

Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 17/6925, 17/7172 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes

- b) zu dem Antrag der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/5483 –**

Evaluierung befristeter Sicherheitsgesetze

- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Dr. Konstantin von Notz,
Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/3687 –**

**Evaluierung von Sicherheitsgesetzen – Kriterien einheitlich regeln,
Unabhängigkeit wahren**

A. Problem

Nach Artikel 11 des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes (TBEG) vom 5. Januar 2007 (BGBl. I S. 2) waren die durch das Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG) und das TBEG geänderten Vorschriften verschiedener Gesetze zu evaluieren, die in Artikel 11 TBEG näher bezeichnet sind. Die Evaluierung hat gezeigt, dass für den Rechtsschutz und die Kontrolle gegenüber den Nachrichtendiensten sowie für die Effektivität ihrer Aufgabenerfüllung Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und dass von in Artikel 10 TBEG betroffene Befugnisse teilweise erneut befristet verlängert werden und sie im Übrigen auslaufen sollten.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Das Gesetz dient der Umsetzung der Ergebnisse der Evaluierung. Bei den Auskunftsersuchen sollen die rechtsstaatliche Kontrolle und der Grundrechtsschutz durch eine systematisch stimmig ausgestaltete Regelung der Verfahren und Mitteilungspflichten verbessert werden. Die Regelungen, die der Evaluierung unterlagen und sich seit dem Inkrafttreten des Terrorismusbekämpfungsgesetzes als sinnvoll erwiesen haben, sollen erneut befristet verlängert werden. Demgegenüber werden Regelungen, die im Evaluierungszeitraum nicht zur Terrorismusbekämpfung genutzt worden sind und sich als entbehrlich erwiesen haben, ersatzlos aufgehoben. Bei den beibehaltenen Auskunftsbefugnissen der Nachrichtendienste wird die rechtsstaatliche Absicherung durch eine Erhöhung der jeweiligen materiellen Eingriffsschwelle verbessert.

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksachen 17/6925, 17/7172 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Einvernehmliche Erledigterklärung des Antrags auf Drucksache 17/5483.

Zu Buchstabe c

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/3687 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD.

C. Alternativen

Die Alternativen, die in dem Unterlassen der Gesetzgebung oder der schlichten Anordnung der Weitergeltung des bisherigen Rechtsstandes lägen, sind nach dem Ergebnis der Evaluierung nicht zweckmäßig.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand**

Durch die Einführung einer Entschädigungsregelung für Telekommunikationsdienstleister, die Auskünfte an die Nachrichtendienste des Bundes erteilen, entstehen für den Haushalt des Bundes Ausgaben in Höhe von etwa 6 000 bis 7 500 Euro jährlich.

2. Vollzugsaufwand

Die Einführung des automatisierten Abrufverfahrens für Kontostammdaten für die Nachrichtendienste wird beim Bundeszentralamt für Steuern zu einem vorübergehenden, voraussichtlich in der Höhe zu vernachlässigenden und damit die Eckwerte für die geltende Finanzplanung im Einzelplan 08 nicht tangierenden Mehraufwand führen. Bei den Nachrichtendiensten entstehen für die Einrichtung von Kopfstellen mit Onlinezugriff Kosten in Höhe von jeweils ca. 10 000 Euro, also insgesamt 30 000 Euro. Der beim jeweiligen Nachrichtendienst entstehende Mehrbedarf ist in seinem jeweiligen Wirtschaftsplan aufzufangen.

E. Sonstige Kosten

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Auswirkungen auf Gesichtspunkte einer nachhaltigen Entwicklung sind nicht erkennbar.

F. Bürokratiekosten

Für die Wirtschaft entstehen infolge von einer neuen und des Wegfalls von zwei Informationspflichten geschätzte jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 1 050 Euro. Für Bürgerinnen und Bürger werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft. Durch die Einführung einer neuen Informationspflicht für die Verwaltung entstehen keine messbaren Kosten. Im Bereich des vorbeugenden personellen Sabotageschutzes entfallen für die Verwaltung infolge des Wegfalls von zwei Informationspflichten geschätzte jährliche Bürokratiekosten in Höhe von 87 990 Euro.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/6925 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In Artikel 1 Nummer 2 wird § 8b Absatz 7 wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird aufgehoben.

b) Der bisherige Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) Die Wörter „§ 8a Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 und 5“ werden durch die Angabe „§ 8a“ ersetzt.

bb) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt und die Wörter „mit der Maßgabe, dass § 12 Absatz 1 Satz 5 des Artikel 10-Gesetzes nur für Maßnahmen nach § 8a Absatz 1 und 2 Satz 1 Nummer 4 und 5 Anwendung findet.“ werden angefügt.

2. Artikel 4 Nummer 3 wird wie folgt gefasst:

„In § 2 Absatz 2 Satz 1 werden die Wörter „den §§ 9 und 10“ durch die Wörter „§ 9 Absatz 1 Nummer 1 und 2 und § 10“ ersetzt.“

3. In Artikel 6 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb wird die Angabe „§§ 8a und 8b“ durch die Angabe „§§ 8a bis 8c“ ersetzt.

4. In Artikel 10 werden die Wörter „Artikels 6 Nummer 2 Buchstabe a“ durch die Wörter „Artikels 6 Nummer 3 Buchstabe a“ ersetzt;

b) den Antrag auf Drucksache 17/5483 für erledigt zu erklären;

c) den Antrag auf Drucksache 17/3687 abzulehnen.

Berlin, den 26. Oktober 2011

Der Innenausschuss

Wolfgang Bosbach
Vorsitzender

Clemens Binninger
Berichterstatter

Frank Hofmann (Volkach)
Berichterstatter

Dr. Dieter Wiefelspütz
Berichterstatter

Gisela Piltz
Berichterstatterin

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Jan Korte
Berichterstatter

Wolfgang Wieland
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Clemens Binninger, Frank Hofmann (Volkach), Dr. Dieter Wiefelspütz, Gisela Piltz, Ulla Jelpke, Jan Korte und Wolfgang Wieland

I. Zum Verfahren

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/6925** wurde in der 127. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. September 2011 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 17/5483** wurde in der 105. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 2011 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss, den Finanzausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 17/3687** wurde in der 90. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. Februar 2011 an den Innenausschuss federführend sowie an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 61. Sitzung am 28. September 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat in seiner Sitzung am 26. Oktober 2011 einvernehmlich die Erledigterklärung des Antrags empfohlen; der **Rechtsausschuss**, der **Finanzausschuss**, der **Verteidigungsausschuss** und der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben in ihren Sitzungen am 26. Oktober 2011 jeweils mehrheitlich die Ablehnung des Antrags empfohlen.

Zu Buchstabe c

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 63. Sitzung am 26. Oktober 2011 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags empfohlen.

3. Beratungen im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 51. Sitzung am 28. September 2011 beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu den Drucksachen 17/6925 und 17/3687 durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 52. Sitzung am 17. Oktober 2011 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich sieben Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 52. Sitzung des Innenausschusses vom 17. Oktober 2011 (Nummer 17/52) mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Der **Innenausschuss** hat die Vorlagen in seiner 55. Sitzung am 26. Oktober 2011 abschließend beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/6925 in der Fassung der Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP auf Ausschussdrucksachen 17(4)362 und 17(4)374.

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)362 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)374 wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Der Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/5483 wurde für erledigt erklärt.

Den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/3678 empfiehlt der **Innenausschuss** mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD abzulehnen.

II. Zur Begründung

Zur Begründung wird allgemein auf Drucksache 17/6925 hingewiesen. Die vom Innenausschuss auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)362 empfohlenen Änderungen zu den Artikeln 4, 6 und 10 sind rein redaktionelle Korrekturen. Die auf Grundlage des Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen auf Ausschussdrucksache 17(4)374 empfohlenen Änderungen zu Artikel 1 begründen sich wie folgt:

„§ 8a enthält eine Reihe von Auskunftsbefugnissen. Der Änderungsantrag zielt darauf ab, die aus diesen Auskunftsbefugnissen resultierenden Mitteilungspflichten (§ 8b) soweit als möglich zu vereinheitlichen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nicht vorgesehen ist, Auskunftspflichten mit Sanktionen durchzusetzen.

Die Änderung bewirkt Folgendes:

- a) Vereinheitlichung des Verfahrens beim Aufschub von Mitteilungen an den Betroffenen – Einbindung der G10-Kommission

Nach dem Gesetzentwurf sind Anordnungen nach § 8a Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 und 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) zu Auskunftersuchen bei Luftfahrtunternehmen, Computerreservierungssystemen und Finanzdienstleistern dem Betroffenen mitzuteilen, wobei unter bestimmten Voraussetzungen die Mitteilung aufgeschoben

werden kann (§ 8b Absatz 7 Satz 1 BVerfSchG-E). Dieser Mitteilungsaufschub unterliegt nach dem bisherigen Entwurf keiner besonderen Kontrolle. Ein endgültiges Absehen von der Mitteilung ist nicht vorgesehen. Für Auskunftersuchen über Nutzungsdaten bei Telekommunikations- und Telediensten nach § 8a Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 und 5, die nämlich einen Eingriff in das Grundrecht nach Artikel 10 des Grundgesetzes bewirken können, wird hingegen in § 8b Absatz 7 Satz 2 BVerfSchG-E auf § 12 Absatz 1 des Artikel 10-Gesetzes verwiesen, der vorsieht, dass nach einem Aufschub von zwölf Monaten die Zurückstellung der Mitteilung an den Betroffenen der Zustimmung der G10-Kommission (§ 1 Absatz 2 des Artikel 10-Gesetzes) bedarf, die die Dauer der weiteren Zurückstellung bestimmt. Nach fünf Jahren kann die Kommission unter bestimmten Voraussetzungen dann den endgültigen Wegfall des Mitteilungserfordernisses beschließen.

Durch die Änderung des Gesetzentwurfs wird das bisher in § 8b Absatz 7 Satz 2 BVerfSchG-E in Verbindung mit § 12 Absatz 1 des Artikel 10-Gesetzes vorgesehene System der Einbindung der G10-Kommission bei fehlender Benachrichtigungsmöglichkeit einheitlich auf sämtliche Auskunftersuchen nach § 8a BVerfSchG übertragen. Dies hat neben dem Vereinheitlichungseffekt zur Folge, dass der Aufschub der für die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen wesentlichen Mitteilung an den Betroffenen stets von einer unabhängigen Stelle kontrolliert wird.

Durch diese Änderung wird – ebenso wie allgemein durch den Gesetzentwurf – der Aufgabenkreis der G10-Kommission erweitert. Es ist ein besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass die G10-Kommission in der Lage ist, ihre Aufgaben in personeller, finanzieller und organisatorischer Hinsicht angemessen wahrzunehmen.

Die nach dem Gesetz zur Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes erweiterte Prüfbefugnis bezieht sich nicht auf den Schutz des Grundrechts des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach Artikel 10 des Grundgesetzes. Insofern bringt die Bezeichnung „G10-Kommission“ nicht den gesamten Aufgabenkreis der Kommission zum Ausdruck. Sollten die Prüfaufgaben der Kommission langfristig auch den Schutz anderer Grundrechte, insbesondere desjenigen auf informationelle Selbstbestimmung, umfassen, könnte eine Änderung der gesetzlichen Bezeichnung angezeigt sein. Dies könnte im Rahmen künftiger Evaluierungen als Prüfpunkt in Erwägung gezogen werden.

b) Mitteilungspflicht für Bestandsdatenauskünfte zu Telediensten

Anordnungen nach § 8a Absatz 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG), die sich auf Bestandsdaten von Telediensten beziehen (§ 14 des Telemediengesetzes), müssen nach dem bisherigen Entwurf dem Betroffenen überhaupt nicht mitgeteilt werden. Dies entspricht zwar der Rechtslage im Bereich auch anderer Bestandsdaten, wie z. B. der Telekommunikationsbestandsdaten (§ 113 des Telekommunikationsgesetzes), wo im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung Bestandsdaten ohne Mitteilungspflicht erhoben werden können, und dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verfassungskonform ist.

Aber vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung im Bereich der Teledienste sowie der besonderen Qualität einer Anfrage an Telediensteanbieter im Rahmen eines Terrorverdachts durch einen Nachrichtendienst soll in diesem besonderen Fall auch für die Auskunft über Bestandsdaten eine Mitteilungspflicht eingeführt werden.

Aus diesem Grund wird durch die Änderung in § 8b Absatz 7 BVerfSchG-E die Verpflichtung der Behörde zur Mitteilung des Eingriffs an den Betroffenen auch auf Anordnungen nach § 8a Absatz 1 BVerfSchG erstreckt.

c) Aufgrund der verfassungsmäßigen Vorgabe, dass nur in engen Ausnahmen und nur im Schutzbereich von Artikel 10 des Grundgesetzes endgültig von einer Mitteilung abgesehen werden darf, kann auch künftig die G10-Kommission nur dann über ein Absehen von einer Mitteilung beschließen, wenn der Schutzbereich eröffnet ist. Dies betrifft alle Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung. Zudem kann auch bei der Bestandsdatenabfrage bei Telediensten nach § 12 Absatz 1 Satz 5 des Artikel 10-Gesetzes endgültig auf eine Mitteilung verzichtet werden. Nach der bisherigen Gesetzeslage ist, wie dargestellt, überhaupt keine Mitteilungspflicht bei Auskünften nach § 8a Absatz 1 vorgesehen. Somit steht es dem Gesetzgeber frei, die hier für diesen besonderen Fall eingeführte Regelung mit der Möglichkeit eines dauerhaften Ausschlusses nach § 12 Absatz 1 Satz 5 des Artikel 10-Gesetzes zu versehen.“

Die **Koalitionsfraktionen** erklären, man lege einen Gesetzentwurf vor, mit dem wichtige und notwendige Befugnisse im Bereich der Terrorismusbekämpfung erhalten blieben. Mit dem Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)374 habe man den Erkenntnissen aus der Anhörung Rechnung tragen wollen und demzufolge die Mitteilungspflichten an Betroffene erweitert. Dies gelte insbesondere für Bestandsdatenauskünfte zu Telediensten. Hier solle es keinen Unterschied machen, ob eine Anfrage bei Telefonanbietern oder bei Telediensten erfolge. Insgesamt habe man Eingriffsvoraussetzungen konkretisiert, den Grundrechtsschutz verbessert und auch noch einmal klargestellt, dass nicht vorgesehen sei, Auskunftspflichten mit Sanktionen durchzusetzen. Eine echte Verpflichtung sei aber vor allem aufgrund des Verhältnisses von auskunftserteilenden Unternehmen gegenüber ihren Kunden unabdingbar. In Bezug auf Anfragen beim Buchungssystem Amadeus werde zudem gewährleistet sein, dass eine effektive Datenabfrage, die mehrere Suchkriterien umfasse, nicht mit Millionenkosten für das betreffende Wirtschaftsunternehmen einhergehe. Die Bundesregierung habe zudem zugesagt, die zu erlassende Verordnung zur Umsetzung der Abfrage in Buchungssystemen den Berichterstatern vorab zur Information zuleiten. Auch aufgrund der vorgenommenen Korrekturen müssten dem Gesetzentwurf an sich alle Fraktionen zustimmen können.

Die **Fraktion der SPD** hebt hervor, dass nun bereits vier Fraktionen in Regierungsverantwortung mit dieser Materie befasst gewesen seien. Es sei positiv zu werten, dass man es erkennbar mit einem lernenden System zu tun habe. Hinweisen müsse man auf das Fehlen einer Regelung zur Vorratsdatenspeicherung: Damit mangle es an einem wichtigen Element. Zu kritisieren sei auch die Art und Weise der Evaluierung, die nicht unabhängig gewesen sei und daher nicht der Gesetzeslage entsprochen habe. Die Sachver-

ständigenanhörung sei inhaltlich ergiebig gewesen und habe – über den Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 17(4)374 – aus der Sicht der Fraktion der SPD zu Verbesserungen in zwei Punkten geführt: Es werde umfassendere Benachrichtigungspflichten geben und eine Klarstellung dahingehend, dass die Nachrichtendienste keine Zwangsbefugnisse erhielten und dass das Trennungsgebot gewahrt sei. Die Fraktion der SPD könne dem Gesetzentwurf in der geänderten Fassung daher zustimmen. Der eigene Antrag habe sich erledigt.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hält zwar die Grundidee einer Evaluierung solcher Sicherheitsgesetze für gut und sinnvoll. Es komme aber entscheidend darauf an, was genau evaluiert werde, von wem und welche Schlussfolgerungen aus der Überprüfung letztlich gezogen würden. Auch die Fraktion DIE LINKE. habe – aufgrund der Eigeninteressen der am Verfahren maßgeblich Beteiligten – erhebliche Zweifel an der Unabhängigkeit der durchgeführten Evaluierung. Zudem habe es insbesondere an einer Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes gefehlt. Schließlich würden im vorliegenden Gesetzentwurf die Befugnisse der Nachrichtendienste keinesfalls beschränkt, sondern im Gegenteil massiv erweitert. Die Fraktion DIE LINKE. werde daher konsequent sein und gegen den Gesetzentwurf votieren.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** schließt sich der Kritik an der durchgeführten Evaluierung an. Diese sei höchst mangelhaft erfolgt und habe den Gesichtspunkten, aufgrund derer man eine solche Überprüfung ursprünglich im Gesetz vorgesehen habe, in keiner Weise entsprochen. Es bleibe daher unklar, ob eine Verlängerung der Maßnahmen wirklich zu rechtfertigen sei. Die Erforderlichkeit der neuen Befugnisse zur Terrorismusbekämpfung sei nicht dargelegt worden. Bezüglich der umfangreichen Auskunftspflichten bestünden weiterhin erhebliche datenschutzrechtliche Bedenken. Die G10-Kommission sei mit den zusätzlichen Aufgaben überfordert. Durch Übertragung der Kontrollaufgaben auf dieses Gremium sollten offenbar zudem Kontrollbefugnisse des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit umgangen werden. Das könne nicht richtig sein. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN werde den Gesetzentwurf daher ablehnen.

Berlin, den 26. Oktober 2011

Clemens Binninger
Berichtersteller

Frank Hofmann (Volkach)
Berichtersteller

Dr. Dieter Wieferspütz
Berichtersteller

Gisela Piltz
Berichterstellerin

Ulla Jelpke
Berichterstellerin

Jan Korte
Berichtersteller

Wolfgang Wieland
Berichtersteller

