⁴ Es gehört zum verfassungsrechtlich unveränderbaren Kernbestand, dass die Bürger nicht total erfasst und registriert werden dürfen.⁵

Zudem würde eine über reine Zufallsermittlungen hinausgehende systematische Erfassung additiver Grundrechtseingriffe eine Gesamtbetrachtung aller Maßnahmen erfordern, die sowohl die Eingriffshandlungen der Nachrichtendienste als auch der Polizeibehörden und der Strafverfolgungsbehörden für ähnliche Eingriffe insgesamt erfasst. Eine solch umfassende Analyse ist jedoch vom Evaluationsauftrag nicht abgedeckt gewesen und wäre angesichts der verbundenen Einzelfallauswertung für die Wissenschaftler unter Gesichtspunkten operativer Sicherheit auch allenfalls soweit möglich gewesen, wie eine Gefährdung des Zwecks der jeweiligen Beschränkungen nach dem Bearbeitungsstand im BfV hätte ausgeschlossen werden können, was mit hoher Wahrscheinlichkeit bei Anordnungen des Untersuchungszeitraums der Evaluierung nicht der Fall war. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bei einer mitunter zwangsläufigen Kumulation von Maßnahmen (z. B. bei einer Kontostammdatenabfrage nach § 8a Abs. 2a BVerfSchG im Vorfeld einer Finanzermittlung nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG oder beim Einsatz des IMSI-Catchers nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG zur Vorbereitung einer G 10-Maßnahme) die Grundrechtseinwirkung nicht kumulativ verstärkend ist, sondern sich grundrechtsschützend auswirkt.

Im letzten Schritt wurden die mittels der oben beschriebenen Erhebungsinstrumente gewonnenen Daten ausgewertet, den zuvor festgelegten Prüfkriterien zugeordnet und schließlich mit den Ergebnissen der rechtswissenschaftlichen Analyse zusammengeführt. Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen und rechtswissenschaftlichen Analyse jeweils für die evaluierten Regelungen vorgestellt.

¹ Vgl. Ziekow/Debus/Piesker, Leitfaden zur Durchführung von Ex-post-Evaluationen (2012), S. 118.

² Vgl. BVerfG NJW 2012, 1784 (1785f); BVerfG NJW 2009, 2033 (2045).

³ Vgl. Hillgruber, HbdStR IX 2011, § 200, Rn. 100; Lücke, DVBl 2001, 1469 (1476).

⁴ Ständige Rspr., vgl. BVerfG NJW 2012, 907 (909); BVerfG NJW 2007, 2753 (2757); BVerfG NJW 2005, 1338 (1340f.); BVerfG NJW 2004, 999 (1004); BVerfG NJW 1984, 419 (424); vgl. auch EuGH NVwZ 2014, 709 (710).

⁵ Vgl. BVerfG NJW 2010, 833 (839).

4. Empirische und rechtswissenschaftliche Analyse der Anwendungspraxis der zu evaluierenden Regelungen

4.1. § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG, § 5 Abs. 2 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG (mit Folgeänderung in § 18 Abs. 1 BVerfSchG)

4.1.1. Genese der Regelungen

Der sich auf „Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind“, beziehende § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG wurde im Zuge des TBG 2002 neu eingefügt⁶ und blieb seitdem unverändert. Der Gesetzgeber hielt die Aufnahme der Vorschrift für geboten, da die genannten Bestrebungen ein gefährlicher Nährboden für den wachsenden Terrorismus seien.⁷ Die Vorschrift hat praktische Bedeutung. Insbesondere Auskunftsbegehren nach § 8a Abs. 2 BVerfSchG wurden schwerpunktmäßig zusammen auf § 3 Abs. 1 Nr. 3, 4, BVerfSchG, in wenigen Fällen allein auf Nr. 4 gestützt.⁸

§ 1 Abs. 1 MADG wurde durch das TBG um einen Satz 2 ergänzt.⁹ Dadurch ist es dem Militärischen Abschirmdienst möglich, Informationen zu Bestrebungen zu sammeln, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind. Der Gesetzgeber wollte damit eine Anpassung an die ebenfalls erweiterte Aufgabenbefugnis des BfV in § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG erreichen.¹⁰ Die Übertragung der Aufgabe an den MAD hat der Gesetzgeber als besonders dringlich angesehen. Gerade die Bundeswehr und ihr Umgang mit Waffen und Sprengstoff sei für Extremisten ein attraktiver Anziehungspunkt.¹¹ Die Bestimmung blieb seit 2002 unverändert.

Der Gesetzgeber hat die Novellierung des MADG durch das TBG im Jahre 2002 auf die Kompetenzvorschriften des Bundes in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 10b GG gestützt.¹²

4.1.2. Empirische Ergebnisse

§ 3 Abs. 1 BVerfSchG legt die Aufgaben fest, welche die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder erfüllen sollen. Bis zur Verabschiedung des TBG im Jahr 2001 waren sie für die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über

- 1) Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,
- 2) sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,
- 3) Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,

zuständig. Im Rahmen der Verabschiedung des TBG im Jahr 2001 wurde die Aufgabennorm durch die Ergänzung der Nummer 4 (Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind) weiter konkretisiert. Darüber hinaus wurde durch die Ergänzung des § 3 Abs. 1 BVerfSchG auch der Verweis in § 5 Abs. 2 BVerfSchG geändert.

Eine Aussage darüber, wie häufig der Verfassungsschutz sich bei seinen Aktivitäten im Evaluationszeitraum auf die jeweiligen Regelungen gestützt hat, ist an dieser Stelle nicht möglich, da hierzu keine Statistiken existieren und für den Erhebungszeitraum auch nicht verlässlich und nur mit sehr erheblichem Aufwand vom BfV

⁶ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁷ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 36.

⁸ Vgl. PKGr, BT-Drs. 18/216, S. 8, 9; Bericht für das Jahr 2012; PKGr, BT-Drs. 17/12774, S. 5; Bericht für das Jahr 2011; PKGr, BT-Drs. 17/8638, S. 5, 6; Bericht für das Jahr 2010; PKGr, BT-Drs. 17/4277, S. 5, 7; Bericht für das Jahr 2009.

⁹ Art. 2 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁰ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 41; kritisch dazu Roggan, in: Roggan/Kutschka, Handbuch (2006), S.443.

¹¹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 42.

¹² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 37.

hätte geführt werden können.¹³ Allerdings lassen sich Hinweise zur Anwendung von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG im Zusammenhang mit der Nutzung der Besonderen Auskunftsverlangen gemäß § 8a-c BVerfSchG sowie des IMSI-Catchers gemäß § 9 Abs. 4 BVerfSchG gewinnen (Kapitel 4.2, S. 18 ff.).

Analog zum BVerfSchG erfolgte auch eine Änderung der Aufgabennorm im MADG. So wurde in § 1 Abs. 1 MADG der Satz 2 mit folgendem Wortlaut angefügt:

„Darüber hinaus obliegt dem Militärischen Abschirmdienst die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über die Beteiligung von Angehörigen des Geschäftsbereiches des Bundesministeriums der Verteidigung sowie von Personen, die in ihm tätig sind oder in ihm tätig sein sollen, an Bestrebungen, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.“

Anders als beim BfV sind für den MAD konkretere Aussagen zur Anwendungshäufigkeit der neu eingefügten Regelung möglich. Im Erhebungszeitraum stützte sich der Nachrichtendienst der Bundeswehr bei der Durchführung nachrichtendienstlicher Operationen¹⁴ in erster Linie (in knapp 86 Prozent der Fälle) auf § 1 Abs. 1 S. 1 MADG, während § 1 Abs. 1 S. 2 MADG deutlich weniger (in rund 14 Prozent der Fälle) zur Anwendung kam.

Die neu eingefügte Regelung war dabei insbesondere für nachrichtendienstliche Operationen in den Bereichen Islamismus und Ausländerextremismus von Bedeutung. Für den Bereich Links-/Rechtsextremismus spielt die Konkretisierung hingegen lediglich eine untergeordnete Rolle. Im Erhebungszeitraum stützte sich der MAD auch bei einer Datenerhebungsmaßnahme gemäß § 4a MADG i.V.m. § 8a-c BVerfSchG auf § 1 Abs. 1 S. 2 MADG (Kapitel 4.2.2.3, S. 37).

Nach Aussage des BfV und des MAD wird die Neuregelung insgesamt positiv bewertet, da durch sie die bisherige Aufgabennorm ergänzt wird und somit für das Tätigwerden im Bereich des internationalen Terrorismus eine ergänzende Grundlage bietet. Das BfV verweist darauf, dass ohne die Nr. 4 in Zukunft bei Beobachtungsobjekten bei einer nur geringfügigen Änderung des Verhaltens seiner Mitglieder die Rechtsgrundlage für die Beobachtung problematisch werden könnte, obwohl diese fachlich notwendig wäre. Allerdings ist festzustellen, dass die Neuregelung bislang selten alleine, sondern meistens in Verbindung mit weiteren Nummern – vor allem mit den Nummern 1 und 3 herangezogen wurde. Dies deckt sich im Wesentlichen auch mit den Ergebnissen der Evaluation zum TBEG¹⁵. Aus Sicht der beiden Nachrichtendienste stellt die Neuregelung eine sinnvolle Erweiterung dar, die sich in der Praxis bewährt hat und daher beibehalten werden sollte.

4.1.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Bei § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG und § 1 Abs. 1 S. 2 MADG handelt es sich um Aufgaben-, keine Befugnisnormen. Die Vorschriften ermächtigen nicht selbst zu Maßnahmen, die mit einem Grundrechtseingriff verbunden sind.

Aufgabe der Nachrichtendienste ist es vorrangig, Aufklärung im Vorfeld von konkreten Gefahren zu ergreifen. Die Ziele sind entsprechend weit gefasst, die Befugnisse dagegen beschränkt (vgl. § 8 Abs. 3 BVerfSchG). Nachrichtendienstliches Handeln ist gekennzeichnet durch niedrige Eingriffsschwellen, ein weites Aufgabefeld, eine grundsätzlich geheime Datensammlung und eine eingeschränkte Möglichkeit individuellen Rechtsschutzes.

Hieraus kann allerdings nicht ohne Weiteres geschlossen werden, dass die Bestimmungen für die verfassungsrechtliche Bewertung der empirisch ermittelten Anwendungspraxis von vornherein irrelevant wäre. Verschiedene zu evaluierende Regelungen, die zu grundrechtsrelevanten Maßnahmen ermächtigen, setzen voraus, dass Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG bzw. § 1 Abs. 1 S. 2 MADG genannten Schutzgüter vorliegen (z. B. § 8a Abs. 1, Abs. 2, Abs. 2a BVerfSchG). Hierdurch gehört auch die Prüfung, ob eine Gefahr für das in § 3

¹³ Da alle Fachabteilungen sich bei ihrer Arbeit auf die Aufgabennorm stützen, wäre es erforderlich gewesen, dass alle operativ tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Anwendungsfälle der Norm hätten händisch erfassen müssen. Zudem wäre es problematisch gewesen, eine passende Bezugsgröße für die Erfassung der Anwendungsfälle zu finden, da – anders als im Polizeibereich – im nachrichtendienstlichen Bereich nicht von „Fällen“ gesprochen werden kann.

¹⁴ Nachrichtendienstliche Operationen werden dann aufgenommen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte (§ 1 Abs. 1 S. 3 MADG i.V.m. § 4 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG) für Bestrebungen oder Tätigkeiten nach § 1 Abs. 1 MADG vorliegen. Im Rahmen einer nachrichtendienstlichen Operation können sowohl offene Ermittlungen als auch nachrichtendienstliche Mittel zum Einsatz kommen.

¹⁵ Vgl. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 22.

Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG bzw. § 1 Abs. 1 S. 2 MADG bezeichnete Schutzgut vorliegt, zu den Tatbestandsvoraussetzungen der jeweiligen Eingriffsnorm. Die Einführung der zusätzlichen Aufgabennorm könnte deshalb dazu führen, dass signifikant mehr grundrechtsrelevante Maßnahmen ergriffen werden als ohne diese Aufgabennorm, weil eine Gefährdung für die durch die übrigen Aufgabennormen des § 3 Abs. 1 BVerfSchG bzw. § 1 Abs. 1 S. 1 MADG erfassten Schutzgüter in diesen Fällen nicht vorlag.

Die Ergebnisse der empirischen Erhebung machen eine verfassungsrechtliche Bewertung nur auf zurückgezoener Linie möglich, weil seitens des BfV keine Aufstellung über die Gesamtzahl der Fälle, in denen Maßnahmen auf eine Gefährdung der in § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG genannten Schutzgüter gestützt werden können, geführt worden ist. Die Auswertung der empirischen Erfassung der Maßnahmen nach § 8a Abs. 1-2a BVerfSchG, § 9 Abs. 4 BVerfSchG und § 4a MADG, deutet darauf hin, dass § 3 Abs. 1 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG nur in einer sehr geringen Zahl der Fälle als ausschließliche Schutzguttatbestände herangezogen werden. Weit überwiegend wurde neben diesen Bestimmungen auch noch eine Gefahr für andere Schutzgüter bejaht. In eine ähnliche Richtung weist die Bezugnahme auf § 1 Abs. 1 S. 2 MADG durch den MAD, die deutlich macht, dass § 1 Abs. 1 S. 2 MADG zwar eine eigenständige, jedoch im Vergleich mit den übrigen Aufgabennormen deutlich kleinere Bedeutung hat.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung lässt sich hieraus die Tendenz entnehmen, dass § 3 Abs. 1 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich sind. Der Umstand, dass die Einführung der genannten Aufgabennormen von den Nachrichtendiensten nicht zur Durchführung einer großen Zahl von zusätzlichen Maßnahmen, die nicht auf Gefahren für andere Schutzgüter hätten gestützt werden können, genutzt wurde, lässt darauf schließen, dass die nachrichtendienstliche Praxis sich auch innerhalb der durch die Anforderungen der Angemessenheit gezogenen Grenzen bewegt.

4.2. § 8a-c BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG

4.2.1. Genese der Regelungen

Die Vorgängernormen von §§ 8a, 8b BVerfSchG wurden im Jahre 2002 neu als § 8 Abs. 5-12 BVerfSchG eingefügt.¹⁶ Die Maßnahmevoraussetzungen nahmen Bezug auf § 3 Abs. 1 G 10-Gesetz, wonach tatsächliche Anhaltspunkte für eine bestimmte Straftat vorliegen mussten. Das TBEG 2007 löste den Bezug zum Strafrecht und verortete die Bestimmungen in § 8a Abs. 4-8 BVerfSchG.¹⁷ § 8a Abs. 9 BVerfSchG zitierte den Art. 10 GG. Die verfahrensrechtlichen Vorgaben wurden im Zuge der Novellierung im Jahre 2011 in den § 8b BVerfSchG ausgegliedert und das Zitiergebot durch § 8c BVerfSchG erfüllt.¹⁸ Gleichzeitig erfolgte die Streichung des Auskunftersuchens gegenüber Postdienstleistern, da die Maßnahme praktisch nicht zur Anwendung kam.¹⁹

a) § 8a Abs. 1 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG – Bestandsdatenauskunft

Das TBG ermöglichte mit § 8 Abs. 8 BVerfSchG a.F. eine Auskunft über Telekommunikationsverbindungsdaten und Teledienstnutzungsdaten. Eine Bestandsdatenauskunft war nicht vorgesehen.²⁰ Dies änderte sich durch das TBEG im Jahre 2007 und die Einführung in § 8a Abs. 1 BVerfSchG.²¹ Die Ursprungsnorm ermöglichte zunächst Auskünfte gegenüber den Betreibern von Telediensten und Postdienstleistern. Die Auskunft gegenüber Postdienstleistungen wurde im Jahre 2011 gestrichen²², weil die Befugnis zum Abruf von Bestandsdaten zu Postdienstleistungen im Jahre 2009 nicht zur Bekämpfung des Terrorismus genutzt worden war²³. Früher genügte es für die Bestandsdatenauskunft, wenn dies zur Sammlung und Auswertung der Informationen erforderlich war. Die Verfassungskonformität wurde in der Literatur bezweifelt.²⁴ Aufgrund dessen hat der Gesetzgeber im Jahre 2011 vorgesehen, dass nunmehr zusätzlich „tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende

¹⁶ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁷ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹⁸ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹⁹ Vgl. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 48.

²⁰ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

²¹ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

²² Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2576, in Kraft getreten am 10.01.2012.

²³ Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 12.

²⁴ Vgl. Bergemann, in: Lisken/Denninger, Handbuch (2012), Kapitel H, Rn 73.

Gefahren“ bestehen.²⁵ An das Merkmal tatsächlicher Anhaltspunkte sind geringere Anforderungen zu stellen als an das Erfordernis bestimmter Tatsachen.²⁶

b) 8a Abs. 2 BVerfSchG – Auskunftersuchen in weiteren Fällen

Im Jahre 2011 wurde die Befugnis zur Auskunft über Flugdaten und Kontodaten ausgeweitet und durch einen neuen Abs. 2a die Auskunft über Kontostammdaten ermöglicht. Dies geht auf die Vorschläge des Rambøll-Gutachtens zurück.²⁷

- § 8a Abs. 2 S.1 Nr.1 BVerfSchG – Flugdaten

Die Vorschrift wurde durch das TBG im Jahre 2002 als § 8 Abs. 7 BVerfSchG eingeführt. Sie ermöglichte „bei Luftfahrtunternehmen unentgeltliche Auskünfte zu Namen, Anschriften und zur Inanspruchnahme von Transportleistungen und sonstigen Umständen des Luftverkehrs“ einzuholen.²⁸ Das TBEG nahm die Vorschrift als § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG auf und ermächtigte zu Auskünften von „Luftfahrtunternehmen zu Namen und Anschriften des Kunden sowie zur Inanspruchnahme und den Umständen von Transportleistungen, insbesondere zum Zeitpunkt von Abfertigung und Abflug und zum Buchungsweg.“²⁹ Das Änderungsgesetz 2011 sieht neben der Auskunft von Luftfahrtunternehmen auch eine Inanspruchnahme der „Betreiber von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen für Flüge“ vor.³⁰ Im Folgenden werden die betroffenen Daten als Flugdaten bezeichnet.

- § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG – Kontodaten

Das TBG ermächtigte im Jahre 2002 zur Auskunft über Kontodaten in § 8 Abs. 5 BVerfSchG a.F.³¹ Die Einführung wurde für dringend erforderlich gehalten. Sie dient der Umsetzung der Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats zur Unterbindung der Finanzströme terroristischer Organisationen.³² Die Vorschrift wurde im Zuge des TBEG im Jahre 2007 nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG verlagert, inhaltlich erweitert und die näheren Voraussetzungen des Eingriffs § 8a Abs. 2 S. 1 BVerfSchG a.E. zugeordnet.³³

Die Vorschrift erlaubt Auskünfte bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen zu „Konten, Konteninhabern und sonstigen Berechtigten sowie weiteren am Zahlungsverkehr Beteiligten und zu Geldbewegungen und Geldanlagen, insbesondere über Kontostand und Zahlungseingänge und Zahlungsausgänge“. Im Folgenden wird dies als Kontodaten bezeichnet, in Abgrenzung zu den Kontostammdaten in § 8a Abs. 2a BVerfSchG.

- § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG – Verkehrsdaten

Mit dem TBG im Jahre 2002 wurde die Auskunft über Verkehrs- und Nutzungsdaten zusammen in § 8 Abs. 8 BVerfSchG a. F. erfasst.³⁴ Die Einführung verfolgte insbesondere den Zweck, das Umfeld des Betroffenen zu ermitteln und Informationen zu den Kommunikationsbeziehungen innerhalb der Terrororganisation zu erlangen.³⁵ Die Regelung über Verkehrsdaten wurde im Jahre 2007 von den Nutzungsdaten abgetrennt und inhaltlich geändert in § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG aufgenommen.³⁶ Die Bestimmung blieb seitdem unverändert.

Die Vorschrift enthält keine Befugnis für den Dienstleister, Daten des Kunden zu erheben oder zu speichern.³⁷ Durch den Verweis auf § 96 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG werden auch die sog. notwendigen Standortdaten erfasst.³⁸

²⁵ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 12. Dies begrüßend *Wolff/Mundil*, ZG 2012, 278 (281).

²⁶ Vgl. BVerfG NJW 2013, 1499 (1515) zu § 5 Abs. 2 ATDG; BVerfG NVwZ 2009, 96 (101 f.) zu Art. 6c Abs. 2, 3 BayVSG.

²⁷ Vgl. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 6f.

²⁸ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

²⁹ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, in Kraft getreten am 11.01.2007

³⁰ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2576, in Kraft getreten am 10.01.2012.

³¹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

³² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 39.

³³ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007

³⁴ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

³⁵ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 40.

³⁶ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

³⁷ Vgl. *Middel*, Innere Sicherheit (2007), S. 236.

³⁸ Vgl. *Kleszczewski*, in: Säcker, TKG (2013), § 96 Rn. 6f.

Mit den „sonstigen, zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung der Telekommunikation notwendigen Verkehrsdaten“ (ähnlich § 96 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 TKG) sollen die Stand-by-Daten erfasst werden, da bei einem Mobilfunknetz zum Zweck des Aufbaus einer Telekommunikation zu einem Mobiltelefon dessen Standort zumindest grob bekannt sein müssen. Die Angabe zu einem aktiv geschalteten Mobiltelefon kann also unabhängig vom Verbindungsaufbau erfolgen.³⁹ Die Vorschrift beschränkt sich jedoch nach dem objektiven Gesetzeszweck nicht darauf, sondern dient als Auffangtatbestand dazu, die Speicherung weiterer Verkehrsdaten zu ermöglichen, die sich aus der zukünftigen technischen Entwicklung ergeben könnten.⁴⁰

Die Vorschrift ist nicht unmittelbar vom Evaluationsauftrag erfasst. Die folgenden Erörterungen sind aber notwendig, da sie in §§ 8b, c BVerfSchG rechtlich relevant werden.

- § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG – Nutzungsdaten

Mit dem TBG im Jahre 2002 wurde die Auskunft über Verkehrs- und Nutzungsdaten einheitlich in § 8 Abs. 8 BVerfSchG a. F. normiert.⁴¹ Im Jahre 2007 erfolgte eine Abtrennung und inhaltliche Änderung. Die Auskunft über Nutzungsdaten erhielt ihren Regelungsstandort in § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG.⁴² Die Vorschrift knüpft ausweislich der Gesetzesbegründung an die in § 6 TDDSG a.F. aufgezählten Nutzungsdaten an.⁴³

Die Vorschrift ist nicht mehr vom Evaluationsauftrag erfasst. Die folgenden Erörterungen sind allerdings notwendig, da sie für §§ 8b, c BVerfSchG Relevanz besitzen.

- § 8a Abs. 2 S. 1 a.E. BVerfSchG – sonstige Maßnahmevoraussetzungen

Das TBG normierte die Maßnahmevoraussetzungen für das Auskunftersuchen in den jeweiligen Bestimmungen des § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG a.F. gesondert.⁴⁴ Eine auf alle Maßnahmen übergreifende Regelung wurde durch das TBEG in § 8a Abs. 2 S. 1 a.E. geschaffen.⁴⁵ Die Auskünfte konnten eingeholt werden, „soweit dies zur Aufklärung von Bestrebungen oder Tätigkeiten erforderlich ist und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen.“ Durch das Änderungsgesetz im Jahre 2011 wurden die Anforderungen erhöht. Zulässig ist die Auskunft, „soweit dies zur Sammlung und Auswertung von Informationen erforderlich ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter vorliegen.“⁴⁶ Der Begriff der tatsächlichen Anhaltspunkte wurde ersetzt durch Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, wodurch die Voraussetzungen für die Einholung von Auskünften erhöht wurden⁴⁷. Statt von Aufklärung von Bestrebungen oder Tätigkeiten spricht die aktuelle Gesetzesvorschrift von der Sammlung und Auswertung von Informationen.

Die näheren Voraussetzungen in § 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG sind nicht Bestandteil des Evaluationsauftrags.

- § 8a Abs. 2a BVerfSchG – Kontostammdaten

Die Vorschrift ermöglicht die Einholung einer Auskunft des Verfassungsschutzes durch das Bundeszentralamt für Steuern über Daten gem. § 93b Abs. 1 AO iVm § 24c KWG (sog. Kontostammdaten). Bereits im Zuge der TBEG-Reform 2007 wurde erwogen, die Bestimmung einzuführen. Die Bundesregierung sah in ihrem Entwurf jedoch aufgrund der unklaren Rechtslage davon ab.⁴⁸ Nach einer klärenden Entscheidung des BVerfG⁴⁹ erfolgte die Einführung im Jahre 2011⁵⁰.

³⁹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 15; *Droste*, Handbuch (2007), S. 258. Näher zum Umfang vgl. *Mallmann*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht (2014), § 8a BVerfSchG Rn. 13f.

⁴⁰ Vgl. *Munz*, in: Taeger/Gabel, BDSG, 2013, § 96 TKG Rn. 9; *Kluszczewski*, in: Säcker, TKG (2013), § 96 Rn. 11. Vgl. auch *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 74, der von einer Abrundungs- und Ergänzungsfunktion spricht.

⁴¹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁴² Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁴³ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 15.

⁴⁴ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁴⁵ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁴⁶ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012

⁴⁷ Vgl. BVerfG NJW 2013, 1499 (1515) zu § 5 Abs. 2 ATDG; BVerfG NVwZ 2009, 96 (101 f.) zu Art. 6c Abs. 2, 3 BayVSG.

⁴⁸ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 12.

⁴⁹ Vgl. BVerfG NJW 2007, 2464ff.

⁵⁰ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

c) Verfahrensregelungen (§ 8b BVerfSchG)

Die Verfahrensregelungen zum Auskunftsverlangen wurden im Jahre 2002 in § 8 Abs. 9-12 BVerfSchG normiert⁵¹ und durch das TBEG nach § 8a Abs. 4-8 BVerfSchG verlagert.⁵² Die verfahrensrechtlichen Vorgaben wurden von den materiellen Eingriffsvoraussetzungen im Zuge der Novellierung im Jahre 2011 abgetrennt und in den neuen § 8b BVerfSchG ausgegliedert.⁵³

Die Verfahrensregelungen des § 8b BVerfSchG gelten für alle Auskunftsverlangen in § 8a Abs. 2 BVerfSchG. Für die Bestandsdatenauskunft in § 8a Abs. 1 BVerfSchG gilt die Vorschrift nur teilweise: für die Regelung über die Mitteilung und das Weitergabeverbot in Abs. 4, für das Benachteiligungsverbot in Abs. 5, die Pflicht zur Auskunftserteilung in Abs. 6, die Regelung über die Mitteilung in Abs. 7 sowie die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in Abs. 8. Nicht auf die Bestandsdatenauskunft anwendbar ist die Regelung über die Anordnungszuständigkeit in Abs. 1, die Einschaltung der G 10-Kommission nach Abs. 2 und die Unterrichtung des Parlamentarischen Kontrollgremiums nach Abs. 3.

aa) § 8b Abs. 1 BVerfSchG – Antrags- und Anordnungsbefugnis

Die Vorschrift wurde im Jahre 2007 als § 8a Abs. 4 BVerfSchG eingeführt⁵⁴ und im Jahre 2011 in den heutigen § 8b Abs. 1 BVerfSchG ausgelagert.⁵⁵ Sie bestimmt, wer für den Antrag und die Anordnung eines Auskunftersuchens in den Fällen des § 8a Abs. 2, 2a BVerfSchG zuständig ist. § 8a Abs. 4 BVerfSchG a.F. differenzierte nach der Schwere des Grundrechtseingriffs:⁵⁶ Für die Auskunft nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2-5 BVerfSchG musste die Anordnung vom Behördenleiter oder seinem Stellvertreter schriftlich angeordnet und begründet werden. Bei der Kontodatenauskunft genügte die Anordnung durch einen Bediensteten des BfV mit der Befähigung zum Richteramt. Die Zuständigkeit für die Anordnung der Flugdatenauskunft war in einer besonderen Dienstvorschrift zu regeln, die der Zustimmung des BMI bedurfte. Im Übrigen hatte die Anordnung durch ein vom Bundeskanzler beauftragtes Bundesministerium zu erfolgen.⁵⁷ Diese vergleichsweise niedrigen Anforderungen für die Auskunft über Flugdaten wurden in der Evaluation kritisch bewertet.⁵⁸ Die Reform im Jahre 2011 hat die Differenzierung aufgehoben und die Vorschrift vereinfacht. Die Neuregelung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich bei den Maßnahmen allesamt um geheime Eingriffe handelt.⁵⁹ Anordnungen werden in den Fällen des § 8a Abs. 2, 2a BVerfSchG einheitlich vom Behördenleiter beantragt und durch das zuständige Bundesinnenministerium angeordnet. Ein Antrag des Bediensteten des BfV bzw. die Regelung in einer Dienstvorschrift sind nun nicht mehr ausreichend für eine Anordnung.

bb) § 8b Abs. 2 BVerfSchG – Mitwirkung der G-10-Kommission

Die Kontrolle durch die G 10-Kommission wurde durch das TBG in § 8 Abs. 9 BVerfSchG eingeführt.⁶⁰ Im Zuge der TBEG-Reform 2007 erfolgte die Verlagerung nach § 8a Abs. 5 BVerfSchG.⁶¹ Die Vorschrift erhielt einen neuen S. 6 mit einem Verwendungsverbot und einer Löschungspflicht für Daten, die bei Gefahr im Verzug erlangt wurden und welche die Kommission nachträglich als unzulässig oder für nicht notwendig erklärt hat.⁶²

§ 8 Abs. 9 BVerfSchG in der Fassung vom 2002 erstreckte die Kontrolle durch die G 10-Kommission auf alle der heute in § 8a Abs. 2 BVerfSchG normierten Auskunftsverlangen. Das TBEG im Jahre 2007 reduzierte die Kontrolle auf Postdaten, Verkehrsdaten und Nutzungsdaten nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 3, 4, 5 BVerfSchG und

⁵¹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁵² Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2f., in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁵³ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁵⁴ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁵⁵ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁵⁶ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 15.

⁵⁷ Vgl. BGBl I Nr. 64 vom 10. Januar 2007, S. 2f.

⁵⁸ Vgl. Wolff, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, April 2011, S. 84, der auf § 8a Abs. 1 Bezug nimmt, inhaltlich aber § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG meint.

⁵⁹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 14.

⁶⁰ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁶¹ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 3, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁶² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 15.

damit auf Maßnahmen, die in das Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10 Abs. 1 GG eingreifen. Die fehlende Einschaltung der G 10-Kommission fand Kritik in der Lehre und den beiden Gutachten zum TBEG.⁶³ Der Gesetzgeber hat darauf reagiert und im Jahre 2011 die Kontrolle durch die Kommission auf alle Maßnahmen in § 8a Abs. 2, 2a BVerfSchG erstreckt.⁶⁴ Damit hat er die Rechtslage von 2002 wieder hergestellt.

cc) § 8b Abs. 3 BVerfSchG – Parlamentarisches Kontrollgremium

Die Unterrichtung des PKGr wurde durch das TBG 2002 in § 8 Abs. 10 BVerfSchG eingeführt⁶⁵ und im Zuge des TBEG im Jahre 2007 wortgleich nach § 8a Abs. 6 BVerfSchG verschoben.⁶⁶ Die mit dem Änderungsgesetz 2011 getroffene Neuregelung in § 8b Abs. 3 BVerfSchG enthält geringfügige inhaltliche Änderungen.⁶⁷ Das BMI als das für die Unterrichtung zuständige Ministerium wird ausdrücklich benannt. Die Unterrichtung erfasst neben § 8a Abs. 2 BVerfSchG nunmehr auch die Auskunft über Kontostammdaten nach § 8a Abs. 2a BVerfSchG. Der Verweis auf § 10 PKGrG statt wie bisher auf § 5 PKGrG trägt der Änderung des PKGrG Rechnung.

dd) § 8b Abs. 4 BVerfSchG – Mitteilung an den Verpflichteten

§ 8b Abs. 4 S. 1 BVerfSchG regelt eine Mitteilungsbeschränkung, § 8b Abs. 4 S. 2 BVerfSchG ein Weitergabeverbot. Die Vorschrift bezieht sich auf den gesamten § 8a BVerfSchG. Der heutige § 8b Abs. 4 S. 2 BVerfSchG wurde durch das TBG als § 8 Abs. 9 S. 10 BVerfSchG eingeführt.⁶⁸ Die Vorschrift geht zurück auf die Anregung des Innenausschusses.⁶⁹ Das TBEG verlagerte die Bestimmung nach § 8a Abs. 7 BVerfSchG und ergänzte sie inhaltlich um den heutigen § 8b Abs. 4 S. 1 BVerfSchG.⁷⁰ Die Neuregelung im Jahre 2011 hat die Regelung in § 8a Abs. 7 BVerfSchG wortgleich nach § 8b Abs. 4 BVerfSchG verschoben.⁷¹

ee) § 8b Abs. 5 BVerfSchG – Benachteiligungsverbot

Die Einführung eines Benachteiligungsverbots wurde in den Gutachten zum TBEG empfohlen.⁷² Der Gesetzgeber hat reagiert und § 8b Abs. 5 BVerfSchG mit dem Änderungsgesetz im Jahre 2011 eingeführt.⁷³ Ausweislich der Gesetzesbegründung verfolgt die Einführung des Benachteiligungsverbots drei Zwecke:

- Der Betroffene soll vor rechtlichen Nachteilen geschützt werden, die das Auskunftsverlangen für die Geschäftsbeziehungen zwischen ihm und den Bankdiensten haben kann.
- Das verpflichtete Unternehmen der Finanzbranche soll von seiner Verantwortlichkeit und Haftung befreit werden, die eine Fortsetzung der Geschäftsbeziehung mit dem Betroffenen haben könnte.
- Das nachrichtendienstliche Handeln soll geschützt werden. Der Abbruch der Geschäftsbeziehung kann dazu führen, dass die weitere Erkenntnisgewinnung gefährdet wird.⁷⁴

Dass die Bekanntgabe nachrichtendienstlicher Untersuchungen an Dritte zu einer Benachteiligung in der Geschäftswelt führen können, war schon in den 1990er Jahren bekannt.⁷⁵ Das Rambøll-Gutachten stellte fest, dass

⁶³ Vgl. *Huber*, NJW 2007, 881 (882); vgl. auch *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 3, 56, der sich für eine Gleichbehandlung mit § 9 Abs. 4 BVerfSchG ausspricht; *Rambøll*, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007, 2011, S.10.

⁶⁴ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 15.

⁶⁵ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁶⁶ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 15.

⁶⁷ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁶⁸ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁶⁹ Vgl. Innenausschuss, Beschlussempfehlung, BT-Drs. 14/7830, S. 7.

⁷⁰ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 3, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁷¹ Vgl. Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012; Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 15.

⁷² Vgl. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 11; *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 7.

⁷³ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁷⁴ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 15.

⁷⁵ Vgl. den Fall einer Entlassung durch den Arbeitgeber BVerwG NJW 1998, 919; *Bäumler*, NVwZ 1999, 855.

die Auskunftserteilungen in § 8a BVerfSchG mit nachteiligen Wirkungen für den Betroffenen verbunden waren: Teilweise wurden die Betroffenen entgegen den Bitten des BfV auf eine interne Sperrliste gesetzt und konnten auf ihre Bankkonten nicht mehr zurückgreifen, weitere Transaktionen wurden unmöglich.⁷⁶

ff) § 8b Abs. 6 BVerfSchG – Verpflichtung zur Auskunftserteilung

Nach § 8b Abs. 6 BVerfSchG sind die in § 8a Abs. 1 und 2 S. 1 genannten Stellen verpflichtet, die Auskunft unverzüglich, vollständig, richtig und in dem Format zu erteilen, wie sie in der Rechtsverordnung nach § 8b Abs. 8 BVerfSchG vorgeschrieben ist.

Das TBG ermöglichte es mit Einführung des § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG a.F. Auskünfte „einzuholen“. Eine ausdrückliche Verpflichtung der Diensteanbieter erhielt die Vorschrift nicht, sondern ergab sich erst aus der Gesetzesbegründung.⁷⁷ Mit dem TBEG wurden die Auskunftersuchen einheitlich in § 8a Abs. 1, 2 BVerfSchG geregelt und als Befugnisnorm ausgestaltet. Die Auskunftspflicht ergab sich mittelbar aus dem Wortlaut des § 8a Abs. 7 BVerfSchG a.F. (§ 8b Abs. 4 BVerfSchG n.F.). Dies wurde im Innenausschuss 2007 sowie im Rambøll-Gutachten als unklar kritisiert.⁷⁸ Das Wolff-Gutachten empfahl, von einer Verpflichtung abzusehen, die nachträglich mit einer Ordnungswidrigkeit geahndet werden könne. Es sei zwar verfassungsrechtlich zulässig, allerdings sei die damit verbundene erhöhte Intensität der Grundrechtseingriffe zu bedenken.⁷⁹ § 8b Abs. 6 BVerfSchG wurde im Jahre 2011 eingeführt.⁸⁰ Durch die Neuregelung soll klargestellt werden, dass eine Auskunftspflicht besteht.⁸¹ Von einer mit Bußgeld bewehrten Sanktionierung wurde abgesehen. § 8a BVerfSchG ist weiterhin als Befugnisnorm ausgestaltet.

gg) § 8b Abs. 7 BVerfSchG – Mitteilung an den Betroffenen

Die Vorläuferregelung wurde durch das TBG im Jahre 2002 als § 8 Abs. 9 S. 9 BVerfSchG eingeführt.⁸² Die Einschaltung der G 10-Kommission bei der Entscheidung über die Mitteilung nach § 12 Abs. 1, 3 G 10-Gesetz galt für alle Auskunftsverlangen in § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG a.F. einheitlich. Dagegen differenzierte das TBEG bei der Frage der Mitteilungspflicht zwischen den verschiedenen Anordnungen.⁸³ § 8a Abs. 5 S. 8 BVerfSchG a.F. verwies für die Mitteilung über Auskunftersuchen bezüglich Postdaten, Verkehrsdaten und Nutzungsdaten auf § 12 Abs. 1, 3 G 10-Gesetz. Für die Auskunft über Flugdaten und Kontodaten bestand eine Mitteilungspflicht gem. § 8a Abs. 4 S. 7 BVerfSchG a.F., sobald eine Gefährdung des Zwecks des Eingriffs ausgeschlossen werden konnte. Für die Bestandsdatenauskunft war eine Mitteilung nicht vorgesehen. Diese Dreiteilung wurde im Zuge der TBEG-Evaluation kritisiert. Die Bundesregierung wollte in ihrem Gesetzesentwurf zum Änderungsgesetz 2011 die Differenzierung zwischen Maßnahmen in § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4, 5 BVerfSchG, die in das Fernmeldegeheimnis eingreifen, und den übrigen Maßnahmen in Nr. 1, 2 und Abs. 2a zunächst fortführen. Bei den Verkehrsdaten und Nutzungsdaten sollte § 12 Abs. 1 G 10-Gesetz entsprechend anwendbar sein. Für die Auskünfte über Flugdaten und Kontodaten sollte eine Mitteilung unterbleiben, solange eine Gefährdung des Zwecks des Eingriffs nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist.⁸⁴ Nach Kritik im Innenausschuss⁸⁵ erfolgte schließlich eine Vereinheitlichung.⁸⁶ Durch das Änderungsgesetz von 2011 wurde die Bestimmung nach § 8b Abs. 7 BVerfSchG verlagert und inhaltlich verändert. Seit der Novellierung erstrecken sich die Mitteilungspflichten nach § 12 Abs. 1 G 10-Gesetz auf alle Maßnahmen des § 8a BVerfSchG. Eine Einschränkung dieser Mitteilungspflichten nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 Satz 5 des G 10-Gesetzes ist lediglich für die Maßnahmen nach § 8a Abs. 1 und 2 Satz 1 Nr. 4 und 5 BVerfSchG vorgesehen.

⁷⁶ Vgl. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 75.

⁷⁷ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 36.

⁷⁸ Vgl. Möstl, Innenausschuss, Drs. 16(4)131 A, S. 17; BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 10.

⁷⁹ Vgl. Wolff, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 75. A.A. BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 65.

⁸⁰ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁸¹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 16.

⁸² Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁸³ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 3, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁸⁴ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 2, 16.

⁸⁵ Vgl. Wolff, Stellungnahme, Innenausschuss, Drs. 17(4)359 B S. 2;

⁸⁶ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2577, in Kraft getreten am 10.01.2012.

hh) § 8b Abs. 9 BVerfSchG – Entschädigung

Für die Auskunft über Verkehrsdaten kann das verpflichtete Unternehmen eine Entschädigung nach § 8b Abs. 9 BVerfSchG verlangen. Die Regelung ist im Jahre 2011 neu in das BVerfSchG eingefügt worden.⁸⁷

Das TBG im Jahre 2002 ermöglichte dem BfV durch § 8 Abs. 5-8 BVerfSchG die Einholung unentgeltlicher Auskunft über die Daten.⁸⁸ Eine Entschädigung war für keine der Auskunftsmaßnahmen vorgesehen. Das TBEG 2007 hat das Wort „unentgeltlich“ in § 8a Abs. 2 BVerfSchG nicht übernommen. Andererseits fand sich auch kein Hinweis auf eine entsprechende Möglichkeit der Entschädigung.⁸⁹ Im Rahmen der Strafverfolgung war und ist eine Entschädigung für die Auskunft über Verkehrsdaten nach § 23 Abs. 1 JVEG iVm Anlage 3 vorgesehen. Dies wurde im Jahre 2011 zum Anlass genommen, eine entsprechende Regelung in § 8b Abs. 9 BVerfSchG aufzunehmen. Dadurch soll eine Gleichbehandlung mit der strafprozessualen Regelung erreicht werden.⁹⁰

Für die übrigen in § 8a Abs. 1, 2 BVerfSchG genannten Auskunftsmaßnahmen sieht § 8b Abs. 8 BVerfSchG vor, dass die Entschädigung durch Rechtsverordnung geregelt werden kann.

d) § 8c BVerfSchG – Einschränkungen eines Grundrechts

Das TBG erfüllte das nach Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG erforderliche Zitiergebot durch § 8 Abs. 12 BVerfSchG.⁹¹ Durch das TBEG 2007 erfolgte eine Verlagerung nach § 8a Abs. 9 BVerfSchG.⁹² Im Zuge der Novellierung 2011 wurde die Bestimmung in die neue Norm § 8c BVerfSchG ausgegliedert.⁹³

e) § 2a BNDG

§ 2a BNDG regelt das besondere Auskunftsverlangen des BND. Dabei verweist er auf die Bestimmungen in §§ 8a, b BVerfSchG. Anstelle der in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter wird auf eine schwerwiegende Gefahr für die in § 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1-4 und Nr. 6 G 10-Gesetz genannten Gefahrenbereiche angeknüpft. Die Vorschrift wurde mit dem TBG 2002 eingeführt.⁹⁴ Aufgrund der Änderungen des BVerfSchG im Zuge des TBEG 2007 wurde die Vorschrift entsprechend angepasst.⁹⁵ Die Vorschrift verweist seitdem auf §§ 8a, b BVerfSchG und erstreckt sich daher auch auf die Auskunft über Bestandsdaten. Das Änderungsgesetz im Jahre 2011 nahm formale Anpassungen an die geänderten § 8a, b BVerfSchG vor.⁹⁶

f) § 4a MADG

§ 4a MADG wurde durch das TBEG im Jahre 2007 neu eingefügt.⁹⁷ Der Gesetzgeber bezweckte mit der Einführung eine Gleichstellung mit den Befugnissen des BfV. Dies sei erforderlich, um Sicherheitslücken im Bereich der Bundeswehr zu schließen.⁹⁸ Das Änderungsgesetz im Jahre 2011 nahm nur geringe formelle Änderungen vor.⁹⁹ Anstelle des Verweises auf § 8a BVerfSchG a.F. nimmt die Bestimmung nunmehr Bezug auf §§ 8a, b BVerfSchG. Das TBEG verwies auf die Einschränkung des Post-, Brief- und Fernmeldegeheimnisses in Art. 10 Abs. 1 GG. Da das Auskunftersuchen über den Post- und Briefverkehr in § 8a BVerfSchG gestrichen wurde, verweist § 4a MADG nur noch auf das Grundrecht des Fernmeldegeheimnisses. Der Gesetzgeber nahm die Änderung zur Anpassung an die neu strukturierten §§ 8a-c BVerfSchG vor.¹⁰⁰

⁸⁷ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁸⁸ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁸⁹ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 2f., in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁹⁰ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 17.

⁹¹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁹² Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 3, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁹³ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

⁹⁴ Art. 3 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 364, in Kraft getreten am 01.01.2002.

⁹⁵ Art. 4 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 4, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁹⁶ Art. 3 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2579, in Kraft getreten am 10.01.2012; Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 18.

⁹⁷ Art. 3 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 4, in Kraft getreten am 11.01.2007.

⁹⁸ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 18.

⁹⁹ Art. 2 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹⁰⁰ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 18.

4.2.2. Empirische Ergebnisse

4.2.2.1. Überblick

Im Erhebungszeitraum sind insgesamt 72 Anordnungen gemäß § 8a Abs. 1, 2 und 2a BVerfSchG ergangen, von denen 70 vom BfV umgesetzt wurden. Je ein besonderes Auskunftsverlangen wurde vom BND und MAD gestellt.

In zwölf Fällen ging es um die Einholung von Auskünften zu Bestandsdaten gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG. In 33 Fällen wurden Auskünfte ausschließlich bei Telekommunikationsanbietern eingeholt. In 19 Fällen erfolgte die Einholung von Auskünften bei Kreditinstituten und/oder Finanzdienstleistungsunternehmen sowie beim Bundeszentralamt für Steuern (sog. Kombi-Antrag). In zwei Fällen wurde ausschließlich eine Kontostammdatenabfrage beim BZSt durchgeführt. Die weitere Bearbeitung wurde dann durch ein LfV vorgenommen. In zwei Fällen wurden Auskünfte ausschließlich bei einem Finanzdienstleistungsunternehmen bzw. in einem Fall bei einem Kreditinstitut eingeholt. In zwei Fällen handelt es sich um ein besonderes Auskunftsverlangen gegenüber Luftfahrtunternehmen.

Tab. 1: Anzahl der Anordnungen nach § 8a Abs. 1, 2 und 2a BVerfSchG

Rechtsgrundlage	Anzahl
§ 8a Abs. 1 BVerfSchG	12
§ 8a Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG	2
§ 8a Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG	23
§ 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG	33
§ 8a Abs. 2 Nr. 5 BVerfSchG	-
§ 8a Abs. 2a BVerfSchG	21 ¹⁰¹
Gesamt	72

Die Anordnungen richteten sich in mehr als der Hälfte der Fälle an ein Unternehmen. 22 Anordnungen betrafen zwischen zwei und fünf Unternehmen. In elf Fällen wurden sechs bis zehn Unternehmen um die Erteilung von Auskünften gebeten. Die folgende Tabelle gibt Aufschluss darüber, an welche Unternehmenstypen die Anordnungen im Erhebungszeitraum gerichtet waren:

Tab. 2: Art der Datenerhebungsmaßnahme nach Unternehmenstypen

Auskunftsverpflichtete Unternehmen	Anzahl Nennungen
Einholung von Auskünften über Bestandsdaten bei Telediensteanbietern	12
Einholung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen	2
Einholung von Auskünften bei Betreibern von Computerreservierungssystemen	-
Einholung von Auskünften bei Globalen Distributionssystemen	-
Einholung von Auskünften bei Kreditinstituten	21

¹⁰¹ Da es sich in 19 Fällen um sog. Kombi-Anträge handelte, sind die Auskunftsverlangen gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern bereits bei den Auskunftsverlangen nach § 8a Abs. 2 Nr. 2 BVerfSchG enthalten. In zwei Fällen erfolgte ausschließlich eine Kontostammdatenabfrage beim BZSt durch das BfV.

Auskunftsverpflichtete Unternehmen	Anzahl Nennungen
Einholung von Auskünften bei Finanzunternehmen	-
Einholung von Auskünften bei Finanzdienstleistungsinstituten	20
Einholung von Auskünften bei Telekommunikationsdiensteanbietern	33
Einholung von Auskünften über Verkehrsdaten bei Telediensteanbietern	-
Einholung von Auskünften beim BZSt	21
Gesamt	110

Hauptsächlich genutzt wurden die in § 8a BVerfSchG genannten Befugnisse, um Auskünfte bei Telekommunikationsdiensteanbietern (33), bei Kreditinstituten (21), Finanzdienstleistungsunternehmen (20) sowie beim Bundeszentralamt für Steuern (21) einzuholen. Im Erhebungszentrum wurden die Möglichkeiten, Auskünfte zu Bestandsdaten bei Teledienstbetreibern (12) sowie Auskünfte bei Flugunternehmen (2) einzuholen deutlich weniger genutzt. Hingegen wurden im Erhebungszeitraum keine besonderen Auskunftsverlangen an Betreiber von Computerreservierungssystemen, an Globale Distributionssysteme sowie an Teledienstbetreiber bzgl. der Abfrage von Verkehrsdaten gerichtet. Hinsichtlich des Nutzungsverhaltens lassen sich somit keine großen Unterschiede zu den Vorjahren erkennen, da auch hier das BfV – im Vergleich zu BND und MAD – die Befugnisse gemäß § 8a Abs. 2 BVerfSchG am häufigsten nutzte. Der Schwerpunkt lag hierbei – wie im Erhebungszeitraum – eindeutig auf der Einholung von Auskünften bei Telekommunikationsdiensteanbietern und Finanzdienstleistern, während die Möglichkeit, Daten bei Luftfahrtunternehmen abzufragen seltener genutzt wurde.

Tab. 3: Anzahl der Anordnungen der besonderen Auskunftsverlangen nach Nachrichtendiensten 2002-2012¹⁰²

	Luftfahrtunternehmen			Finanzdienstleister			Telekommunikations-/Telediensteanbieter			Gesamt			Gesamt nach Jahren
	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	
2002	1	-	-	8	1	-	21	2	3	30	3	3	36
2003	2	-	-	14	2	-	9	3	2	25	5	2	32
2004	0	-	-	7	0	-	22	1	1	29	1	1	31
2005	0	-	-	12	0	-	20	0	1	32	0	1	33
2006	0	-	-	7	0	-	14	0	0	21	0	0	21
2007	0	0	0	5	0	0	34	2	2	39	2	2	43
2008	2	0	0	10	0	0	48	2	2	60	2	2	64

¹⁰² Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2012 (Entwurf: 11.11.2013), S. 7-12.

	Luftfahrtunternehmen			Finanzdienstleister			Telekommunikations-/ Telediensteanbieter			Gesamt			
	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	BfV	BND	MAD	Gesamt nach Jahren
2009	1	3	0	17	1	0	54	0	1	72	4	1	77
2010	10	0	0	16	0	0	42	0	1	68	0	1	69
2011	4	0	0	17	0	0	34	0	0	55	0	0	55
2012	10	0	0	25	1	0	34	0	0	69	1	0	70
Gesamt	30	3	0	138	5	0	332	10	13	500	18	13	531
Gesamt	33			143			355			531			

In § 8a Abs. 1 BVerfSchG wurde die Eingriffsschwelle durch den Zusatz „(...) und tatsächliche Anhaltspunkte für schwerwiegende Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG Schutzgüter vorliegen“ erhöht. In § 8 Abs. 2 BVerfSchG erfolgte durch die Änderung von „tatsächliche Anhaltspunkte“ zu „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass...“ ebenfalls eine Verschärfung der Tatbestandsvoraussetzungen. Das BfV und der BND gaben an, dass eine trennscharfe Unterscheidung in der Praxis nur sehr schwierig vorzunehmen sei. Allerdings hatte die Änderung keine Auswirkungen auf die Anwendungspraxis, da beide Nachrichtendienste bereits vor der gesetzlichen Änderung sehr hohe Anforderungen gestellt haben. Der BND verwies zudem darauf, dass aufgrund der Verknüpfung mit den in § 5 G 10-Gesetz genannten Gefahrenbereichen die Hürde hoch ist, da die dort genannten Gefahren per se schwerwiegende Gefahren sind. Der MAD gab hingegen an, dass es durch die Änderung zu einer Erhöhung der Tatbestandsvoraussetzungen gekommen ist. Grundsätzlich wurde die Schwelle als sehr hoch angesehen, die aus Sicht des MAD bei Einzelpersonen nur sehr schwierig zu erreichen ist. Insbesondere im Bereich Links-/Rechtsextremismus mache sich dies besonders bemerkbar, da hier zusätzlich noch der Gewaltbezug gegeben sein müsse.

Im Folgenden erfolgt eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Regelungen.

4.2.2.2. § 8a Abs. 1 BVerfSchG, § 2a BNDG und § 4a MADG – Bestandsdatenauskunft bei Telediensternbringern

Von der Möglichkeit, bei Telediensteanbietern Auskünfte über Bestandsdaten einzuholen, machte das BfV im Erhebungszeitraum insgesamt in zwölf Fällen Gebrauch, während beim BND und MAD dieses Instrument nicht zum Einsatz kam. Pro Anordnung wurde immer nur ein Unternehmen um die Erteilung von Auskünften gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG gebeten. In den zwölf Fällen wurden drei unterschiedliche Unternehmen angefragt. Typische Fallkonstellationen sind Abfragen zu Youtube-Konten, um zu prüfen, ob eine Verbindung zu den verbotenen Organisationen bestehen, oder Ebay-Konten bzw. Benutzernamen im Zusammenhang mit der Bearbeitung bestimmter Beobachtungsobjekte.

Tab. 4: Gründe für die Datenerhebung gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG

Grund für die Anordnung der Maßnahme	Anzahl der Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Aufgrund von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG)	11
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder</i>	(4)
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.</i>	(2)
Aufgrund von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG)	0
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG)	1
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind. (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG)	5
Gesamt	17

Das BfV begründete die Datenerhebung gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG hauptsächlich mit Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG) (11), wobei das Tätigwerden in fünf Fällen zusätzlich noch auf § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG gestützt wurde. In einem Fall wurde zudem Bezug auf Bestrebungen im Geltungsbereich des BVerfSchG, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, genommen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG).

Bezüglich der Zuordnung der Maßnahmen gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG zu Phänomenbereichen ist festzustellen, dass im Erhebungszeitraum lediglich zwei Bereiche von Relevanz waren. Der überwiegende Teil der Anordnungen (9) wurde im Zusammenhang mit islamistischen Aktivitäten beantragt. Hierbei ging es in allen neun Fällen um die Unterstützung einer terroristischen Vereinigung bzw. um die Beteiligung deutscher Dschihadisten am bewaffneten Kampf in Syrien. Drei Anordnungen fielen in den Bereich Rechts-/Linksextremismus, wobei es in zwei Fällen um das Zusammenwirken (gewaltbereiter) Rechtsextremisten ging und in einem Fall der Verdacht der Begehung einer Straftat nach § 130 StGB bestand.

Obwohl insgesamt zwölf Anordnungen gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG beantragt wurden, erfolgte jedoch nur in zwei Fällen über jeweils eine Person eine Datenerhebung. Hierbei wurde die Anschlusskennung, der Name des Kunden, die Anschrift des Kunden, das Geburtsdatum, das Datum des Vertragsbeginns sowie eine Reihe sonstiger Daten (E-Mail-Adresse, Mobilfunknummer, Bewertungspunkte, Lieferadresse, Kontoinformationen, Verlauf eBay-Mitgliedsname, Verlauf E-Mail-Adresse, Verlauf Kontaktadresse, Verlauf Lieferadresse, Verlauf der Bank- und Kreditkartendaten) bei einem Telediensterbringer abgefragt.

In zehn Fällen wurden hingegen keine Bestandsdaten erhoben, da die Anfrage nicht beantwortet wurde bzw. die Rückmeldung ergebnislos war. Dementsprechend fällt auch die Bewertung des konkreten Nutzens der gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit aus. In den zwei Fällen, in denen tatsächlich Daten erhoben wurden, stufte das BfV den Nutzen der Informationen als hoch ein, da diese zum einen zur Identifizierung der betroffenen Person beitragen. Zum anderen konnte eine Verdachtsannahme des BfV durch die Abfrage bestätigt werden. In den übrigen Fällen, in denen keine Daten erhoben wurden, war eine Bewertung durch das BfV nicht möglich.

Bei der Bewertung der Reaktionszeit der Unternehmen ergibt sich ein eindeutiges Bild. Während das BfV in den beiden Fällen, in denen tatsächlich eine Datenerhebung erfolgte, das Antwortverhalten der beiden Unternehmen als schnell und zufriedenstellend einstufte, wird in den übrigen Fällen die Reaktionszeit siebenmal als langsam bzw. sehr langsam und dreimal als zufriedenstellend bewertet. Die schlechte Bewertung wird auch deutlich, wenn man die tatsächliche Zeitdauer betrachtet, die die Unternehmen für die Rückmeldung benötigt haben. In lediglich einem Fall beantwortete ein Unternehmen die Anfrage des BfV innerhalb von zehn Tagen. In den übrigen Fällen dauerte es zwischen 41 und 56 Tagen, bis die Unternehmen eine Rückmeldung gegeben haben. In drei Fällen erfolgte überhaupt keine Reaktion von den beiden Unternehmen auf das Ersuchen. In diesem Zusammenhang wies das BfV darauf hin, dass sich die Abfragen bei Telediensten, die ihren Sitz im Ausland haben (z. B. Youtube, Facebook), schwierig gestalten, da die Reaktionszeiten sehr lang sind bzw. überhaupt nicht auf Anfragen reagiert wird. Allerdings sei die mangelnde Verpflichtbarkeit der ausländischen Unternehmen ein grundsätzliches Problem, da das BfV über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten verfüge.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass es im Evaluationszeitraum nach Angaben des BfV beim überwiegenden Teil der Fälle keine Probleme bei der Erteilung der Auskünfte gegeben hat. Lediglich in den bereits o.g. drei Fällen wurde bemängelt, dass der Teledienstanbieter die Anfrage nicht beantwortet hat.

Mit Blick auf die Lösch- und Benachrichtigungspflichten, die im neu eingefügten § 8b BVerfSchG zusammengefasst wurden, ist festzustellen, dass es im Erhebungszeitraum in keinem Fall zu einer Löschung von Daten und auch nicht zu einer Mitteilung an Betroffene gekommen ist. Dies liegt daran, dass die erhobenen Daten in neun Fällen noch für die Auswertung benötigt werden. In drei Fällen wird darauf verwiesen, dass die Teledienstanbieter die Anfrage nicht beantwortet haben und damit auch keine Datenerhebung erfolgte. Aus diesem Grund sind im Erhebungszeitraum auch noch keine Betroffenen über gegen sie angeordnete Maßnahme gemäß § 8a Abs. 1 BVerfSchG unterrichtet worden. Zum Zeitpunkt der Übermittlung der Erhebungsbögen wurden die Voraussetzungen für eine Mitteilung noch geprüft.

4.2.2.3. § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG, § 2a BNDG und § 4a MADG

Im Erhebungszeitraum wurden 54 Maßnahmen gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG angeordnet, wobei 52 Anordnungen durch das BfV und je eine durch den BND und MAD erfolgten. Für den Einsatz der Datenerhebungsmaßnahmen wurden dabei folgende Gründe genannt:

Tab. 5: Gründe für die Datenerhebung gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG¹⁰³

Gründe für die Anordnung der Maßnahme	Anzahl der Nennungen (Mehrfachnennungen möglich)
Aufgrund von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG)	8 ¹⁰⁴
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumden anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder</i>	(1)
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.</i>	(5)
Aufgrund von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG)	13
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG)	37
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich des BVerfSchG und MADG, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind. (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG)	37
Gesamtzahl	101

¹⁰³ Die Anordnung des BND ist hier nicht erfasst, da § 2a BNDG auf die Gefahren im G 10-Gesetz verweist.

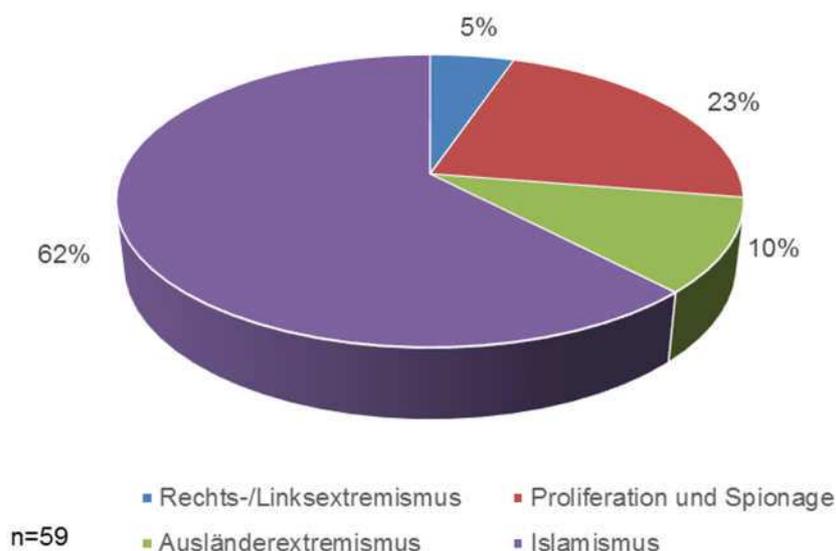
¹⁰⁴ In zwei Fällen wurden keine weiteren Angaben, um welche Bestrebungen es sich genau gehandelt hat.

Bei mehr als der Hälfte der Anordnungen begründete das BfV die Datenerhebung damit, dass es sich um Bestrebungen im Geltungsbereich des BVerfSchG handelte, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet waren. In vier Fällen war § 3 Abs. 1 Nr. 4 alleinige Grundlage für das Tätigwerden des BfV. Auch der MAD nannte in dem einen Fall den analog zum § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG eingeführten § 1 Abs. 1 S. 2 MADG als Grund für die Durchführung der Datenerhebungsmaßnahme. In 33 Fällen wurde die Datenerhebung zusätzlich mit § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG (28) bzw. mit § 3 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BVerfSchG (5) begründet. Eine untergeordnete Rolle für die Begründung von Maßnahmen gemäß § 8a BVerfSchG spielten hingegen § 3 Abs. 1 Nr. 2 (13 Nennungen) sowie § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG (8 Nennungen).

Der BND nannte als Grund für Durchführung der Datenerhebung die Gefahr der international organisierten Geldwäsche gemäß § 2a BNDG i.V.m. § 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 G 10-Gesetz.

Hinsichtlich der Zuordnung der angeordneten Maßnahmen zu einzelnen Phänomenbereichen zeigt sich ein eindeutiger Schwerpunkt. Der Großteil der Anordnungen (37) sind dem Phänomenbereich Islamismus zuzuordnen, während die Bereiche Proliferation und Spionage (13), Ausländerextremismus (6) und Rechts- und Linksextremismus (3) im Erhebungszeitraum nur eine untergeordnete Rolle spielten.

Abb. 1: Anordnungen nach Phänomenbereichen¹⁰⁵



Hinsichtlich der Gefahrenlagen im Bereich des Islamismus ging es dabei überwiegend um die Unterstützung von islamistischen/terroristischen Organisationen und Vereinigungen bzw. um die Unterstützung von terroristischen Aktivitäten. In dem Fall, in dem der MAD aktiv wurde, bestand der Verdacht, dass ein islamistisches Netzwerk innerhalb der Bundeswehr besteht. Im Bereich Proliferation und Spionage waren es vor allem der Verdacht geheimdienstlicher Tätigkeiten im Geltungsbereich des BVerfSchG sowie Cyber-Aktivitäten, (lt. Zuordnung des betreffenden Nachrichtendienstes) die Unterstützung einer ausländischen terroristischen Organisation, Unterstützung eines Nachrichtendienstes sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln für Massenvernichtungswaffen. Bei den Gefahrenlagen im Bereich Ausländerextremismus handelte es sich um die die Unterstützung ausländerextremistischer bzw. terroristischer Organisationen/Vereinigungen sowie die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen für eine ausländische Guerillaorganisation. Im Phänomenbereich Links- und Rechts-extremismus ging es um die Planung eines Anschlags, um die Unterstützung einer linksextremistischen Organisation sowie um die Bildung einer Ersatzorganisation mit Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus.

¹⁰⁵ Für den BND wurden keine Informationen zum Phänomenbereich erhoben.

Im Erhebungszeitraum richteten sich die durch das BMI, das Bundeskanzleramt und das BMVg angeordneten besonderen Auskunftsverlangen gegen insgesamt 128 Personen (BfV: 122 Personen; BND: 2 Personen und MAD: 1 Person). Beim Großteil der Hauptbetroffenen (84) handelte es sich um Personen (BfV: 81 Personen; BND: 2 Personen und MAD: 1 Person), bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass sie die schwerwiegenden Gefahren nach § 8a Abs. 2 oder 2a BVerfSchG bzw. die in § 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis 4 und 6 G 10-Gesetz nachdrücklich fördern (§ 8a Abs. 3 Nr. 1 BVerfSchG; Hauptbetroffene). Darüber hinaus wurden über 32 Personen Auskünfte eingeholt, bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen war, bei Auskünften nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegengenommen oder weitergeben hat, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt hat (§ 8a Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG; Nebenbetroffene). Dagegen handelte es sich bei neun Nebenbetroffenen um Personen, bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen war, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2a, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch genommen haben.

Tab. 6: Anzahl und Art der Personen, gegen die sich die Anordnung richtete

Personen, gegen die sich die Anordnung richtete	Anzahl
Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwerwiegenden Gefahren nach den Absätzen 2 oder 2a bzw. die in § 5 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 bis 4 und 6 G 10-Gesetz nachdrücklich fördern,	84
Personen, bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2a, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen,	9
Personen, bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt.	32
Gesamt	125

Im Durchschnitt richtete sich damit jede Anordnung gegen zwei Personen. Beim Großteil der Anordnungen wurde vom Behördenleiter bzw. seinem Stellvertreter kein Verlängerungsantrag gestellt. In 14 Fällen wurde ein solcher Antrag gestellt und auch genehmigt.

Hinsichtlich der im Rahmen der besonderen Auskunftsverlangen gewonnenen Daten wird deutlich, dass mit Blick auf den Datenumfang vor allem Finanzermittlungsmaßnahmen im Erhebungszeitraum eine große Rolle spielten, da hierbei insgesamt die meisten Informationen mittels Kombi-Anträgen, die sowohl an das BZSt und an Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsunternehmen und Finanzunternehmen gerichtet waren, erhoben wurden. Hingegen erfolgte bei der Verkehrsdatenabfrage gemäß § 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG, die gemessen an der Zahl der Anordnungen die größte Bedeutung besaß, eine gezieltere Datengewinnung, da fast ausschließlich Verbindungsdaten erhoben wurden. Obwohl sich im Erhebungszeitraum nur zwei besondere Auskunftsverlangen an Luftverkehrsunternehmen richteten, wurde vier der sechs möglichen Merkmale einmal abgefragt.

Tab. 7: Informationen, die gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erhoben wurden

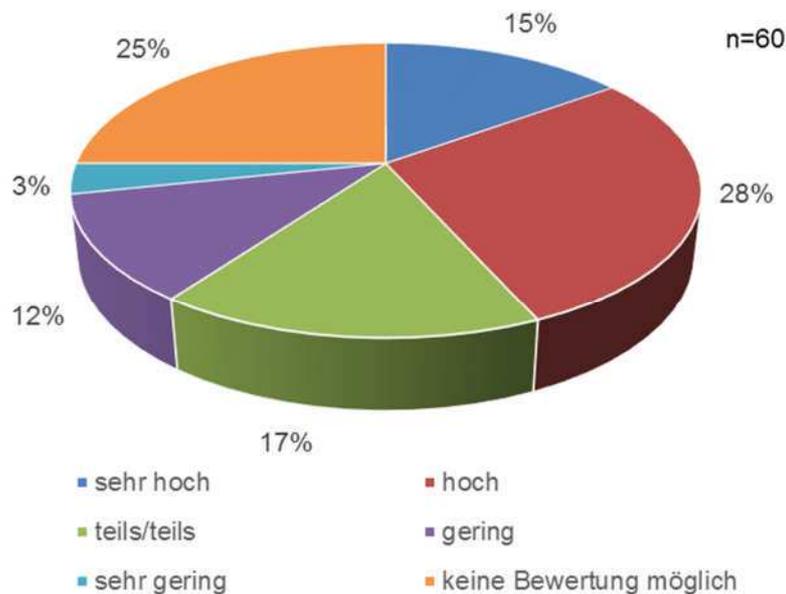
	Person(en), bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwer-wiegenden Gefahren nach den Absätzen 2 oder 2a nachdrücklich fördern,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2a, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegen-nehmen oder weitergeben, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt.	Gesamt
Luftfahrtunternehmen	4	-	-	4
Name des Kunden	1	-	-	1
Zeitpunkt des Abfluges	1	-	-	1
Buchungsweg	1	-	-	1
Sonstige Daten	1	-	-	1
Kreditinstituten	97	49	-	146
Kontonummer	20	9	-	29
Kontoinhaber	20	9	-	29
Sonstige Berechtigte	2	3	-	5
Weitere am Zahlungsverkehr Beteiligte	20	9	-	29
Kontostand	19	9	-	28
Zahlungsein- und -ausgänge	14	7	-	21
Sonstige Daten	2	3	-	5
Finanzdienstleistungsunternehmen	45	18	-	63
Kontonummer	-	1	-	1
Kontoinhaber	-	3	-	3
Sonstige Berechtigte	-	1	-	1

	Person(en), bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwer-wiegenden Gefahren nach den Absätzen 2 oder 2a nachdrücklich fördern,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2a, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegen-nehmen oder weitergeben, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt.	Gesamt
Weitere am Zahlungsverkehr Beteiligte	18	5	-	23
Zahlungsein- und -ausgänge	16	3	-	19
Sonstige Daten	11	5	-	16
Telekommunikationsdiensteanbieter	34	0	20	54
Nummer oder Kennung der beteiligten Anschlüsse oder der Endeinrichtung	1	-	-	1
Standortdaten (bei mobilen Anschlüssen)	1	-	-	1
Verbindungsdaten nach Datum und Uhrzeit und, soweit die Entgelte davon abhängen, die übermittelten Datenmengen	32	-	20	52
Bundeszentralamt für Steuern	139	50	-	189
Nummer eines Kontos, das der Verpflichtung zur Legitimationsprüfung im Sinne des § 154 Abs. 2 Satz 1 der Abgabenordnung unterliegt, oder Depots	21	8	-	29
Tag der Einrichtung	21	9	-	30
Tag der Auflösung	21	7	-	28
Name des Inhabers	21	9	-	30
Tag der Geburt des Inhabers (bei natürlichen Personen)	21	8	-	29

	Person(en), bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie die schwer-wiegenden Gefahren nach den Absätzen 2 oder 2a nachdrücklich fördern,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 1, 2 und 5 sowie nach Absatz 2a, dass sie die Leistung für eine Person nach Nummer 1 in Anspruch nehmen,	Person(en), bei denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, bei Auskünften nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 4, dass sie für eine Person nach Nummer 1 bestimmte oder von ihr herrührende Mitteilungen entgegen-nehmen oder weitergeben, oder dass eine Person nach Nummer 1 ihren Anschluss benutzt.	Gesamt
Name eines Verfügungsberechtigten	16	6	-	22
Name eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 1 Abs. 6 des Geldwäschegesetzes	1	-	-	1
Anschrift eines abweichend wirtschaftlich Berechtigten im Sinne des § 1 Abs. 6 des Geldwäschegesetzes	1	-	-	1
Sonstige Daten	16	3	-	19

Die Nachrichtendienste wurden im Rahmen der Erhebung zudem gebeten, für jede Anordnung den konkreten Nutzen der gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit zu bewerten. In 43 Prozent der Fälle wurde der Nutzen der Informationen als hoch bzw. sehr hoch eingestuft, wohingegen in 15 Prozent der Fälle der Nutzen als gering bzw. sehr gering bewertet wurde. In 17 Prozent waren die gewonnenen Informationen teilweise nützlich für die nachrichtendienstliche Arbeit. Bei einem Viertel der Anordnungen war eine Bewertung seitens des BfV nicht möglich.

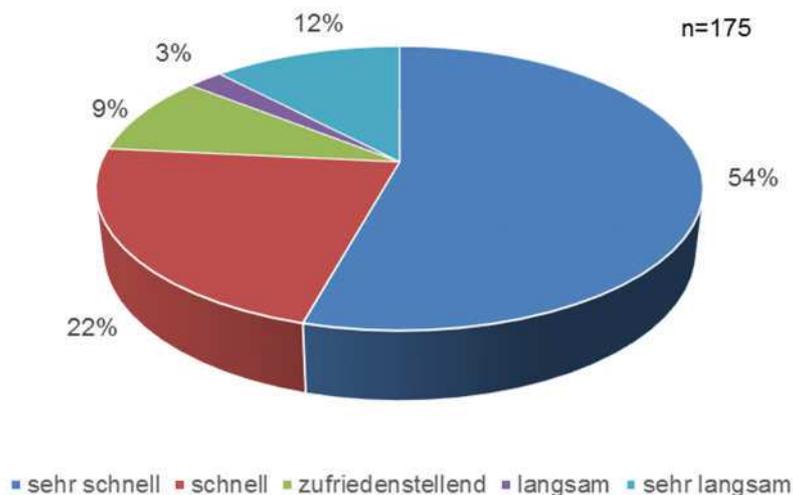
Abb. 2: Bewertung des konkreten Nutzens der gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit



Im Anhang sind zudem einige Fallbeispiele aufgeführt, die darlegen, welcher konkrete Nutzen mit dem Einsatz der Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG verbunden war (siehe Anhang, S. 84).

Die Reaktionszeit, d.h. die Zeit, die die zur Auskunft verpflichteten Unternehmen benötigen haben, um die angeforderten Informationen zur Verfügung zu stellen, beträgt im Durchschnitt 19,2 Tage, wobei die Spannweite allerdings sehr groß ist und von einer sofortigen Rückmeldung der Unternehmen bis zu 93 Tagen reicht. Betrachtet man die Reaktionszeit nach Unternehmenstypen, lassen sich ebenfalls große Unterschiede feststellen. Mit nur etwa durchschnittlich 10 Tagen reagieren die Telekommunikationsunternehmen am schnellsten auf die Anfragen des BfV, während die Kreditinstitute mit 30 Tagen im Durchschnitt die längste Reaktionszeit haben. Hingegen liegen die Finanzdienstleistungsunternehmen (17 Tage) und die Luftfahrtunternehmen (20 Tage) etwas über dem Gesamtdurchschnitt. Bei den Luftfahrtunternehmen ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es in einem Fall 48 Tage gedauert, während die anderen beiden Fluggesellschaften in 5 bzw. 6 Tagen geantwortet haben.

Daran wird deutlich, dass die zur Auskunft verpflichteten Unternehmen in der Regel recht schnell auf die Anfragen der Nachrichtendienste reagieren. Dies spiegelt sich auch in der Bewertung der Reaktionszeit durch die Nachrichtendienste wider. In mehr als drei Viertel der Fälle meldeten sich die jeweiligen Unternehmen nach Bewertung der Nachrichtendienste schnell bzw. sehr schnell zurück. Auffällig ist hier, dass mehr als die Hälfte der Unternehmen sehr schnell die gewünschten Informationen zur Verfügung gestellt haben. In neun Prozent der Fälle wird die Reaktionszeit als zufriedenstellend beurteilt. Hingegen wird das Antwortverhalten bei knapp 15 Prozent der Unternehmen als langsam bzw. sehr langsam eingestuft.

Abb. 3: Bewertung der Reaktionszeit der Unternehmen durch BfV, BND und MAD

Bei der Erteilung der gewünschten Auskünfte gab es kaum Probleme. Lediglich bei neun Anordnungen traten Schwierigkeiten auf. In vier Fällen wurde moniert, dass die verpflichteten Unternehmen die angeforderten Informationen nicht elektronisch, sondern per Fax übermittelt haben, so dass die Weiterverarbeitung mit einem erheblichen Aufwand verbunden war. In zwei Fällen bestanden offenbar Zuständigkeitsprobleme innerhalb des Unternehmens, die zu Verzögerungen bei der Übermittlung führten. Das BfV gab allerdings an, dass diese in der Zwischenzeit gelöst werden konnten. Darüber hinaus wurde kritisiert, dass ein Luftfahrtunternehmen die Anfrage nicht beantwortet hatte. In einem anderen Fall monierte das BfV die schlechte Erreichbarkeit der für die Bearbeitung des besonderen Auskunftsverlangens zuständigen Mitarbeiters sowie die schleppende Umsetzung der Anordnung durch das Unternehmen. Der BND wies darauf hin, dass es aufgrund der retrograden Erhebung der benötigten Daten zu Verzögerungen gekommen ist. Hingegen gab es beim Großteil der Anordnungen (50) keine Probleme. In einem Fall erfolgte keine Angabe, da die Umsetzung am Tag nach der Genehmigung der Anordnung aufgrund von Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der polizeilich bekannten Anruferin gestoppt wurde.

Mit Blick auf die Lösch- und Benachrichtigungspflichten, die im neu eingefügten § 8b BVerfSchG zusammengefasst wurden, ist zu bemerken, dass es – bezogen auf die im Erhebungszeitraum abgeschlossenen Maßnahmen – in keinem Fall zu einer Löschung von Daten gekommen ist, die gemäß § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG erhoben worden sind. Dies liegt daran, dass das BfV zur Sicherung eines effektiven Rechtsschutzes der Betroffenen in der Regel die erhobenen Daten erst frühestens ein Jahr nach Unterrichtung der Betroffenen löscht. Da jedoch die Erhebungsbögen bereits relativ schnell nach Beendigung der jeweiligen Maßnahme ausgefüllt wurden, war dies noch nicht geschehen bzw. dauerten die Auswertungen zum Teil noch an. Der MAD verwies darauf, dass die Daten noch für eine gerichtliche Nachprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme und damit für den Rechtsschutz des Betroffenen von Bedeutung sein können. In vier Fällen wurden keine Angaben zu den Gründen für die nicht erfolgte Unterrichtung gemacht.

Lediglich in einem Fall wurde einem Betroffenen nach 118 Tagen mitgeteilt, dass eine Maßnahme gegen ihn angeordnet worden war. Begründet wurde die im Übrigen nicht erfolgte Mitteilung hauptsächlich damit, dass die Auswertung noch nicht abgeschlossen und die Frage der Verlängerung noch offen ist. In vier Fällen wurde angegeben, dass die Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden konnte. In sieben Fällen wurden keine Angaben zu den Gründen gemacht.

Mitteilungsverfahren gemäß § 8b Abs. 7 BVerfSchG

Die Mitteilungsprüfung beim BfV läuft wie folgt ab: Der Bedarfsträger wird zeitnah nach Beendigung der Beschränkungsmaßnahme zu einer Stellungnahme aufgefordert, ob eine Mitteilung an den Betroffenen erfolgen kann. Dabei werden auch die LfV, ggf. der MAD, eingebunden, wenn diese mit dem Fall befasst waren oder sind. Auf Grundlage der Stellungnahmen des Bedarfsträgers und ggf. der externen Behörden unterbreitet die G 10-Stelle/das Finanzermittlungsreferat des BfV dem BMI einen entsprechenden Mitteilungsvorschlag. Nach der Entscheidung der G 10-Kommission ergeht ein entsprechender Erlass des BMI und das BfV unterrichtet im Mitteilungsfall dann den Bedarfsträger zeitnah. Die Mitteilung an den Betroffenen erfolgt grundsätzlich schriftlich per Postzustellungsurkunde. Vereinzelt haben sich die Betroffenen telefonisch oder schriftlich beim BfV gemeldet und Nachfragen gestellt, die soweit zulässig und möglich beantwortet wurden. In Einzelfällen ist es zu Klagen vor dem zuständigen Verwaltungsgericht gekommen. Zwischen Januar 2012 und Juni 2014 verliefen die Mitteilungsüberprüfungen des BfV in 111 Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 BVerfSchG zu 210 Betroffenen (143 Haupt- und 67 Nebenbetroffene) positiv. Dagegen unterblieb eine Mitteilung, solange durch sie eine Gefährdung des Zwecks der Maßnahme nicht ausgeschlossen werden konnte oder der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar war. Der Bedarfsträger musste für jeden Betroffenen gesondert darlegen, warum unter den genannten Voraussetzungen eine Mitteilung nicht erfolgen kann.

Zwischen Januar 2012 und Juni 2014 hat die Prüfung von 139 Maßnahmen ergeben, dass die Mitteilung an 469 Betroffene (274 Haupt- und 195 Nebenbetroffene) vorerst bzw. weiterhin zurückgestellt wurde, da bei einer Mitteilung eine Gefährdung des Zwecks nicht ausgeschlossen werden konnte (z. B. weil die Notwendigkeit einer Wiederaufnahme des Verfahrens wahrscheinlich ist oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen bzw. G 10-Überwachungen weiterhin erfolgten) oder der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes nicht ausgeschlossen werden konnte. Mit Ausnahme eines Falls, in dem die Ausnahmetatbestände des § 12 Abs. 1 S. 2 G 10-Gesetz nach Auffassung G 10-Kommission nicht hinreichend dargelegt wurden, wurde dem Antrag auf Zurückstellung in allen Fällen stattgegeben. Die Zurückstellung erfolgte dabei zumeist für zwei Jahre, in Einzelfällen auch nur für ein Jahr.

Beim MAD läuft das Verfahren wie folgt ab: Nach der Entscheidung über die Mitteilung der G 10-Kommission und der Aktualisierung der Wohnadressen/Aufenthaltsorte der Betroffenen durch den jeweiligen Fachbereich werden die Mitteilungsbescheide durch das G 10-Dezernat erstellt. Nach Billigung der Mitteilungsbescheide sowie des beabsichtigten weiteren Vorgehens durch die Amtsführung werden die Bescheide mit Postzustellungsurkunde verschickt. Ggf. erfolgt eine Terminvereinbarung mit den Betroffenen zwecks persönlicher Zustellung gegen Empfangsbekanntnis. Nach erfolgter Zustellung werden Kopien der Reinschriften der Bescheide sowie der ausgefertigten Postzustellungsurkunden bzw. der Empfangsbekanntnisse an das Referat ÖS II 5 im BMI übersandt. Die Betroffenen reagierten ganz unterschiedlich auf die Mitteilung, dass eine Anordnung gemäß § 4a MADG i.V.m. § 8a BVerfSchG gegen sie gerichtet war. Das Spektrum reichte dabei von Erleichterung, über Erstaunen, Gefasstheit, keiner Reaktion bis hin zu Wut. Zu Klageverfahren ist es dagegen nicht gekommen.

In zwei Fällen hat der MAD Betroffenen (zwei Haupt- und drei Nebenbetroffenen) mitgeteilt, dass eine Anordnung gemäß § 4a MADG i.V.m. § 8a BVerfSchG gegen sie gerichtet war. In drei Fällen ist eine Mitteilung zurückgestellt worden, die mit Quellenschutz bzw. der Befürchtung einer erheblichen Erschwerung der weiteren Aufklärung des betreffenden Phänomenbereichs, noch andauernder Ermittlungen des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof gegen den Betroffenen der Maßnahme sowie noch andauernder Bearbeitung des Betroffenen durch den MAD begründet wurde. In zwei Fällen stimmte die G 10-Kommission der Zurückstellung der Mitteilung für ein Jahr bzw. zwei Jahre zu. In einem weiteren Mitteilungsverfahren wurde die Zurückstellung abgelehnt, da die vorgebrachten Bedenken gegen eine Mitteilung nicht geteilt wurden. Darüber hinaus hat die G 10-Kommission in einem Fall einstimmig beschlossen, dass die Betroffenen endgültig keine Mitteilung erhielten, da im Falle einer Mitteilung eine Gefahr für Leib und Leben einer Quelle des MAD zu befürchten war und die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 S. 5 G 10-Gesetz vorlagen.

Beim BND werden im Rahmen einer internen Prüfung, ob Gründe nach § 12 Abs. 1 S. 2 G 10-Gesetz einer Mitteilung entgegenstehen, zunächst die Erkenntnisse des jeweiligen Fachbereichs abgefragt und rechtlich bewertet. In den Fällen, in denen nach Einschätzung des BND Gründe einer Mitteilung entgegenstehen, werden diese der G 10-Kommission vorgetragen und eine Zurückstellung oder endgültige Nichtmitteilung beantragt. Sofern der Mitteilung keine Gründe entgegenstehen, wird die G 10-Kommission über das Bundeskanzleramt und das BMI darüber informiert. Im Anschluss daran erfolgt dann die Mitteilung an den Betroffenen mit Postzustellungsurkunde. Seit dem 10. Januar 2012 hat es keinen Mitteilungsfall beim BND gegeben. In zwei Fällen wurde die Mitteilung zurückgestellt, da ansonsten der Zweck der Maßnahme gefährdet gewesen wäre. In beiden

Fällen lehnte die G 10-Kommission die Anträge auf endgültige Nichtmitteilung ab und entschied stattdessen auf eine Zurückstellung der Mitteilung für drei Jahre (bis Januar 2015).

4.2.2.4. Bewertung der Regelungen gemäß § 8a-c BVerfSchG durch die zur Auskunft verpflichteten Unternehmen

Das BfV wurde auf Basis der bis zum 30. Juni 2014 übermittelten Anordnungen gebeten, eine Liste mit den Unternehmen zu erstellen, die um Auskünfte gemäß § 8a Abs. 1, 2 und 2a BVerfSchG gebeten wurden. Insgesamt wurden 22 Unternehmen kontaktiert und um eine schriftliche Stellungnahme gebeten. Knapp die Hälfte der Unternehmen (10), bei denen es sich um sechs Finanzdienstleister und vier Telekommunikationsunternehmen handelte, übermittelten dem InGFA ihre Erfahrungen mit den besonderen Auskunftsverlangen gemäß § 8a-c BVerfSchG.

Dabei bestehen hinsichtlich der Anzahl der Anfragen, die die Unternehmen im Untersuchungszeitraum erhalten haben, wesentliche Unterschiede, was sich entsprechend auf die Aussagekraft der getroffenen Bewertungen auswirkt. Bei den meisten Unternehmen gab es keinen Fall, in denen eine Anfrage nach § 8a-c BVerfSchG nicht beantwortet werden konnte. Manche Unternehmen gaben jedoch an, dass sog. Nullauskünfte von ihnen nicht gesondert erfasst werden und deswegen keine entsprechenden Werte vorliegen. Zu Nullauskünften kommt es im Bereich der Verkehrsdaten dann, wenn angefragte Daten zum Zeitpunkt der Anfrage bereits gelöscht sind. Nullauskünfte bei Bestandsdaten betreffen Anfragen zu Personen, die nicht Kunden des Unternehmens sind oder ehemalige Kundenverhältnisse, bei denen Daten nach Ende der Speicherfrist nicht mehr zur Verfügung ständen.

Die Angaben zum zeitlichen Aufwand der Bereitstellung variierten stark und reichten von ca. 10 Minuten Bearbeitungszeit bis zu fünf Stunden pro Fall. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Bearbeitungskosten auch von der Komplexität der jeweiligen Anfrage abhängen. Ebenso stark variierten entsprechend die Personalkosten, die bei der Bereitstellung der benötigten Daten anfielen. Als zusätzliche Kosten neben dem Personalaufwand wurden Papier-, EDV-, Versandkosten sowie Investitions- und Vorhaltekosten genannt. Auch die Aussagen zu gestellten Entschädigungsanträgen fielen sehr heterogen aus. Während die Hälfte der Unternehmen angab, für alle Fälle im Untersuchungszeitraum einen Entschädigungsantrag gestellt zu haben, wurde von einem Unternehmen geäußert, dass es prinzipiell keine Anträge auf Entschädigung stelle, da dies wirtschaftlicher sei. Ein TK-Unternehmen merkte auch an, dass in dieser Hinsicht eine Gesetzeslücke bestehe, da diese Dienstleistungen nach JVEG nicht in Rechnung gestellt werden könnten. Bei den restlichen Unternehmen wurde nur für einen Teil der Anfragen ein Antrag auf Entschädigung gestellt oder es lagen keine Statistiken dazu vor.

Ebenso unterschiedlich wird auch das Verfahren für die Beantragung von Entschädigungen bewertet: Etwa die Hälfte der befragten Unternehmen bewertete das derzeitige Entschädigungsverfahren als unproblematisch und nicht verbesserungsbedürftig. Von einem Unternehmen wurde das Antragsverfahren wegen der unterschiedlichen Entschädigungsregelung bei Auskünften zu Telekommunikations- und Telemediendaten kritisiert, da dies weder sachgerecht noch nachvollziehbar sei und Telemediendiensteanbieter benachteilige. Daher wurde der Wunsch geäußert, dass die Entschädigung für Auskünfte von Bestandsdaten von Telemediennutzern an die bestehende Regelung zu Telekommunikationsdatenauskünften angeglichen werden sollte. Von den anderen Unternehmen wurde im Rahmen ihrer Stellungnahme keine Bewertung des Entschädigungsverfahrens vorgenommen.

Bei keinem Unternehmen sind Probleme bei der Erfüllung der Auskunftspflichten aufgetreten. Hinsichtlich der Auswirkungen von Auskunftsverlangen auf die Betroffenen wurde lediglich von zwei Unternehmen angegeben, dass dies in einer Auflösung der Geschäftsbeziehung resultieren könne. Die restlichen Unternehmen gaben an, dass die Auskunftsverlangen keine Auswirkung hätten bzw. über die Auswirkungen keine Kenntnis bestünde. Aus Sicht der meisten Unternehmen besteht kein Optimierungsbedarf im Bereich der besonderen Auskunftsverlangen gemäß §§ 8a-c BVerfSchG. Es wurde lediglich darauf verwiesen, dass die Beantwortung umso einfacher sei, je präziser die Anfragen wären (z. B. mit Geburtsdatum etc.).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Pflicht zur Erteilung der Auskünfte gemäß §§ 8a-c BVerfSchG von den meisten Unternehmen grundsätzlich akzeptiert und als sinnvoll und notwendig erachtet wird.

4.2.2.5. Bewertung und Optimierungsbedarf aus Sicht der Nachrichtendienste

Das Nutzungsverhalten der Nachrichtendienste hinsichtlich der besonderen Auskunftsverlangen fällt sehr unterschiedlich aus. Bislang hat in erster Linie das BfV die Befugnisse genutzt, während BND und MAD nur in Ausnahmefällen darauf zurückgegriffen haben. Dies liegt vor allem daran, dass beim BND aufgrund des Auslandsbezugs der Tätigkeit sowie beim MAD aufgrund der Beschränkung der Zuständigkeit auf den Geschäftsbereich des BMVg die Instrumente eher selten zum Einsatz kommen können.

Dennoch betonen alle drei Nachrichtendienste, dass die besonderen Auskunftsverlangen ein wichtiges und wertvolles Instrument für die nachrichtendienstliche Arbeit seien. Durch die Bestandsdatenabfrage bei Telediensten könnten Informationen z. B. zu Youtube-, Ebay- und Facebook-Konten erhoben werden, die für islamistische oder rechtsextremistische Aktivitäten genutzt werden. Die Ausdehnung der Befugnisse gemäß § 8a Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG auf Computerreservierungssysteme und Globale Distributionssysteme ermögliche es, Auskünfte zu Reiserouten einzuholen, falls nicht bekannt ist, welche Fluggesellschaft genutzt wird bzw. es sich um eine ausländische Fluggesellschaft handelt, die nicht kontaktiert werden soll, da sie Verbindungen zu den Sicherheitsbehörden des jeweiligen Landes (von dem z. B. die aufzuklärende Spionageaktivität ggf. ausgeht) unterhält. Zudem könne man über diese Systeme z.T. Informationen erhalten, die man von den Fluggesellschaften nicht bekommen hätte. Als nachteilig wird es von BfV und MAD angesehen, dass sich die Anfrage immer nur auf einen sehr engen Zeitraum erstrecken kann und sehr konkrete Angaben bei der Formulierung der Anfrage erforderlich seien.

Die Abfragemöglichkeit bei Kreditinstituten, Finanzdienstleistungsinstituten und Finanzunternehmen sei ein wichtiges und unverzichtbares Instrument, um finanzielle Unterstützungstätigkeiten von terroristischen Organisationen im Ausland oder von Finanzströmen im rechtsextremistischen Kontext aufzudecken. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse würden zudem oft dafür genutzt, G 10-Maßnahmen einzuleiten.

Mit Hilfe der Abfrage von Verkehrsdaten bei Telekommunikationsunternehmen könnten wertvolle Informationen zum Kommunikationsverhalten einer Zielperson gewonnen werden. Zudem handele es sich um im Vergleich zur Inhaltsüberwachung weniger eingriffsintensive Maßnahmen. Auf Grundlage der hier gewonnenen Erkenntnisse ließen sich G 10-Maßnahmen besser und gezielter vorbereiten.

Durch die Schaffung der Möglichkeit, Auskünfte beim BZSt einzuholen, habe sich die Abfrage von Kontostammdaten deutlich vereinfacht, da nicht alle Kreditinstitute einzeln angeschrieben werden müssten, um die gewünschten Informationen zu erhalten. Das Instrument der Finanzermittlung hat nach Angabe des BfV deutlich an Aussagekraft gewonnen, da nun eine breite und verlässliche Datenbasis für Strukturauswertungen, um Finanzflüsse zwischen Beteiligten und ihre Funktionen und Stellungen in Netzwerken besser erkennen zu können, zur Verfügung stehe. Als vorteilhaft wird auch die Möglichkeit gesehen, im Rahmen eines Kombi-Antrags die Kontostammdatenabfrage mit der Erlaubnis zur Überprüfung der vom BZSt mitgeteilten Konten zu verknüpfen, was zu einer deutlichen Vereinfachung und Beschleunigung des Arbeitsablaufs führe.

Als Hauptnutzer der Befugnisse nach §§ 8a-c BVerfSchG wurde insbesondere vom BfV, jedoch auch vom BND und MAD, in verschiedenen Bereichen Optimierungsbedarf festgestellt. Zum einen wurde sowohl von Seiten des BfV als auch von Seiten des MAD für die Wiedereinführung der Befugnisse zu Auskunftsverlangen gegenüber Postdienstleistern plädiert, da es Fälle in der Vergangenheit gegeben habe, in denen im rechtsextremistischen Bereich eine konspirative Netzwerkkommunikation über Postfächer zwischen verschiedenen Haftanstalten stattgefunden habe. Gleiches gelte für islamistische Netzwerke in Haftanstalten. Eine solche Abfrage ermögliche es den Nachrichtendiensten herauszufinden, wem ein Postfach gehört bzw. wer Zugriff darauf hat. Des Weiteren wurde von BfV, BND und MAD darauf hingewiesen, dass es notwendig sei, den Verweis in § 8a Abs. 1 BVerfSchG auf das nicht mehr gültige Teledienstegesetz zugunsten des aktuellen Telemediengesetzes zu ersetzen, da es sich bei den Telediensten um einen veralteten Rechtsbegriff handelt. Wünschenswert wäre es aus Sicht des BfV zudem, wenn auch die ausländischen Unternehmen dazu verpflichtet werden könnten, Auskünfte zu erteilen. Zudem sollte auf die Mitteilungspflicht ganz verzichtet werden, da es sich nicht um einen Eingriff in Artikel 10 handele. Zumindest solle aber zukünftig die Einbeziehung der G 10-Kommission bei der Entscheidung über die Mitteilung entfallen.

Mit Blick auf § 8a Abs. 2a BVerfSchG sprach sich das BfV dafür aus, auch den Verfassungsschutzbehörden der Länder die Abfragemöglichkeit bei der Kontenevidenzzentrale einzuräumen.

Darüber hinaus monierte das BfV im Gesetz bestehende systemische Brüche in Bezug auf die Mitteilungspflichten gegenüber Betroffenen. Dringender Korrekturbedarf wurde vor allem bei den Luftverkehrsankünften und bei Finanzermittlungen gesehen, da hier von einer Mitteilung an die Betroffenen nicht abgesehen werden könne. Dies gelte auch für Anfragen gemäß § 8a Abs. 2a BVerfSchG, bei der selbst eine Fehlanzeige zu den angefragten

Personen die Mitteilungspflicht an diese auslöse. Bereits das Mitteilungserfordernis an sich wurde vom BfV in Frage gestellt. Zumindest sollte jedoch die Möglichkeit zur endgültigen Nichtmitteilung geschaffen werden, da ansonsten bei einer parallelen G 10-Maßnahme und im Falle einer dortigen Nichtmitteilung ein dauerhafter Widerspruch bestehe. Der BND hielt es für diskussionswürdig, ob bei der Einholung von Bankdaten das gleiche Schutzniveau wie bei der Einholung von Verkehrsdaten im Telekommunikationsbereich zugrunde gelegt werden müsse. Der MAD merkte in diesem Zusammenhang kritisch an, dass die Gefahrenschwelle für reine Kontostammdatenabfragen genauso hoch sei wie bei Kombi-Anträgen.

Des Weiteren sind das BfV und der MAD der Auffassung, dass das dem BVerfSchG, dem G 10-Gesetz und auch der Rechtsprechung des BVerfG zugrundeliegende Verhältnismäßigkeitsprinzip zwischen der Intensität des Grundrechtseingriffs und den Rechtfertigungsvoraussetzungen atypisch durchbrochen werde. Durch das Änderungsgesetz aus dem Jahr 2011 wurde festgelegt, dass auch Auskunftsverlangen zu Bestandsdaten bei Telediensteanbietern grundsätzlich mitteilungspflichtig sind, da § 8b Abs. 7 BVerfSchG auch für Auskünfte nach § 8a Abs. 1 BVerfSchG gilt. Zuvor gab es eine solche Pflicht im BVerfSchG noch nicht. Zudem sind Bestandsdatenauskünfte zu Telekommunikationsdiensten gemäß § 8d Abs. 1 BVerfSchG nach wie vor nicht mitteilungspflichtig. Auch müsste gemäß § 8b Abs. 7 BVerfSchG i.V.m. § 12 Abs. 1 S. 3 G 10-Gesetz nun sogar noch die G 10-Kommission über die hier vorliegenden Einzelfälle entscheiden, deren Zurückstellung länger als 12 Monate andauert. Daher sollte nach Auffassung des BfV und des MAD auf eine Mitteilungspflicht bei der Bestandsdatenabfrage bei Telediensteanbietern verzichtet werden. Zumindest sollte jedoch davon abgesehen werden, diese Entscheidung von der G 10-Kommission treffen zu lassen.

Insgesamt schlug das BfV vor, das gesamte Unterrichtsregime für die Befugnisse nach §§ 8a und 9 Abs. 4 BVerfSchG zu vereinheitlichen und so zu gestalten, dass eine Mitteilung an den Betroffenen kongruent zu evtl. bestehenden G 10-Maßnahmen erst am Ende erfolgen sollte. Der MAD schlug zudem vor, die Möglichkeit einer endgültigen Nichtmitteilung für alle besonderen Auskunftsverlangen nach § 8a Abs. 2 BVerfSchG zu schaffen, da die derzeitige Regelung in einigen Fällen zu einer andauernden Zurückstellung der Mitteilung und somit zu einer Daten-Vorratshaltung führe, die durch § 12 Abs.1 S. 5 G 10-Gesetz verhindert werden soll.

Hinsichtlich der Nachrichtendienstlichen Übermittlungsverordnung (NDÜV) monierte das BfV den teils zu weiten Spielraum für die verpflichteten Unternehmen, der nicht zur Gewährleistung einer anforderungsgerechten Zulieferung der notwendigen Daten geführt habe. Zudem wurde auf die Vergütungsbestimmungen für elektronisch übersandte und für Analysezwecke direkt verwertbare Kontounterlagen hingewiesen, die pauschal 30 Euro pro Konto betragen. Hingegen darf ein Kreditinstitut, das Kontounterlagen lediglich als Papierkopien oder pdf-Dateien zur Verfügung gestellt hat, jede dafür geleistete Arbeitsstunde ebenfalls mit 30 € in Rechnung stellen. Somit werden aus Sicht des BfV die Unternehmen begünstigt, die sich nicht die Mühe machen, die Daten in einem für die Auswertungszwecke geeigneten Format zu übermitteln, wodurch erheblicher Aufwand für die Aufbereitung der Daten entstehe.

Der BND hält es zudem für diskussionswürdig, ob bei der Nutzung der Maßnahmen nach § 2a BNDG eine Verknüpfung mit den in § 5 G 10-Gesetz genannten Gefahren sachdienlich ist, da diese nicht das gesamte Aufgabenspektrum abdecken. Ebenfalls erforderlich wäre die Schaffung der Möglichkeit, die Maßnahmen gemäß § 2a BNDG auch für den Bereich der Spionageabwehr einzusetzen. Dies sei derzeit aufgrund der Verknüpfung mit den in § 5 G 10-Gesetz genannten Gefahren nicht möglich. Dies bedeute im Ergebnis, dass in Spionageabwehrsachverhalten zwar das schwerwiegendere Mittel einer Beschränkungsanordnung nach dem G 10-Gesetz, nicht aber die weniger schweren Eingriffe gem. § 2a BNDG genutzt werden können, obwohl letztere in einigen Fällen für die Zweckerreichung ausreichend wären.

4.2.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

4.2.3.1. § 8a BVerfSchG

Die Bestandsdatenauskunft nach § 8a Abs. 1 BVerfSchG stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar¹⁰⁶. Hinsichtlich der Geeignetheit der Maßnahmen zum Schutz der in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Rechtsgüter gibt die empirische Analyse keinen Anlass zu Zweifeln. Ein gleich wirksames milderer Mittel ist nicht erkennbar. Die geringe Zahl der ermittelten Fälle der Bestandsdatenauskunft weist darauf hin, dass die Nachrichtendienste die Maßnahme nur zurückhaltend einsetzen und das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne beachtet wird. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass den Nachrichtendiensten Zwangsmittel zur Durchsetzung des Auskunftsverlangens nicht zur Verfügung stehen, sie den Datenrückfluss also nicht beherrschen können.

Entsprechendes gilt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Anwendungspraxis der besonderen Auskunftsverlangen nach § 8a Abs. 2 und Abs. 2a BVerfSchG. Anhaltspunkte, die die Geeignetheit oder Erforderlichkeit der von den Nachrichtendiensten auf der Grundlage dieser Vorschriften ergriffenen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter in Frage stellen, ergeben sich aus der empirischen Erhebung nicht.

Da Auskünfte bei Betreibern von Computerreservierungssystemen und Globalen Distributionssystemen (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BVerfSchG) im Erhebungszeitraum nicht eingeholt worden sind, bedarf die in der Diskussion umstrittene Frage, ob im Zugriff auf diese Systeme im Verhältnis zur Einzelabfrage eine Vertiefung des Grundrechtseingriffs zu sehen ist¹⁰⁷, vorliegend keiner Beantwortung.

In Anbetracht dessen, dass § 8a Abs. 2 und Abs. 2a BVerfSchG zu einer Reihe von Auskunftsverlangen ermächtigen, ist die Zahl der durch alle Nachrichtendienste des Bundes insgesamt nach diesen Vorschriften erhobenen Auskunftsverlangen nicht sehr hoch, was auf einen zurückhaltenden Rückgriff auf diese Maßnahmen schließen lässt. Die Zahl der Nebenbetroffenen nach § 8a Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG liegt deutlich unter der Hauptbetroffenen im Sinne von § 8a Abs. 3 Nr. 1 BVerfSchG. Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass die Nachrichtendienste besondere Auskunftsverlangen zurückhaltend handhaben und im Verhältnis zum Ziel der Maßnahme unverhältnismäßige, gleichsam flächenhafte Auskunftsverlangen nicht erfolgen¹⁰⁸.

4.2.3.2. § 8b BVerfSchG

Da es im Erhebungszeitraum wegen der Notwendigkeit, die seitens der Nachrichtendienste durch Anordnungen nach § 8 Abs. 2 und 2a erhobenen Informationen zur Auswertung bzw. zur Dokumentation für eventuelle gerichtliche Verfahren noch vorzuhalten, zu keiner Löschung von Daten gekommen ist, ist eine verfassungsrechtliche Bewertung der Praxis der Anwendung von § 8b Abs. 2 S. 7 BVerfSchG nicht möglich.

Die Mitteilung an Betroffene nach § 8b Abs. 7 BVerfSchG ist seitens der Nachrichtendienste in beträchtlichem Umfang erfolgt. Das Unterbleiben einer Mitteilung bedarf in jedem Einzelfall einer besonderen Begründung des Bestehens einer Gefährdung des Zwecks der Maßnahme oder des Eintritts übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes. Verfassungswidrige Verkürzungen der Rechte der Betroffenen können daher nicht festgestellt werden.

Entsprechendes gilt für die Beurteilung der an die G 10-Kommission gerichteten Anträge auf Zurückstellung der Mitteilung. Dass die Kommission derartige Anträge auch abgelehnt hat, belegt das Funktionieren dieser Sicherung durch Verfahren.

¹⁰⁶ Vgl. BVerfG NJW 2012, 1419 (1422); OVG Münster MMR 2002, 563 (564); *Büttgen*, in: Scheurle/Mayen, TKG (2008), § 96 Rn. 5. Differenzierend *Gusy*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG (2010), Art. 10 Rn. 45.

¹⁰⁷ Vgl. *Wolff/Mundil*, ZG 2012, 278 (288f.); *Wolff*, Stellungnahme, Innenausschuss, Drs. 17(4)359 B S. 4; *Schaar*, Stellungnahme, Innenausschuss, Drs. 17(4)359 C, S. 10; *Kugelmann*, Stellungnahme, Innenausschuss, Drs. 17(4)359 F, S. 2. A.A. *Eisvogel*, Innenausschuss, Protokoll 17/52, S. 23. Differenzierend *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 58, wonach der vertiefte Grundrechtseingriff nicht gegenüber dem Betroffenen selbst gilt.

¹⁰⁸ Zur Notwendigkeit der Unterlassung anlassloser Routineabrufe vgl. BVerfG NJW 2007, 2464 (2470).

4.3. § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 3 BNDG, § 5 MADG

4.3.1. Genese der Regelungen

§ 9 Abs. 4 BVerfSchG erlaubt es dem BfV, den Standort eines aktiv eingeschalteten Mobilfunkgeräts bzw. dessen Karten- oder Gerätenummer durch Simulation einer Mobilfunkzelle (kein Eingriff in Artikel 10 GG) zu ermitteln. Eingeführt wurde die Vorschrift durch das TBG im Jahre 2002.¹⁰⁹ Die Maßnahme setzte voraus, dass gem. § 3 Abs. 1 G 10-Gesetz tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht einer bestimmten Straftat vorlagen. Nach der Gesetzesbegründung sollte die Regelung v.a. dazu dienen, TKÜ-Maßnahmen nach dem G 10-Gesetz vorzubereiten.¹¹⁰ Das TBEG 2007 löste die Bestimmung vom strafrechtlichen Kontext und verwies auf die Voraussetzungen des § 8a Abs. 2 BVerfSchG.¹¹¹ Die Maßnahme diene auch zur Vorbereitung von Auskünften über Verbindungsdaten. Zudem sei der Verweis auf die Voraussetzungen nach dem G 10-Gesetz nicht angemessen.¹¹² Bis zum Jahre 2007 war die Maßnahme nur zur Erfüllung der Aufgaben gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2-4 BVerfSchG möglich. Seit dem TBEG kann der IMSI-Catcher auch zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eingesetzt werden, sofern die besonderen Voraussetzungen des § 8a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG erfüllt sind. Die Erstreckung auf Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung erfolgte, „da auch in diesen Aufklärungsbereichen Verbindungen zwischen Zielpersonen und deren Aufenthalt von gleichem Aufklärungsinteresse sind.“¹¹³ Durch das Änderungsgesetz 2011 wurde der Verweis auf die Einschränkung des Art. 10 Abs. 1 GG gestrichen.¹¹⁴ Formell erfolgte eine Umstellung des S. 7 auf den neu gefassten § 8b Abs. 1-3 BVerfSchG (zuvor: § 8a Abs. 4-6 BVerfSchG). Das Verfahren gem. § 8b Abs. 1 BVerfSchG wurde beibehalten trotz einzelner Kritik, dass dieses Antragsverfahren zu Verzögerungen führe.¹¹⁵

§ 5 MADG bestand bereits vor dem Jahre 2002. Seit dem TBG verweist § 5 Hs. 2 MADG auf § 9 Abs. 2-4 BVerfSchG statt wie zuvor nur auf § 9 Abs. 2-3 BVerfSchG.¹¹⁶ Die Änderung erlaubt den Einsatz des IMSI-Catchers für den MAD. Der Gesetzgeber begründet die Einführung mit der gleichgelagerten Aufgabenstellung von BfV und MAD.¹¹⁷

§ 3 S. 2 BNDG sieht eine entsprechende Anwendung der Maßnahmen nach § 9 BVerfSchG vor. Die Norm ist seit der Fassung des BNDG im Jahre 1990 unverändert geblieben.

4.3.2. Empirische Ergebnisse

Mit dem TBG wurde die Möglichkeit für die drei Nachrichtendienste geschaffen, den IMSI-Catcher unter bestimmten Voraussetzungen zur Standortermittlung eines aktiv geschalteten Mobilfunkgerätes oder zur Ermittlung der Geräte oder Kartennummer einzusetzen. Im TBEG erfolgte eine Neufassung der Regelung. Durch das Änderungsgesetz 2011 wurde der Verweis auf den neu eingefügten § 8b BVerfSchG aktualisiert.

Das Verfahren zur Beantragung einer Anordnung zum Einsatz des IMSI-Catcher läuft entsprechend der Beantragung von G 10-Maßnahmen ab. Das BMI entscheidet – auch bei Anordnungen für Maßnahmen des BND und MAD – darüber, ob ein Antrag gestellt und an die G 10-Kommission weitergeleitet wird. Die Zusammenarbeit mit BMI, BMVg bzw. BK funktionierte aus Sicht der drei Nachrichtendienste bislang gut, da es sich aufgrund der Erfahrungen aus dem G 10-Bereich um ein eingespieltes Verfahren handele. Eine Besonderheit hinsichtlich der Nutzung dieses Instrument ergibt sich beim BND, der den IMSI-Catcher in Deutschland nur zur Abwehr sicherheitsgefährdender oder geheimdienstlicher Tätigkeiten (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BNDG) einsetzt, und beim MAD. Beide Nachrichtendienste verfügen über keinen eigenen IMSI-Catcher, sondern bitten zur Umsetzung der Maßnahme andere Bundes- oder Landesbehörden um Amtshilfe.

¹⁰⁹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 362, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹¹⁰ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 40.

¹¹¹ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 3, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹¹² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 15f.

¹¹³ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 16.

¹¹⁴ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹¹⁵ Zur Kritik BMI, Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007 (nur Entwurf), 2011, S. 81.

¹¹⁶ Art. 2 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹¹⁷ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 42.

Im Erhebungszeitraum wurde der IMSI-Catcher ausschließlich vom BfV zur verdeckten Datenerhebung genutzt, das insgesamt 15 Anwendungsfälle übermittelt hat. Allerdings wurde die Maßnahme in nur 14 Fällen auch tatsächlich umgesetzt. In einem Fall wurde der Einsatz des IMSI-Catchers angeordnet, war der Erhebungsbedarf jedoch nachträglich, aber vor Durchführung der Maßnahme weggefallen, weshalb diese unterblieb. Somit erfolgte in diesem Fall keine Datenerhebung mittels IMSI-Catcher. Der MAD und der BND wiesen darauf hin, dass das Instrument bislang eher selten genutzt wurde. Dies deckt sich im Wesentlichen mit den Erfahrungen aus den vergangenen Jahren. So wurde der IMSI-Catcher im Jahr 2012 insgesamt 17 Mal angeordnet, wobei das BfV 16 Mal und der BND einmal auf die Maßnahme zurückgriffen haben.¹¹⁸ Beim BND liegt es daran, dass der IMSI-Catcher nur bei sehr schwerwiegenden Verdachtsfällen im Bereich Spionageabwehr zur Eigensicherung bzw. bei der Abwehr von Angriffen auf den BND in seiner Gesamtheit zum Einsatz kam. Hierbei handelt es sich jedoch um Einzelfälle, so dass das Instrument seit 2007 nur zweimal genutzt wurde. Der BND betonte allerdings, dass die seltene Anwendung nicht auf das komplizierte Verfahren zurückzuführen sei, sondern damit zusammenhänge, dass die Spionageabwehr einen Nischenbereich bezogen auf das gesamte Aufgabenspektrum darstelle. Der MAD wies zudem darauf hin, dass es sich um ein technisch aufwändiges Verfahren handelt.

Die Maßnahmen wurden aus unterschiedlichen Gründen beantragt und angeordnet. In der Hälfte der Fälle stützte sich die Anordnung auf zwei Aufgabennormen. In einem Fall wurde Bezug auf drei Aufgabennormen genommen. In sieben Fällen wurde lediglich ein Grund für die Anordnung des IMSI-Catchers genannt. Folgende Tabelle gibt einen Überblick, wie oft die jeweiligen Normen genannt wurden:

Tab. 8: Gründe für den Einsatz des IMSI-Catcher

Grund der Datenerhebung (n=15)	
Aufgrund von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziele haben,	4
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, zu Hass oder Willkürmaßnahmen gegen Teile der Bevölkerung aufzustacheln oder deren Menschenwürde durch Beschimpfen, böswilliges Verächtlichmachen oder Verleumdungen anzugreifen und dadurch die Bereitschaft zur Anwendung von Gewalt zu fördern und den öffentlichen Frieden zu stören oder</i>	0
<i>Aufgrund von Bestrebungen, die bezwecken oder auf Grund ihrer Wirkungsweise geeignet sind, Gewalt anzuwenden oder vorzubereiten, einschließlich dem Befürworten, Hervorrufen oder Unterstützen von Gewaltanwendung, auch durch Unterstützen von Vereinigungen, die Anschläge gegen Personen oder Sachen veranlassen, befürworten oder androhen.</i>	3
Aufgrund von sicherheitsgefährdenden oder geheimdienstlichen Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht,	3
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden,	9
Aufgrund von Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet sind.	8

¹¹⁸ Vgl. Deutscher Bundestag, Bericht zu den Maßnahmen nach dem Terrorismusbekämpfungsgesetz für das Jahr 2012 (Entwurf: 11.11.2013), S. 12-13.

Am häufigsten wurde die Anordnung des IMSI-Catchers auf § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG (Bestrebungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden) (9) sowie auf die durch das TBG neu eingeführte Aufgabennorm in § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG (8) gestützt. In sechs Fällen wurde der Einsatz des IMSI-Catchers mit beiden Aufgabennormen begründet. In je einem Fall stützte sich die Anordnung zusätzlich noch auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 2. In einem anderen Fall stellte § 3 Abs. 1 Nr. 3 BVerfSchG die einzige Grundlage dar. In je drei Fällen wurde ausschließlich Bezug auf § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG bzw. § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG Bezug genommen.

Ein eindeutiger Schwerpunkt des IMSI-Catcher-Einsatzes zeigt sich beim Blick auf die einschlägigen Phänomenbereiche. In mehr als der Hälfte der Fälle wird die Maßnahme im Zusammenhang mit Islamismus genutzt. In vier Fällen geht es hingegen um Proliferation und Spionage, während die Bereiche Rechts-/Linksterrorismus (2) sowie Ausländerextremismus (1) im Erhebungszeitraum eine untergeordnete Rolle spielen. Im Bereich des Islamismus ging es im Wesentlichen um die Unterstützung islamistischer/terroristischer Vereinigungen. Im Bereich Proliferation und Spionage ging es dagegen um den Verdacht einer geheimdienstlichen Tätigkeit im Geltungsbereich des BVerfSchG. In dem Fall aus dem Bereich Ausländerextremismus ging es um die Unterstützung einer ausländerextremistischen Vereinigung. Anlässe für den Einsatz des IMSI-Catchers im Bereich Rechts-/Linksterrorismus waren die Planung eines Anschlags sowie die Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Straftaten.

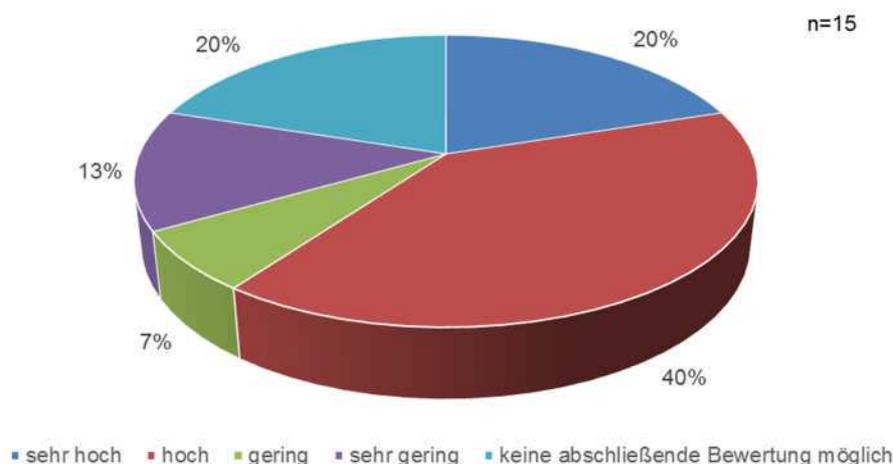
Im Erhebungszeitraum richteten sich die Anordnungen für den Einsatz des IMSI-Catchers gegen insgesamt 15 Hauptbetroffene, wobei es sich hierbei ausschließlich um Personen handelte, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass sie die schwerwiegenden Gefahren nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG nachdrücklich fördern. Somit richtete sich jede Anordnung gegen jeweils nur eine Person. Dagegen wurden im Zuge der Maßnahme gemäß § 9 Abs. 4 BVerfSchG nur über 14 Hauptbetroffene auch tatsächlich Daten erhoben. In einem Fall erfolgte keine Datenerhebung, da die Maßnahme nicht umgesetzt wurde. Die telefonische Erreichbarkeit des Hauptbetroffenen konnte bereits vor Durchführung der Maßnahme ermittelt werden. BfV und BND betonen zudem, dass bei der Nutzung des IMSI-Catchers zwangsläufig auch Nummern Unbeteiligter erfasst werden, wobei diese jedoch im Gerät verbleiben und nach der Ausfilterung der Nummer der Zielperson gelöscht werden.

In knapp der Hälfte der Fälle wurde im Zuge der Maßnahme sowohl die Geräte- als auch die Kartenummer und in einem Fall lediglich die Gerätenummer des Hauptbetroffenen ermittelt. In sechs Fällen wurden sonstige Daten erhoben, wobei das BfV angab, dass der IMSI-Catcher-Einsatz ergebnislos verlief. Zur Erfassung von Standortdaten wurde das Instrument nicht genutzt. Der BND merkt jedoch in diesem Zusammenhang an, dass der IMSI-Catcher-Einsatz (im Sinne von § 9 Abs. 4 BVerfSchG) in bestimmten Sachverhalten durchaus ein probates Mittel darstellen kann, die Anwesenheit eines aktiv geschalteten Mobiltelefons zu ermitteln (z. B. Ankunft/Abflug am Flughafen). In der Praxis setzt der BND das Instrument ausschließlich im Zusammenhang mit G 10-Maßnahmen ein, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Betroffene über Kommunikationsmittel verfügt, die bisher nicht in die Überwachung einbezogen waren (z. B. beim sog. „Kartenspieler“, der mehrere SIM-Karten nutzt). Der IMSI-Catcher stellt dann die einzige Möglichkeit dar, um diese zu erfassen. Der MAD nutzte das Instrument zur Identifikation der Karten- und Gerätenummern im Rahmen der Vorbereitung von Beschränkungsmaßnahmen auf Grundlage des G 10-Gesetzes bzw. während laufender Beschränkungsmaßnahmen auf Grundlage des G 10-Gesetzes, wenn Hinweise auf weitere, bislang unbekannte Anschlüsse der Betroffenen vorlagen.

In allen 15 Fällen des BfV betrug der in der Anordnung festgelegte Zeitraum für die Nutzung des IMSI-Catchers drei Monate.

Im Anordnungszeitraum wurde der IMSI-Catcher im Großteil der Fälle nur einmal eingesetzt, wobei die Dauer des Einsatzes zwischen drei und sechs Tagen variierte. In je zwei Fällen wurde der IMSI-Catcher zwei- bzw. dreimal eingesetzt. Auch hier variierte die Einsatzdauer zwischen zwei und sechs Tagen. Wie hilfreich das Instrument für die nachrichtendienstliche Arbeit ist, zeigt sich anhand der mittels IMSI-Catcher gewonnenen Daten. In neun Fällen wird der Nutzen vom BfV als hoch bzw. sehr hoch eingeschätzt, während in drei Fällen der Nutzen der gewonnenen Informationen als gering bzw. sehr gering eingestuft wird. In den verbleibenden drei Fällen war hingegen keine abschließende Bewertung möglich.

Abb. 4: Bewertung des Nutzens der mittels IMSI-Catcher gewonnenen Informationen



Folgende Begründungen wurden für die einzelnen Bewertungen genannt:

Tab. 9: Begründungen für Nutzenbewertung der mittels IMSI-Catcher gewonnenen Informationen

Begründung für die Bewertung ¹¹⁹	Anzahl Nennungen
Sehr hoher Nutzen (3)	
- Der Hauptbetroffene nutzte die auf seinen Namen registrierten und geschalteten Rufnummern nicht. Erst durch den Einsatz des IMSI-Catchers konnte die zur Kommunikation genutzte Rufnummer ermittelt und aufgeschaltet werden.	1
- Durch die Maßnahme konnte eine weitere telefonische Erreichbarkeit des Betroffenen festgestellt werden, welche später in eine Beschränkungsmaßnahme nach G 10 einbezogen worden ist.	1
- Es konnte eine telefonische Erreichbarkeit ermittelt werden, die in eine parallel laufende G 10-Maßnahme gegen den Betroffenen einbezogen wurde.	1
Hoher Nutzen (5)	
- Der IMSI-Catcher-Einsatz verlief ergebnislos. Damit konnte nun gesichert festgestellt werden, dass der Hauptbetroffene keine weiteren Rufnummern nutzt.	1
- Durch die Maßnahme konnte eine aktuelle Mobilfunknummer des Betroffenen erkannt werden. Im Anschluss wurde durch das zuständige LfV eine G 10-Maßnahme geschaltet. Die Rufnummer hätte durch Abfrage bei den Mobilfunkbetreibern nicht ermittelt werden können, da der Betroffene diese unter falschem Namen nutzte.	1

¹¹⁹ In Anbetracht unterschiedlicher Kontexte des Einsatzes des IMSI-Catchers können inhaltlich ähnliche Begründungen zu divergierenden Nutzenbewertungen führen.

Begründung für die Bewertung¹¹⁹	Anzahl Nennungen
- Erkenntnisse eines Partnerdienstes konnten bestätigt werden und zudem wurde eine neue, bislang unbekannte Mobilfunknummer bekannt, die anschließend in die G 10-Beschränkungsmaßnahme aufgenommen werden konnte.	1
- Es konnte eine weitere telefonische Erreichbarkeit des Hauptbetroffenen festgestellt werden.	1
- Es wurde kein weiteres Mobiltelefon festgestellt. Somit muss der Betroffene über einen zusätzlichen Kommunikationsweg verfügen.	1
Geringer Nutzen (1)	
- Zwar konnten verschiedene IMSI- und IMEI-Nummern festgestellt werden, die auch in die aktuelle G 10-Beschränkungsmaßnahme mit einbezogen wurden. Es konnte jedoch keine Kommunikation des Betroffenen über die entsprechenden Anschlüsse festgestellt werden.	1
Sehr geringer Nutzen (2)	
- Der IMSI-Catcher-Einsatz verlief ergebnislos.	2
Keine abschließende Bewertung möglich (3)	
- Der IMSI-Catcher-Einsatz verlief ergebnislos.	1
- Die Auswertung der im Rahmen der Maßnahme erlangten Ergebnisse dauert an.	1
- Die Maßnahme wurde nicht umgesetzt.	1

Im Anhang sind zudem einige Fallbeispiele aufgeführt, die darlegen, welcher konkrete Nutzen mit dem Einsatz des IMSI-Catchers verbunden war (siehe Anhang, S. 84). Das BfV wies zudem darauf hin, dass es in keinem Fall Probleme beim Einsatz des IMSI-Catchers gab.

In allen 15 Fällen wurden die Anordnung der Auskunft über künftig anfallende Daten auf drei Monate befristet. In einem Fall wurde vom Behördenleiter bzw. seinem Stellvertreter ein Verlängerungsantrag für die Anordnung gestellt, dem auch stattgegeben wurde.

In elf Fällen erfolgte keine Unterrichtung der Betroffenen, über die im Zuge der Maßnahme Daten erhoben wurden. Begründet wurde dies in erster Linie damit, dass aufgrund der erst kürzlich erfolgten Beendigung eine Entscheidung über die Unterrichtung des/der Betroffenen noch aussteht. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass die Maßnahme nicht umgesetzt wurde und daher auch keine Datenerhebung erfolgte. In vier Fällen hat das BfV keine Angaben dazu gemacht, ob der/die Betroffene(n) unterrichtet wurde oder nicht.

Die Prüfung, ob den Betroffenen mitgeteilt wird, dass gegen sie eine Anordnung gemäß § 9 Abs. 4 BVerfSchG gerichtet war, erfolgte bei BfV, BND und MAD nach dem gleichen Schema wie bei den besonderen Auskunftsverlangungen. Zwischen Januar 2012 und Juni 2014 verliefen die Mitteilungsüberprüfungen des BfV in 26 Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG zu 31 Hauptbetroffenen positiv. Dagegen hat die Prüfung von 39 Maßnahmen ergeben, dass die Mitteilung an 53 Betroffene (49 Haupt- und vier Nebenbetroffene) vorerst bzw. weiterhin zurückgestellt wurde, da bei einer Mitteilung eine Gefährdung des Zwecks nicht ausgeschlossen werden konnte (z. B. weil die Notwendigkeit einer Wiederaufnahme des Verfahrens wahrscheinlich ist oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen bzw. G 10-Überwachungen weiterhin erfolgen) oder der Eintritt übergreifender

Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Zurückstellung erfolgte zumeist für zwei Jahre, in Einzelfällen jedoch auch für ein Jahr. In keinem Fall wurde der Antrag auf Zurückstellung der Mitteilung von der G 10-Kommission abgelehnt.

Beim BND hat es seit Januar 2012 nur einen Fall gegeben, in dem einem Betroffenen mitgeteilt wurde, dass Daten gemäß § 3 BNDG i.V.m. § 9 Abs. 4 BVerfSchG über ihn erhoben wurden. In diesem Fall wurden keine Rechtsmittel eingelegt. Hingegen ist es in diesem Zeitraum zu keiner Zurückstellung einer Mitteilung gekommen. Beim MAD hat es seit dem 10. Januar 2012 keine Mitteilungsentscheidung gegeben.

Alle drei Nachrichtendienste sind der Auffassung, dass es sich beim IMSI-Catcher um ein sinnvolles und nützliches Instrument der Informationsgewinnung handelt, mit dem gezielt Nummern erfasst werden können, um damit zusätzliche G 10-Maßnahmen vorzubereiten. Dies gelte insbesondere für Personen, die damit rechnen, überwacht zu werden. Der IMSI-Catcher wird nach Angaben des BfV aber auch deswegen eingesetzt, weil oft nur bescheidene Auskunftsmöglichkeiten bei Telekommunikationsunternehmen und der Bundesnetzagentur bestehen. Beispielsweise würden Verträge zu Prepaid-Karten unter Angabe eines falschen Namens abgeschlossen, so dass eine Abfrage bei der Bundesnetzagentur zu keinem Ergebnis führe. Datenabfragen seien zudem sehr schwierig, da man hierfür bereits eine Reihe von Informationen vorab benötige (z. B. Adresse, Name) und nicht mit Jokerfeldern arbeiten könne. Bemängelt wird insgesamt, dass die Datenbanken sehr schlecht gepflegt seien. Bei Mobilfunkverträgen stelle sich die Situation hingegen anders dar.

Von BfV und MAD wurde moniert, dass die Schwelle für den IMSI-Catcher sehr hoch sei, obwohl mit der Maßnahme kein Eingriff in Artikel 10 GG verbunden sei. Daher wird eine Verringerung der Eingriffsschwelle von beiden Nachrichtendiensten als wünschenswert angesehen. Darüber hinaus regte der MAD eine insgesamt technikoffenere Ausgestaltung der Regelung an, durch die z. B. der Einsatz eines WLAN-Catchers möglich würde. Zudem sollte die Möglichkeit eines Kombi-Antrags geschaffen werden, da derzeit, falls im Rahmen einer G 10-Maßnahme festgestellt wird, dass die Zielperson einen unbekanntem Mobilfunkanschluss nutzt, hierfür noch ein separater G 10-Antrag gestellt werden müsse.

4.3.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Für die verfassungsrechtliche Bewertung der empirisch erhobenen Anwendungspraxis ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das BVerfG den Einsatz eines IMSI-Catchers auf der Grundlage von § 100i StPO nicht beanstandet hat.¹²⁰ Die Grundsätze der Entscheidung lassen sich auch auf die vorliegend relevanten Bestimmungen übertragen.

Nach Auffassung des BVerfG stellt der Einsatz eines IMSI-Catchers keinen Eingriff in das Fernmeldegeheimnis nach Art. 10 Abs. 1 GG dar, da ausschließlich technische Geräte miteinander kommunizieren.¹²¹ Der Betroffene und unbeteiligte Dritten werden in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG beeinträchtigt. Soweit in der Zeit des Einsatzes ein Rufaufbau verhindert wird, liegt ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG vor.

Die Maßnahme dient dem Schutz hochrangiger verfassungsrechtlicher Güter, wie sie in § 3 Abs. 1 BVerfSchG normiert sind, und damit der Effektivierung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit in der modernen Mediengesellschaft.¹²²

Die aus der empirischen Erhebung ermittelte Anwendungspraxis enthält keine Anhaltspunkte, dass der Einsatz des IMSI-Catchers ungeeignet zur Erreichung des Schutzes dieser Güter war. Vielmehr sind in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle Daten erhoben worden, die für die Arbeit des BfV von hoher Relevanz waren.

Die Erforderlichkeit der Maßnahmen ergibt sich im Regelfall bereits aus dem Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 9 Abs. 4 S. 2 BVerfSchG, wonach ohne den Einsatz des IMSI-Catchers die Ermittlung des Standortes oder die Ermittlung der Geräte- oder Kartenummer aussichtslos oder wesentlich erschwert sein muss. Im Einzelfall gleichwohl zu Gebote stehende mildere Mittel wie die Einholung von Auskünften bei Telekommunikationsdienstleistern nach §§ 112, 113 TKG¹²³ sind genutzt worden und haben im Erfolgsfalle dazu geführt, dass der Einsatz des IMSI-Catchers unterblieben ist.

¹²⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22. 8. 2006 – 2 BvR 1345/03 –, NJW 2007, S. 351 ff.

¹²¹ BVerfG, Beschl. v. 22. 8. 2006 – 2 BvR 1345/03 –, NJW 2007, S. 351 (353); Ebenso *Mallmann*, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht, 2014, § 9 BVerfSchG Rn. 38; Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 17.

¹²² Vgl. *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 99.

¹²³ Vgl. *Harnisch/Pohlmann*, Der Einsatz des IMSI-Catchers zur Terrorismusbekämpfung durch das Bundeskriminalamt, NVwZ 2009, S. 1328 (1332).

Hinweise darauf, dass die sich aus der gebotenen Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ergebenden Anforderungen durch Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG verfehlt worden sind, sind nicht erkennbar. Die Maßnahmen dienen dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter und sind von den Nachrichtendiensten mit Blick auf die hohen Anwendungsvoraussetzungen zurückhaltend eingesetzt worden – was von den Nachrichtendiensten selbst als für ihre Arbeit nachteilig angesehen wird. Anordnungen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG sind offenbar auf das zur Zweckerreichung unabdingbare Maß beschränkt worden, sowohl hinsichtlich der Erstreckung auf jeweils nur eine Person als auch hinsichtlich der Beschränkung der Erfassung auf die Geräte- und Kartennummern unter Nichterfassung von Standortdaten als auch mit Blick auf die zeitliche Beschränkung des IMSI-Catcher-Einsatzes innerhalb der Befristung der Anordnung.

Dass die bei Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG zwangsläufig erfassten Nummern Unbeteiligter im Gerät verbleiben und nach Ausfilterung der Nummer der Zielperson gelöscht werden, entspricht den vom BVerfG formulierten Anforderungen¹²⁴.

Eine rechtliche Bewertung des Umgangs mit der Pflicht zur Benachrichtigung Betroffener nach § 9 Abs. 4 S. 6, § 8b Abs. 7 S. 1 BVerfSchG, § 12 Abs. 1 G 10 lässt keine Verfassungsrecht verletzende Handhabung erkennen.

4.4 § 12 Abs. 3 BVerfSchG, § 5 BNDG § 7 Abs. 1 MADG

4.4.1. Genese der Regelungen

Nach § 12 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG sind gespeicherte personenbezogene Daten über Bestrebungen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 4 BVerfSchG spätestens zehn Jahre nach dem Zeitpunkt der letzten gespeicherten relevanten Information zu löschen, es sei denn, der Behördenleiter oder sein Vertreter trifft im Einzelfall ausnahmsweise eine andere Entscheidung.

Bis zum Jahre 2002 lag die Frist für die Löschung von Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1, 3 BVerfSchG bei zehn Jahren. Das TBG änderte die Differenzierung. Für Maßnahmen zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung galt eine Lösungsfrist von zehn Jahren, für die Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 BVerfSchG eine Frist von 15 Jahren.¹²⁵ Der Gesetzgeber nahm an, dass sich Terroristen teilweise bewusst so konspirativ verhalten, dass neue Erkenntnisse erst nach zehn Jahren anfielen.¹²⁶ Der Gesetzgeber reduzierte im Jahre 2011 die Frist für Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 Nr. 3, 4 BVerfSchG wieder auf zehn Jahre.¹²⁷ Die Frist von 15 Jahren habe sich als nicht erforderlich erwiesen.¹²⁸

Auf Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten im Geltungsbereich dieses Gesetzes für eine fremde Macht findet § 12 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG keine Anwendung. Eine maximale Lösungsfrist ist insoweit nicht vorgesehen, vielmehr erfolgt diese im Einzelfall und nach einer regelmäßigen, fünfjährigen Überprüfung nach § 12 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG.

§ 7 Abs. 1 MADG hat folgenden Wortlaut: „Der Militärische Abschirmdienst hat die in Dateien gespeicherten personenbezogenen Daten zu berichtigen, zu löschen und zu sperren nach § 12 des Bundesverfassungsschutzgesetzes.“ Die Bestimmung ist seit der Fassung des MADG im Jahre 1990 unverändert geblieben.

§ 5 Abs. 1 BNDG wurde im Jahre 1990 mit Erlass des BNDG eingefügt. Eine Änderung erfolgte durch das TBEG 2007.¹²⁹ Die Prüffrist des § 12 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG für die Berichtigung und Löschung beträgt zehn Jahre, statt wie im BVerfSchG vorgesehen fünf Jahre. Seitdem wurde die Vorschrift nicht mehr verändert. Zu der Verlängerung der Prüffrist führt die Gesetzesbegründung aus: „Der alleinige Verweis auf das Bundesverfassungsschutzgesetz hat sich bei den Prüffristen wegen der unterschiedlichen Aufgaben und Aufklärungsziele von BND und BfV nicht bewährt. Die Verweisung wird nun durch eine eigenständige Regelung zur Dauer der Prüffrist ergänzt, die auf die auftragsbedingten Besonderheiten der Datenverarbeitung beim BND Rücksicht nimmt.“¹³⁰

¹²⁴ Siehe BVerfG NJW 2007, S. 351 (356).

¹²⁵ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹²⁶ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 41; dafür auch *Droste*, Handbuch (2007), S. 433.

¹²⁷ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹²⁸ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 17.

¹²⁹ Art. 3 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 5, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹³⁰ Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 19.

4.4.2. Empirische Ergebnisse

Durch das Gesetz zur Änderung des BVerfSchG wurden die bisher unterschiedlich geregelten Speicherfristen für das BfV vereinheitlicht. Während für die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BVerfSchG erhobenen Daten vor der gesetzlichen Änderungen eine Höchstspeicherfrist von 15 Jahren galt, wurde diese durch das Änderungsgesetz auf 10 Jahre herabgesetzt. Lediglich für Informationen, die im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG gespeichert wurden, existiert eine solche maximale Speicherfrist nicht. Entsprechend gilt die Verkürzung der Speicherfrist für § 1 Abs. 2 S. MADG. Für den BND hat sich hingen nichts geändert, da bereits vor dem Änderungsgesetz die maximale Speicherfrist zehn Jahre betrug.

Im Erhebungszeitraum wurde ein Antrag beim Präsidenten des BfV bzw. seinem Vertreter gestellt, personenbezogene Daten gemäß § 12 Abs. 3 S. BVerfSchG nach 10 Jahren nicht zu löschen. In diesem Fall wurde vom Präsidenten des BfV bzw. seinem Vertreter entschieden, dass die Daten nach 10 Jahren nicht gelöscht wurden. Beim MAD hingegen hat es im Erhebungszeitraum keinen Fall gegeben, in dem ein Antrag auf Nicht-Löschung personenbezogener Daten nach 10 Jahren gemäß § 7 Abs. 1 MADG gestellt wurde.

Beim BfV orientiert sich die Dauer der Speicherung am sog. „Erkenntnisdatum“. Das Erkenntnisdatum bezeichnet das Datum „der letzten relevanten Erkenntnis“. Dieses kann nur dann hochgesetzt werden, wenn Erkenntnisse vorliegen, die eine Neuspeicherung der Daten rechtfertigen. Als Beispiel ist hier die erneute Aufnahme einer Zielperson in den Leitungsbereich einer terroristischen Organisation zu nennen, während z. B. die Aktualisierung einer Adresse nicht ausreichend ist. Ein halbes Jahr vor Ablauf der Zehnjahresfrist werden die jeweiligen Daten dem Sachbearbeiter elektronisch vorgelegt. Kommt der Sachbearbeiter bei seiner Prüfung zu dem Schluss, dass die Daten weiterhin relevant sind, muss die Verlängerung von der Behördenleitung genehmigt werden.

Der MAD gab an, dass die Relevanz einer Information danach bewertet werde, ob diese Informationen noch Erkenntnisse für die Aufgabenerledigung liefern. Alle fünf Jahre werde geprüft, ob die gespeicherten Informationen noch benötigt werden.

Der BND verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass er ein anderes Kriterium für die Rechtfertigung einer Speicherfristverlängerung als das BfV heranzieht. Während das BfV das Kriterium „Rechtfertigung einer Neuspeicherung“ zugrunde legt, ist es für den BND entscheidend, ob die Daten für die Aufgabenerfüllung relevant sind. Das BfV befürwortet mit Verweis auf die NSU-Mordserie grundsätzlich eine Verlängerung der Speicherfrist von 10 auf 15 Jahre. Hier hat es jahrelang keine neuen Erkenntnisse gegeben, da die entsprechenden Morde nicht zugeordnet werden konnten. Wenn dann nach 12 oder 13 Jahren der Zusammenhang erkennbar wird, wurden die relevanten Daten bereits gelöscht. Ein weiterer typischer Fall sind nach Angaben des BfV Funktionäre und Parteisolddaten, die europa- oder weltweit rotieren und erst nach zehn Jahren wieder nach Deutschland zurückkehren. Diese Rückkehrer können dann u. U. nicht mehr zugeordnet werden, da auch hier die Daten bereits gelöscht wurden. Im Bereich Islamismus werden Daten häufig schon nach zwei bis drei Jahren gelöscht. Da sich Radikalisierungsverläufe jedoch über mehrere Jahre hinziehen können, wird auch hier eine längere Speicherung für sinnvoll erachtet.

Insgesamt gibt es vier Personengruppen, für die aus Sicht des BfV eine lange Speicherfrist wichtig wäre:

- (1) Konspirative Personen oder Vereinigungen, die schwer zu überwachen sind
- (2) Personen in Haft
- (3) Personen im Untergrund/Ausland
- (4) Prägende Personen (z. B. RAF, Wehrsportgruppe Hoffmann)

Aus dem beim BfV betriebenen Nachrichtendienstlichen Informationssystem (NADIS WN) werden darin gespeicherte Personen nach § 12 Abs. 3 Satz 2 automatisch unter Protokollierung des Löschungsvorgangs gelöscht, wenn nicht nach einer entsprechenden Prüfung Gründe festgestellt werden, die eine weitere Speicherung rechtfertigen. Liegen hingegen Gründe vor, die eine Weiterspeicherung rechtfertigen, erfolgen entsprechende Eingaben, die ihrerseits vollständig protokolliert werden. Beim MAD erfolgt eine Löschung personenbezogener Daten dann, wenn die Daten für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind. Dort gab es bislang noch keinen Fall, in dem aufgrund der Entscheidung des Behördenleiters oder seines Stellvertreters personenbezogene Daten nicht gelöscht wurden.

Das BfV befürwortete insgesamt eine längere Speicherfrist, ohne dass die Amtsleitung die Fortsetzung der Speicherung genehmigen müsse. In diesem Zusammenhang wurde zudem angemerkt, dass eine gesetzliche Regelung zur Aktenvernichtung fehlt, die zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit beitragen würde. Bisher sind

entsprechende Vorgaben nur in einer Dienstvorschrift zu finden. Der MAD sah in der Verkürzung der maximalen Speicherfrist für personenbezogene Daten keinen Nachteil. Folglich besteht aus seiner Sicht auch kein Optimierungsbedarf in diesem Bereich.

4.4.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Ausgehend von der in der Evaluierung zu unterstellenden Verfassungsmäßigkeit der § 12 Abs. 3 BVerfSchG, § 7 Abs. 1 MADG, § 5 BNDG wirft die empirisch erhobene Anwendungspraxis keinen verfassungsrechtlichen Erörterungsbedarf mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auf. Das Abstellen auf das sog. „Erkenntnisdatum“ zur Ermittlung des Beginns der Lösungsfrist für zu einer die Grundrechte der Betroffenen weitestmöglich schonenden Auslegung des § 12 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG. Dass von der ausnahmsweise bestehenden Möglichkeit der Nichtlöschung nach spätestens zehn Jahren Gebrauch gemacht wird, wenn die Daten noch zum Schutz der jeweiligen Rechtsgüter relevant sind, entspricht der gebotenen Abwägung zwischen dem Interesse am Schutz dieser Güter und den Grundrechten der Betroffenen.

4.5. § 17 Abs. 3 BVerfSchG

4.5.1. Genese der Regelung

Europarechtlicher Hintergrund der Vorschrift ist das „Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Übereinkommen) vom 14. Juni 1985“ und das „Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990 (Schengener Durchführungsübereinkommen)“. Aufgrund des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 sollte das bisherige System durch eine zweite Generation ersetzt werden.¹³¹ Mit nationalem Gesetz vom 06. Juni 2009 erfolgte die Aufhebung des Schengener Durchführungsübereinkommens (im Folgenden: SDÜ) und die Einführung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II-Gesetz).¹³² Art. 1 des SIS-II-Gesetzes erklärt die Bestimmung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) für anwendbar.

§ 17 Abs. 3 BVerfSchG wurde durch das TBEG im Jahre 2007 neu eingeführt.¹³³ Die Vorschrift verwies auf die damals geltende Bestimmung des Art. 99 Abs. 1, 3 und 4 SDÜ. Mit dem SIS-II-Gesetz vom 06. Juni 2009 erfolgte eine europarechtliche Anpassung. Verwiesen wird seitdem auf Art. 36 und 37 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (im Folgenden kurz SIS II genannt).¹³⁴ Das SIS II ist seit dem 09. April 2013 in Betrieb.¹³⁵

Die Neuregelung stellt eine Erleichterung dar: Das SIS II ermöglicht den Zugriff auf die ausgeschriebenen Daten durch alle Schengen-Vertragsstaaten, insbesondere anlässlich von Grenzkontrollen, in Echtzeit.¹³⁶

4.5.2. Empirische Ergebnisse

Durch das TBEG ist für alle drei Nachrichtendienste die Möglichkeit geschaffen worden, Personen bzw. Sachen im Schengener Informationssystem II (SIS II) auszuschreiben. Wird eine ausgeschriebene Person bzw. Sache im Schengenraum kontrolliert, erhält die ausschreibende Behörde Informationen über mögliche Reisebewegungen sowie ggf. Mitreisende. Die Ausschreibung erfolgt unter bestimmten Voraussetzungen und wird von den

¹³¹ Vgl. Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), (ABl. L 205/2007, S. 63). Die Entwicklung des SIS II begann mit der Verordnung 2424/2001/EG (ABl. L 328/2001, S. 4ff.) und dem Ratsbeschluss 2001/886/JI (ABl. L 328/2001, S. 1ff.).

¹³² Vgl. Art. 3 des Gesetzes zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II-Gesetz), BGBl I Nr. 30 vom 17. Juni 2009, in Kraft getreten am 09.04.2013.

¹³³ Art. 1 TBEG vom 05. Januar 2007, BGBl I Nr. 1 vom 10. Januar 2007, S. 3, in Kraft getreten am 11. Januar 2007. Zum

¹³⁴ Siehe Beschluss des Rates 2007/533/JI vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. Nr. L 205 S. 63ff. Zur nationalen Umsetzung siehe Art. 3 des Gesetzes zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II-Gesetz), BGBl I Nr. 30 vom 17. Juni 2009, in Kraft getreten am 09.04.2013.

¹³⁵ Siehe Pressemitteilung der EU-Kommission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-309_de.htm

¹³⁶ Vgl. Tuffner (1998), S. 239 (241).

Nachrichtendiensten per Email an das BKA weitergeleitet, die für die Prüfung und Einstellung der Ausschreibung in das Fahndungssystem als nationale Sirene zuständig ist.

Im Erhebungszeitraum wurde die Möglichkeit hauptsächlich von BfV und deutlich weniger intensiv auch vom BND genutzt. Vom MAD ist die Regelung hingegen bislang nicht angewendet worden. Dies liegt u.a. daran, dass der Zuständigkeitsbereich sich – anders als z. B. beim BfV – auf einen beschränkten Personenkreis (Angehörige des Geschäftsbereichs des BMVg) erstreckt. Zudem prüfe der MAD sehr genau, ob eine SIS II-Ausschreibung in Frage kommt. U.u. könne es Fälle geben, in denen auf eine verdeckte Ausschreibung verzichtet wird, da die europäischen Sicherheitsbehörden nicht darüber informiert werden sollen, für wen sich der MAD interessiert. Dies führt auch der BND als Grund für die seltenere Nutzung des Instruments an. Häufiger wird hingegen auf die Möglichkeiten gemäß § 17 Abs. 2 BVerfSchG (stille Grenzfehndung) zurückgegriffen.

Tab. 10: Anzahl der SIS-Ausschreibungen (15.11.-2013-30.11.2014)

Nutzer SIS II	Anzahl
BfV	229
BND	100 ¹³⁷
MAD	-
Gesamt	329

In 116 Fällen erfolgte eine Ausschreibung im SIS II durch das BfV zur Abwehr einer vom Betroffenen ausgehenden Gefährdung. In 111 Fällen gab es konkrete Anhaltspunkte für andere erhebliche Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit. In einem Fall wurde auf beide Aspekte Bezug genommen. In zwei Fällen lagen der SIS II-Ausschreibung beide Anhaltspunkte zugrunde. Der BND nutzte das Instrument ausschließlich, um Informationen zu gewinnen, die zur Abwehr anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit erforderlich waren.

Tab. 11: Gründe für die Ausschreibung im Schengener-Informationssystem II (SIS II)

Anhaltspunkte für Ausschreibung	BfV	BND	Gesamt
Abwehr einer vom Betroffenen ausgehenden Gefährdung	116	-	116
Abwehr anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit	111	100	211
Abwehr einer vom Betroffenen ausgehenden Gefährdung <u>und</u> Abwehr anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit	2	-	2
Gesamt	229	100	329

Sowohl das BfV als auch der BND setzten das Instrument in erster Linie dazu ein, um im SIS II Personen auszuschreiben (319 Fälle). Lediglich in sechs Fällen erfolgte eine Ausschreibung von Fahrzeugen durch das BfV. In vier Fällen machte das BfV keine Angabe dazu, ob eine Person oder eine in Artikel 36 Abs. 1 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) genannte Sache ausgeschrieben wurde.

Hinsichtlich der Ausschreibungstreffer zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen BfV und BND: In knapp 40 Prozent der BfV-Ausschreibungen Fälle (87) wurde die ausgeschriebene Person angetroffen, während etwas

¹³⁷ Die 100 BND-Ausschreibungsvorgänge betreffen rund 50 Personen, so dass nach Berechnung des BND die Ausschreibungen – bezogen auf die Anzahl der ausgeschriebenen Personen – in zwölf Prozent der Fälle erfolgreich waren.

mehr als 60 Prozent der Ausschreibungen (134) erfolglos blieben. Hingegen gab es bei den BND-Ausschreibungen vergleichsweise weniger Treffermeldungen. In sechs Prozent der BND-Ausschreibungen wurden die ausgeschriebenen Personen – teilweise mehrfach – angetroffen, wobei dies nicht mit dem Misserfolg der Maßnahme gleichzusetzen ist. Das BfV wies darauf hin, dass im Regelfall die Ausschreibung fortgesetzt wird, um ein Bewegungsbild zu erhalten. Folglich kommt es dann auch nicht zu einer Löschung der Ausschreibung. Zudem wurden Nicht-Treffer auch dazu genutzt, um die Glaubwürdigkeit von Quellen zu bewerten.

Tab. 12: Treffermeldungen im SIS II

Antreffen der ausgeschriebenen Person bzw. Sache	BfV	BND	Gesamt
Angetroffen	87	6	93
Nicht angetroffen	142	94	236
Gesamt	229	100	329

Im Rahmen der Kontrollen wurden hauptsächlich Informationen zu Ort, Zeit oder Anlass der Kontrolle (90), zum Auffinden der ausgeschriebenen Person (83) sowie zum Reiseweg und -ziel (65) übermittelt. Des Weiteren erhielt die ausschreibende Behörde Informationen zu Begleitpersonen, bei denen begründeterweise davon ausgegangen werden kann, dass sie mit den betreffenden Personen in Verbindung stehen (55), zum benutzten Fahrzeug, Wasserfahrzeug, Luftfahrzeug oder benutzter Container (44), zu den Umständen des Auffindens der Person (29) sowie zu mitgeführten Sachen (27).

Bei den sechs Ausschreibungen des BND – hierbei handelte es sich um sechs unterschiedliche Personen zu denen der BND teilweise mehrfache Treffer verzeichnete – wurden Informationen zum Auffinden der ausgeschriebenen Person (6), zu Ort, Zeit oder Anlass der Kontrolle (6), zum Reiseweg und -ziel (5), zum benutzten Fahrzeug, Wasserfahrzeug, Luftfahrzeug oder benutzter Container (4) sowie zu Begleitpersonen, bei denen begründeterweise davon ausgegangen werden kann, dass sie mit den betreffenden Personen in Verbindung stehen (3), übermittelt.

Tab. 13: Art der bei den Zufallskontrollen übermittelten Informationen

Art der übermittelten Informationen	BfV	BND	Gesamt
Ort, Zeit oder Anlass der Kontrolle	84	6	90
Auffinden der Person	77	6	83
Reiseweg und -ziel	60	5	65
Begleitpersonen	52	3	55
Benutztes Fahrzeug, Wasserfahrzeug, Luftfahrzeug oder benutzter Container	40	4	44
Umstände des Auffindens der Person	29	-	29
Mitgeführte Sachen	27	-	27
Gesamt	369	24	393

In mehr als 60 Prozent der Fälle, in denen eine durch das BfV ausgeschriebene Person bei einer Kontrolle angetroffen wurde, stammten die Informationen von Polizeibehörden aus Deutschland. Bei zehn Ausschreibungen wurden die Informationen von Bulgarien übermittelt, wobei in vier Fällen die ausgeschriebene Person auch in Rumänien und Ungarn angetroffen wurde. In den übrigen Fällen stammten die übermittelten Informationen aus Schweden (2), der Schweiz (1), Slowenien (2), Spanien (1), Polen (1), Rumänien (2), Großbritannien (1),

Griechenland (1), Frankreich (1), Belgien (2) und den Niederlanden (3) In vier Fällen wurden keine Angaben dazu gemacht, in welchem Land die ausgeschriebene Person angetroffen wurde.

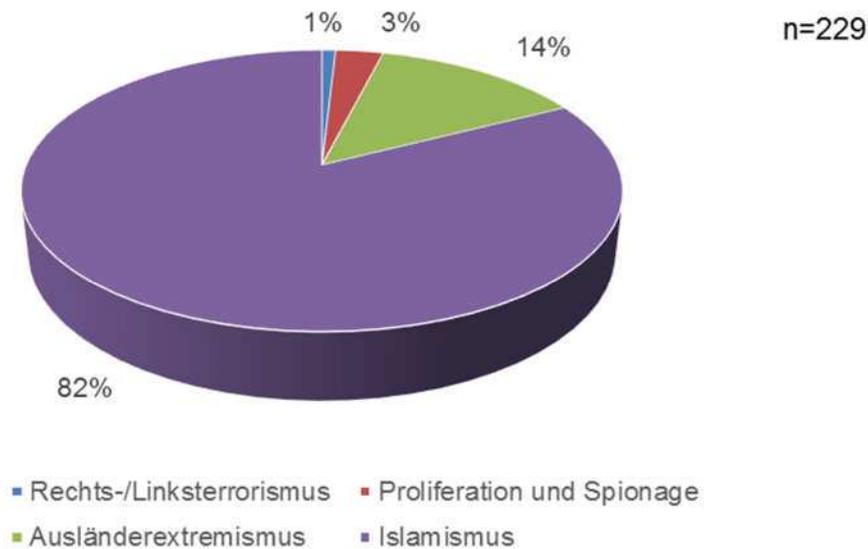
Bei den Ausschreibungen des BND zeigte sich ein ähnliches Bild. In drei Fällen stammten die Informationen aus Deutschland, wobei die ausgeschriebene Person jeweils auch in einem anderen Land angetroffen wurde (2x Spanien und 1x Frankreich). Darüber hinaus erfolgte eine Übermittlung von Informationen aus Estland, Lettland und Finnland.

Tab. 14: Übermittlungen der SIS II-Informationen nach Ländern¹³⁸

Übermittelndes Land	Anzahl der Meldungen
Deutschland	62
Bulgarien	10
Rumänien	5
Niederlande	4
Spanien	3
Frankreich	2
Belgien	2
Slowenien	2
Schweden	2
Finnland	2
Estland	1
Lettland	1
Polen	1
Schweiz	1
keine Angabe	4
Gesamt	102

In den allermeisten Fällen wurde die Möglichkeit gemäß § 17 Abs. BVerfSchG dazu genutzt, Informationen über Personen bzw. Sachen im Bereich Islamismus (189) bzw. Ausländerextremismus (31) zu gewinnen. Eine untergeordnete Rolle spielten dagegen die Bereiche Proliferation und Spionage (7) sowie Rechts- und Linksterrorismus (2).

¹³⁸ Da es bei neun Ausschreibungen zu Mehrfachtreffern gekommen ist, übersteigt die in der Tabelle angegebene Gesamtzahl die Anzahl der Ausschreibungen mit Treffern.

Abb. 5: SIS-Ausschreibungen nach Phänomenbereichen¹³⁹

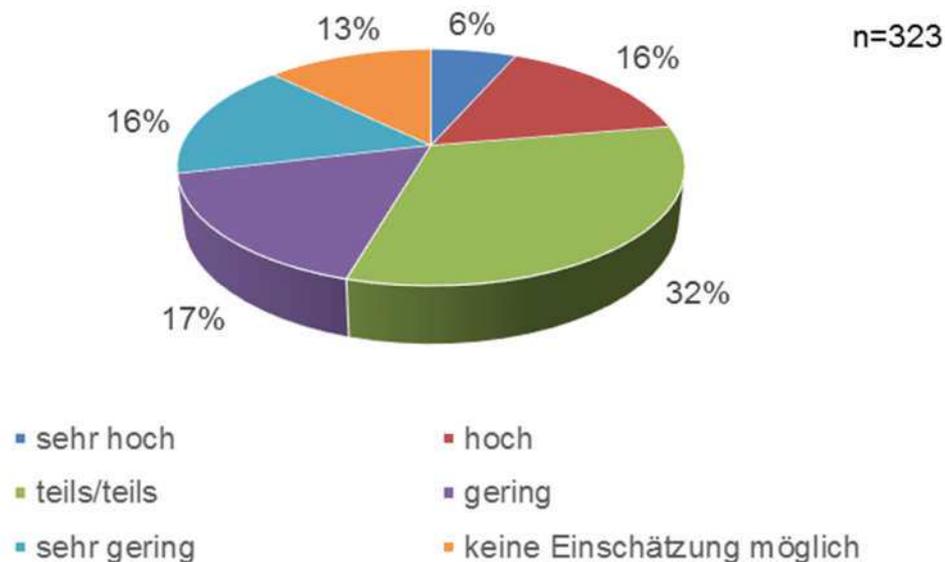
Hinsichtlich der Ausschreibungspraxis ist festzustellen, dass bei fast allen Ausschreibungen der beiden Nachrichtendienste im Erhebungszeitraum die maximale Befristungsdauer von sechs Monaten ausgeschöpft wurde. In lediglich einem Fall wurde die Ausschreibung auf fünf Monate befristet. In etwa sieben von zehn Fällen kam es zu einer wiederholten Anordnung der Ausschreibung, wobei dies in 87 Prozent der Fälle zwischen ein- und fünfmal geschah. Zehn Prozent der Ausschreibungen wurden zwischen sechs- und zehnmal angeordnet, während es in fünf Fällen zu elf- bis sechszehnmaligen Anordnungen der Ausschreibung kam. Eine Ausschreibung stellte einen absoluten Ausnahmefall dar, wurde sie doch 81 Mal angeordnet.

Angaben zu den Gründen für die Löschung der SIS II-Ausschreibungen wurden in 189 Fällen gemacht. In 108 Fällen lagen die Voraussetzungen für die Ausschreibung nicht mehr vor, wobei in sieben Fällen zusätzlich auch noch angegeben wurde, dass der Zweck der Maßnahme erreicht wurde bzw. in drei Fällen zusätzlich festgestellt wurde, dass der Zweck der Maßnahme nicht erreicht werden konnte. Letzteres wurde insgesamt in 22 Fällen als alleiniger Grund für die Löschung der Ausschreibung angegeben. Hingegen wurde die Löschung in 22 Fällen ausschließlich damit begründet, dass der Zweck der Maßnahme nicht erreicht werden konnte. In 161 Fällen wurden keine Angaben zu den Löschründen gemacht, da die Ausschreibungen noch nicht gelöscht worden waren.

Die Bewertung der im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit fällt insgesamt differenziert aus. In rund 22 Prozent Ausschreibungen wird der Nutzen der gewonnenen Informationen als hoch bzw. sehr hoch eingeschätzt. In etwa je einem Drittel der Fälle waren die Informationen zumindest teilweise von Nutzen bzw. wurde ihr Nutzen als gering bzw. sehr gering eingestuft. In 41 Fällen ist nach Angabe der beiden Nachrichtendienste keine Einschätzung möglich.

¹³⁹ Zu den Ausschreibungen vom BND wurden keine Informationen zu den Phänomenbereichen erhoben.

Abb. 6: Bewertung der im Rahmen der SIS II-Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit



Die genauen Begründungen für die jeweilige Nutzenbewertung sind im Anhang aufgeführt (S. 86 ff.).

Bei einer differenzierten Analyse der Ergebnisse zeigt sich jedoch ein großer Unterschied hinsichtlich der Nutzenbewertung zwischen Ausschreibungen, in denen Informationen zu der ausgeschriebenen Person bzw. Sache übermittelt wurden, und Ausschreibungen, die zu keinem Treffer führten. In der ersten Gruppe wurde der Nutzen der durch die Ausschreibung gewonnenen Informationen in mehr als 60 Prozent der Fälle als hoch bzw. sehr hoch bewertet. In einem Viertel der Ausschreibungen wurden die übermittelten Informationen als teilweise nützlich eingestuft. In rund elf Prozent der Fälle wurde der Nutzen als gering bzw. sehr gering eingeschätzt.

Bei den Ausschreibungen, die zu keinem Treffer führten, fällt die Nutzenbewertung deutlich schlechter aus. In lediglich rund elf Prozent der Fälle wurde der Nutzen als hoch bzw. sehr hoch bewertet. In 20 Prozent waren die im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen teilweise von Nutzen. Bei mehr als zwei Drittel der Ausschreibungen wurde der Nutzen vom BfV als gering bzw. sehr gering eingestuft. Die Ergebnisse der Analyse verdeutlichen, dass mit einer SIS II-Ausschreibung – im Falle eines Treffers – durchaus für die nachrichtendienstliche Arbeit wichtige Informationen gewonnen werden können.

Beim BND fällt die Bewertung insgesamt eher verhalten aus, da in allen Fällen der Nutzen der im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit mit „teils/teils“ eingestuft wurde. Als Hauptgrund für die Bewertung wird genannt, dass ein Einblick in die „nicht getätigten/vorhandenen“ Reisebewegungen (46 Fälle) gewonnen werden konnte. In 30 Fällen wurde darauf hingewiesen, dass die Ausschreibung zu keinem Treffer geführt hat, während in acht Fällen keine Bewertung des Nutzens möglich war. In den fünf Fällen, in denen die ausgeschriebenen Personen angetroffen wurden, wurde als Grund für die Bewertung genannt, dass durch die übermittelten Informationen ein Einblick in die Reisebewegungen gewonnen werden konnte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die SIS II-Ausschreibungen gemäß § 17 Abs. 3 BVerfSchG aus Sicht der Nachrichtendienste ein wichtiges Instrument für die Erstellung von Reiseprofilen sind, die in erster Linie vom BfV und vom BND genutzt werden. In vielen Fällen erfolgt trotz wiederholter Ausschreibung keine Treffermeldung. Jedoch kann auch diese Tatsache eine für die Nachrichtendienste wichtige und wertvolle Information sein. Darüber hinaus handelt es sich bei den Kontrollen strukturell nicht um ein gezieltes Feststellen einer Person, sondern letztlich um ein zufälliges Antreffen im Rahmen von Routinekontrollen. Folglich ist es hier schwer, eine hohe Effektivität des Instruments dadurch zu belegen, dass höhere Trefferquoten erzielt werden. Das BfV verwies zudem auf das Problem beim Vorliegen von Anhaltspunkten für „grenzüberschreitenden Verkehr“. Dies ist teilweise schwierig darzulegen.

Aus Sicht des BfV wäre es wünschenswert, wenn eine gezieltere Kontrolle der jeweiligen Personen (inkl. Gepäck) durch die Bundespolizei und den Zoll bei Einreise (z. B. am Frankfurter Flughafen) erfolgen könnte. Allerdings steht diesen erweiterten Ausschreibungsbefugnissen bislang die geltende Rechtslage entgegen.

4.5.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Bewertung der empirisch erhobenen Praxis der Ausschreibung nach § 17 Abs. 3 BVerfSchG, Art. 36, 37 des Beschlusses 2007/533/JI des Rates vom 12. 6. 2007 ist hinsichtlich der Geeignetheit hinzuweisen, dass in Anbetracht des Umstandes, dass Ausschreibungen des BfV zu immerhin etwa 40 Prozent und Ausschreibungen des BND zu etwa 6 v. H.¹⁴⁰ zu Treffern führten sowie auch Nicht-Treffer für die nachrichtendienstliche Arbeit von Nutzen sein können, indem sie es u.a. ermöglichen, die Glaubwürdigkeit von Quellen zu bewerten, die durchgeführten Ausschreibungen nicht als ungeeignet zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele angesehen werden können. Ein milderes Mittel, diese Ziele gleich wirksam zu erreichen, ist insbesondere für die Gewinnung von Informationen aus dem europäischen Ausland nicht erkennbar.

Für die Bewertung der Einhaltung der durch das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gezogenen Grenzen ist zunächst zu beachten, dass § 17 Abs. 3 S. 1 BVerfSchG, Art 36 Abs. 3 Beschluss 2007/533/JI ein hohes Gefährdungspotential für hochrangige Rechtsgüter auf der Grundlage konkreter Informationen voraussetzt und die mit der Ausschreibung verbundenen Grundrechtseingriffe nicht von überragendem Gewicht sind. Allerdings enthält § 17 Abs. 3 BVerfSchG eine Austarierung der Eröffnung von Grundrechtseingriffen mit materiellen und verfahrensmäßigen Sicherungen zum Grundrechtsschutz. Zu diesen Sicherungen durch Verfahren zählt auch die grundsätzliche Befristung der Ausschreibung auf höchstens sechs Monate durch § 17 Abs. 3 S. 4 BVerfSchG. Wenngleich die Vorschrift vorsieht, dass die Ausschreibung auch wiederholt angeordnet werden kann, ist damit zum Ausdruck gebracht, dass die Ausschreibung zumindest im Regelfall kein Instrument einer Informationsbeschaffung in Permanenz ist. Gleichwohl sind die Ausschreibungen in mehr als zwei Drittel der Fälle wiederholt beantragt worden. Dies hat dazu geführt, dass Ausschreibungen teilweise über mehrere Jahre liefen. Da die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen jeweils nur im Einzelfall bewertet werden kann, kann hieraus jedoch noch nicht auf eine unverhältnismäßige Praxis der wiederholten Beantragung der Ausschreibung geschlossen werden.

4.6. § 18 Abs. 1a BVerfSchG

4.6.1. Genese der Regelungen

Die Vorschrift regelt die Pflicht zur Initiativübermittlung von Daten durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an das BfV bzw. der Ausländerbehörden eines Landes an die Verfassungsschutzbehörden eines Landes. Die Datenübermittlung des BAMF an das BfV richtet sich im Übrigen nach § 73 Abs. 1 und § 73a AufenthG, die eine Pflicht zur Übermittlung allerdings nicht vorsehen.

Die Bestimmung wurde mit dem TBG im Jahre 2002 neu eingeführt.¹⁴¹ Die Gesetzesbegründung verwies auf die UN-Resolution 1373 (2001).¹⁴² Danach sollen die Mitgliedstaaten, bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, geeignete Maßnahmen ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat.¹⁴³ Bis zum TBEG hatte S. 2 den Wortlaut: „Die Übermittlung dieser personenbezogenen Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen nach § 19 Abs. 3 unterbleibt, es sei denn, die Übermittlung ist völkerrechtlich geboten.“ Mit dem TBEG 2007 enthielten § 18 Abs. 1a S. 1, 2 BVerfSchG die bis heute bestehende Formulierung. Die Vorschrift wurde zudem um die Sätze 3 und 4 erweitert.¹⁴⁴ Im Jahre 2011 wurde die Bestimmung um einen S. 5 ergänzt.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Die Berechnung erfolgt – um die Vergleichbarkeit mit den vom BfV übermittelten Daten zu gewährleisten – auf Grundlage der Anzahl der im Erhebungszeitraum übermittelten SIS-Ausschreibungen des BND. Dieser bezieht sich bei seiner Berechnung auf die Zahl der ausgeschriebenen Personen (50), so dass bei dieser Berechnung die Trefferquote bei 12 Prozent liegt.

¹⁴¹ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁴² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 41.

¹⁴³ Vgl. Resolution 1373 (2001) vom 28.09.2001, Ziffer 3f), abrufbar unter: http://www.un.org/depts/german/sr/sr_01-02/sr1373.pdf

¹⁴⁴ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 4, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹⁴⁵ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

4.6.2. Empirische Ergebnisse

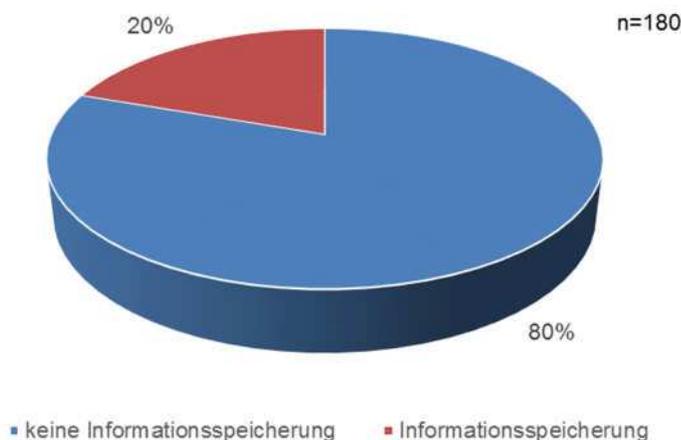
Durch das TBG wurde § 18 Abs. 1a BVerfSchG eingefügt und damit die erweiterte Pflicht für das BAMF geschaffen, unter bestimmten Voraussetzungen Informationen an das BfV zu übermitteln. Diese Informationen sollen dazu dienen, einen Überblick über die mögliche Entwicklung von Ablegern islamistischer gewaltbereiter Organisationen, die terroristische Aktivitäten im Inland planen, zu gewinnen. Da § 18 Abs. 1 BVerfSchG lediglich eine Übermittlung des BAMF an das BfV, jedoch unter erhöhten Anforderungen, ermöglicht und eine Übermittlungspflicht für die Ausländerbehörden der Länder an die Verfassungsschutzbehörden der Länder bislang nicht existiert hat, schließt der Gesetzgeber mit § 18 Abs. 1a BVerfSchG eine Regelungslücke.¹⁴⁶ Eine entsprechende Regelung zur Übermittlung von Informationen durch das BAMF an den BND existiert im BNDG nicht. Durch das Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes vom 7. Dezember 2011 wurde der bisherigen Regelung der Satz 4 hinzugefügt, der vorsieht, dass die Zuständigkeit und das Verfahren für die Entscheidung des BAMF zu Übermittlungen nach Satz 1 in einer Dienstvorschrift zu regeln sind, die der Zustimmung des BMI bedarf.

Die Zuständigkeit und das Verfahren für die Entscheidung des BAMF zu Übermittlungen gemäß § 18 Abs. 1a S. 1 BVerfSchG ist in der Dienstanweisung Asyl (DA-Asyl) geregelt. Des Weiteren enthält die DA-Asyl Erläuterungen zum Vorgehen bei Übermittlungen nach anderen rechtlichen Regelungen (gemäß § 18 Abs. 1 und 3 BVerfSchG, § 10 Abs. 1 und 2 MADG sowie 8 Abs. 1 BNDG) sowie zwei Kriterienkataloge, die als Entscheidungshilfe für die Datenübermittlung des BAMF an das BfV gemäß § 18 Abs. 1, 1a und 3 BVerfSchG sowie an den BND § 8 Abs. 1 BNDG dienen. Für den MAD existiert kein eigener Kriterienkatalog. Der Kriterienkatalog des BfV umfasst in der Langfassung 62 Seiten (Stand: Februar 2013) und besteht aus einem allgemeinen Kriterienteil und einem länderspezifischen Teil. In der Anlage zur DA-Asyl ist zudem eine Zusammenfassung des BfV-Kriterienkatalogs zu finden.

Im Erhebungszeitraum hat das BAMF in 200 Fällen Informationen gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG an das BfV übermittelt. Aufgrund der Anpassung des Erhebungsbogens – es erfolgte zum 01. Januar 2014 eine Umstellung von einer aggregierten Fallfassung auf eine Einzelfallfassung – können jedoch nur 180 Übermittlungsvorgänge einer vertieften Analyse unterzogen werden. In rund einem Fünftel der Fälle führte die Übermittlung zu einer Speicherung von Informationen beim BfV. Hierbei handelte es sich in erster Linie um Personenstammdaten bzw. Personenangaben (23 Fälle), wobei in 16 Fällen noch weitere Informationen gespeichert wurden (z. B. Lichtbild, staatliche Maßnahmen, Funktion, Informationen über ein Beobachtungsobjekt, Firma, mögliche Beziehungen und Kontakte, Aktenzeichen, Stand des Asylverfahrens). Darüber hinaus wurden die Lichtbilder einer Person (drei Fälle), die Aktenzeichen (zwei Fälle) sowie behördliche/staatliche Maßnahmen (drei Fälle) gespeichert, wobei bei letzteren in einem Fall zusätzlich noch die Adresse mit erfasst wurde. In sechs Fällen wurden sonstige Informationen gespeichert, die sich keiner der o.g. Kategorien zuordnen ließen: Speicherung des ausländerrechtlichen Status (drei Fälle), Erlöschen der Asylberechtigung, nachrichtendienstlich relevante Informationen zum Verbleib von Nachrichtendienstmitarbeitern, Speicherung der gesamten Akte sowie Stand des Asylverfahrens (je ein Fall). Auffällig ist, dass die Zahlen im Erhebungszeitraum sich deutlich von der Evaluation aus dem Jahr 2009 unterscheiden. So wurden deutlich weniger Informationen vom BAMF an das BfV übermittelt (2009: 648; 2013/2014: 200). Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der Informationen deutlich, die vom BfV gespeichert wurden (2009: 12,5 Prozent; 2013/2014: 20 Prozent).

¹⁴⁶ Vgl. BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 41.

Abb. 7: Umgang mit den vom BAMF übermittelten Informationen

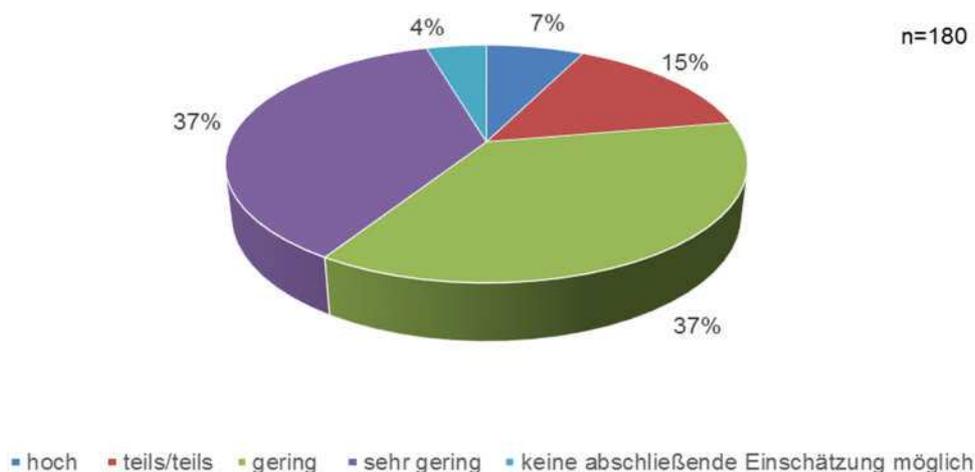


Hinsichtlich der Bewertung des konkreten Nutzens der übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit fiel das Ergebnis relativ eindeutig aus. In knapp drei Viertel der Fälle wurde der Nutzen der vom BAMF übermittelten Informationen als gering (36,7 Prozent) oder sehr gering (36,7 Prozent) eingeschätzt. In lediglich 13 Fällen fiel die Bewertung positiv aus, während in 15 Prozent der Fälle die Informationen als teilweise nützlich angesehen wurden. In acht Fällen war es dem BfV nicht möglich, eine abschließende Einschätzung vorzunehmen.

Bei einer differenzierten Betrachtung wird deutlich, dass es einen deutlichen Unterschied bei der Nutzenbewertung zwischen nicht gespeicherten und gespeicherten Informationen gibt. Dennoch attestierte das BfV lediglich in knapp 30 Prozent der Speicherrfälle den vom BAMF übermittelten Informationen einen hohen Nutzen, während in knapp 40 Prozent der Fälle die Informationen teilweise von Nutzen für die nachrichtendienstliche Arbeit waren. Bei rund einem Viertel der Informationen wird der Nutzen als gering eingeschätzt. In drei Fällen war eine abschließende Einschätzung dagegen nicht möglich.

In den Fällen, in denen vom BAMF übermittelte Informationen nicht vom BfV gespeichert wurden, fällt die Nutzenbewertung deutlich schlechter aus. In 87 Prozent der Fälle wird der Nutzen der Informationen als gering bzw. sehr gering eingeschätzt. In 13 Fällen werden die übermittelten Informationen als teilweise nützlich eingestuft. Lediglich in zwei Fällen wird der Nutzen als hoch bewertet. In fünf Fällen war eine abschließende Einschätzung durch das BfV dagegen nicht möglich.

Abb. 8: Bewertung des Nutzens der vom BAMF übermittelten Informationen



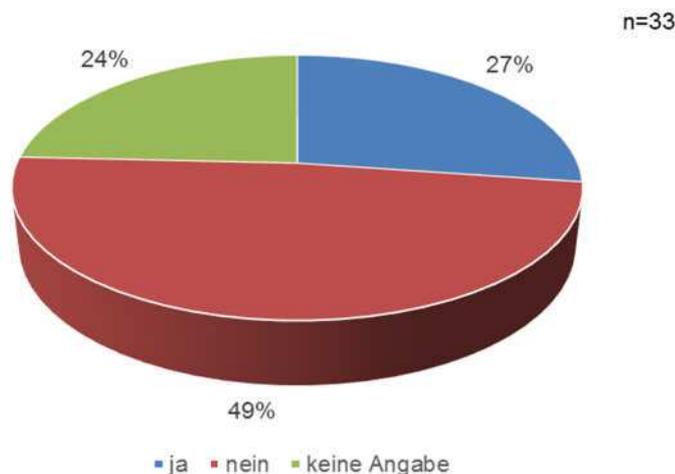
Die genauen Begründungen für die jeweilige Nutzenbewertung sind im Anhang aufgeführt (S. 95).

Im Erhebungszeitraum übermittelte das BfV keine BAMF-Informationen an andere ausländische öffentliche Stellen bzw. zwischen- oder überstaatliche Stellen. Lediglich in einem Fall machte das BfV keine Angaben, ob eine solche Weiterleitung erfolgte. Das BfV gab dabei an, dass seit Jahren kein Bedarf bestanden habe, Rohdaten aus Asylakten an das Ausland zu übermitteln, da die darin befindlichen Informationen in der Regel dazu genutzt würden, einen bereits vorhandenen Datensatz zu vervollständigen. Allenfalls bei den vom BfV um Bewertungen und weitere Erkenntnisse angereicherten Informationen könne es zu Übermittlungen kommen. Dabei handele es sich jedoch um neue Informationen, so dass hier § 18 Abs. 1a BVerfSchG nicht einschlägig ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das BAMF von seiner Möglichkeit, Informationen spontan an das BfV zu übermitteln, regelmäßig Gebrauch machte. Allerdings kam es nur in einem kleinen Teil der Fälle zu einer Speicherung von Informationen durch das BfV. Dies wird auch anhand der Bewertung des Nutzens der übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit deutlich, der vom BfV im Durchschnitt als gering eingestuft wird. Begründet wird dies vor allem mit der Qualität (Relevanz, Umfang, Informationsgehalt) der übermittelten Informationen.

Im Gegensatz zum BAMF wurden von den Ausländerbehörden der Länder im Erhebungszeitraum nur vereinzelt Informationen gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG an die Landesverfassungsschutzbehörden übermittelt. In acht Bundesländern ist es in insgesamt 47 Fällen zu einer Spontanübermittlung von Informationen durch die Ausländerbehörden gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG gekommen. Allerdings hat eine Landesverfassungsschutzbehörde 14 Fälle in aggregierter Form bzw. über den eigentlichen Erhebungszeitraum hinaus erfasst, so dass diese nicht bei der vertiefenden Analyse berücksichtigt werden konnten. Insgesamt gibt es damit 33 Fälle von Spontanübermittlungen, die im Folgenden näher betrachtet werden.

Hinsichtlich des Speicherverhaltens ergibt sich auf Bundesländerebene ein ähnliches Bild wie auf Bundesebene. In etwas mehr als einem Viertel der Fälle (9) erfolgte eine Speicherung von Informationen bei der zuständigen Landesverfassungsschutzbehörde, während in knapp 50 Prozent der Fälle (16) keine Informationen gespeichert wurden. Darüber hinaus wurden in knapp einem Viertel der Fälle keine Angaben dazu gemacht, ob es zu einer Speicherung von Informationen gekommen ist oder nicht.

Abb. 9: Umgang mit den von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen



In fünf Fällen wurden folgende Informationen gespeichert:

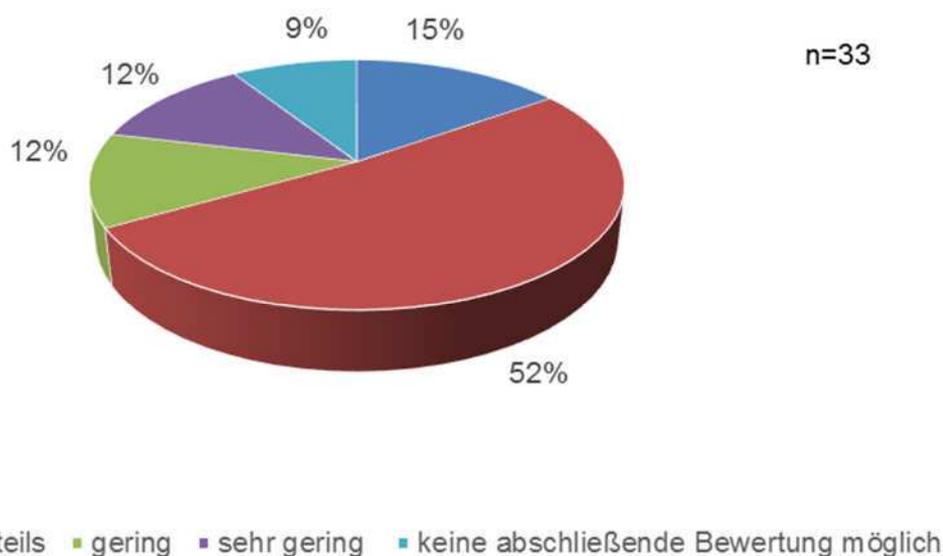
- Ausreiseabsichten in vermeintliches Jihadgebiet (Nordkaukasus)
- Informationen zur Organisationszugehörigkeit (En-Nahada) und Sympathisant der Muslimbruderschaft
- Verdacht auf Verbreitung von jihadistischem Gedankengut im Internet
- Hinweis auf Marokkaner, der in einer Ausländerbehörde die Sachbearbeiterin bedrohte und gegenüber einem dazu gerufenen Wachmann geäußert haben soll, er sei "radikaler Moslem" und wisse, wie man töte.

- Die Ausländerbehörde wies auf einen Syrer hin, dessen Visum für Elektrotechnik vor einem Jahr abgelehnt wurde und der nun mit einem Visum zum Studium der Medizin hier eingereist sei.
- Die Ausländerbehörde wies auf eine Person hin, bei der sie ein "ungutes Gefühl habe", wies auf Anhäufung von Polizeierkenntnissen hin, nach Bewertung des Sachverhalts erfolgte die Abgabe der Zuständigkeit an anderen Fachbereich (Geheimdienstkontakte)¹⁴⁷

In den übrigen vier Fällen machten die Verfassungsschutzbehörden der Länder keine weiteren Angaben dazu, welche Informationen gespeichert wurden.

In fünf Fällen wurde der Nutzen der von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit als hoch eingeschätzt. In mehr als der Hälfte der Fälle fällt die Bewertung der Information uneinheitlich aus, während in knapp einem Viertel der Fälle der Nutzen der Informationen als gering bzw. sehr gering eingeschätzt wird. In drei Fällen war keine abschließende Bewertung möglich, da die weitere Bearbeitung an anderer Stelle erfolgte (keine Relevanz für die Beobachtung islamistisch-terroristischer Bestrebungen), bislang keine weiteren Erkenntnisse für eine genaue Einschätzung der möglichen Gefährdung, die von der betreffenden Person ausgeht, vorlagen sowie die Abklärung des erst kurz vor Ende des Erhebungszeitraums bekannt gewordenen Sachverhalts noch andauert.

Abb. 10: Bewertung des Nutzens der gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG übermittelten Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit



Als Begründung für die Bewertung der von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen nannten die Landesverfassungsschutzbehörden folgende Begründungen:

¹⁴⁷ Hier wurde von einer Landesverfassungsschutzbehörde eine Antwort gegeben, obwohl die Frage, ob die Übermittlung von Informationen zu einer Speicherung geführt hat, nicht beantwortet wurde.

Tab. 15: Begründung der jeweiligen Nutzenbewertung durch die Verfassungsschutzbehörden der Länder (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG)

Nutzenbewertung mit Begründung	Anzahl der Nennungen
Hoher Nutzen	5
- Im Zusammenhang mit den Olympischen Spielen wurde in deren Vorfeld besonders auf freiwillige Rückkehrer aus dem Kaukasus mit islamistischem Hintergrund geachtet.	1
- Selbstverständlich führt nicht grundsätzlich jede Information (wie im Erhebungszeitraum) zu einer Speicherung. Die regelmäßigen Informations- und Sensibilisierungsbemühungen der Verfassungsschutzbehörde gegenüber den Ausländerbehörden haben jedoch dazu geführt, dass dort relativ gut bekannt ist, welche Art von Erkenntnissen oder Hinweisen für die Arbeit der Verfassungsschutzbehörde von Interesse ist. Von daher ist der Nutzen der von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen für die Verfassungsschutzbehörde in der Regel hoch.	3
- Terrorismus-Verdachtsfall	1
Teilweise von Nutzen	17
- Auch wenn sich die Verdachtslage in den genannten Einzelfällen nicht bestätigte und es nicht zu weiteren Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörde kam, ist aber die erhöhte Sensibilität von großem Nutzen und die Übermittlungspflicht der Ausländerbehörden sinnvoll.	2
- Bestätigung vorhandener Erkenntnisse	7
- Der Hinweis bestätigt bereits vorliegende Erkenntnisse	1
- Der Hinweis war aufgrund eines Zeitablaufs in der Ausländerstelle nicht mehr eindeutig verifizierbar.	1
- Die gemeldeten Informationen waren ohnehin bekannt.	1
- Es ist wichtig, dass die Ausländerbehörde äußerliche und charakterliche Veränderungen im Blick behält. Dies kann jedoch dazu führen, dass voreilig geurteilt wird. Grundsätzlich ist es, soweit rechtlich zulässig, angezeigt, die Möglichkeiten der Übermittlung offensiv zu nutzen.	1
- Es konnten keine weiterführenden Erkenntnisse gewonnen werden. Dennoch war der Hinweis interessant, und die erhöhte Sensibilität der Ausländerbehörden ist im Allgemeinen für unsere Arbeit hilfreich.	1
- Person bereits bekannt	2
- Profil nicht mehr abrufbar	1
Geringer bzw. sehr geringer Nutzen	8
- Aus dem übermitteltem Hinweis ergaben sich keine Anhaltspunkte für islamistische oder sonstige extremistische Bestrebungen	1

Nutzenbewertung mit Begründung	Anzahl der Nennungen
- Die betreffende Person ist bisher nicht in Erscheinung getreten, es sind keine Aktivitäten im Zusammenhang mit den genannten Organisationen bekannt geworden.	1
- Hinweis erfolgte aufgrund der Angaben der getrennt lebenden Ehefrau gegenüber der ALB (evtl. Denunzierung).	1
- Übersendung von Asylunterlagen	1
- Es liegen keine Anhaltspunkte für sicherheitsrechtliche Bedenken vor. Die betreffende Person ist bisher nicht in Erscheinung getreten.	2
- Es liegen keine Hinweise auf extremistische Bestrebungen vor. Die betreffende Person ist bisher in dem Bundesland nicht in Erscheinung getreten.	1
- Hinweis war nicht relevant	1

In keinem Fall erfolgte eine Weiterübermittlung von Informationen an ausländische öffentliche Stellen bzw. zwischen- oder überstaatliche Stellen.

Fünf Landesverfassungsschutzbehörden gaben an, dass keine Informationen gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG von den Ausländerbehörden im Erhebungszeitraum übermittelt wurden. Darüber hinaus verwiesen zwei Landesverfassungsschutzbehörden darauf, dass es keine gesonderte Statistik für Spontanübermittlungen gibt, sondern diese gemeinsam mit den Übermittlungen gemäß § 73 AufenthG erfasst werden. Somit konnten keine genauen Angaben dazu gemacht werden, wie oft die Regelung zur Anwendung gekommen ist. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Großteil der Informationen auf Grundlage des § 73 AufenthG von den Ausländerbehörden übermittelt wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Nutzungsintensität der Regelung auf Bundesländerebene – möglicherweise determiniert durch unterschiedliche Aufgabenprofile – deutlich hinter der auf Bundesebene zurückbleibt. Spontanübermittlungen gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG erfolgen auf Länderebene eher im Einzelfall. Ein ähnliches Bild zeigt sich beim Speicherverhalten. Auch hier werden von den Ausländerbehörden übermittelte Informationen in vergleichsweise wenigen Fällen durch die Landesverfassungsschutzbehörden gespeichert.

4.6.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Mit der Übermittlung nach § 18 Abs. 1a BVerfSchG sind Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und ggf. das Grundrecht auf Asyl der Betroffenen verbunden. Hinsichtlich der erforderlichen Eignung dieser Eingriffe zur Erreichung der mit der Übermittlung verfolgten Ziele ist darauf hinzuweisen, dass selbst von dem Fünftel der Fälle, in denen die Übermittlung zu einer Speicherung von Informationen beim BfV führte, lediglich 30 Prozent ein hoher Nutzen attestiert wird. Gleichwohl kann hieraus unter verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht auf die Ungeeignetheit der Übermittlungen geschlossen werden. Die Übermittlung durch das BAMF erfolgt anhand eines vom BfV erstellten Katalogs von Kriterien, bei deren Vorliegen eine Relevanz der Informationen für die nachrichtendienstliche Tätigkeit in Betracht kommt. Selbst wenn der Anteil hochrelevanter Informationen gering ist, ändert dies nichts daran, dass die Frage der Relevanz nachrichtendienstlicherseits erst in Kenntnis der übermittelten Informationen überprüft werden kann.

Alternative zur kriteriengeleiteten Übermittlung an die Nachrichtendienste wäre in Ansehung des Regelungsziels die Selbsterhebung der Informationen durch die Nachrichtendienste, was nicht als gleich wirksames milderes Mittel angesehen werden kann. Initiativübermittlungen bezwecken gerade einen Informationsfluss, den der Empfänger mangels Ausgangsinformationen nicht von sich durch Übermittlungsersuchen anstoßen kann. So liegt es für das BfV typischerweise in dem von § 18 Abs. 1a BVerfSchG geregelten Sachverhalt.

Zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist die Befürchtung formuliert worden, § 18 Abs. 1a BVerfSchG führe zu einer bloßen Verdachtsübermittlung¹⁴⁸. Diesbezüglich hat die empirische Analyse der Übermittlungspraxis keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass seitens des BAMF unbewertet Daten an die Nachrichtendienste übermittelt werden. Bewertungsleitend ist der vom BfV erstellte Kriterienkatalog, von dem ausgehend das BAMF in eigener Verantwortung die Erforderlichkeit der Übermittlung für die Erfüllung der Aufgaben des BfV bewertet. Der Umstand, dass die Übermittlung im überwiegenden Teil der Fälle keine Speicherung von Informationen durch das BfV nach sich zog, führt zu keiner anderen Bewertung, da zum Zeitpunkt der Übermittlung für das BAMF der tatsächliche Nutzen der Informationen für die Arbeit des BfV nicht sicher ermittelbar ist. Die Entwicklung der Übermittlungspraxis zwischen 2009 und 2013/14 lässt vielmehr darauf schließen, dass sich mittlerweile Erfahrungen in der Bewertung durch das BAMF etabliert haben, die zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl der übermittelten Informationen (nur noch 30 Prozent der 2009 übermittelten Informationen) bei gleichzeitiger deutlicher Steigerung des Anteils der vom BfV gespeicherten Informationen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Übermittlungspraxis auf möglichste Schonung der Grundrechte der Betroffenen ausgerichtet ist oder jedenfalls als Folge des verbundenen Bearbeitungsaufwandes solche Wirkungen hat.

Eine verfassungsrechtliche Bewertung der Übermittlung personenbezogener Daten an ausländische öffentliche Stellen sowie an über- und zwischenstaatliche Stellen entfällt, da derartige Übermittlungen im Erhebungszeitraum nicht erfolgten.

In Anbetracht dessen, dass Übermittlungen durch die Ausländerbehörden der Länder an die Landesverfassungsschutzbehörden deutlich zurückhaltender als Übermittlungen des BAMF an das BfV erfolgten, besteht ebenfalls kein Anlass zu verfassungsrechtlichen Zweifeln an der empirisch erhobenen Übermittlungspraxis.

4.7. § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG, § 9 Abs. 1 und 2 BNDG, § 11 Abs. 1 S. 1 MADG

4.7.1 Genese der Regelungen

§ 19 Abs. 4 S. 1-4 BVerfSchG wurde im Zuge der Novellierung des BVerfSchG im Jahre 1990 eingeführt.¹⁴⁹ Eine Ergänzung des S. 1 erfolgte mit dem TBG 2002.¹⁵⁰ Damit sollte sichergestellt werden, dass personenbezogene Daten auch zur Gewährleistung der Sicherheit von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 4 SÜG übermittelt werden dürfen.¹⁵¹ Gemäß dem Evaluationsauftrag werden nur diejenigen Bestandteile des § 19 Abs. 4 BVerfSchG mit einbezogen, die für die Evaluierung von § 19 Abs. 5 BVerfSchG relevant sind.

Im *Wolff*-Gutachten wurde § 19 Abs. 5 S. 1 BVerfSchG kritisiert, sei doch die Vorschrift nicht auf die Fälle der Datenweitergabe an V-Leute begrenzt. Es sei zudem nicht einleuchtend, weshalb der strenge Zweckbindungsgrundsatz nicht auch für Dritte gelten solle. Empfehlenswert sei daher eine Klarstellung.¹⁵² Der Gesetzgeber hat sich bemüht, dieser Kritik im Jahre 2011 Rechnung zu tragen. Durch das Änderungsgesetz wurde die Ausnahmeregelung in Abs. 5 S. 1 konkretisiert.¹⁵³ Sie betrifft seitdem Daten, „die an Stellen übermittelt werden, von denen die Daten erhoben werden oder die daran mitwirken.“ Durch das Änderungsgesetz 2011 wurde darüber hinaus klargestellt, dass in den Fällen, in denen das BfV nach § 8 Abs. 1 S. 2 um die Übermittlung von Daten ersucht, die übermittelten personenbezogenen Daten Bestandteil der Anfrage sind und somit von den in § 19 Abs. 4 S. 1-4 und 7 BVerfSchG aufgestellten Anforderungen befreit sind. Hingegen regelt § 19 Abs. 5 S. 2, dass für diese Anfragen, sofern sie nicht unter die in § 8 Abs. 2 BVerfSchG bezeichneten Mittel fallen, also keine Gegenstände und Mittel zur heimlichen Informationsbeschaffung sind, § 19 Abs. 4 S. 5 und 6 BVerfSchG weiterhin Anwendung findet. Damit dürfen in diesen Fällen die Empfänger der Anfrage, die ihm übermittelten Daten nur zur Erteilung der Auskunft, jedoch nicht für weitere Zwecke verwenden. Zudem ist der Empfänger sowohl auf die Verwendungsbeschränkung als auch darauf hinzuweisen, dass das BfV den Nachweis der Einhaltung dieser Beschränkung verlangen darf.

¹⁴⁸ Vgl. *Bender*, KJ 2003, 130 (138).

¹⁴⁹ Art. 2 des Gesetzes zur Fortentwicklung der Datenverarbeitung und des Datenschutzes vom 20.12.1990, BGBl I Nr. 73 vom 29.12.1990, S. 2975.

¹⁵⁰ Art. 1 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁵¹ Vgl. Bundestag, Innenausschuss, Bericht, BT-Drs. 14/7864, S. 5.

¹⁵² Vgl. *Wolff*, Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011, S. 105.

¹⁵³ Art. 1 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2578, in Kraft getreten am 10.01.2012.

§ 11 Abs. 1 S. 1 MADG wurde im Zuge der TBG-Reform 2002 neu gefasst.¹⁵⁴ Der MAD erhielt dadurch die Befugnis, gem. § 19 BVerfSchG Daten an andere Stellen zu übermitteln. Dadurch solle ein Gleichlauf mit den Befugnissen des BfV erreicht werden. Da im Zuge der Privatisierung auch Private Aufgaben der Verteidigung übernehmen könnten, sei die Übermittlung an diese „andere Stellen“ zwingend erforderlich.¹⁵⁵

4.7.2. Empirische Ergebnisse

Hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten zur Gewährleistung der Sicherheit von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen nach § 1 Abs. 4 SÜG verwies das BfV darauf, dass es sich um absolute Einzelfälle handle. Es wurde lediglich ein Fall genannt, in dem die Regelung zur Anwendung kam. Aber auch insgesamt erfolgten bislang nur in wenigen Fällen Übermittlungen an andere Stellen gemäß § 19 Abs. 4 BVerfSchG. Dennoch ist der BfV der Auffassung, dass die Regelung beibehalten werden sollte, da es immer zu Fällen, die durch die Vorschrift erfasst werden, kommen könne.

Die Anwendung von § 19 Abs. 5 BVerfSchG gehört zur täglichen Arbeit des BfV, da es bei der Sammlung von Informationen notwendig ist, beispielsweise einer anderen Stelle (z. B. Hotel/Mietwagenfirma) den Namen der Zielperson zu nennen, um weiterführende Informationen zu erhalten. In solchen Fällen wird der Angesprochene immer aufgefordert, über das Aufklärungsinteresse des BfV Stillschweigen zu wahren. Allerdings wird der ausdrücklich verlangte Vorbehalt, sich über die Verwendung der übermittelten personenbezogenen Daten zu erkundigen, vom BfV als eher kontraproduktiv erachtet. Insgesamt ist das BfV der Auffassung, dass § 19 Abs. 5 BVerfSchG beibehalten werden sollte.

Da sowohl § 11 Abs. 1 S. 1 MADG als auch § 9 Abs. 2 BNDG auf § 19 Abs. 2 bis 5 BVerfSchG verweisen, gelten die Änderungen auch für den MAD und den BND. Der MAD gab an, dass der Anwendungsbereich dieser Regelung relativ klein sei. Allerdings könne die Regelung für die Bereiche im Geschäftsbereich des BMVg relevant werden, in denen das Outsourcing von Aufgaben eine Rolle spielt. § 11 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 19 Abs. 5 BVerfSchG komme zur Anwendung, wenn personenbezogene Daten durch den MAD über eine Person bei z. B. Nachbarn, Freunden oder ehemaligen Arbeitgebern darüber gesammelt werden, ob bei der betreffenden Person gewisse Auffälligkeiten festgestellt wurden bzw. welche Bücher gelesen werden oder welche Musik gehört wird. Der MAD weist in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass in der Praxis nur der Hinweis gegeben wird, die übermittelten Daten nicht für andere Zwecke zu verwenden. In Praxis wird hingegen nicht nachgefragt, wie der Empfänger der Anfrage mit den Daten umgegangen ist. Zudem bestehen bei einem möglichen Verstoß keine Sanktionierungsmöglichkeiten. Daher könne dieser Teil aus Sicht des MAD gestrichen werden. Insgesamt sollten die beiden Regelungen aber beibehalten werden.

Hingegen spielte § 9 Abs. 1 und 2 BNDG i.V.m. § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG für den BND bislang so gut wie keine Rolle, da kaum eine Übermittlung von personenbezogenen Daten nach diesen Vorgaben erfolgte. Wenn überhaupt richteten sich die Anfragen an das BfV oder an Polizeibehörden, um weitere Informationen zu erhalten. Daher konnte der BND keine Bewertung der Regelung vornehmen.

4.7.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Die empirische Auswertung der nachrichtendienstlichen Praxis hat keine Hinweise darauf ergeben, dass die in den evaluierten Regelungen statuierten Ausnahmen zur Sicherung der Wirksamkeit nachrichtendienstlicher Maßnahmen in die verfassungsrechtlichen Grenzen verletzenden Weise angewandt worden sind.

¹⁵⁴ Art. 2 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 364, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁵⁵ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 42.

4.8. § 10 Abs. 1 und 3 MADG

4.8.1. Genese der Regelung

§ 10 Abs. 1 und Abs. 2 MADG bestanden bereits vor dem Jahre 2002. Das TBG ermöglicht die Übermittlung der Informationen nach Abs. 1 auch für die in § 1 Abs. 1 S. 2 MADG genannten Schutzgüter.¹⁵⁶ Die amtliche Registereinsicht in § 10 Abs. 3 MADG wurde auf die in § 1 Abs. 1 S. 2 MADG genannten Schutzgüter erstreckt. An die Stelle der Zustimmung des „Amtschefs des Amtes für den Militärischen Abschirmdienst“ trat die Zustimmung des „Behördenleiters“. Die geänderte Bezeichnung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass nicht nur ein Soldat, sondern auch ein Zivilist die Behörde leiten kann.¹⁵⁷ Die Vorschrift ist seitdem nicht mehr verändert worden. Der Evaluationsauftrag erstreckt sich nur auf den Verweis in § 1 Abs. 1 S. 2 MADG (Übermittlung von Informationen an den MAD und Einsichtnahme in amtliche Register im Zusammenhang mit Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung).

4.8.2. Empirische Ergebnisse

Es sind im Evaluationszeitraum keine Fälle gemäß § 10 Abs. 1 MADG aufgetreten. Nach Angabe des MAD handelt es sich um einen sehr kleinen Anwendungsbereich. Allerdings könnte es Fälle geben, in denen z. B. ein Finanzamt oder das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen Daten an den MAD übermittelt. Jedoch wurde darauf verwiesen, dass andere Übermittlungsvorschriften eine größere Relevanz für den MAD besitzen. Es handelt sich lediglich um eine Folgeänderung aufgrund des neueingefügten § 1 Abs. 1 S. 2 MADG.

Im Evaluationszeitraum sind auch keine Fälle aufgetreten, in denen der MAD gemäß § 10 Abs. 3 MADG Einsicht in Register genommen hat. Auch hier handelt es sich um einen kleinen Anwendungsbereich. Die Regelung ermöglicht dem MAD z. B. die Einsichtnahme ins Ausländerzentralregister, Bundeszentralregister, Verkehrszentralregister und ins Handelsregister. Der MAD verwies darauf, dass die meisten Register mittlerweile elektronisch geführt werden und damit kein spurloser Zugriff mehr möglich ist, da die Bearbeiter sehen könnten, über welche Person Daten erhoben worden sind. Daher besitze die Regelung keine große Praxisrelevanz.

4.8.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Mangels dokumentierter Fälle ist eine verfassungsrechtliche Bewertung der Anwendungspraxis nicht möglich.

4.9. § 11 Abs. 1 S. 3 MADG

4.9.1. Genese der Regelung

Für die vom BfV nach § 18 Abs. 1a S. 1 BVerfSchG übermittelten personenbezogenen Daten verwies die Vorschrift auf § 18 Abs. 1a S. 2 BVerfSchG. Das TBEG erweiterte den Verweis auf 18 Abs. 1a S. 2-4 BVerfSchG.¹⁵⁸ Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Anpassung an § 18 Abs. 1a BVerfSchG.¹⁵⁹

4.9.2. Empirische Ergebnisse

Im Evaluationsraum gab es nur einen Fall, in dem personenbezogene Daten gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG vom BfV an den MAD übermittelt wurden. Die übermittelten Daten, bei denen es sich um das Foto einer Person sowie dessen Anhörungsprotokoll aus seinem Asylverfahren handelte, wurden vom MAD gespeichert. Der Nutzen der Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit wurde vom MAD als hoch eingestuft, da durch diese Informationen umfangreiche Ermittlungen des MAD ausgelöst wurden. Es erfolgte keine Weitergabe der personenbezogenen Daten gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 18 Abs. 1a BVerfSchG an ausländische öffentliche Stellen bzw. an über- und zwischenstaatliche Stellen.

4.9.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Für die verfassungsrechtliche Bewertung wird auf die Ausführungen zu § 18 Abs. 1a BVerfSchG verwiesen (siehe Kapitel 4.6.3., S. 63).

¹⁵⁶ Art. 2 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 361, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁵⁷ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 19.

¹⁵⁸ Art. 1 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 4, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹⁵⁹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 19.

4.10. § 9 Abs. 1 und 2 BNDG

4.10.1. Genese der Regelung

§ 9 Abs. 1 und 2 BNDG bestanden bereits vor dem Jahre 2002. Mit dem TBG wurde zur Anpassung an den neuen § 18 Abs. 1a BVerfSchG in Abs. 2 ein neuer Satz 2 eingefügt.¹⁶⁰ Das TBEG 2007 nahm Änderungen der Vorschrift vor.¹⁶¹ Die Übermittlung des BND in § 9 Abs. 1 BNDG ist nicht mehr nur an inländische Behörden möglich, sondern darüber hinaus an alle inländischen öffentlichen Stellen. Im Übrigen erfolgten nur formelle Änderungen zur Anpassung an die sonstigen Bestimmungen des BVerfSchG:¹⁶² Für die Übermittlung von Informationen an andere Stellen verweist § 9 Abs. 2 BNDG neben den § 19 Abs. 2-4 BVerfSchG auch auf den neu eingefügten § 19 Abs. 5 BVerfSchG. Die Zustimmung zur Übermittlung erfolgt nicht mehr konkret durch den „Chef des Bundeskanzleramtes“, sondern durch das „Bundeskanzleramt“. Der Verweis auf § 18 Abs. 1a S. 2 wurde erweitert auf § 18 Abs. 1a S. 2-4 BVerfSchG.

4.10.2. Empirische Ergebnisse

Im Evaluationszeitraum hatte die betreffende Änderung in § 9 Abs. 1 BNDG für den BND keine Bedeutung. Die Änderungen könnten nach Ansicht des BND Auswirkungen haben, wenn es öffentliche Stellen gibt, die keine Behörden sind. Dadurch könnte die Übermittlung erleichtert werden.

4.10.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Mangels dokumentierter Fälle ist eine verfassungsrechtliche Bewertung der Anwendungspraxis nicht möglich. Im Übrigen wird für die verfassungsrechtliche Bewertung auf die Ausführungen zu § 18 Abs. 1a BVerfSchG verwiesen (siehe Kapitel 4.6.3., S. 63).

4.11. § 1 Abs. 4 und 5 SÜG

4.11.1. Genese der Regelung

Der Evaluationsauftrag erstreckt sich auf § 1 Abs. 4 und 5 SÜG, durch den der vorbeugende personelle Sabotageschutz ins SÜG zunächst zeitlich befristet eingeführt wurde. Darüber hinaus gilt die zeitliche Befristung u.a. auch für § 3 Abs. 1 Nr. 5, § 9 Abs. 1 Nr. 3, § 13 Abs. 2a, § 14 Abs. 3 S. 2, § 25 Abs. 2, § 38a SÜG und die §§ 2-12 Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung (SÜFV), die mit Wirkung zum 10. Januar 2016 entfallen, sollte der Gesetzgeber die Vorschriften nicht zuvor verlängert haben.¹⁶³

§ 1 Abs. 4, 5 SÜG wurden mit dem TBG im Jahre 2002 neu eingefügt¹⁶⁴. Mit dem Änderungsgesetz 2011 wurde ein neuer § 1 Abs. 4 S. 2 SÜG angefügt, der das Ziel des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes näher beschreibt und der Klarstellung dienen soll.¹⁶⁵ Die Vorschrift betrifft bewusste Sabotagehandlungen. Allgemeine Zulässigkeitsanforderungen für die Tätigkeit an sicherheitsrelevanten Stellen sollen davon nicht erfasst sein. Die Klarstellung habe insbesondere Bedeutung für die Bewertung sicherheitserheblicher Erkenntnisse nach dem neuen § 14 Abs. 3 S. 2 SÜG.¹⁶⁶

Mit dem TBG neu eingefügt bzw. ergänzt wurden ferner die Bestimmungen in § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 24, § 25, § 34 SÜG. § 3 Abs. 1 Nr. 5 SÜG regelt die Zuständigkeit für Sicherheitsüberprüfungen im öffentlichen Bereich, für nichtöffentliche Stellen gilt § 24 SÜG. Im Jahr 2002 erfolgte eine Änderung des § 1 Abs. 3 S. 2 MADG.¹⁶⁷ Es handelt sich um eine Klarstellung, dass sich die Befugnisse des MAD bei der Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen aus Gründen des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes ebenfalls aus dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz ergeben.¹⁶⁸

¹⁶⁰ Art. 3 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 364, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁶¹ Art. 4 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 5, in Kraft getreten am 11.01.2007.

¹⁶² Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/2921, S. 19.

¹⁶³ Vgl. Art. 10 TBEG vom 05.01.2007, BGBl I Nr. 1 vom 10.01.2007, S. 8, in Kraft getreten am 10.01.2007; Art. 6 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2580, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹⁶⁴ Art. 5 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 365, in Kraft getreten am 01.01.2002.

¹⁶⁵ Art. 4 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2579, in Kraft getreten am 10.01.2012. Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 14/7386, S. 43; Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 18 f.

¹⁶⁶ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 18f.

¹⁶⁷ Art. 2 TBG vom 09.01.2002, BGBl I Nr. 3 vom 11.01.2002, S. 363.

¹⁶⁸ Vgl. Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 42.

Die Verordnung zur Feststellung der Behörden des Bundes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wie die der Nachrichtendienste des Bundes und zur Feststellung der öffentlichen Stellen des Bundes und der nichtöffentlichen Stellen mit lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen (Sicherheitsüberprüfungsfeststellungsverordnung - SÜFV) wurde im Jahre 2003 erlassen und 2007 neu bekanntgemacht.¹⁶⁹

Durch das SatDSiG erfolgte im Jahr 2007 eine Ergänzung des § 3 Abs. 2 S. 1 SÜG." (s. § 33 Nr. 2 SatDSiG). Die Verfassungsschutzbehörden wirken danach gem. § 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BVerfSchG mit bei der Sicherheitsüberprüfung von Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen von lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen beschäftigt sind oder werden sollen.¹⁷⁰ Die Ergänzung des § 3 Abs. 2 Satz 1 SÜG um Nr. 2 des § 3 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG ist eine Folgeänderung anlässlich der Einführung des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes in das Sicherheitsüberprüfungsgesetz, die im TBG und auch im TBEG versehentlich unterblieben war.¹⁷¹

Das Änderungsgesetz 2011 enthält Ergänzungen bisheriger Regelungen in § 2 Abs. 2 S. 1, § 12 Abs. 4 S. 3, § 13 Abs. 2a, § 14 Abs. 3 S. 2 und § 32 Abs. 1 S. 1 SÜG, um den Besonderheiten des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes Rechnung zu tragen.¹⁷² Zudem genügte für den vorbeugenden personellen Sabotageschutz bis zum Jahre 2011 eine einfache Sicherheitsüberprüfung gem. § 8 Abs. 1 Nr. 3 SÜG. Diese wurde durch das Erfordernis einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung in § 9 Abs. 1 Nr. 3 SÜG ersetzt und eine Übergangsbestimmung in § 38a SÜG geschaffen.¹⁷³ Die Erhöhung des Überprüfniveaus sei erforderlich aus Gründen der Sicherheit, zur Anpassung an die entsprechenden Regelungen im Atomgesetz und Luftsicherheitsgesetz (§ 12b AtomG und § 7 LuftSiG, sog. Zuverlässigkeitsüberprüfung) und um zukünftig Mehrfachprüfungen zu vermeiden.¹⁷⁴ Durch das Änderungsgesetz 2011 wurde bestimmt, dass die §§ 2-12 der Verordnung mit Wirkung zum 10. Januar 2016 außer Kraft treten.¹⁷⁵

4.11.2. Empirische Ergebnisse

Die Einführung des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes in das Sicherheitsüberprüfungsgesetz sollte der entschlossenen, aber wirkungsvollen Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen.¹⁷⁶ Durch Sicherheitsüberprüfungen sollte verhindert werden, dass potenzielle Innentäter an sicherheitsempfindlichen Stellen in lebens- und verteidigungswichtige Einrichtungen oder einen militärischen Sicherheitsbereich gelangen und dort Sabotageakte begehen können, die

1. die Gesundheit oder das Leben großer Teile der Bevölkerung erheblich gefährden,
2. Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstehen lassen oder
3. die Verteidigungsbereitschaft der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie der Zivilen Verteidigung erheblich gefährden.

Mit der Einfügung von § 1 Abs. 4 S. 2 SÜG im Rahmen des Änderungsgesetzes 2011 wurde diese Zielsetzung, die bereits im TBEG zum Ausdruck kam¹⁷⁷, auf gesetzlicher Ebene noch einmal ausdrücklich unterstrichen. Für Personen, die an sicherheitsempfindlichen Stellen beschäftigt werden sollen, ist vor Aufnahme ihrer sicherheitsempfindlichen Tätigkeit eine erweiterte Sicherheitsüberprüfung (SÜ 2) durchzuführen. Diese sieht seit dem 10. Januar 2012 neben einer Identitätsprüfung auch die Einbeziehung von Erkenntnissen der Polizeidienststellen der Wohnsitze der letzten fünf Jahre des Betroffenen, insbesondere im Hinblick auf laufende Ermittlungsverfahren, vor, die verfahrensmäßig über die jeweiligen Landekriminalämter gesteuert werden. Eine Einbeziehung des Partners/der Partnerin in die SÜ 2 im vorbeugenden personellen Sabotageschutz erfolgt hingegen nicht.¹⁷⁸

¹⁶⁹ Vgl. SÜFV vom 30.07.2003, BGBl. I Nr. 39 vom 08.08.2003, S. 1553, neu bekanntgemacht am 12.09.2007, BGBl. I Nr. 48 vom 20.07.2007, S. 2294.

¹⁷⁰ Vgl. § 33 SatDSiG vom 23.11.2007, BGBl. I Nr. 58, vom 28.11.2007, S. 2597.

¹⁷¹ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 16/4763, S. 31.

¹⁷² Näher dazu Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 19f. Nach § 13 Abs. 2a SÜG sind für die Sicherheitserklärung einige Angaben nicht erforderlich, weil sich hieraus keine Anhaltspunkte für einen tatsächlichen Sicherheitsgewinn in Bezug auf terroristische Sabotagehandlungen ergeben haben. § 14 Abs. 3 S. 2 SÜG dient der Klarstellung der Bewertung. Nach § 32 Abs. 1 S. 1 SÜG gelten Reisebeschränkungen nicht für den Bereich des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes.

¹⁷³ Vgl. Art. 4 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl. I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2579, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹⁷⁴ Vgl. Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 19.

¹⁷⁵ Vgl. Art. 8 Änderungsgesetz vom 07.12.2011, BGBl. I Nr. 64 vom 13.12.2011, S. 2580, in Kraft getreten am 10.01.2012.

¹⁷⁶ So Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 35.

¹⁷⁷ Vgl. Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 43.

¹⁷⁸ § 2 Abs. 2 S. 1 SÜG; Warg, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht (2014), § 8 SÜG Rn. 4

Grundsätzlich lassen sich drei Bereiche (1. Öffentlicher Bereich, 2. Nichtöffentlicher Bereich und 3. Militärischer Sicherheitsbereich) unterscheiden, in denen eine solche SÜ durchgeführt wird. In der SÜFV ist sowohl für den öffentlichen Bereich (§§ 2 bis 9 SÜFV) als auch für den nichtöffentlichen Bereich (§§ 9a bis 12 SÜFV) festgelegt, welche lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen über sicherheitsempfindliche Stellen verfügen. Der militärische Sicherheitsbereich wird bereits in § 1 Abs. 4 S. 1 SÜG hinreichend definiert und findet daher in der SÜFV keine Erwähnung. Bei einer ersten Betrachtung der Zahlen zu den eingeleiteten und abgeschlossenen SÜ fällt auf, dass im militärischen Sicherheitsbereich mit Abstand die meisten SÜ anfallen, während der nichtöffentliche und der öffentliche Bereich deutlich hinter den Zahlen des Geschäftsbereichs des BMVg zurückbleiben. Hinsichtlich der Anwendungspraxis ist festzuhalten, dass einige Unterschiede zwischen den drei Bereichen bestehen. Dementsprechend erfolgt hier eine differenzierte Darstellung.

(1) Nichtöffentlicher und öffentlicher Bereich

Die SÜFV definiert, welche Unternehmen als lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtungen gemäß § 1 Abs. 5 SÜG anzusehen sind. Von der SÜFV erfasste Einrichtungen haben mindestens eine sicherheitsempfindliche Stelle, wobei die Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stelle im nichtöffentlichen Bereich durch das jeweilige Unternehmen selbst erfolgt. In einem ersten Schritt erfolgt eine Art Registrierung der Einrichtungen beim zuständigen Fachreferat des BMWi. Derzeit werden dort ca. 1.300 Firmen betreut. Das Referat prüft dann, ob es sich bei dem Antrag stellenden Unternehmen um eine lebenswichtige Einrichtung oder um eine sog. Fremdfirma handelt. Fremdfirmen (z. B. Dienstleister oder Handwerksbetriebe) verfügen über keine eigenen sicherheitsempfindlichen Stellen, entsenden jedoch Personal zum Einsatz an solche Stellen. Das Personal dieser Firmen hat nach Angaben des BMWi einen nicht unerheblichen Anteil an der Gesamtzahl der Überprüfungen.

Bei verteidigungswichtigen Einrichtungen meldet das Unternehmen dem BMVg, welche Bereiche aus seiner Sicht als sicherheitsempfindliche Stellen anzusehen sind. Kommt das BMVg nach eigener Einschätzung zu dem Schluss, dass es sich tatsächlich um eine solche handelt, ersucht es anschließend um das Einvernehmen des BMI. Nach Erteilung des Einvernehmens erhält das Unternehmen vom BMVg eine entsprechende Bestätigung. Das BMWi erhält ebenfalls eine Mitteilung, die als Grundlage für die Durchführung der entsprechenden SÜ (§ 10 Abs. 2 SÜFV) gilt.

In einem zweiten Schritt werden die Personenprüfungen wie folgt durchgeführt:

Das Fachreferat prüft die in der Sicherheitserklärung und im Antrag auf SÜ gemachten Angaben und erfasst die Daten, sofern sie vollständig sind. In den meisten Fällen sind die Angaben zur Person fehlerhaft oder unvollständig (Name, Geburtsdatum/-ort, Wohnsitze (In- und Ausland)). Dies führt dazu, dass die Sicherheitserklärungen zum Teil mehrfach an die Unternehmen mit der Bitte um Überarbeitung zurückgeschickt werden müssen. Die Fehlerquote hat sich trotz der Reduzierung der erforderlichen Daten durch das Änderungsgesetz 2011 nicht verringert.

Das Original der Sicherheitserklärung wird dann vom Fachreferat an das BfV geschickt, das als mitwirkende Behörde die Maßnahmen der erweiterten SÜ nach § 12 Abs. 1 und 2 SÜG durchführt. Hierzu gehören:

- Sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung,
- Abfrage Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden Bund/Länder,
- Unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister,
- Anfrage an das Bundeskriminalamt (BKA), Bundespolizeipräsidium, BND und MAD,
- Anfrage an Polizeidienststellen der innegehabten Wohnsitze in der Regel der letzten fünf Jahre über die Landeskriminalämter sowie eine
- Identitätsprüfung

Die Durchführung dieser Sicherheitsmaßnahmen dauert im Durchschnitt mindestens drei bis vier Monate. Das BfV bewertet die Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen in einem Votum, das dann dem BMWi als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird. Das BMWi bewertet wiederum das Votum des BfV und entscheidet unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalls, insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit des Betroffenen, ob dieser an einer sicherheitsempfindlichen Stelle eingesetzt werden kann. Es ist bei seiner Entscheidung nicht an das Votum des BfV gebunden.

Gelangt das Fachreferat zu der Auffassung, dass beim Betroffenen ein Sicherheitsrisiko vorliegen könnte, wird der betroffenen Person die Möglichkeit zu einer Anhörung eingeräumt. Gelingt es der betroffenen Person, die sicherheitserheblichen Erkenntnisse auszuräumen, wird die neue Sachlage zwischen BMWi und BfV erörtert und im Anschluss daran die ggf. positive Entscheidung dem Unternehmen mitgeteilt.

Für den Fall, dass keine neuen, die betroffene Person entlastenden Informationen im Rahmen der Anhörung gewonnen werden konnten, wird den Unternehmen die negative Entscheidung mitgeteilt. Das Ergebnis der SÜ sowie die erforderlichen Angaben zum Abschluss der Überprüfung werden einer Datenbank erfasst. Vor der gesetzlichen Änderung im Jahr 2011 wurden unterschiedliche Kriterien bei der Bewertung zu Grunde gelegt. Während das BMWi das Instrument unter der Prämisse „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“¹⁷⁹ verstand und die Entscheidungen in Bezug auf potenzielle Saboteure als Innentäter¹⁸⁰ traf, nahm das BfV stärker eine allgemeine Zuverlässigkeit in den Blick. Die Gesetzesänderung führte dann zu einer Veränderung der letztgenannten Bewertungspraxis, so dass sich die Zahl der festgestellten Sicherheitsrisiken deutlich reduzierte.

Im **nichtöffentlichen Bereich** können folgende Ergebnisarten bei der Durchführung von SÜs im vorbeugenden personellen Sabotageschutz unterschieden werden:

- **Ohne Erkenntnisse:** Es gibt keine Anhaltspunkte für ein Sicherheitsrisiko.
- **Sicherheitserhebliche Erkenntnisse:** Eine Erkenntnis ist dann sicherheitserheblich, wenn sich aus ihr ein Anhaltspunkt für ein Sicherheitsrisiko ergibt (§ 5 Abs. 2 SÜG). Aus § 14 Abs. 3 S. 2 SÜG sowie der nach § 14 Abs. 3 S. 2 SÜG erforderlichen Bewertung kann resultieren, dass eine Erkenntnis zwar weiter sicherheitserheblich ist, aber nicht zur Feststellung eines Sicherheitsrisikos führt.
- **Sicherheitsrisiko:** Ein Sicherheitsrisiko wird dann festgestellt, wenn sich im Rahmen einer an § 1 Abs. 4 S. 2 SÜG orientierten Gesamtwürdigung des Einzelfalls insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit des Betroffenen tatsächliche Anhaltspunkte erhärten, die Zweifel an der gebotenen Zuverlässigkeit bei der Wahrnehmung seiner sicherheitsempfindlichen Tätigkeit begründen, eine besondere Gefährdung durch Anbahnungs-/Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste, insbesondere die Besorgnis einer Erpressbarkeit, begründen oder Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes oder jederzeitigen Eintreten für deren Erhaltung begründen.

Zwischen Januar 2012 und Dezember 2014 wurden im nichtöffentlichen Bereich insgesamt 22.990 SÜ eingeleitet, während 21.579 SÜ zum Abschluss gebracht werden konnten. In mehr als 96 Prozent der Fälle wurden hierbei keine Probleme festgestellt. In knapp vier Prozent der Fälle gab es sicherheitserhebliche Erkenntnisse anderer Art. In lediglich zwei Fällen wurde ein Sicherheitsrisiko festgestellt.

Tab. 16: SÜ im nichtöffentlichen Bereich 2012-2014

	2012	2013	2014	Gesamt
Eingeleitete SÜ	8.190	6.716	8.084	22.990
Abgeschlossene SÜ, davon	7.328	5.978	8.273	21.579
<i>ohne Erkenntnisse</i>	7.067	5.715	7.951	20.733
<i>mit sicherheitserheblichen Erkenntnissen anderer Art mit und ohne Sicherheitshinweise, davon</i>	261	263	322	846
<i>mit Sicherheitsrisiko</i>	2	0	0	2

¹⁷⁹ So Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 14/7386 (neu), S. 35.

¹⁸⁰ So Bundesregierung, BT-Drs. 17/6925, S. 18 f.

Im **öffentlichen Bereich** ist das Verfahren weitgehend mit dem im nichtöffentlichen Bereich identisch. Auch hier ist das BfV als mitwirkende Stelle für die Durchführung der Überprüfungsmaßnahmen zuständig. Einziger Unterschied ist, dass die Sabotageschutzbeauftragten der Behörden, in denen eine Person an einer sicherheitsempfindlichen Stelle eingesetzt werden soll, als zuständige Stelle letztlich auch die Entscheidung darüber treffen, ob die Tätigkeit aufgenommen werden kann oder nicht. Eine Ausnahme im Vergleich zum nichtöffentlichen Bereich stellt die Bundesbank dar. Auf Grundlage eines BMI-Erlasses existiert hier eine Sonderregelung hinsichtlich der SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz. Diese Datenerhebungsbefugnis stellt nicht nur auf terroristische Gefahren ab, sondern auch auf sonstige Gefährdungen, die sich spezifisch im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit ergeben. Im öffentlichen Bereich können folgende Ergebnisarten bei der Durchführung von SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz unterschieden werden:

- **Ohne Erkenntnisse:** Es gibt keine Anhaltspunkte für ein Sicherheitsrisiko.
- **Sicherheitserhebliche Erkenntnisse:** Eine Erkenntnis ist dann sicherheitserheblich, wenn sich aus ihr ein Anhaltspunkt für ein Sicherheitsrisiko ergibt.
- **Sicherheitshinweise:** Das BfV kann dem Sabotageschutzbeauftragten fallbezogene Sicherheitshinweise geben.
- **Sicherheitsrisiko:** Ein Sicherheitsrisiko wird dann festgestellt, wenn sich im Rahmen einer an § 1 Abs. 4 S: 2 SÜG orientierten Gesamtwürdigung des Einzelfalls insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Tätigkeit des Betroffenen tatsächliche Anhaltspunkte erhärten, die Zweifel an der gebotenen Zuverlässigkeit bei der Wahrnehmung seiner sicherheitsempfindlichen Tätigkeit begründen, eine besondere Gefährdung durch Anbahnungs-/Werbungsversuche fremder Nachrichtendienste, insbesondere die Besorgnis einer Erpressbarkeit, begründen oder Zweifel am Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes oder jederzeitigen Eintreten für deren Erhaltung begründen.

Insgesamt wurden zwischen Januar 2012 und Dezember 2014 8.678 SÜ im öffentlichen Bereich eingeleitet. Im gleichen Zeitraum wurden 8.421 SÜ abgeschlossen. 97 Prozent der SÜ wurden ohne sicherheitserhebliche Erkenntnisse abgeschlossen. In drei Prozent der Fälle wurden hingegen sicherheitserhebliche Erkenntnisse gewonnen, wobei in 12 Fällen ein Sicherheitshinweis gegeben und in sieben Fällen ein Sicherheitsrisiko festgestellt wurde.

Tab. 17: SÜ im öffentlichen Bereich 2012-2014

	2012	2013	2014	Gesamt
Eingeleitete SÜ	3.055	3.150	2.473	8.678
Abgeschlossene SÜ, davon	2.930	3.012	2.479	8.421
<i>ohne Erkenntnisse</i>	2.825	2.924	2.423	8.172
<i>mit sicherheitserheblichen Erkenntnissen, davon</i>	105	88	56	249
<i>mit Sicherheitshinweisen</i>	5	4	3	12
<i>mit Sicherheitsrisiko</i>	0	5	2	7

Bewertung der Regelung aus Sicht des Fachreferats im BMWi

Nach Auffassung des Fachreferats hat das Änderungsgesetz 2011 zu einer Schärfung der Zielrichtung des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes mit Blick auf bewusste (terroristische) Sabotagehandlungen geführt. Außerdem ist es zu einer Anpassung von Überprüfungsmaßnahmen, zu einer Reduzierung von unnötigen Datenerhebungen bei Betroffenen sowie zu einer Schaffung einer Ausnahmeregelung für kurzzeitige Einsätze an sicherheitsempfindlichen Stellen gekommen. Somit konnten ohne Sicherheitsverlust die Rechte der Betroffenen und der Datenschutz gestärkt werden und eine Harmonisierung der Personenüberprüfungen im Bereich Sabotageschutz (vorbeugender personeller Sabotageschutz, Luft- und Atomsicherheit) erreicht werden. Aus Sicht des BMWi-Fachreferats konnte somit die Akzeptanz des Instruments im nichtöffentlichen Bereich erhöht werden.

Es ist festzuhalten, dass es nach mehr als 50.000 SÜ von Personen seit 2003 keine Fälle gegeben hat, in denen sich der Verdacht erhärtet hat, dass es sich bei einer überprüften Person um einen potenziellen (terroristisch motivierten) Innentäter handelte. Große Sabotagegefahr geht, wie Vorfälle in den letzten Jahren zeigen, von Außentätern aus (z. B. nach Deutschland zurückkehrende Dschihadisten, sich innerhalb kürzester Zeit radikalisierte Einzeltäter, im Bereich des Cyberterrorismus bzw. Cyber-spionage und -sabotage). Sabotage durch Innentäter, wie sie der Gesetzgeber mit dem vorbeugenden personellen Sabotageschutz verhindern will, spielt nach der zwölfjährigen Überprüfungspraxis des BMWi-Fachreferats für den nichtöffentlichen Bereich bisher keine Rolle.

Die für den nichtöffentlichen Bereich geltenden Regelungen in der SÜFV werden vom BMWi-Fachreferat als hinreichend genau angesehen, um die Wirtschaft anzusprechen. In ihrer Gesamtheit sind die Regelungen jedoch an einigen Stellen zumindest überarbeitungsbedürftig.

Die Identifikation der sicherheitsempfindlichen Stellen ist jedoch in der Regel mit einem erheblichen Ermittlungsaufwand für die jeweiligen Unternehmen verbunden, wobei sich die Art der sicherheitsempfindlichen Stellen von Branche zu Branche stark unterscheidet. Zudem wird darauf aufmerksam gemacht, dass sich nicht alle Unternehmen beim BMWi registriert haben, die nach dem Wortlaut der SÜFV lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtung sind. Auffällig ist auch, dass Personen in der Praxis aufgrund betrieblicher Notwendigkeiten oft bereits vor Abschluss der SÜ mit sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten betraut werden. Ein Sicherheitsdefizit ist auch im Bereich der Telekommunikationsunternehmen feststellbar, da einige Unternehmen mit sicherheitsempfindlichen Stellen vergleichbare Einrichtung (z. B. wichtige Netzwerkmanagementzentren) im Ausland haben und das dortige Personal nicht sicherheitsüberprüft werden kann. Auch das Auslagern von Supportleistungen für Systeme in Deutschland in Länder mit niedrigeren Arbeitskosten kann zu Problemen bei der SÜ führen.

Im Sprengstoffbereich wird auf die Schwierigkeit hingewiesen, dass es zwei Überprüfungssysteme (nach SÜG und Sprengstoffgesetz) gibt. Als problematisch wird angesehen, dass die Überprüfung einer Person nach beiden Systemen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen könnte.

Ein weiteres Problem lässt sich bei den Störfallunternehmen feststellen, die für eine große Zahl von Betriebsbereichen angegeben haben, dass sie über keine sicherheitsempfindlichen Stellen gemäß § 1 Abs. 5 S. 3 SÜG verfügen, obwohl sie unter den Tatbestand aus § 10 Abs. 1 Nr. 3 SÜFV fallen. Auch im Bereich der Verkehrsunternehmen (§ 11 Nr. 1 SÜFV) werden wenige Überprüfungsanträge gestellt. Das könnte dadurch begründet sein, dass bei durch Sabotageakte verursachten Betriebsstörungen – gemessen am Schutzziel – nur lokale Beeinträchtigungen des Verkehrs hervorgerufen werden können. Bei der Erstellung Sicherungsplänen wird z. B. eine Person, die sich selbst außerhalb Deutschlands befindet und eine Fahrtroute für einen Gefahrguttransport durch Deutschland erstellt, nicht sicherheitsüberprüft. Auch der Fahrer selbst wird nicht überprüft. Des Weiteren werden momentan keine Unternehmen von der SÜFV erfasst, die zivile oder militärische Stoffe ausschließlich lagern (nicht herstellen).

Insgesamt stellt sich daher die Frage, inwieweit die Überprüfung nach dem SÜG zu einem Sicherheitsgewinn führen kann.

Bewertung der Regelungen durch das BfV

Das BfV ist der Auffassung, dass die Anzahl der lebenswichtigen Einrichtungen insgesamt zu hoch ist und deshalb reduziert werden sollte. Beispielsweise werden Zweifel an der Notwendigkeit geäußert, die IT des Bundesrates als lebenswichtige Einrichtung einzustufen. Im Gegenzug sollte die Qualität der SÜ dadurch gesteigert werden, dass bei der Überprüfung zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden (z. B. die finanzielle Situation einer zu überprüfenden Person). Darüber hinaus wird bemängelt, dass die erweiterte SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz nicht dem Standard einer einfachen SÜ aus Gründen des personellen Geheimnisses entspricht. Anders als das BMWi-Fachreferat vertritt das BfV die Meinung, dass bei einer SÜ aus Gründen des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes auch auf die allgemeine Zuverlässigkeit abgestellt werden müsste, da der Innentäter andere Möglichkeiten zur Schädigung (v.a. im Bereich der Informationstechnik) nutzen kann als beispielsweise ein Außentäter.

Nicht nachvollziehbar ist aus Sicht des BfV, dass nun eine Abfrage bei den Landeskriminalämtern hinzugekommen ist, die jedoch nur allgemeine strafrechtliche Erkenntnisse erwarten lässt, die wiederum eigentlich gar nicht für die Bewertung der Zuverlässigkeit berücksichtigt werden sollen (siehe Gesetzesbegründung). Die Abfrage bei den LKÄ verursacht lediglich zusätzlichen Arbeitsaufwand, ohne dass sie zu einer Identifizierung möglicher Terroristen beiträgt. Dagegen fehlt aus Sicht des BfV die Mitberücksichtigung möglicher nachrichtendienstlicher Verstrickungen, da wichtige Fragen nach den Verbindungen in Risikostaat sowie zu finanziellen Problemen außerhalb des militärischen Sicherheitsbereichs nicht gestellt werden. Die Schaffung von zwei mit Ü2 bezeichneten SÜ-Arten im vorbeugenden personellen Sabotageschutz, die sich jedoch hinsichtlich der in der Sicherheitserklärung anzugebenden Daten und der durchzuführenden Überprüfungsmaßnahmen unterscheiden, führt dazu, dass eine Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben ist.

Des Weiteren wird kritisch angemerkt, dass auch die Erhebung von Daten zum Ehegatten/Lebenspartner/Lebensgefährten unterbleibt. So wäre es möglich, dass diese in islamistisch-terroristische Bestrebungen involviert sind, ohne dass diese Informationen in die SÜ einfließen. Insgesamt wird das Regelwerk zum Sabotageschutz als unübersichtlich bezeichnet.

(2) Militärischer Sicherheitsbereich

Der militärische Bereich nimmt hinsichtlich der Organisation des Prüfungsverfahrens im vorbeugenden personellen Sabotageschutz eine Sonderstellung ein. Im Gegensatz zum nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich ist die SÜFV für den militärischen Bereich nicht einschlägig. Die besonders sicherheitsempfindlichen Stellen werden im Geschäftsbereich des BMVg in direkter Anwendung der Regelung des § 1 Abs. 4, 5 SÜG identifiziert und in Listenform im BMVg geführt. Diese Liste wird kontinuierlich angepasst. Aufgrund der Besonderheiten der militärischen Organisation (Diskontinuität der Liegenschaftszuweisung militärischer Dienststellen und Verbände) scheidet die Festlegung besonders sicherheitsempfindlicher Stellen auf der Grundlage tatbestandlicher Festlegungen im Verordnungswege, wie in der SÜFV, aus Sicht des BMVg-Fachreferates aus.

Die Sicherheitsbeauftragten, von denen es zwischen 1.000 und 1.500 in der Bundeswehr gibt, haben die Aufgabe, das Überprüfungsverfahren einzuleiten sowie nach Abschluss des Verfahrens die Einhaltung möglicher Auflagen zu überwachen. Die Aufgaben der zuständigen Stelle nimmt das Streitkräfteamt für das militärische Personal und das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBW) für das zivile Personal wahr. Für das ministerielle Personal des BMVg selbst wird diese Aufgabe dort wahrgenommen. Der Großteil der Entscheidungen wird jedoch im nachgeordneten Bereich getroffen. Als mitwirkende Behörde wird der MAD vom Sicherheitsbeauftragten mit der Durchführung der SÜ beauftragt. In einem ersten Schritt prüft dieser die eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit, die dann an die zuständige Fachabteilung des MAD weitergeleitet werden. Im Anschluss daran werden die Regelanfragen gestartet (siehe Vorgehensweise im nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich). Wie das BfV bewertet der MAD die Ergebnisse der Überprüfungsmaßnahmen in einem Votum, das dann der zuständigen Stelle als Entscheidungsgrundlage dient. Grundsätzlich können im militärischen Bereich – abweichend vom nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich – folgende Ergebnisarten einer SÜ unterschieden werden:

- 1) Glattabschluss (inkl. Abschlussvermerk): Hierbei handelt es sich um SÜ, bei denen keine sicherheits-erheblichen Erkenntnisse gewonnen wurden bzw. der MAD lediglich einen internen Vermerk für seine Akten erstellt hat, der jedoch nicht der zuständigen Stelle mitgeteilt wird.
- 2) Mitteilung sicherheitsrelevanter Erkenntnisse: Hierbei handelt es sich um Erkenntnisse, die nicht für eine Auflage ausreichen, jedoch der zuständigen Stelle mitgeteilt werden. Sie spielen im Gegensatz zum nichtöffentlichen Bereich zahlenmäßig allerdings eine untergeordnete Rolle.

- 3) Auflagenentscheidung: Diese Form gibt es überwiegend im militärischen Bereich und kommt dann zum Einsatz, wenn eine sicherheitliche Problemlage ohne die Feststellung eines Sicherheitsrisikos durch Auflagen, Einschränkungen und/oder personenbezogene Sicherheitshinweise beherrschbar ist. Auflagen können z. B. regelmäßige Gespräche mit dem Sicherheitsbeauftragten, nach verkürzter Laufzeit angeordnete Wiederholungsüberprüfungen oder die Anzeige von Reisen in bestimmte Länder sein. Auflagen werden fallabhängig bestimmt und von der zuständigen Stelle (Geheimschutzbeauftragter) festgelegt. Aufgrund der Nähe zu Waffen legt das BMVg strengere Maßstäbe an als das BMWi, so dass es im militärischen Sicherheitsbereich eher zu Auflagenentscheidungen kommt.
- 4) Sicherheitsrisiko: Es liegen sicherheitserhebliche Erkenntnisse i.S.d. § 5 SÜG vor, so dass die betroffene Person die Tätigkeit an einer besonders sicherheitsempfindlichen Stelle nicht aufnehmen bzw. dort nicht weiterbeschäftigt werden darf.

Für die Durchführung einer SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz, bei der keine sicherheitserheblichen Erkenntnisse anfallen, stehen einem Mitarbeiter beim MAD 50 Minuten Bearbeitungszeit zur Verfügung. Bei einer SÜ mit Erkenntnissen sind es 110 Minuten. Zusammengenommen werden mit Erstellung eines Votums etwa 600 Minuten benötigt.

Falls die SÜ noch nicht abgeschlossen ist, die betreffende Person jedoch für eine bestimmte Aufgabe benötigt wird, kann Zugang zu einer besonders sicherheitsempfindlichen Stelle auf der Grundlage des § 9 Abs. 2 SÜG zugelassen werden (z. B. bei zeitlich begrenztem Einsatz und mit Begleitung). Im militärischen Bereich ist eine ständige Begleitung durchaus möglich. Ebenfalls möglich – wenn auch nicht immer – ist der Einsatz einer Person bei Vorlage eines vorläufigen Ergebnisses.

Insgesamt wurden zwischen Januar 2012 und Dezember 2014 62.785 SÜ im militärischen Bereich durchgeführt. Im gleichen Zeitraum wurden 41.678 SÜ abgeschlossen. Rund 96 Prozent der abgeschlossenen SÜ waren sog. Glattabschlüsse (inkl. Abschlussvermerk), d.h. es gab keinerlei sicherheitserheblichen Hinweise. In einem Prozent der Fälle wurden sicherheitserhebliche Erkenntnisse gewonnen, während es in drei Prozent der Fälle zu Auflagenentscheidungen gekommen ist. In 329 Fällen wurde im Rahmen der SÜ ein Sicherheitsrisiko festgestellt.

Tab. 18: SÜ im militärischen Sicherheitsbereich 2012-2014

	2012	2013	2014	Gesamt
Eingeleitete SÜ	15.609	24.727	22.449	62.785
Abgeschlossene SÜ, davon	6.233	17.139	24.306	47.678
Glattabschluss (inkl. AV)	5.866	16.286	23.405	45.557
Sicherheitserhebliche Erkenntnisse	78	256	144	478
Auflagenentscheidung	227	507	690	1.424
Sicherheitsrisiko	62	90	177	329

Bewertung der Regelung durch das BMVg-Fachreferat und den MAD

Das BMVg-Fachreferat hält die Einführung der Regelungen zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz für sinnvoll und notwendig. Die Regelungen sollten daher in jedem Fall beibehalten werden. Allerdings wird an einigen Stellen auch Optimierungsbedarf gesehen. Als problematisch wird bewertet, dass die SÜ im Anwendungsbereich des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes zwischen BMWi und BMVg aufgrund der unterschiedlichen Regelungen zur Datenerhebung auch qualitativ unterschiedlich sind, aber dennoch wechselseitig anerkannt werden. Folglich können Personen in den militärischen Sabotageschutzbereich gelangen, die nicht nach entsprechenden Standards überprüft worden sind. Darüber hinaus wird auch kritisiert, dass es zu viele unterschiedliche Überprüfungsverfahren auf Bundes- und Länderebene gibt. Aus diesem Grund wird eine Harmonisierung der Überprüfungsverfahren für sinnvoll gehalten. So sollte auf die Identitätsprüfung nicht verzichtet werden. Des Weiteren spricht sich das BMVg dafür aus, dass eher weniger Personen, diese dafür aber intensiver geprüft werden. Zudem sind die Ausnahmeregelungen in § 9 Abs. 2 SÜG („vorläufige Ermächtigung“) aus Sicht des Ministeriums deutlich zu eng gefasst. In den Fällen, in denen eine dauerhafte Begleitung sichergestellt ist, könnte die Begrenzung auf einen Tag aufgehoben werden, da diese Vorgabe zu eng und z.T. nicht ausreichend sei (z. B. bei größeren Reparaturen).

Generell steht das BMVg-Fachreferat einer Reduzierung der Prüfungstiefe im vorbeugenden personellen Sabotageschutz aufgrund der Bedrohungssituation für militärische Sicherheitsbereiche kritisch gegenüber.

Der MAD merkt an, dass es seit der Gesetzesänderung 2011 zu einer Zunahme der SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz, u.a. auch aufgrund von Doppelüberprüfungen gekommen ist. Als Dienstleister innerhalb des Geschäftsbereichs des BMVg fehlt dem MAD die Möglichkeit, Überprüfungsanträge zurückzuweisen. Als Grund für die Doppelüberprüfungen wird z.T. die Unsicherheit der Sicherheitsbeauftragten bei der Übertragbarkeit von SÜ-Ergebnissen auf Grundlage des VS-Schutzes in den Sabotageschutz genannt. In diesem Zusammenhang verweist der MAD auf die hohe Personalfuktuation bei den Sicherheitsbeauftragten. Als Vorteil der gesetzlichen Änderung wird die Abfragemöglichkeit bei den LKÄ genannt. Nachteilig ist es hingegen, dass der Lebenspartner nicht mehr in bei der SÜ berücksichtigt wird, obwohl dieser die zu überprüfende Person maßgeblich beeinflussen kann. Ebenfalls wird darauf hingewiesen, dass die Abfrage beim Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU) im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich weggefallen ist, keine Auskünfte mehr zur finanziellen Situation sowie zu Staaten mit besonderen Sicherheitsrisiken eingeholt werden und dadurch uneinheitliche Regelungen im Bereich des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes geschaffen wurden. Aus diesem Grund fordert der MAD insgesamt eine Aufwertung der SÜ. Der MAD befürwortet zudem die Schaffung eines Bundeswehr-SÜG, da sich der militärische Bereich von den anderen beiden deutlich unterscheidet. Dies sollte dann auch für die Rüstungsunternehmen gelten. Grundsätzlich wäre zu überlegen, ob es nicht sinnvoll wäre, dass sich jeder Militärangehörige – wie in der Schweiz und Österreich – vor Arbeitsantritt einer SÜ 1 unterziehen muss.

4.11.3. Rechtswissenschaftliche Bewertung

Die erweiterte Sicherheitsüberprüfung zum Zwecke des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes stellt einen Eingriff in das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit und die informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen dar.¹⁸¹ Dem widerspricht es nicht, dass eine zwangsweise Durchsetzung der Sicherheitsüberprüfung nicht zulässig ist, sondern vielmehr auf dem Entgegenkommen der betroffenen Personen beruht.¹⁸² Entscheidet die zuständige Stelle, dass ein Sicherheitsrisiko vorliegt oder liegt ein Verfahrenshindernis zum Abschluss einer solchen Überprüfung vor (etwa weil sich der Betroffene einer Überprüfung verweigert), hat er keine Chance, eine entsprechende Arbeitsstelle im sicherheitsempfindlichen Bereich zu finden.¹⁸³ Darüber hinaus existieren Berufe, die nur in sicherheitsempfindlichen Einrichtungen ausgeübt werden können. Soweit es erweiterte Sicherheitsüberprüfungen im nichtöffentlichen Bereich anbetrifft, kann darüber hinaus das Grundrecht der Unternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG mit Blick auf die durch die Sicherheitsüberprüfung entstehenden Belastungen sowie die Einschränkung der Möglichkeit zur freien Auswahl der Beschäftigten berührt sein.

¹⁸¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 14.04.2011 – 3 C 24/10 – BeckRS 2011, 51678, Rn. 27 zum Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch § 7 LuftSiG.

¹⁸² Vgl. Nr. 4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zur Ausführung des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes (Sicherheitsüberprüfungsgesetz - SÜG) vom 20. April 1994 (BGBl. I S. 867), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1818), vom 29. April 1994 (GMBl. S. 550) i. d. F. der mit Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern vom 31. Januar 2006- IS 4 - 606 411-1/1 - bekanntgegebenen Änderungen, im Folgenden AllgVwV BMI.

¹⁸³ Vgl. OVG Münster NJW 1985, 281 (283) zur Ermächtigung zum Umgang mit Verschlusssachen im Bereich der Rüstungswirtschaft.

Hinsichtlich der Geeignetheit der erweiterten Sicherheitsüberprüfung zur Verhinderung von Sabotageakten durch Innentäter ist auf die Bedenken des BMWi-Fachreferats hinzuweisen, dass das Instrument aus den dargestellten Gründen (siehe Kapitel 4.11.2) als wenig geeignet ansieht, wenn nicht eine ernst zu nehmende Gefährdung durch Sabotageetäter im Sinne von § 1 Abs. 4 S. 2 SÜG für den nichtöffentlichen Bereich belegt werden kann. Zweifel an der Geeignetheit – allerdings nicht grundsätzlich, sondern mit Blick auf die zu schwache Ausgestaltung – hat auch der MAD formuliert. Wenngleich diese Kritik zu einer grundsätzlichen und bereicherspezifischen Überprüfung des Regulationssystems des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes führen sollte, haben die erhobenen Daten keine Hinweise auf eine fehlende Geeignetheit im verfassungsrechtlichen Sinne ergeben.

Ein milderer, aber gleich wirksames Mittel als eine – ggf. modifizierte – Sicherheitsüberprüfung ist für Zwecke des vorbeugenden Sabotageschutzes nicht erkennbar. Einem vollständigen Verzicht unter der Annahme, dass Sabotagegefahr allein von Außentätern ausgeht, fehlt die gleiche Wirksamkeit.

Zum Maßstab für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Sicherheitsüberprüfung im Bereich der lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen u.a. auf den Schutz von Leib und Leben großer Teile der Bevölkerung und damit auf hochrangige Rechtsgüter abzielt. Angesichts des hohen Gefährdungspotenzials können an die Überprüfung grundsätzlich hohe Anforderungen gestellt werden.¹⁸⁴ Gemessen an diesen Maßstäben hat die Analyse der durch die empirische Untersuchung erhobenen Daten zwar keine Hinweise auf die Unverhältnismäßigkeit der Anwendung der erweiterten Sicherheitsüberprüfung als solcher erbracht. Auch die im Verhältnis zur Zahl der durchgeführten erweiterten Sicherheitsüberprüfungen sehr kleine Zahl der Fälle mit ermitteltem Sicherheitsrisiko indiziert eine solche Unverhältnismäßigkeit nicht. Denn das Gewicht der beim vorbeugenden personellen Sabotageschutz in lebens- oder verteidigungswichtigen Einrichtungen oder dem militärischen Sicherheitsbereich in Rede stehenden Rechtsgüter gestattet aus verfassungsrechtlicher Perspektive eine lückenlose Überprüfung aller eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit Ausübenden. Jedoch lässt die Analyse den Schluss zu, dass einzelne Elemente der evaluierten Regelungen mit Blick auf die verfassungsrechtlich hinnehmbare Ziel-Mittel-Relation gesetzgeberisch neu bewertet werden sollten:

- Zur Zielerreichung nicht beitragende Einstufung als lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtung im Einzelfall;
- Bisläng bestehende doppelte Überprüfungssysteme mit Schutzgutkongruenz;
- Abfrage bei den Landeskriminalämtern;
- Erweiterung der zeitlichen Grenze des § 9 Abs. 2 Nr. 2 SÜG, wenn die betreffende Person im gesamten Zeitraum durch eine überprüfte Person ständig begleitet wird.

¹⁸⁴ Vgl. VG Würzburg, Urteil vom 03.07.2013 – W 6 K 13.256 – BeckRS 2013, 53302 zu § 7 LuftSiG. Zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz liegt keine Rechtsprechung vor.

5. Zusammenfassung der Ergebnisse

(1) § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG, § 5 Abs. 2 BVerfSchG, § 1 Abs. 1 S. 2 MADG

Eine empirische Analyse von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG, die alle Tätigkeitsbereiche des BfV umfasst, war im Rahmen des Evaluationsvorhabens aufgrund des immensen Aufwands, der mit der statistischen Erfassung aller Anwendungsfälle für das BfV verbunden gewesen wäre, nicht möglich. Jedoch lassen sich in Kombination mit den ebenfalls evaluierungspflichtigen Regelungen § 8a BVerfSchG und § 9 Abs. 4 BVerfSchG Hinweise auf die praktische Anwendung der Norm gewinnen. Hiernach hat die Einfügung von § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG nicht dazu geführt, dass im umfangreichen Maße zusätzliche Datenerhebungsmaßnahmen gemäß § 8a BVerfSchG sowie § 9 Abs. 4 BVerfSchG durchgeführt wurden. Zwar wurde eine nicht unerhebliche Anzahl zusätzlich auf Nummer 4 gestützt. Als alleinige Grundlage für das Tätigwerden des BfV diente § 3 Abs. 1 Nr. 4 allerdings nur in wenigen Fällen. Für § 1 Abs. 1 S. 2 MADG stellt sich die Situation ähnlich dar. Ein kleiner Teil der durchgeführten nachrichtendienstlichen Operationen (v.a. im Bereich Islamismus und Ausländerextremismus) stützte sich auf diesen Teil der Aufgabennorm. Beim Großteil seiner Aktivitäten greift der MAD hingegen auf § 1 Abs. 1 S. 1 MADG zurück. In dieser ergänzenden Funktion werden die Neuregelungen sowohl von BfV als auch von MAD als sinnvoll angesehen. Die verfassungsrechtliche Bewertung der Anwendungspraxis kommt zu dem Schluss, dass beide Normen zur Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich sind. Die lediglich supplementär und sehr zurückhaltend erfolgende Nutzung der eingefügten Aufgabennormen durch BfV und MAD, deutet darauf hin, dass die nachrichtendienstliche Praxis sich innerhalb der durch die Anforderungen der Angemessenheit gezogenen Grenzen bewegt.

(2) § 8a-c BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG,

§ 8a Abs. 1 BVerfSchG, § 2a BNDG, § 4a MADG

Das Instrument der Bestandsdatenabfrage bei Teledienst Anbietern wurde vom BfV in zwölf Fällen eingesetzt, während es bei BND und MAD im Erhebungszeitraum nicht zur Anwendung kam. Obwohl sich in der Anwendungspraxis einige Probleme ergeben haben, da in einigen Fällen die um Auskunft ersuchten Unternehmen die Anfrage des BfV nicht beantwortet hatten, wird die Bestandsdatenabfrage insgesamt als wichtiges und wertvolles Instrument angesehen, mit dem Informationen z. B. zu Konten gängiger Teledienst Anbieter erhoben werden können, die für islamistische oder rechtsextremistische Aktivitäten genutzt wurden. Die geringe Zahl der ermittelten Fälle der Bestandsdatenauskunft weist darauf hin, dass die Nachrichtendienste die Maßnahme bislang nur zurückhaltend einsetzten und das Gebot der Verhältnismäßigkeit beachtet wird.

§ 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG, § 2a BNDG und § 4a MADG

Das Nutzungsverhalten der Nachrichtendienste hinsichtlich der besonderen Auskunftsverlangen fällt sehr unterschiedlich aus. Bislang wurden die Befugnisse in erster Linie vom BfV genutzt, während BND und MAD nur in Ausnahmefällen darauf zurückgegriffen haben. Dies liegt vor allem daran, dass beim BND aufgrund des Auslandsbezugs der Tätigkeit sowie beim MAD aufgrund der Beschränkung der Zuständigkeit auf den Geschäftsbereich des BMVg die Instrumente eher selten zum Einsatz kommen können.

Im überwiegenden Teil der Fälle ging es um die Abfrage von Verkehrsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern (§ 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG) sowie um Abfragen bei Kreditinstituten, Finanzunternehmen, Finanzdienstleistungsunternehmen und beim BZSt (sog. Kombi-Anträge) (§ 8a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 2a BVerfSchG). Nicht in Anspruch genommen wurde hingegen die Möglichkeit, Verkehrsdaten bei Teledienst Anbietern abzufragen (§ 8a Abs. 2 Nr. 5 BVerfSchG). Die Maßnahmen wurden hauptsächlich im Zusammenhang mit der Unterstützung von islamistischen/terroristischen Organisationen bzw. Aktivitäten genutzt, da es Hinweise auf Bestrebungen gab, die gegen den Gedanken der Völkerverständigung, insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet waren bzw. die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten. Daran wird auch deutlich, dass der neu eingefügte § 3 Abs. 1 Nr. 4 BVerfSchG durchaus eine wichtige Rolle bei der Begründung für die Nutzung der besonderen Auskunftsverlangen spielte, wenngleich sich die Maßnahmen im Regelfall auch auf eine weitere Aufgabennorm stützten.

Die Anordnungen richteten sich gegen 128 Personen (87 Haupt- und 41 Nebenbetroffene). Hinsichtlich der im Rahmen der besonderen Auskunftsverlangen gewonnenen Daten wird deutlich, dass mit Blick auf den Datenumfang vor allem Finanzermittlungsmaßnahmen im Erhebungszeitraum eine große Rolle spielten, da hierbei insgesamt die meisten Informationen mittels Kombi-Anträgen, die sowohl an das BZSt und an Kreditinstitute,

Finanzdienstleistungsunternehmen und Finanzunternehmen gerichtet waren, erhoben wurden. Hingegen erfolgte bei der Verkehrsdatenabfrage gemäß § 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG, die gemessen an der Zahl der Anordnungen die größte Bedeutung besaß, eine im Umfang beschränktere Datengewinnung, da fast ausschließlich Verbindungsdaten erhoben wurden. Festzuhalten ist darüber hinaus, dass es im Erhebungszeitraum kaum zu Problemen bei der Erteilung der Auskünfte gekommen ist. Dies spiegelt sich auch in der Bewertung der Reaktionszeit der Unternehmen durch die Nachrichtendienste wieder, die im Großteil der Fälle als schnell bzw. sehr schnell eingeschätzt wurde. Auch aus Sicht der Unternehmen gibt es im Zusammenhang mit den Auskunftspflichten kaum Probleme.

Nach Einschätzung der Nachrichtendienste sind die besonderen Auskunftsverlangen ein wichtiges und wertvolles Instrument für die nachrichtendienstliche Arbeit. Die Ausdehnung der Befugnisse gemäß § 8a Abs. 2 Nr. 1 BVerfSchG auf Computerreservierungssysteme und Globale Distributionssysteme wird von allen Nachrichtendiensten positiv bewertet. Ebenfalls positiv bewertet wurde die Möglichkeit zur Kontostammdatenabfrage bei BZSt bzw. zur Stellung eines Kombi-Antrags. Hierdurch konnte der Arbeitsablauf im Zusammenhang mit der Kontenüberprüfung deutlich vereinfacht und beschleunigt werden. Zudem ergeben sich bessere Analysemöglichkeiten, so dass das Instrument der Finanzausmittlungen deutlich an Aussagekraft gewonnen hat. Bei der Abfrage von Verkehrsdaten bei Telekommunikationsunternehmen handelt es sich aus Sicht der Nachrichtendienste ebenfalls um ein wichtiges Instrument zur Gewinnung von werthaltigen Informationen zum Kommunikationsverhalten einer Zielperson. Darüber hinaus stellt das Instrument eine weniger eingriffsintensive Maßnahme als die Inhaltsüberwachung dar. Sowohl die Maßnahmen gemäß § 8a Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 8a Abs. 2a BVerfSchG als auch die Maßnahme nach § 8a Abs. 2 Nr. 4 BVerfSchG werden häufig dazu genutzt, um G 10-Maßnahmen einzuleiten bzw. besser und gezielter vorzubereiten.

Kritik wurde von den Nachrichtendiensten vor allem an der Ausgestaltung des Mitteilungsregimes geäußert. Insbesondere das BfV plädierte für eine Vereinheitlichung des gesamten Mitteilungsregimes für die Befugnisse nach §§ 8a-c und 9 Abs. 4 BVerfSchG, so dass eine Mitteilung an den Betroffenen kongruent zu evtl. bestehenden G 10-Maßnahmen erst am Ende erfolgen kann. Aus Sicht des BND wäre es erforderlich, die Maßnahmen gemäß § 2a BNDG auch für den Bereich der Spionageabwehr (Eigensicherung) einsetzen zu können. Dies sei derzeit aufgrund der Verknüpfung mit den in § 5 G 10-Gesetz genannten Gefahren nicht möglich.

Anhaltspunkte, die die Geeignetheit oder Erforderlichkeit der von den Nachrichtendiensten auf der Grundlage dieser Vorschriften ergriffenen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die in § 3 Abs. 1 BVerfSchG genannten Schutzgüter in Frage stellen, ergeben sich aus der empirischen Erhebung nicht. In Anbetracht dessen, dass § 8a Abs. 2 und Abs. 2a BVerfSchG zu einer Reihe von Auskunftsverlangen ermächtigen, ist die Zahl der durch alle Nachrichtendienste des Bundes insgesamt nach diesen Vorschriften erhobenen Auskunftsverlangen nicht sehr hoch, was auf einen zurückhaltenden Rückgriff auf diese Maßnahmen schließen lässt. Die Zahl der Nebenbetroffenen nach § 8a Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG liegt deutlich unter der Hauptbetroffenen im Sinne von § 8a Abs. 3 Nr. 1 BVerfSchG. Dies deutet ebenfalls darauf hin, dass die Nachrichtendienste besondere Auskunftsverlangen zurückhaltend handhaben und im Verhältnis zum Ziel der Maßnahme unverhältnismäßige, gleichsam flächenhafte Auskunftsverlangen nicht erfolgen.

§ 8b BVerfSchG, § 2a BNDG und § 4a MADG

Da es im Erhebungszeitraum wegen der zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes bestehenden Notwendigkeit, die seitens der Nachrichtendienste durch Anordnungen nach § 8 Abs. 2 und 2a BVerfSchG erhobenen Informationen zur Auswertung bzw. zur Dokumentation für eventuelle gerichtliche Verfahren noch vorzuhalten, zu keiner Löschung von Daten gekommen ist, ist eine verfassungsrechtliche Bewertung der Praxis der Anwendung von § 8b Abs. 2 S. 7 BVerfSchG nicht möglich.

(3) § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 3 BNDG, § 5 MADG

Im Erhebungszeitraum wurde der IMSI-Catcher 14mal vom BfV eingesetzt. Hauptgründe für den Einsatz waren dabei Hinweise auf Bestrebungen, die durch die Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungsmaßnahmen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdeten bzw. Bestrebungen die gegen den Gedanken der Völkerverständigung (Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes), insbesondere gegen das friedliche Zusammenleben der Völker (Artikel 26 Abs. 1 des Grundgesetzes) gerichtet waren. Die Anordnung der Maßnahme richtete sich im Erhebungszeitraum gegen 15 Hauptbetroffene. Der IMSI-Catcher wurde dabei ausschließlich zur Erfassung der Geräte- und Kartennummern genutzt. In allen 15 Fällen des BfV betrug der in der Anordnung festgelegte Zeitraum für die Nutzung des IMSI-Catchers drei Monate, wobei er in der Regel nur einmal eingesetzt wurde und die Dauer des Einsatzes zwischen drei und sechs Tagen variierte. Insgesamt wird

der Nutzen der mit Hilfe der Maßnahme gewonnenen Daten für die nachrichtendienstliche Arbeit als hoch bzw. sehr hoch eingestuft. Somit ist der IMSI-Catcher aus Sicht der Nachrichtendienste ein sinnvolles und nützliches Instrument der Informationsgewinnung, mit dem gezielt Nummern erfasst werden können, um damit zusätzliche G 10-Maßnahmen vorzubereiten. Dies gelte insbesondere für Personen, die damit rechnen, überwacht zu werden.

Die Maßnahme dient dem Schutz hochrangiger verfassungsrechtlicher Güter, wie sie in § 3 Abs. 1 BVerfSchG normiert sind. Die aus der empirischen Erhebung ermittelte Anwendungspraxis enthält keine Anhaltspunkte, dass der Einsatz des IMSI-Catchers ungeeignet zur Erreichung des Schutzes dieser Güter war. Hinweise darauf, dass die sich aus der gebotenen Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ergebenden Anforderungen durch Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG verfehlt worden sind, sind nicht erkennbar. Der Anordnungen sind offenbar auf das zur Zweckerreichung unabdingbare Maß beschränkt worden, sowohl hinsichtlich der Erstreckung auf jeweils nur eine Person als auch hinsichtlich der Beschränkung der Erfassung auf die Geräte- und Kartennummern unter Nichterfassung von Standortdaten als auch mit Blick auf die zeitliche Beschränkung des IMSI-Catcher-Einsatzes innerhalb der Befristung der Anordnung.

(4) § 12 Abs. 3 BVerfSchG, § 5 BNDG, § 7 Abs. 1 MADG

Im Erhebungszeitraum gab es lediglich einen Fall, in dem ein Antrag auf Nicht-Löschung personenbezogener Daten gemäß § 12 Abs. 3 S. 2 BVerfSchG beim Präsidenten des BfV bzw. seinem Stellvertreter gestellt wurde, der dem zugestimmt hat. Beim BND und MAD wurden solche Anträge im Erhebungszeitraum nicht gestellt. Das BfV befürwortete grundsätzlich eine Verlängerung der Höchstspeicherdauer auf 15 Jahre für bestimmte Personengruppen (z. B. Personen im Untergrund/Ausland). Der MAD sah für seinen Tätigkeitsbereich keinen Optimierungsbedarf. Die empirisch erhobene Anwendungspraxis wirft keinen verfassungsrechtlichen Erörterungsbedarf mit Blick auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung auf.

(5) § 17 Abs. 3 BVerfSchG

Die Möglichkeit, Personen bzw. Sachen im SIS II auszuschreiben, wurde hauptsächlich vom BfV und deutlich weniger intensiv vom BND genutzt. Beim MAD kam die Regelung bislang nicht zur Anwendung. Im überwiegenden Teil der Fälle dienten die SIS II-Ausschreibungen dazu, Informationen zu gewinnen, die zur Abwehr anderer erheblicher Gefahren für die innere oder äußere Sicherheit erforderlich waren. Im Erhebungszeitraum wurden hauptsächlich Personen im SIS II ausgeschrieben. Übermittelt wurden in erster Linie Informationen zu Ort, Zeit oder Anlass der Kontrolle, zum Auffinden der Person sowie zum Reiseweg und -ziel. In mehr als 60 Prozent der Fälle stammten die übermittelten Informationen aus Deutschland. Hinsichtlich der Ausschreibungspraxis ist festzustellen, dass bei fast allen Ausschreibungen der beiden Nachrichtendienste im Erhebungszeitraum die maximale Befristungsdauer von sechs Monaten ausgeschöpft wurde. In sieben von zehn Fällen kam es zu einer wiederholten Anordnung der Ausschreibung. Die Bewertung der im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen für die Arbeit des BfV fiel insgesamt differenziert aus. In drei von zehn Ausschreibungen wurde die ausgeschriebene Person bzw. Sache angetroffen. In den Fällen, in denen ein Treffer erfolgte, wurde der Nutzen der übermittelten Informationen überwiegend als hoch bzw. sehr hoch eingestuft. In den Fällen, in denen die ausgeschriebene Person bzw. Sache nicht angetroffen wurde, wurde der Nutzen dagegen überwiegend als gering bzw. sehr gering eingestuft. Beim BND fiel die Bewertung insgesamt eher verhalten aus, da in allen Fällen der Nutzen der im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit mit „teils/teils“ eingestuft wurde.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die SIS II-Ausschreibungen gemäß § 17 Abs. 3 BVerfSchG aus Sicht der Nachrichtendienste ein wichtiges Instrument für die Erstellung von Reiseprofilen darstellt. Kommt es zu einem Treffer, ist der Nutzen der im Rahmen der Ausschreibung gewonnenen Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit im Großteil der Fälle hoch bzw. sehr hoch. Aber auch die Fälle, die – oft trotz wiederholter Ausschreibung – zu keinen Treffermeldungen führen, können manchmal wertvolle Informationen liefern.

Dementsprechend können die durchgeführten Ausschreibungen nicht als ungeeignet zur Erreichung der mit ihnen verfolgten Ziele angesehen werden. Ein milderer Mittel, diese Ziele gleich wirksam zu erreichen, ist insbesondere für die Gewinnung von Informationen aus dem europäischen Ausland nicht erkennbar. Die empirische Erhebung lässt eine unverhältnismäßige Handhabung nicht erkennen.

(6) § 18 Abs. 1a BVerfSchG

Im Erhebungszeitraum kam § 18 Abs. 1a BVerfSchG sehr häufig zur Anwendung. Von den 180 Spontanübermittlungen des BAMF, die einer vertieften Analyse unterzogen wurden, wurden in einem Fünftel der Fälle Informationen (v.a. Personenstammdaten) vom BfV gespeichert. Damit wurden deutlich weniger Informationen vom BAMF an das BfV übermittelt als im Jahr 2009. Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil der durch das BfV gespeicherten Informationen deutlich. Im Erhebungszeitraum kam es in keinem Fall zu keiner Weiterübermittlung von BAMF-Informationen an ausländische öffentliche Stellen bzw. zwischen- oder überstaatliche Stellen. Der Nutzen der vom BAMF übermittelten Informationen wurde seitens des BfV tendenziell eher als gering bzw. sehr gering eingeschätzt. Dennoch betonte das BfV, dass § 18 Abs. 1a BVerfSchG ein wichtiges und sinnvolles Instrument darstellt, da manche Personen u.U. ansonsten nie bekannt geworden wären. Daher kann unter verfassungsrechtlichen Maßstäben nicht auf die Ungeeignetheit der Übermittlungen geschlossen werden, zumal der Nutzen seitens des BfV gespeicherter Informationen deutlich höher bewertet wurde. Zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist die Befürchtung formuliert worden, § 18 Abs. 1a BVerfSchG führe zu einer bloßen Verdachtsübermittlung¹⁸⁵. Diesbezüglich hat die empirische Analyse der Übermittlungspraxis keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass seitens des BAMF unbewertet Daten an die Nachrichtendienste übermittelt werden.

Auf Bundesländerebene erfolgten Spontanübermittlungen gemäß § 18 Abs. 1a BVerfSchG eher im Einzelfall, wobei im Vergleich mit den Nachrichtendiensten des Bundes das unterschiedliche Aufgabenprofil zu beachten ist. Hinsichtlich des Speicherverhaltens ergibt sich auf Bundesländerebene ein ähnliches Bild wie auf Bundesebene. In etwas mehr als einem Viertel der Fälle kam es zu einer Speicherung von Informationen bei den zuständigen Landesverfassungsschutzbehörden. In keinem Fall wurden die von den Ausländerbehörden übermittelten Informationen an andere ausländische öffentliche Stellen bzw. zwischen- oder überstaatliche Stellen weiterübermittelt. Die Bewertung des konkreten Nutzens für die Arbeit der Landesverfassungsschutzbehörden unterscheidet sich deutlich von der des BfV. In mehr als der Hälfte der Fälle wurde dieser mit teils-teils angegeben, während in knapp einem Viertel der Fälle der Nutzen als gering bzw. sehr gering eingeschätzt wurde. In Anbetracht dessen, dass Übermittlungen durch die Ausländerbehörden der Länder an die Landesverfassungsschutzbehörden deutlich zurückhaltender als Übermittlungen des BAMF an das BfV erfolgten, besteht ebenfalls kein Anlass zu verfassungsrechtlichen Zweifeln an der empirisch erhobenen Übermittlungspraxis.

(7) § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG, § 9 Abs. 1 und 2 BNDG, § 11 Abs. 1 S. 1 MADG

Genauere Angaben, wie oft die Regelung im Erhebungszeitraum bislang zur Anwendung gekommen ist, konnte das BfV nicht machen, da hierzu keine Statistik geführt wurde. Hinsichtlich der Übermittlung personenbezogener Daten zur Gewährleistung der Sicherheit von lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen nach § 1 Abs. 4 SÜG verwiesen BfV und MAD darauf, dass es sich um absolute Einzelfälle handele.

Die Anwendung von § 19 Abs. 5 BVerfSchG gehört zur täglichen Arbeit des BfV und des MAD, da es bei der Sammlung von Informationen notwendig sein kann, einer anderen Stelle (z. B. Hotel/Mietwagenfirma) den Namen der Zielperson zu nennen, um weiterführende Informationen zu erhalten. Hingegen spielte § 9 Abs. 1 und 2 BNDG i.V.m. § 19 Abs. 4 und 5 BVerfSchG für den BND bislang so gut wie keine Rolle, da kaum eine Übermittlung von personenbezogenen Daten nach diesen Vorschriften erfolgte.

Die empirische Auswertung der nachrichtendienstlichen Praxis hat keine Hinweise darauf ergeben, dass die in den evaluierten Regelungen statuierten Ausnahmen zur Sicherung der Wirksamkeit nachrichtendienstlicher Maßnahmen in die verfassungsrechtlichen Grenzen verletzender Weise angewandt worden sind.

(8) § 10 Abs. 1 und 3 MADG

Im Evaluationszeitraum sind keine Fälle gemäß § 10 Abs. 1 und Abs. 3 MADG aufgetreten. Nach Angabe des BfV und MAD beziehen sich die Regelungen auf einen sehr kleinen Anwendungsbereich. Es handelt es sich lediglich um Folgeänderungen aufgrund des neueingefügten § 1 Abs. 1 S. 1 MADG. Mangels dokumentierter Fälle ist eine verfassungsrechtliche Bewertung der Anwendungspraxis nicht möglich.

¹⁸⁵ Vgl. *Bender*, KJ 2003, 130 (138).

(9) § 11 Abs. 1 S. 3 MADG

Im Erhebungszeitraum erfolgte keine Weitergabe der personenbezogenen Daten gemäß § 11 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 18 Abs. 1a BVerfSchG an ausländische öffentliche Stellen bzw. an über- und zwischenstaatliche Stellen.

(10) § 9 Abs. 1 und 2 BNDG

Im Evaluationszeitraum hatte die betreffende Änderung in § 9 Abs. 1 BNDG für den BND keine Bedeutung.

(11) § 1 Abs. 4 und 5 SÜG

Durch die Konkretisierung der Zielsetzung im Änderungsgesetz 2011, die mit dem vorbeugenden personellen Sabotageschutz verfolgt wird, kam es zur Einführung einer erweiterten SÜ im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich. Zwischen 2012 und 2014 wurden insgesamt 94.453 SÜ eingeleitet und 77.678 SÜ abgeschlossen. Eine allgemeine Aussage über alle drei Bereiche, in denen der vorbeugende personelle Sabotageschutz eine Rolle spielt, ist aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen nur schwer möglich. Daher ist eine differenzierte Analyse der drei Bereiche erforderlich.

Im nichtöffentlichen Bereich wurde eine Reihe von Problemen im vorbeugenden personellen Sabotageschutz deutlich. Da es Unternehmen gibt, die gemäß SÜFV über mindestens eine sicherheitsempfindliche Stelle verfügen müssten, sich aber nicht beim BMWi melden, ist davon auszugehen, dass in diesen Unternehmen Mitarbeiter de facto an sicherheitsempfindlichen Stellen arbeiten, jedoch nicht sicherheitsüberprüft sind.

Aufgrund der Ergebnisse der bisherigen Überprüfungspraxis stellt das BMWi-Fachreferat die Frage, inwieweit mit dem Instrument der Sicherheitsüberprüfung im vorbeugenden personellen Sabotageschutz ein weiterer Sicherheitsgewinn für den nichtöffentlichen Bereich erzielt werden kann. Bislang gab es keine Fälle, in denen sich der Verdacht erhärtet hat, dass es sich bei einer überprüften Person um einen potenziellen (terroristisch motivierten) Innentäter gehandelt hat. Große Sabotagegefahr gehe, wie Vorfälle in den letzten Jahren zeigten, von Außentätern aus (z. B. Syrien-Rückkehrer, Cyberspionage/ -sabotage).

Für den öffentlichen Bereich stellte das BfV fest, dass die Anzahl der in der SÜFV festgelegten lebenswichtigen Einrichtungen insgesamt zu hoch ist und noch einmal geprüft werden sollte, ob diese nicht reduziert werden könnte. Kritisiert wurde vor allem die Schaffung von zwei SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz, die jedoch nicht vergleichbar sind, da im militärischen Bereich mehr Informationen erhoben werden als im nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich. Insgesamt sollte die Qualität der SÜ dadurch erhöht werden, dass zusätzliche Aspekte berücksichtigt werden (z. B. die finanzielle Situation einer zu überprüfenden Person, Daten zum Ehegatten/Lebenspartner/Lebensgefährten), die mit dem Änderungsgesetz 2011 entfallen sind.

Eine Sonderstellung nimmt der militärische Bereich ein. Zum einen wurden hier doppelt so viele SÜ durchgeführt wie im nichtöffentlichen und öffentlichen Bereich zusammen. Zum anderen unterscheidet sich die Organisation des Prüfverfahrens im vorbeugenden personellen Sabotageschutz von der in den beiden anderen Bereichen. Dies wird auch anhand der z.T. unterschiedlichen Abschlussarten deutlich (Möglichkeit der Auflagenentscheidung im militärischen Sicherheitsbereich). Das BMVg-Fachreferat und der MAD betonten die grundsätzliche Notwendigkeit der Regelungen zum vorbeugenden personellen Sabotageschutz, sprachen sich aber für eine Angleichung der Standards bei der Überprüfung aus (z. B. Berücksichtigung weiterer Aspekte). Derzeit ist der Standard einer SÜ aus dem nichtöffentlichen Bereich niedriger, muss jedoch im militärischen Bereich anerkannt werden. Aufgrund der Bedrohungssituation im militärischen Bereich steht das BMVg-Fachreferat einer Reduzierung der Prüfungstiefe kritisch gegenüber.

Hinsichtlich der Geeignetheit der erweiterten Sicherheitsüberprüfung zur Verhinderung von Sabotageakten durch Innentäter ist auf die Bedenken des BMWi-Fachreferats hinzuweisen, dass das Instrument für den nichtöffentlichen Bereich aus den dargestellten Gründen als wenig geeignet ansieht, wenn nicht eine ernst zu nehmende Gefährdung durch Sabotagetäter im Sinne von § 1 Abs. 4 S. 2 SÜG für den nichtöffentlichen Bereich belegt werden kann. Zweifel – allerdings aus einer anderen Perspektive als das BMWi-Fachreferat – hat auch der MAD formuliert. Wenngleich diese Kritik zu einer grundsätzlichen und bereichsspezifischen Überprüfung des Regelungssystems des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes führen sollte, ist von einer fehlenden Geeignetheit im verfassungsrechtlichen Sinne derzeit nicht auszugehen. Ein milderer, aber gleich wirksames Mittel als eine – ggf. modifizierte – SÜ ist für Zwecke des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes nicht erkennbar. Einem vollständigen Verzicht unter der Annahme, dass Sabotagegefahr allein von Außentätern ausgeht, fehlt die gleiche Wirksamkeit.

Die Analyse der im Rahmen der empirischen Untersuchung erhobenen Daten hat keine Hinweise auf die Unverhältnismäßigkeit der Anwendung der erweiterten SÜ im vorbeugenden personellen Sabotageschutz erbracht. Dennoch deuten die Ergebnisse darauf hin, dass einzelne Elemente der evaluierten Regelungen mit Blick auf die verfassungsrechtlich hinnehmbare Ziel-Mittel-Relation gesetzgeberisch neu bewertet werden sollten:

- Zur Zielerreichung nicht beitragende Einstufung als lebens- oder verteidigungswichtige Einrichtung im Einzelfall;
- Bisher bestehende doppelte Überprüfungssysteme mit Schutzgutkongruenz;
- Abfrage bei den Landeskriminalämtern;
- Erweiterung der zeitlichen Grenze des § 9 Abs. 2 Nr. 2 SÜG, wenn die betreffende Person im gesamten Zeitraum durch eine überprüfte Person ständig begleitet wird.

6. Literaturverzeichnis

- Bäumler, Helmut:** Mitteilungen über Erkenntnisse des Verfassungsschutzes an Arbeitgeber, in: NVwZ 1999, S. 855-856.
- Bender, Dominik:** „Verpolizeilichung“ des Ausländerrechts?, in: KJ 2003, S. 130-145.
- BMI – Bundesministerium des Innern:** Bericht der Bundesregierung zum Ergebnis der Evaluierung nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. Januar 2007, 2011.
- Die Bundesregierung:** Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel 10-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Abs. 2 des BKA-Gesetzes, abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/Bericht_BReg_Auswirkung_Terrorismusbekaempfungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile
- Droste, Bernadette:** Handbuch des Verfassungsschutzrechts, Stuttgart u.a., 2007.
- Harnisch, Stefanie/Pohlmann, Martin:** Der Einsatz des IMSI-Catchers zur Terrorismusbekämpfung durch das Bundeskriminalamt, in: NVwZ 2009, S.1328-1332.
- Hillgruber, Christian:** Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Auflage, Heidelberg 2011, § 200.
- Huber, Bertold:** Das Bankgeheimnis der Nachrichtendienste. Zur Neuregelung der Auskunftersuchen der Nachrichtendienste durch das Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz vom 9. 1. 2007, in: NJW 2007, S. 881-883.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard:** Handbuch des Polizeirechts. Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Rechtsschutz, 5. Auflage, München, 2012.
- Lücke, Jörg:** Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, in: DVBl 2001, S. 1469-1478.
- Middel, Stefan:** Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung, Dissertation, Baden-Baden, 2007.
- Taeger, Jürgen/Gabel, Detlev (Hrsg.):** Kommentar zum BDSG und zu den Datenschutzvorschriften des TKG und TMG, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2010.
- Roggan, Fredrik/Kutscha, Martin:** Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, 2. Auflage, Berlin, 2006.
- Säcker, Franz Jürgen:** Telekommunikationsgesetz, Kommentar, 3. Auflage, Frankfurt am Main, 2013.
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef:** Sicherheitsrecht des Bundes, Kommentar, München, 2014.
- Scheurle, Klaus-Dieter/Mayen, Thomas:** Telekommunikationsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München, 2008.
- Tuffner, Martin:** Das Schengener Informationssystem (SIS) – ein „Quantensprung“ der polizeilichen Fahndung in Europa, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Festschrift für Horst Herold zum 75. Geburtstag, Wiesbaden, 1998, S. 239-257.
- Von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian:** Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19, Band 2: Artikel 20 bis 82, Band 3: Art. 83 bis 146, 6. Auflage, München, 2010.
- Wolff, Heinrich Amadeus:** Verfassungsrechtliche Bewertung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) und seiner Anwendung, Rechtsgutachten, 2011.
- Wolff, Heinrich Amadeus/Mundil, Daniel:** Die Verlängerung der speziellen Auskunftsbefugnisse der Nachrichtendienste, in: ZG 2012, S. 278-292.
- Ziekow, Jan/Debus, Alfred G./Piesker, Axel (2013):** Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen: ein Leitfaden unter besonderer Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Eingriffe, Baden-Baden, 2013.

7. Anhang

7.1. Konkrete Fallbeispiele für den Einsatz der Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 und 2a BVerfSchG

7.1.1. Fallbeispiele zu § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Abs. 2a BVerfSchG

- Fallbeispiel 1

Es handelte es sich um eine Finanzermittlungsmaßnahme, die im Zuge der Bearbeitung eines Gefährdungssachverhaltes - mögliche Waffenbeschaffung für die rechtsextremistische Szene – gegen einen Verdächtigen durchgeführt wurde. Durch die Maßnahme konnten Kontakte in die Schweiz festgestellt werden. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass der Verdächtige über ein Konto im Ausland verfügte, auf das Gelder unbekannter Herkunft eingezahlt wurden. Ebenso konnte erkannt werden, dass er in unregelmäßigen Abständen für seine Verhältnisse bedeutsame Barbeträge auf sein Konto einzahlte. Auch konnte seine Einbindung in die rechtsextremistische Szene durch Transaktionen an oder von regionalen und überregionalen Größen der Szene bestätigt werden. Die Erkenntnisse stützten den Verdacht, der Verdächtige könnte mit Waffen handeln und waren wesentlicher Bestandteil der Begründung für eine später durch ein LfV durchgeführte G 10-Maßnahme.

- Fallbeispiel 2

Die Kontenabfrage wurde im Rahmen eines vereinsrechtlichen Ermittlungsverfahrens gegen eine gewaltbereite, neonazistische Vereinigung durchgeführt. Das Ergebnis der Maßnahme ist in ein vereinsrechtliches Ermittlungsverfahren eingeflossen und der Verein wurde schließlich verboten.

- Fallbeispiel 3

Die Finanzermittlungen wurden zur Aufklärung der Finanzierung einer in Deutschland verbotenen ausländerextremistischen Organisation, die zudem auf der EU-Terrorliste gelistet ist und deren Funktionäre Mitglieder einer ausländischen terroristischen Organisation im Sinne des § 129a/b StGB sind, eingeleitet. Die Finanzierungen konnten in diesem Teilbereich weiter aufgeklärt werden.

- Fallbeispiel 4

Anlass dieser Finanzermittlungen war ein Spendenaufruf der hauptbetroffenen Person zugunsten nicht näher bezeichneter „Mujahidin“. Es konnten dann Spendenzahlungen für relevante islamistische Organisationen nachgewiesen werden. Im weiteren Verlauf des Falles ergaben sich zudem Hinweise auf eine zunehmende Radikalisierung der hauptbetroffenen Person. Dieser Fall ist insoweit ein besonders gutes Beispiel für die Wirksamkeit zur Terrorismusbekämpfung durch Früherkennung der Radikalisierungstendenzen. Gerade darum geht es in Anwendung der Vorfeldkompetenz des BfV.

- Fallbeispiel 5

Die Finanzermittlungen richteten sich gegen den Vorstand und die Vereinskonto eines Spendensammelvereins. Die Erkenntnisse aus den Finanzermittlungen belegten, dass der Verein jahrelang und in beträchtlichem Umfang eine ausländische Stiftung, die integraler Bestandteil einer islamistischen Organisation ist, unterstützte. Die Organisation trägt Gewalt in das Verhältnis des libanesischen und israelischen Volkes und beeinträchtigt so das friedliche Zusammenleben der Völker. Der Verein wurde am 2. April 2014 verboten und aufgelöst. Das Verbot ist noch nicht rechtskräftig.

7.1.2. Fallbeispiele zu § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4

- Fallbeispiel 1

Im Zuge der Bearbeitung eines Gefährdungssachverhaltes wurden auch Telekommunikationsverbindungsdaten des Verdächtigen erhoben, die dazu beigetragen haben, seine Einbindung in die rechtsextremistische Szene zu belegen.

- Fallbeispiel 2

Die Maßnahme wurde im Rahmen einer nachrichtendienstlichen Gefährdungssachverhaltsbearbeitung durchgeführt. Das Ergebnis ist in ein zu einem späteren Zeitpunkt eröffnetes staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren in gleicher Sache eingeflossen. Das Ermittlungsverfahren dauert mit Stand 14.04.2015 weiter an.

- Fallbeispiel 3

Die retrograde Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten wurde zur Klärung von Kontakten der hauptbetroffenen Person zu terroristischen Organisationen ergänzend zu einer G10-Maßnahme durchgeführt. Hierbei konnten zahlreiche Kontakte zu Angehörigen des jihadistischen Spektrums festgestellt werden. Dadurch konnte der hauptbetroffenen Person die Werbung und Unterstützung zugunsten einer terroristischen Vereinigung nachgewiesen werden. Die Erkenntnisse wurden dem BKA und dem GBA zur Einleitung eines entsprechenden Ermittlungsverfahrens zur Verfügung gestellt.

7.2. Konkrete Fallbeispiele für den Einsatz des IMSI-Catchers

- Fallbeispiel 1

Durch den Einsatz des IMSI-Catchers gem. § 9 Abs. 4 BVerfSchG wurden in diesem Fall nur deshalb keine Erkenntnisse erhoben, weil die Rufnummer des Betroffenen dann doch mit milderer Mitteln festgestellt werden konnte. Daher wurde auf den Einsatz des bereits genehmigten IMSI-Catcher-Antrages verzichtet, dessen Anlass Anschlagplanungen war.

- Fallbeispiel 2

Bei diesem Einsatz des IMSI-Catchers sollte die neue Rufnummer einer Unterstützerperson einer terroristischen Vereinigung festgestellt werden. Hierbei konnte kein weiteres Mobilfunkgerät erkannt werden. Zeitgleich festgestellte Kommunikation mit anderen Mitteln legte den Verdacht nahe, dass ein in der Nähe befindliches WLAN zur Kommunikation unter Verwendung von Instant Messengern genutzt wurde. Die hauptbetroffene Person wurde im weiteren Verlauf wegen Unterstützungshandlungen gem. §§ 129a, b StGB festgenommen. Dies verdeutlicht, in welchem Gefahrenumfeld die Inanspruchnahme der evaluierungspflichtigen Befugnisse stattfindet.

- Fallbeispiel 3

Der Einsatz des IMSI-Catchers richtete sich gegen den in Deutschland aufhältigen Aktivist einer ausländischen terroristischen Organisation. Er stand in dem Verdacht, in deren Auftrag einen Anschlag in Osteuropa zu planen und vorzubereiten. Durch die Maßnahme konnte die Rufnummer der genannten Person ermittelt werden. Das ermöglichte die Ortung und weitere operative Maßnahmen.

7.3. Begründung für die Nutzenbewertung (BfV) (§ 17 Abs. 3 BVerfSchG)

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
Sehr hoch	21
- Aufklärung der Aktivitäten und Reisbewegungen im Ausland	1
- Bestätigung für Verdacht der Reisetätigkeit nach Syrien	1
- Bestätigung für Verdacht der Reisetätigkeit nach Syrien und bislang unbekannte Kontaktperson als Begleitung und Begleiter stammen aus Belgien --> Erkenntnisgewinn also zusätzlich für belgische Behörden	1
- Da die betreffende Person häufig mit dem Flugzeug verreist, können die Reisewege oftmals lückenlos nachvollzogen werden. Durch die SIS-Registrierung gestaltet sich die Aufklärung der Aktivitäten des Betroffenen mittels weiterer Maßnahmen (Standortdaten, OSNIT...) wesentlich effizienter.	1
- Dass bislang keine Informationen zu der Person anfielen, lag daran, dass sich die Person im Ausland aufhielt und nicht in den "Schengenraum" einreiste, Mit Blick auf den konkreten Einzelfall muss damit allerdings jederzeit gerechnet werden. Insofern bleibt diese Maßnahme perspektivisch von sehr hohem Nutzen.	1
- Die Person konnte bei der Rückkehr aus dem Irak festgestellt werden.	1
- Die Person konnte bei der Wiedereinreise festgestellt werden.	1
- Die Person konnte festgestellt werden.	2
- Die Treffermeldung hat zur Aufklärung des Sachverhalts geführt.	1
- Durch die Treffermeldung konnte die Rückkehr einer Person von Syrien nach Deutschland festgestellt werden.	2
- Erkenntnisse sind sehr werthaltig, können aber nicht weitergegeben werden, da es sich um eingestufte Erkenntnisse gem. VSA handelt.	1
- Erkenntnisse über Reisen und Kontakte	1
- Feststellung der Ausreise, möglicherweise Jihadgebiet	1
- Informationen aus dem Reisepass gaben Auskunft über frühere relevante Reiserouten und weitere Erkenntnisse zur Person (Verdacht auf Involvierung in weitere Sachverhalte)	1
- Reisen konnten gut nachvollzogen werden.	1
- Um einen Übersicht über eine ZP zu erhalten, sind auch Reisetätigkeiten von großer Bedeutung. Ferner ist eine Warnung (z. B. bei einer Wiedereinreise) angebracht, wenn es sich bei dem betreffenden Individuum um eine gewaltbereite Person handelt. Die Ausschreibung im SIS generierte im vorliegenden Fall diverse Treffermeldungen.	1
- Umfassende Informationen zur Ausreise der Person konnten gewonnen werden.	2
- Verifizierung der Einreise brachte das BfV in die Lage, geeignet nachrichtendienstliche Maßnahmen zur weiteren Überwachung der Person zu beginnen.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
Hoch	51
- Alleine die Tatsache, dass der Betroffene wieder nach Deutschland eingereist ist und sich die Einreisefrequenz im späteren Verlauf stark steigerte, waren in diesem Fall wertvolle Informationen.	1
- Als Anhänger eines jihad-salafistischen Netzwerkes reiste die Zielperson regelmäßig. Durch die Überwachungsmaßnahme konnten Reisewege und Kontaktpersonen ermittelt werden.	1
- Antreffen der Person erfolgte in Deutschland	1
- Aufgrund der Ausweisdokumente konnten vergangene Reisebewegungen der Zielperson im Ausland nachvollzogen werden.	1
- Aufgrund dieser Maßnahmen können Reisewege im vorliegenden Fall sogar Reismuster erkannt werden, die für die operative Sachbearbeitung dieser Person wichtig sind. Im Zusammenhang mit anderen Informationen können belastbare Profile der Zielperson erstellt werden.	1
- Das direkte Ergreifen von notwendigen staatlichen Maßnahmen wurde durch die Ausschreibung maßgeblich vereinfacht.	1
- Das Ziel der Maßnahme wurde erreicht	2
- Der Zweck der Maßnahme wurde erreicht	1
- Die Ausschreibung stellte sicher, dass im Falle des Antreffens der Person, eine Mitteilung an das BfV ergangen wäre. Abhängig von Ort und Zeitpunkt hätte daraus auf Aktivitäten der Zielperson geschlossen werden können. Dies hätte dazu beitragen können, Gefahren gegen die innere und äußere Sicherheit abzuwehren.	1
- Die gewonnenen Informationen bestätigen und ergänzen das bisher vorliegende Lagebild zu der ausgeschriebenen Person.	1
- Die Person konnte festgestellt werden.	1
- Die Person wurde erst außerhalb des Schengenraumes angetroffen.	1
- Die Treffermeldungen lieferten Reisewege des HB der Maßnahme.	1
- Die Wiedereinreise aus dem Ausland wurde festgestellt.	1
- Durch die Treffermeldung zur Person wurden Informationen zum konkreten Aufenthaltsort der Person an einem bestimmten Tag bekannt.	1
- Durch die Ausschreibung konnte die Ausreise des Betroffenen in die Türkei, die zur Ausreise nach Syrien diente, dokumentiert werden.	1
- Durch die Ausschreibung konnten auch Kontaktpersonen des Hauptbetroffenen der Maßnahme festgestellt werden.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Durch die Ausschreibung konnten Erkenntnisse zur Ausreise des Betroffenen in die Türkei (vermutlich zur Weiterreise nach Syrien) und die darauffolgende Einreise nach Deutschland gewonnen werden.	1
- Durch die Maßnahme wurde sichergestellt, dass etwaige Reisebewegungen der Zielperson hätten erfasst werden können. Informationen zum Aktionsradius der Person sowie zu ihren Begleitern sind für die Bewertung des Gesamtsachverhaltes von besonderer Relevanz.	1
- Durch die Maßnahme wurden Reisebewegungen der Zielperson erfasst, deren Bewertung für die Einschätzung ihres Aktionsradius von besonderer Relevanz war.	1
- Durch die Treffermeldung konnten auch Kontaktpersonen des HB der Maßnahme festgestellt werden.	1
- Ein anfänglicher Verdacht ist nicht bestätigt worden.	1
- Eine Rückkehr der ausgeschriebenen Person in das Bundesgebiet kann als "unwahrscheinlich" eingeschätzt werden.	1
- Einzige Möglichkeit zur Überwachung von Reisemöglichkeiten im Schengenraum.	3
- Erkenntnisse über eine Wiedereinreise der Person nach Deutschland konnten erlangt werden	1
- Erkenntnisse zu Szenekontakten	1
- Es fielen Hintergrundinformationen zu genutzten Fahrzeugen und Reisebewegungen an.	1
- Feststellung Wiedereinreise	2
- Jede Information, die eine Reisebewegung beinhaltet lässt Rückschlüsse auf den jeweiligen Aktionsradius der Zielperson zu und kann vorliegende Erkenntnisse um wichtige Details ergänzen, die für sich alleine wenig Aussagekraft haben.	3
- Im vorliegenden Fall war es von besonderer Bedeutung, lückenlos über den Aufenthaltsort der Person informiert zu sein.	1
- Keine Angabe	1
- Kenntnisse über allgemeine Reisedaten sind für im Anschluss geplante nachrichtendienstliche Maßnahmen wichtig. Sie sind außerdem geeignet, Informationen anderer Dienste zu verifizieren.	1
- Person konnte angetroffen werden und Kontaktpersonen konnten identifiziert werden.	1
- Person konnte in Deutschland festgestellt werden, bestätigte somit, dass (noch) keine Ausreise erfolgte. Begleitpersonen wurden festgestellt und konnten in Folge dessen weiter ermittelt werden.	1
- Person reise diverse Male nach Deutschland ein. Somit waren seine Bewegungsbilder gut erkennbar.	2
- Person reiste viel. Somit waren seine Bewegungsbilder gut erkennbar.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Person stand im Verdacht nach Syrien ausreisen zu wollen. Kontaktspektrum zur Person wurde sichtbar.	1
- Reiseaktivitäten konnten so festgestellt werden. Auch andere Erkenntnisse, wie Beantragung Pass im Ausland wurde so im BfV bekannt.	1
- Reisebewegungen konnten festgestellt werden.	1
- Reiseweg und Kontaktpersonen konnten festgestellt werden.	1
- Rückreise nach D frühzeitig erkannt. Kontaktpersonen in Form der Mitreisenden bekannt geworden.	1
- Sein Reiseweg konnte verifiziert werden.	1
- Über die letzte Treffermeldung wurde bekannt, dass der Betroffene seinen Personalausweis als verlustig gemeldet hat. Dies ist vor dem Hintergrund möglicher Ausreiseplanungen relevant.	1
- Verifizierung von Informationen, Bestätigung von Aufenthalt/Reiseort	1
Teils-teils	48
- Anwendung als Indikator bei möglichem Gefährdungssachverhalt.	3
- Ausreise des Betroffenen wurde trotz bestehender Ausschreibung nicht festgestellt, dagegen jedoch die Wiedereinreise. Feststellung bestätigt einen dem BfV zugegangenen Bürgerhinweis.	1
- Ausreisepläne haben sich zerschlagen	1
- Ausschreibung diente auch dem Zweck der Erkennung der Rückkehr. Da keine Rückkehr erfolgt, konnte die Maßnahme keinen Erfolge zeigen.	1
- Beim Antreffen der Person konnte festgestellt werden, dass diese in Kontakt zu einer weiteren relevanten Person des islamistischen Spektrums steht.	1
- Die Ausschreibung gab Aufschluss über Reisebewegungen und Begleitpersonen des HB der Maßnahme.	1
- Die gewonnenen Erkenntnisse rundeten das Gesamtbild der Person, insbesondere im Hinblick auf seine beruflichen Tätigkeiten ab. Darüber hinaus wurden jedoch keine signifikanten Erkenntnisgewinne erzielt.	1
- Durch die Ausschreibung konnten Erkenntnisse zu einer Ausreise des Betroffenen nach Jordanien gewonnen werden.	1
- Durch die Ausschreibung konnten Erkenntnisse zum Reiseverhalten der Person gewonnen werden	4
- Durch die Ausschreibung konnten keine Anhaltspunkte gewonnen werden, wonach der Betroffene Reisen nach Syrien unternimmt. Allerdings wurde durch die Maßnahme bekannt, dass der Betroffene in großem Umfang am Handel mit gefälschten	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
Softwarelizenzen beteiligt ist. Inwieweit die eingenommenen Gelder terroristischen Organisationen zugutekommen, konnte bisher nicht festgestellt werden.	
- Durch die Ausschreibung konnten Kennverhältnisse des Betroffenen zu anderen Personen bestätigt werden. Weiterhin wurde der Wiederaufenthalt in Deutschland nach der Ausreise nach Syrien festgestellt. Durch die Ausschreibung konnten Erkenntnisse zu bestehenden Ermittlungsverfahren gewonnen werden.	1
- Durch die Ausschreibung konnten zusätzliche Reisebewegungen festgestellt werden, die allein mit einer Ausschreibung nach § 17 Abs. BVerfSchG nicht hätten erhoben werden können.	1
- Durch parallele nationale Grefa wurden Treffermeldungen über Antreffen im Inland bzw. Flugreise aus Nicht-Schengenstaaten dokumentiert. Person nutzt also für Auslandsreisen offenbar nicht Landweg.	1
- Erkenntnisse können nicht weitergegeben werden, da es sich hierbei um eingestuft Erkenntnisse gem. VSA handelt	1
- Es konnte keine weiterführenden Erkenntnisse gewonnen werden.	1
- Es konnten keine relevanten Erkenntnisse gewonnen werden.	1
- Es konnten Reisebewegungen festgestellt werden.	1
- Es wurden keine Reisebewegungen innerhalb der Schengenstaaten registriert.	3
- Es wurden lediglich unkritische Reisebewegungen erwartungsgemäß bestätigt. Darüber hinaus jedoch kein signifikanter Erkenntnisgewinn.	1
- Feststellung des Reisewegs, nicht jedoch des Ortes des Reiseantritts (Ausland)	1
- Feststellung, dass keine Auslandsreisen getätigt wurden. Dies ist für die Einschätzung der Person wichtig.	1
- Feststellung, dass keine Auslandsreisen getätigt wurden. Wichtig, um die Person besser einschätzen zu können.	1
- Im Erfassungszeitraum keine Treffer.	2
- In diesem Fall erfolgten Reisen nicht aus dem europäischen Ausland, sondern von deutschem Boden aus.	1
- Information wurde nicht bestätigt.	3
- Kein Treffer. Dennoch stellt die Erkenntnis einer nicht erfolgten Einreise einen operativen Mehrwert dar.	1
- Kein Treffer. Dennoch stellt die Erkenntnis einer nicht erfolgten Reise einen operativen Mehrwert dar.	1
- Keine Treffermeldung kann Beleg für Verbleib in Deutschland sein.	1
- Kontaktpersonen und Anlaufadressen konnten festgestellt werden. Andererseits konnten im Laufe der Zeit durch die Ausschreibung keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden.	3

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Nichtantreffen belegt zumindest, dass Person vermutlich dauerhaft in D aufhältig.	1
- Person kämpfte für IS und sitzt aktuell in TUR in Haft	1
- Person wurde noch nicht angetroffen. Falls sie angetroffen wird, ist der Nutzen der Maßnahme relativ hoch.	1
- Reisebewegungen konnten nicht festgestellt werden.	1
- Reisen erfolgten von Deutschland aus.	1
- siehe Frage 13	2
- Treffermeldung mit teilweise relativ hohem Erkenntnisgewinn	2
- Trotz bestehender Ausschreibung konnte die Ausreise nicht verhindert werden, da die Person mit dem Zug gereist sowie z.T. illegale Grenzübertritte vollzogen hat.	1
- ZP wurde bei Einreise ins Bundesgebiet inhaftiert und befindet sich seit dieser Zeit in Haft (wg. Haftbefehl bestand übergeordnete Ausschreibung; aus diesem Grund keine Treffermeldung an BfV).	2
Gering	54
- Anfangsverdacht nicht bestätigt	1
- Anfangsverdacht konnte nicht bestätigt werden.	3
- Betroffener wurde bislang nicht angetroffen.	1
- Da die Person in der Zeit der Ausschreibung nicht angetroffen wurde, konnten keine Informationen für die nachrichtendienstliche Arbeit gewonnen werden.	1
- Da Person in U-Haft seit März 2014 gab es keine Treffer im Beobachtungszeitraum. Person jedoch noch bis Juli im Fahndungsbestand belassen, da Möglichkeit der kurzfristigen Beendigung der U-Haft aufgrund suboptimaler Erkenntnislage bestand.	1
- Die Ausschreibung ergab im gesamten Zeitraum der Maßnahme keine Treffer. Erkenntnisse sind daher nicht angefallen.	1
- Die Person konnte nicht festgestellt/angetroffen werden.	5
- Die Person reiste trotz mehrfacher Ankündigung nicht.	1
- Die Person wurde in der Zeit der Ausschreibung nicht angetroffen.	1
- Die Person wurde nur 1x bei einem Grenzübertritt festgestellt.	1
- Durch die Ausschreibung konnten keine Anhaltspunkte gewonnen werden, wonach der Betroffene Reisen nach Syrien unternimmt.	1
- Durch die Ausschreibung konnten keine Anhaltspunkte gewonnen werden, wonach der Betroffene Reisen nach Syrien unternimmt.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Durch die Ausschreibung konnten zum Betroffenen Informationen aus einer Verkehrskontrolle und zu Kennverhältnissen mit anderen Personen gewonnenen werden. Zum Ausreisesachverhalt konnten aus der Ausschreibung keine Informationen erlangt werden.	1
- Durch die Ausschreibung konnten zwar Erkenntnisse gewonnen werden, dass der Betroffene gereist ist, jedoch liegen zum Hintergrund der Reise keine Erkenntnisse vor. Die Informationen zu den Begleitpersonen des Betroffenen fallen gering aus. Zur Identifizierung der Begleitpersonen und weiteren Bearbeitung wären Lichtbilder oder Ausweiskopien von hohem Interesse.	1
- Einreise der Person konnte nicht festgestellt werden bzw. es wurde keine Übermittlung an BfV vorgenommen. Daher war der Nutzen der Ausschreibung gering.	1
- Entfällt-da Person nicht festgestellt wurde	1
- Ermittlungen haben ergeben, dass der Betroffene nicht mehr Halter des hier genannten Fahrzeugs ist	1
- Es fanden keine Reisebewegungen statt. Person wurde lediglich in Deutschland bei Verkehrsverstößen festgestellt.	1
- Es fielen keine Informationen zu Auslandsreisen an. Die Person bewegte sich nur in Deutschland.	3
- Es konnte keine Reisetätigkeit festgestellt werden.	1
- Es konnten keine relevanten Erkenntnisse gewonnen werden.	2
- Es sind keine Informationen angefallen	7
- Es wurden keine Treffermeldungen erzielt.	1
- Es wurden keine Informationen über Reisebewegungen gewonnen.	1
- Inländische Reise, keine (vermutete) Ausreise	1
- Keine Reise der ZP erfolgt	1
- Keine Reisebewegungen festgestellt.	1
- Konnte nicht angetroffen werden	1
- Person ist nicht gereist, konnte somit nicht angetroffen werden.	1
- Person konnte im Schengenraum (inklusive Deutschland) nicht angetroffen werden	1
- Person wollte hiesigen Erkenntnissen zufolge am Jihad teilnehmen, ist jedoch bisher nicht ausgeweist und aktuell liegen keine Anhaltspunkte für eine mögliche Ausreise vor.	2
- Person wurde nicht angetroffen, was bestenfalls bestätigt, dass sie nicht gereist ist.	2
- Person wurde nicht angetroffen.	1
- Person wurde trotz bekannter Reisebewegungen nicht angetroffen.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Unterstützte Syrienrückkehrer im Bereich der organisierten Kriminalität. Abgabe an BKA erfolgt	1
- Ziel war Befragung der Zielperson bei Einreise nach Deutschland. Einreise der Zielperson konnte jedoch nicht festgestellt werden.	1
- Zielperson wurde nicht angetroffen.	1
Sehr gering	52
- Bislang konnte die ausgeschriebene Person nicht angetroffen werden.	1
- Bislang wurden keine Informationen gewonnen.	11
- BKA teilte mit, das o.g. Fahrzeug im ZEVIS nicht verzeichnet sei und daher von einer Fahndungseinleitung abgesehen wird.	2
- BKA teilte mit, dass o.g. Fahrzeug im ZEVIS als "stillgelegt/außer Betrieb" verzeichnet sei und daher von einer Fahndungseinleitung abgesehen wird.	1
- BKA teilte mit, dass o.g. Fahrzeug nicht im ZEVIS verzeichnet sei und daher von einer Fahndungseinleitung abgesehen wird.	1
- Der Betroffene wurde bis dato nie in einem Staat innerhalb des Schengenraumes angetroffen.	3
- Die ausgeschriebene Person wurde nicht angetroffen.	1
- Durch die Ausschreibung konnten keine Anhaltspunkte gewonnen werden, dass der Betroffene Tschetschenen aus Belgien für die Jihad rekrutiert. Reisen seiner Person in ein bestimmtes EU-Land wurden nicht festgestellt.	1
- Durch die Ausschreibung konnten keine Anhaltspunkte gewonnen werden, wonach der Betroffene Reisen nach Syrien unternimmt.	3
- Eine grenzüberschreitende Reisebewegung konnte nicht festgestellt werden, die Zielperson wurde lediglich im Inland bei einer Verkehrskontrolle angetroffen.	1
- Erkenntnisse können nicht weitergegeben werden, da es sich hierbei um eingestuft Erkenntnisse gem. VSA handelt	1
- Es konnte keinerlei Reisebewegungen festgestellt werden.	1
- Es konnten keine Erkenntnisse gewonnen werden.	1
- Es konnten keine Informationen generiert werden.	1
- Es konnten keine weiterführenden Erkenntnisse gewonnen werden.	1
- Es lagen keine Erkenntnisse vor.	1
- Es sind keine Informationen angefallen	2
- Es wurde lediglich eine Umzugsmeldung übersandt. Die Zielperson selbst wurde nicht festgestellt.	1

Begründung für die Nutzenbewertung	Anzahl Nennungen
- Es wurden keine Treffer erzielt.	2
- Im Rahmen der Ausschreibung wurden keine konkreten Informationen gewonnen.	1
- Kein Antreffen	2
- Keine Angabe	2
- Keine Erkenntnisse, da keine Treffer	1
- Keine Reisebewegung erfolgt.	1
- Keine Reisetätigkeit	1
- Keine SIS-relevanten Erkenntnisse festgestellt	1
- Keine Treffer	3
- keine Treffermeldung eingegangen	1
- Person hält sich nach wie vor im Ausland (außerhalb des Schengenraumes) auf.	1
- Person wurde nicht angetroffen	1
- Zwar lagen anfangs durchaus Anhaltspunkte für eine mögliche Einreise der ausgeschriebenen Person nach Deutschland vor, jedoch konnten keinerlei Reisebewegungen festgestellt werden.	1
Keine Einschätzung möglich	3
- Einschätzung kann nicht erfolgen, da ausgeschriebene Person bislang noch nicht wieder nach Deutschland eingereist ist.	1
- Es sind keine Informationen angefallen	1
- Landesverfassungsschutzbehörde übermittelte Erkenntnisse an BfV	1

7.4. Begründung für die Nutzenbewertung (§ 18 Abs. 1a BVerfSchG)

Begründung	Anzahl der Nennungen
Hoher Nutzen	13
- Asylakte enthält Informationen, die hier noch nicht vorlagen.	1
- Asylakte ergänzt die hier vorliegenden Erkenntnisse zur Person.	1
- Aktuelle Informationen über die Tätigkeit für das Beobachtungsobjekt	1
- Mitteilung über die Einleitung eines Widerrufverfahrens	1
- Vorliegende Gerichtsurteile; Funktion des Asylbewerbers	1
- Erlangung von Hintergrundinformationen zur Person	1
- Informationen über die Tätigkeit des Antragstellers innerhalb des BO	1
- Bislang hier nicht vorliegende Informationen (Person und deren Organisationszuständigkeit)	1
- Bislang unbekannte Mitgliedschaft im BO	1
- Auf Grund der Lichtbildvorlage ist nunmehr eine Identifizierung der Person möglich.	1
- Aktueller Stand des Verfahrens, da gegen den Bewerber ein Verfahren gem. § 129 StGB anhängig ist.	1
- Erkenntnisse über Verurteilung nach § 129a, b StGB und daraus resultierende Einleitung eines Asyl-Widerrufverfahrens durch das BAMF	1
- Viele Informationen, die bisher nicht bekannt waren	1
Teils-teils	27
- Aktivitäten beziehen sich auf 1990er Jahre. Bemerkenswert ist ein sich aus der Akte ergebender Bezug zu Anschrift eines Anhängers eines nachrichtendienstlichen Beobachtungsobjektes	1
- Besondere Speicherbegründung bei Vollendung des 70. Lebensjahrs; zeitlicher Abstand des Ereignisdatums	1
- Bis 1991 Erkenntnisse über Aktivitäten innerhalb des Beobachtungsobjekts, danach keine weiteren Informationen mehr	1
- Bzgl. Aktivitäten	1
- Der Informationsgehalt der Asylakte ist zwar hoch, jedoch wurde der Asylantrag bereits im Jahr 2004 gestellt. Alle dann enthaltenen Informationen sind veraltet	1
- Er hat für ein Beobachtungsobjekt gearbeitet und könnte ggf. weitere Kontakte in Deutschland haben. Befragung geplant.	1

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Erkenntnisse aus Anschreiben zur Akte, sonst keine weiteren Erkenntnisse vorhanden	1
- Früherer Funktionär eines Beobachtungsobjekts	1
- Hinweise zu Kriegsverbrechen im Sinne des SPoC. Kontaktaufnahme zum BKA	1
- Keine aktuellen Sachverhalte, jedoch frühere Tätigkeiten für das BO außerhalb der Frist.	1
- Person gibt an, der "Guerilla" eines Beobachtungsobjekts angehört zu haben	1
- Person gibt an, ein Kämpfer des Beobachtungsobjekts gewesen zu sein	1
- Sachverhalt bekannt, da Unterlagen bereits im Referat vorlagen	1
- Speicherung über eine Landesverfassungsschutzbehörde, Weitergabe an eine Landesverfassungsschutzbehörde veranlasst	2
- Die Tätigkeit für das BO wurde vom Befragten eingeräumt	1
- Sachverhalt bereits zum größten Teil bekannt	1
- Sachverhalt muss noch ausermittelt werden, um eine Einschätzung zur Person abzugeben.	1
- Der größte Teil der übermittelten Unterlagen stammt aus den Jahren 1992/93. Lediglich die letzten drei Seiten sind von Wichtigkeit.	1
- Vervollständigung der in NADIS zur Person gespeicherten Daten	1
- Keine Anhaltspunkte nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG gegen den Antragsteller erkennbar.	1
- Keine verwertbaren Informationen	1
- Keine verwertbaren Informationen über extrem. Aktivitäten; lediglich Personendaten werden in NADIS gespeichert.	1
- Teilweise Informationen, die nachrichtendienstlich relevant sind	2
- Informationen nachrichtendienstlichen Mehrwert möglicherweise auf Gefährdungen von in Deutschland lebenden Ausländern hinweisen	1
- Wegen Hinweis des BAMF, der Antragsteller sei ein Sympathisant des BO	1
-	
Geringer Nutzen (66 Fälle)	66
- Alte Informationen	1
- Der Antragsteller übt keine Aktivität innerhalb des BO aus.	2
- Die Prüfung der übermittelten Daten ergab keine ND-Relevanz	3

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Keine Relevanz, Person NADIS-negativ	1
- Keine Relevanz für den islamistischen Terrorismus	1
- Es waren keine relevanten Informationen enthalten.	1
- Informationen mit nur geringem nachrichtendienstlichen Mehrwert	1
- Informationen reichen nicht für weitere Maßnahmen aus.	1
- Informationsgehalt sehr gering für die weitere Bearbeitung	1
- kaum Hintergrundinformationen	1
- Asylbewerber ist kein Anhänger des Beobachtungsobjekts	1
- Falls die Angaben über die Ausbildung in einem Beobachtungsobjekt stimmen, distanziert sich der Asylbewerber doch glaubhaft vom Extremismus (Fluchtgrund).	1
- Person wird vom islamischen Emirat Afghanistan bedroht. Eine staatsgefährdende Aktivität des Asylsuchenden ist nicht erkennbar.	1
- Erkenntnisse aus 2006	2
- Erkenntnisse sind aus 2009	1
- Kontakt mit dem BO aus dem Jahr 1998	1
- Keine aktuelle Informationen über Kontakte zum BO; Informationen von 1995	1
- Zeitlicher Abstand der angegebenen Sachverhalte bzgl. des Beobachtungsobjekts	1
- Erkenntnisse sind veraltet bzw. schon bekannt	1
- Antrag von 1996	1
- Keine Informationen über aktuelle Aktivitäten	1
- Kein aktueller Bezug zum BO	3
- Die jüngsten Informationen stammen aus dem Jahr 2009	1
- Keine neuen Erkenntnisse des BO	1
- Stand der übermittelten Informationen: Januar 2009	1
- Antragsteller wurde bereits im Juni 2011 abgeschoben. Die sonstigen Informationen waren bereits bekannt.	1
- Antragsteller gibt an, seit 2006 keine Beziehung mehr zum Beobachtungsobjekt zu haben. Dem BfV liegen keine Erkenntnisse zur Person vor.	1
- Keine fundierten Erkenntnisse	1

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Unzureichende Erkenntnisse	1
- Keine verwertbaren Informationen	1
- Kein substantieller Bezug	1
- Keine neuen Informationen zur der Person	1
- Keine verwertbaren Informationen vorhanden	3
- Keine verwertbaren Informationen in den als Anlage beigefügten Unterlagen, um weitere Maßnahmen zu veranlassen	2
- Weitere Bearbeitung nicht erforderlich, Informationsgehalt gering	1
- Angaben erscheinen nicht wahrheitsgemäß; keine verwertbaren Informationen	1
- Keine weitere Verwendung, da Informationsgehalt zu gering	1
- Einlassungen sind unglaubwürdig	1
- Antragsteller selbst ist unverdächtig, der Hinweis des anonymen Hinweisgebers ist sehr allgemein gehalten und bietet kaum Anhaltspunkte für weitere Maßnahmen.	1
- Ausführungen bleiben eher vage, aus nachrichtendienstlicher Sicht keine Anknüpfungspunkte	1
- In diesem Fall wurden nur Randerkenntnisse zur Person mitgeteilt/übermittelt.	1
- Keine weiterführenden Erkenntnisse im Zusammenhang mit dem BO	1
- Großteil der Erkenntnisse sind bereits bekannt	1
- Sachvortrag nach Einschätzung des BAMF nicht glaubhaft	1
- Lediglich in der Jugendorganisation des BO aktiv; sonst keine verwertbaren Informationen	1
- In der Akte keine Bezüge eines Beobachtungsobjekts ersichtlich, wegen Anschreiben und dortigem Bezug jedoch werthaltig	1
- Antragstellerin schien keine herausgehobene Stellung in der Organisation in Sri Lanka gehabt zu haben. In der Diasporaorganisation spielen Frauen traditionell eine Nebenrolle.	1
- Personendaten konnten zur bereits gespeicherten Person hinzugefügt werden.	1
- Zu wenig Informationen in Verbindung mit dem BO	4
- Kaum Erkenntnisse zum Bezugsstück	1
- Informationen reichen nicht aus, um weitere Maßnahmen einzuleiten.	1

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Lediglich Informationen zum Klageverfahren	1
- Lediglich Aktualisierung des Asylstatus	1
- Wenig stichhaltige Aussagen	1
Sehr geringer Nutzen	63
- Asylbewerber ist ein Krimineller; kein politischer Hintergrund	1
- Asylbewerber ist kein Mitglied eines Beobachtungsobjekts	1
- Asylbewerber wurde zwar von der Taliban bedroht, dies begründet aber keinen Verdacht nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG gegen ihn selbst	1
- Der Asylbewerber hat nur an einer Spendensammlung teilgenommen. Sonst hat er keine weiteren Aktivitäten für das Beobachtungsobjekt durchgeführt. Die Informationen, die er angibt, zeigen, dass er keine Ahnung hat, was das Beobachtungsobjekt sei.	1
- Die angegebene Nebenorganisation wird nicht mehr beobachtet.	1
- Kein (aktueller) Bezug zum Beobachtungsobjekt	3
- Kein Extremismusbezug	2
- Kein Informationsgehalt zu Kriegsverbrechen im Sinne des SPoC (Single Point of Contact)	1
- Keine direkten Angaben zu Kriegsverbrechen im Sinne des SpOC	1
- Keine hinreichenden Erkenntnisse mit extremistischen Bezug	1
- Keine nachweislichen Bezüge nach Deutschland	1
- Keine Relevanz zur Person. Der Verein ist kein Beobachtungsobjekt des BfV.	1
- Keine nennenswerten Informationen über extremistische Aktivitäten	1
- Begründung des Antragstellers klingt nicht glaubwürdig. Es scheinen keine relevanten Verbindungen zum Beobachtungsobjekt in Deutschland bestehen.	1
- Keinen eindeutigen Bezug zum Beobachtungsobjekt	1
- Kurze Mitgliedszeit der Person im Beobachtungszeitraum und darüber hinaus zu lange zurückliegend. Aus der Befragung ergibt sich der Eindruck, dass die Mitgliedschaft nur zur Erlangung des Aufenthaltstitels vorgeschoben wird.	1
- Mehrere EURODAC-Treffer, Arbeit für eine Person von nachrichtendienstlicher Bedeutung	1
- Partei und Person sind NADIS negativ und werden nicht beobachtet.	1

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Organisation ist kein Beobachtungsobjekt (BO) des BfV, weder extremistische noch terroristische Bezüge erkennbar	1
- Seine Angaben werden angezweifelt	1
- Weitergabe an andere Abteilung des BfV wg. dort vermuteter Zuständigkeit	1
- Angaben sehr gering, keine verwertbaren Informationen	1
- Informationen beziehen sich auf ein Objekt, das kein BO mehr ist	1
- Keine Informationen über aktuelle Aktivitäten innerhalb des BO	2
- Keine nennenswerten Informationen über extremistische Aktivitäten	1
- Angaben wenig glaubhaft	1
- Keine aktuellen Informationen über Aktivitäten innerhalb des BO	1
- Person und Organisation sind kein BO	1
- Organisation kein BO	1
- Aus den Unterlagen geht nicht hervor, dass der Antragsteller beim genannten Dienst tätig gewesen sein könnte	1
- Keine verwertbaren Daten	2
- Keine Informationen über die Aktivitäten des BO	1
- Im Befragungsprotokoll steht, dass die Zielperson nicht mehr mit dem BO zu tun haben will.	1
- Personen und genannte Organisation sind negativ.	1
- NADIS negativ/Zeitablauf	1
- Keine direkte Verbindung oder Mitgliedschaft zum BO	1
- Kein verfassungsschutzrelevanter Inhalt, Hinweis an das BKA	1
- Die Informationen zu den angeblichen Aktivitäten stammen aus den Jahren 1992. Danach nur Delikte der allgemeinen Kriminalität. Person wurde bereits im Jahr 2007 ausgeliefert.	1
- Keine verfassungsschutzrelevanten Bezüge	1
- Antragsteller scheint keine herausgehobene Stellung gehabt zu haben	1
- Asylakte enthält keine verfassungsschutzrelevanten Erkenntnisse	1
- Antragsteller hatte keine herausgehobene Bedeutung und war nach eigener Angabe kein direktes Mitglied des BO	1
- Zu wenige Informationen in Verbindung mit dem BO	4
- Die Partei ist kein BO. Kein Interesse.	1

Begründung	Anzahl der Nennungen
- Keine verfassungsschutzrelevanten Erkenntnisse	2
- Person im NADIS negativ. Kein Interesse am BO, da BO eingestellt wird.	1
- Keine Anhaltspunkte nach § 3 Abs. 1 BVerfSchG gegen den Antragsteller erkennbar	6
- Der Islamismus-Verdacht basiert lediglich auf der Aussage der Ex-Ehefrau, ihr Mann sei Islamist. Weitere, bestätigende Erkenntnisse liegen nicht vor.	1
- Keine § 3 BVerfSchG-relevanten Erkenntnisse	1
- Informationen ohne nachrichtendienstlichen Mehrwert	2
- Informationen mit wenig nachrichtendienstlichem Mehrwert	2
Keine abschließende Einschätzung möglich	8
- Frühere Tätigkeit des Betroffenen im Zielland klingt nach Prüfung der Unterlagen interessant, kann jedoch nicht ohne weitergehende Befragung eingeschätzt werden.	1
- Zu wenige Informationen	2
- Zu wenige Hinweise hinsichtlich Bezug zum Beobachtungsobjekt	1
- Einlassungen zum BO erscheinen äußerst unglaubwürdig und widersprüchlich	1
- Keine Einschätzung abgegeben, da die Akte an eine andere Abteilung weitergeleitet wurde	1
- Keine Informationen zu seinem Aufenthalt in Deutschland	1
- Nicht genügend Informationen in Verbindung mit dem BO	1

