



Prof. Dr. Dr. h.c.\* Jan Ziekow  
*Direktor*  
Telefon +49 6232 654 - 360  
Telefax +49 6232 654 - 290  
ziekow@foev-speyer.de  
\* (NUM)

29. Oktober 2020

**Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 2. 11. 2020 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Entwurfs eines Gesetzes zur Entfristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen und zur Unterrichtung durch die Bundesregierung zum Evaluationsbericht nach Artikel 5 des Gesetzes zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen**

1. Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Arbeitseinheit Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation, hat im – im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag erteilten – Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat die Evaluation nach Artikel 5 des Gesetzes zur Verlängerung der Befristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen vom 3. Dezember 2015 (veröffentlicht als BT-Drucks. 19/23350) durchgeführt. Teil B der Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Entwurfs eines Gesetzes zur Entfristung von Vorschriften nach den Terrorismusbekämpfungsgesetzen nimmt diese Evaluation ausdrücklich in Bezug.



Der Gesetzentwurf sieht in seinem Art. 1 die Aufhebung der Art. 10 und 13 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes vom 5. 1. 2007 (TBEG) vor, um Regelungen des BVerfSchG, auf die auch das MADG und das BNDG Bezug nimmt, zu entfristen. Dies betrifft in erster Linie die Regelungen über die Auskunftspflichten von Unternehmen der Branchen Luftverkehr, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Telemedien zur Netzwerkaufklärung sowie Bestimmungen zum IMSI-Catcher-Einsatz zur Feststellung genutzter Mobiltelefonnummern und zur Ausschreibung im Schengener Informationssystem zur Nachverfolgung internationaler Bezüge. Darüber hinaus sollen die Regelungen über die Feststellung der lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen in §§ 2 bis 12 der 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 (SÜFV) durch Aufhebung des § 13 SÜFV in Zukunft ohne Befristung gelten.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf eine Zusammenfassung der Ergebnisse der durchgeführten Evaluation, soweit sie für den Gesetzentwurf von Bedeutung sind.

## 2. Besondere Auskunftsverlangen (§§ 8a-c BVerfSchG, § 3 BNDG, § 4a MADG)

Hauptnutzer der besonderen Auskunftsverlangen war das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV - 313 von 321 Anordnungen). Der weitaus größte Teil der Anordnungen entfiel auf die Einholung von Auskünften zu Bestandsdaten bei Anbietern von Telediensten. Die übrigen Auskunftsverlangen wurden deutlich seltener genutzt.

Das Instrument der Bestandsdatenabfrage bei Telediensteanbietern wurde allein vom BfV genutzt, während es bei BND und BAMAD im Erhebungszeitraum nicht zur Anwendung kam. Die Bestandsdatenabfrage wurde von den



Nachrichtendiensten als wichtige Maßnahme angesehen, etwa um Facebook-Konten, auf denen IS-Flaggen zu sehen waren, zu überprüfen. Die Fallzahlen der Bestandsdatenabfrage sind gegenüber dem letzten Berichtszeitraum (siehe BT-Druck. 18/5935) erheblich gestiegen. Dies lässt noch keinen Hinweis auf eine fehlende Angemessenheit des Einsatzes dieses Instruments zu, da sich das Nutzungsverhalten potenziell Betroffener in den letzten Jahren hin zu sog. sozialen Netzwerken (hier namentlich Facebook) entwickelt und sich die Sicherheitslage verschärft hat. Zudem hätten sich laut BfV die internen Abläufe zunächst etablieren müssen, um das Instrument zielgerichtet einsetzen zu können. Auch indiziert Das Gesamtniveau mit rund 20 Auskunftersuchen pro Monat indiziert keine flächendeckende Nutzung ohne angemessene Einzelfallprüfung.

Die weiteren besonderen Auskunftsverlangen bezogen sich überwiegend auf die Abfrage von Verkehrsdaten bei Telekommunikationsdiensteanbietern (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG) sowie um Abfragen bei Kreditinstituten, Finanzunternehmen, Finanzdienstleistungsunternehmen und beim BZSt – sog. Kombi-Anträge (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und Abs. 2a BVerfSchG). Nicht in Anspruch genommen wurde hingegen die Möglichkeit, Verkehrsdaten bei Telediensteanbietern abzufragen (§ 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 5 BVerfSchG). Lediglich einmal erfolgte eine Flugdatenabfrage (durch das BAMAD). Die Maßnahmen wurden hauptsächlich auf § 3 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 3 und Nr. 4 BVerfSchG gestützt, wobei in der Mehrzahl der Fälle mehrere Gründe angegeben wurden.

Hinsichtlich der im Rahmen der besonderen Auskunftsverlangen gewonnenen Daten wurde deutlich, dass mit Blick auf den Datenumfang vor allem TK-Verkehrsdaten und Finanzausmittlungsmassnahmen im Erhebungszeitraum eine große Rolle spielten, da hierbei insgesamt die meisten Informationen erhoben wurden (z. B. Anschlussnummern, Standortdaten, Verbindungsdaten, Kontonummern, Inhaber, Konto-



stände. etc.). Festzuhalten ist darüber hinaus, dass es im Erhebungszeitraum kaum zu Problemen bei der Erteilung der Auskünfte gekommen ist. Sowohl die Maßnahmen gemäß § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 8a Abs. 2a BVerfSchG als auch die Maßnahme nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 4 BVerfSchG werden häufig dazu genutzt, um G 10-Maßnahmen einzuleiten bzw. besser und gezielter vorzubereiten. Maßnahmen nach § 8a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 8a Abs. 2a BVerfSchG dienen hingegen dazu, die Ermittlungen zielgerichtet auf das Finanzverhalten der Betroffenen abzustellen.

Die relativ geringe Zahl der besonderen Auskunftsverlangen nach § 8a Abs. 2 und Abs. 2a BVerfSchG weist auf eine zurückhaltende und das Gebot der Verhältnismäßigkeit beachtende Anwendungspraxis hin. 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. Die Zahl der Nebenbetroffenen nach § 8a Abs. 3 Nr. 2 BVerfSchG liegt mit 29 deutlich unter der der Hauptbetroffenen (81) 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.

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 konnten 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 in der Vergangenheit auch abgelehnt hat, belegt das Funktionieren dieser Sicherung durch Verfahren.

3. Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG, § 5 BNDG, § 5 MADG mittels sog. International Mobile Subscriber Identity (IMSI)-Catcher

Im Erhebungszeitraum wurde der IMSI-Catcher 18mal vom BfV angeordnet und dabei hauptsächlich im Bereich des Islamismus, gefolgt von Proliferation und Spionage und Rechts-/Linksextremismus eingesetzt. Die Anordnung der Maßnahme richtete sich im Erhebungszeitraum gegen 23 Hauptbetroffene und einen Nebenbetroffenen. Der IMSI-Catcher wurde dabei hauptsächlich zur Erfassung der Geräte- und Kartennummern genutzt. Darüber hinaus wurden in zwei Fällen zusätzlich die Standortdaten erfasst. In 17 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 einem und sieben Tagen variierte. Das BAMAD machte im Erhebungszeitraum einmal von der Möglichkeit Gebrauch, Daten mittels IMSI-Catcher zu erheben. Hingegen kam das Instrument beim BND im Erhebungszeitraum nicht zum Einsatz.

Hinweise darauf, dass die sich aus der gebotenen Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen durch Maßnahmen nach § 9 Abs. 4 BVerfSchG verfehlt worden sind, sind nicht erkennbar. 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 TKG, sind genutzt worden und haben im Erfolgsfalle dazu geführt, dass der Einsatz des IMSI-Catchers unterblieben ist. Die Anordnungen sind offenbar auf das zur Zweckerreichung unabdingbare Maß beschränkt worden, sowohl hinsichtlich der regelmäßigen Erstreckung auf nur eine Person sowie hinsichtlich der typischen 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 verfassungsrechtlichen Anforderungen. 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. Die Mitteilung wird für jeden Einzelfall geprüft, wobei eine eher recht häufige Zurückstellung dem Wesen des IMSI-Catchers als Vorfeldmaßnahme geschuldet ist, wodurch der Ermittlungserfolg – gerade auch der Anschlussmaßnahmen – typischerweise länger gefährdet werden kann.

4. § 17 Abs. 3 BVerfSchG (Schengener Informationssystem - SIS)

Bei 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 wurde festgestellt, dass Ausschreibungen des BfV/BAMAD zu etwa 50 Prozent und Ausschreibungen des BND zu etwa 26 Prozent zu Treffern führten. Ausschreibungen sind in etwa 80 Prozent der Fälle wiederholt beantragt worden. Dies hat dazu geführt, dass Ausschreibungen teilweise über mehrere Jahre liefen. Diese Tatsache indiziert für sich noch keine unangemessene,



flächenhafte Anwendung, da die Verlängerung immer eine Einzelfallentscheidung ist und die veränderten Sicherheitslagen und Reisebewegungen gerade im Bereich des islamistischen Terrorismus durchaus längerfristige Ausschreibungen nahelegen.

5. § 1 Abs. 4 und 5 SÜG (vorbeugender personeller Sabotageschutz)

Durch die Einführung des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes (vpS) in das Sicherheitsüberprüfungsgesetz soll verhindert werden, dass potenzielle Innentäter an sicherheitsempfindlichen Stellen in lebens- und verteidigungswichtige Einrichtungen oder einen militärischen Sicherheitsbereich gelangen und dort Sabotageakte begehen können. In der SÜFV ist sowohl für den öffentlichen Bereich (§§ 2 bis 9 SÜFV) als auch für den nichtöffentlichen Bereich (§§ 9a bis 11 SÜFV) festgelegt, welche lebens- und verteidigungswichtigen Einrichtungen über sicherheitsempfindliche Stellen verfügen.

Mit der gesetzlichen Fixierung der Zielsetzung im Änderungsgesetz 2011, die mit dem vorbeugenden personellen Sabotageschutz verfolgt wird, kam es auch zur Einführung einer erweiterten Sicherheitsüberprüfung (SÜ). Zwischen 2015 und 2017 wurden im nichtöffentlichen Bereich 14.736 SÜ vpS eingeleitet und 14.272 abgeschlossen (festgestellt: 1 Fall mit Sicherheitsrisiko), im öffentlichen Bereich 10.317 eingeleitet und 10.768 abgeschlossen (festgestellt: 7 Fälle mit Sicherheitsrisiko) und im militärischen Sicherheitsbereich 45.673 eingeleitet und 50.505 abgeschlossen (festgestellt: 402 Fälle mit Sicherheitsrisiko).

Aufgrund der hohen Schutzgüter des vpS stellen sich im Ergebnis zwar keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Angesichts des erheblichen Umfangs an Überprüfungen im nicht-öffentlichen Bereich und den damit einhergehenden Belastungen für Unternehmen, Überprüfte, zuständige Stelle und mitwirkende Behörde kann jedoch die extrem geringe Zahl an



Fällen mit festgestelltem Sicherheitsrisiko (ein Fall) durchaus die Frage nach dem angemessenen Nutzen aufwerfen. Dieser sollte ebenso im Auge behalten werden wie die Einstufung als lebens- und verteidigungswichtige Einrichtung angesichts der damit einhergehenden Folgen für Unternehmen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch wegen des behördlichen Aufwandes, einer fortwährenden Überprüfung.