

## **Ausschussvorlage**

Ausschuss: INA, Sitzung am 08.11.12

Stellungnahmen zu:

Gesetzentwurf Drucks. [18/5061](#),

Gesetzentwurf Drucks. [18/6176](#),

Gesetzentwurf Drucks. [18/6193](#)

– Landesamt für Verfassungsschutz –

- |    |                                    |       |
|----|------------------------------------|-------|
| 6. | Hessischer Datenschutzbeauftragter | S. 24 |
| 7. | RA Sönke Hilbrans                  | S. 51 |



## DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Der \_\_\_\_\_

DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE  
Postfach 31 63 · 65021 Wiesbaden

Herrn  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
des Hessischen Landtages  
Horst Klee  
Schlossplatz 2  
Wiesbaden

Aktenzeichen 55.01.13-de/bu  
Bitte bei Antwort  
angeben

zuständig 14 08 - Frau Dembowski  
Durchwahl 126

Ihr Zeichen I A 2.6  
Ihre Nachricht vom 09.10.2012

Datum 31.10.2012

### Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu den Landtagsdrucksachen: 18/5061 (SPD-Entwurf), 18/6176 (Entwurf-Die Linke) sowie 18/6193 (CDU/FDP-Entwurf)

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung zu den oben aufgeführten Gesetzentwürfen zur Neuordnung der Kontrolle bzw. der Aufgaben des Landesamtes für Verfassungsschutz bedanke ich mich.

Leider kann ich selbst an dieser Anhörung nicht teilnehmen, da ich an diesem Tag an der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in Frankfurt an der Oder teilnehmen muss. Dort gilt es insbesondere, die Position des Hessischen Landtags zur Europäisierung des Datenschutzes zur Geltung zu bringen. Die Gelegenheit für eine schriftliche Stellungnahme nehme ich jedoch gerne wahr. In der Sitzung des Ausschusses wird Frau Ministerialrätin Barbara Dembowski für weitere Fragen zur Verfügung stehen.

Die Zielsetzung der genannten Gesetzentwürfe, die Vorschriften zur Kontrolle der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz durch das Parlamentarische Kontrollgremium in Abwägung der notwendigen Vertraulichkeitsregelungen und des in-

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe möglichst montags bis donnerstags von 9:00 bis 12:00 Uhr sowie von 13:30 bis 16:00 Uhr, freitags von 9:00 bis 12:00 Uhr oder nach Vereinbarung.

formationellen Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu überarbeiten wird begrüßt.

Die Stellungnahme beinhaltet vier Komplexe:

1. Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle; Anforderungen an die Vertraulichkeit.
2. Fachliche Unterstützung für die Parlamentarische Kontrollkommission bzw. ihre Mitglieder.
3. Zusammenarbeit mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten.
4. Weitere Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen

#### **IV. Ausgestaltung der parlamentarischen Kontrolle; Anforderungen an die Vertraulichkeit**

##### **1. Kontrolle**

Eine sinnvolle Kontrolltätigkeit, die dem Verfassungsrechtlichen Auftrag der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive und der Stellung der Abgeordneten gerecht wird, setzt voraus, dass die Abgeordneten Zugang zu den Unterlagen bekommen, die aus ihrer Sicht zur Erfüllung ihres Kontrollauftrags erforderlich sind.

Für die Beurteilung der Vorgänge muss auch eine sachkundige Unterstützung möglich sein (hierzu unter II.). Eine effektive Kontrolltätigkeit erfordert schließlich, dass der Gegenstand der Erörterung in der Parlamentarischen Kontrollkommission nachträglich eindeutig bestimmt werden kann und dass zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit besteht, zu prüfen, ob Konsequenzen aus der Beratung gezogen worden sind.

##### **2. Vertraulichkeit**

Bei allen Kontrolltätigkeiten ist immer zu berücksichtigen, wie die notwendige Vertraulichkeit bei sensiblen Themen gewahrt werden kann. Das schließt nicht aus, dass Gegenstände, mit den sich die Parlamentarischen Kontrollkommission befasst hat, einer Beratung in breiterem parlamentarischem Rahmen zugeführt werden. Zu diesem Zweck ist es angemessen, die gegenwärtige Regelung des § 20 Abs. 4 Verfas-

sungsschutzgesetz (Beschließung zur Gewährung der Akteneinsicht im Einzelfall) zu konkretisieren (vgl. § 5 Abs. 1 SPD-Entwurf). In diesem Zusammenhang sollte eine Regelung getroffen werden, wie bzw. wo die Einsicht in solche Unterlagen erfolgen kann.

Datenschutz steht einer Regelung nicht entgegen, wonach dem Ausschuss auch Unterlagen zur Verfügung gestellt werden und nicht nur eine Einsicht in den Räumen des Landesamtes erfolgen kann. Die Richtlinien für den Umgang mit Verschlusssachen des Hessischen Landtages sehen grundsätzlich schon Möglichkeiten zum Umgang mit sensiblen Unterlagen vor. Ausgehend von den dortigen Regelungen zur Behandlung von Angelegenheiten die als „Streng geheim“ eingestuft sind, könnten auch für Unterlagen für die Parlamentarische Kontrollkommission vergleichbare Regularien geschaffen werden.

Der Landesregierung sollte allerdings die Möglichkeit verbleiben, neben der Verweigerung der Unterrichtung bzw. Herausgabe entsprechender Unterlagen gemäß § 6 Abs. 2 SPD-Entwurf in begründeten Fällen „nur“ ein Einsichtsrecht in den Räumen des Landesamtes zu gewähren.

Neben dem Schutz der Vertraulichkeit der Unterlagen ist selbstverständlich auch die Vertraulichkeit der Sitzungen sicherzustellen. Dazu ist es nicht nötig, die Nutzung jeglicher Geräte der Informationstechnik während der Sitzung zu untersagen. § 21 Abs. 4 CDU/FDP-Entwurf geht zu weit, es genügt, dass die Abgeordneten selbst solche Geräte nicht benutzen dürfen, um so Informationen nach außen gelangen zu lassen. Zu rigide sollten auch die Vorschläge der Protokollierung der Sitzungen nicht gehandhabt werden. Grundsätzlich ist ein Protokoll notwendig, um nachzuvollziehen inwieweit Themen Gegenstand der Behandlung in der Parlamentarischen Kontrollkommission waren.

Auch die Frage, ob die Landesregierung ihrer Unterrichtungspflicht im notwendigen Maße zum jeweiligen Zeitpunkt erfüllt hat, erfordert ein Protokoll, das mehr als die Benennung des Beratungsgegenstandes zum Inhalt hat. Schließlich muss auch Möglichkeit der Mitglieder der Kontrollkommission bestehen, sich Notizen anzufertigen.

Sollen sich die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission ernsthaft mit ihrer Kontrollaufgabe auseinandersetzen, muss es ihnen auch möglich sein, Notizen zum Gebrauch über die eigentliche Sitzung hinaus zu fertigen. Das Verlassen auf das Gedächtnis ist seit der Erfindung der Schrift überholt. Zur Wahrung der Vertraulichkeit einer Regelung vergleichbar der Behandlung der Verschlussachen denkbar, so kann die Arbeit der Abgeordneten sinnvoll unterstützt werden und gleichzeitig die Vertraulichkeit solcher Notizen gewahrt werden.

#### **IV. Fachliche Unterstützung für die Parlamentarische Kontrollkommission bzw. ihre Mitglieder**

##### **1. Unterstützung durch eigene Mitarbeiter**

Für komplexere Fragestellungen ist die Unterstützung eigener Mitarbeiter nicht nur möglich, sondern geboten. Hierfür sind dazu Regelungen sowohl zu den Voraussetzungen als auch zur Sicherstellung der Vertraulichkeit für derartige Tätigkeiten zu schaffen. Auf Bundesebene sowie in anderen Bundesländern sind vergleichbare gesetzliche Regelungen vorhanden (z. B. § 11 PKGrG oder § 23 Abs. 2a Thüringer Verfassungsschutzgesetz).

##### **2. Unterstützung durch Sachverständige**

Auch die Unterstützung durch Sachverständige ist grundsätzlich zulässig. Es versteht sich von selbst, dass die Anforderungen an die Vertraulichkeit auch in diesem Zusammenhang zu wahren sind. Folglich bedarf es einer Regelung, welche Informationen Sachverständigen zugänglich sind, wie die Informationen zugänglich gemacht werden, in welcher Form der Sachverständigenbericht abzufassen ist und schließlich wie die Parlamentarische Kontrollkommission bzw. ihre Mitglieder mit dem vorgelegten Bericht umzugehen haben. Die hierfür in § 22 Abs. 5 des CD/FDP-Entwurfs vorgeschlagene Regelung bedarf daher der Ergänzung. Der Verweis auf § 21 Satz 2 und 3 des Entwurfs reicht nicht aus um klarzustellen, Voraussetzungen aus der Verschwiegenheitspflicht für die Gestaltung der Arbeitsweise des Sachverständigen ergeben. Im Rahmen der Untersuchungen der Sachverständigen muss es möglich sein, Arbeitsunterlagen zu fertigen, die auch als Grundlage für den zu erstellenden

Bericht dienen können. Dies gilt auch, wenn Sachverständige nur Untersuchungen zur Erforschung des Sachverhaltes anstellen, wie es in der Begründung vorgesehen ist. Regelungsbedürftig ist auch die Auswahl der jeweiligen Sachverständigen und Gutachter, die u. a. die ausdrückliche Verpflichtung zur Verschwiegenheit enthält. Ohne Erfüllung dieser persönlichen Anforderung wäre ein Zugang zu Verschluss-sachen nicht möglich.

#### **IV. Zusammenarbeit mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten**

Die Vorschläge, die der Parlamentarischen Kontrollkommission die Möglichkeit eröffnen, auch dem Hessischen Datenschutzbeauftragten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, sind zu begrüßen. Die Beratungsfunktion des Parlaments ist schließlich eine der Hauptaufgaben des Hessischen Datenschutzbeauftragten. Um diese Aufgabe wahrnehmen zu können sollten die Befugnisse präzisiert werden, die dem Hessischen Datenschutzbeauftragten in diesem Kontext zustehen.

Der Vorschlag in § 8 Abs. 2 des SPD-Entwurfs wird ausdrücklich begrüßt. In den dort genannten Fällen wird es in der Regel auch nicht möglich sein, im Tätigkeitsbericht des Datenschutzbeauftragten über auftretende und aufgetretene Probleme zu berichten. Damit entfällt eine Möglichkeit der parlamentarischen Kontrolle. Eine Befassung der Parlamentarischen Kontrollkommission mit solchen Angelegenheiten schafft insoweit ein angemessenes Surrogat.

#### **IV. Weitere Anmerkungen zu den Gesetzentwürfen**

##### **1. SPD-Entwurf**

Der Entwurf sieht in § 7 Abs. 3 sowie in § 10 die Möglichkeit vor, bestimmte Berichte und/oder Bewertungen auch öffentlich zu machen. Dies kann datenschutzkonform gestaltet werden. Das stellt eine sinnvolle Unterstützung der Rechte der Abgeordneten bei der Kontrolle der Exekutive dar.

## CDU/FDP-Entwurf

Die umfangreiche Neustrukturierung der besonderen Auskunftersuchen durch § 4a des Entwurfes ist wesentlich übersichtlicher als die vorherige Fassung. Die Regelungen erfüllen die datenschutzrechtlichen Anforderungen an die Datenübermittlung zwischen verschiedenen Daten verarbeitenden Stellen, die jeweils sowohl eine Übermittlungs- als auch eine Erhebungsnorm voraussetzen. Die hier zum Tragen kommenden Übermittlungsnormen – die Auskunftsverpflichtungen der jeweiligen Stellen – sind bundesrechtlich vorgegeben. Gegen die Schaffung der korrespondierenden Erhebungsnormen für das Landesamt für Verfassungsschutz bestehen keine Bedenken.

Die Zeit bis zum Außerkrafttreten der derzeitigen Fassung des Gesetzes reicht nicht, um umfassend z. B. auf strukturelle Fragen oder die Notwendigkeit zur Präzisierung des Einsatzes einzelner nachrichtendienstlicher Mittel zu beraten.

Wie schon in anderen Zusammenhängen geäußert, halte ich grundsätzlich die Befristung von Gesetzen nicht in jedem Fall für zielführend. Die nunmehr vorgenommene Verlängerung der Befristung auf einen Zeitraum von acht Jahren in § 25 des Entwurfes ist jedoch schon deshalb nicht angebracht weil die erwähnte Diskussion zur Struktur der Arbeit des Verfassungsschutzes insgesamt in Gefahr läuft auf lange Zeit hinausgeschoben zu werden.

## 2. Entwurf-Die Linke

Zu den grundsätzlichen rechtspolitischen Überlegungen, die diesem Entwurf zugrunde liegen, möchte ich nicht Stellung nehmen.

Allerdings möchte ich auf zwei Aspekte aufmerksam machen, die aus meiner Sicht mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht im Einklang stehen und zudem auch aus berechtigten Sicherheitsinteressen so nicht realisierbar sind.

Das Hessische Sicherheitsüberprüfungsgesetz ist nicht überflüssig. Im Gegenteil war es ein langjähriges Anliegen des Datenschutzbeauftragten, dass diese gesetzliche Grundlage zum berechtigten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestim-

mung geschaffen wurde. Festlegungen, für welche Bereiche Hessischer Stellen besondere Anforderungen an die Zuverlässigkeit an dort tätige Personen zu stellen sind, kann schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nur der Hessische Gesetzgeber treffen. Dies gilt dann auch für die mit den dazu nötigen Überprüfungsverfahren verbundene Datenverarbeitung.

In dieser Form auch nicht realisierbar sind die Vorstellungen zur Auskunft und ggf. Herausgabe der derzeit beim Landesamt für Verfassungsschutz vorhandenen Unterlagen an alle Betroffenen.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Michael Ronellenfitsch



## Verfassungsschutz in der freiheitlichen Demokratie

60 Jahre Landesamt für Verfassungsschutz

### Abschied vom Trennungsgebot

*Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch*

#### I. Ausgangslage

Das Gebot, Polizei und Verfassungsschutz zu trennen, kurz das Trennungsgebot, gehört gewissermaßen zum „acquis communautaire“ der Datenschützer. Auch in den Tätigkeitsberichten des Hessischen Datenschutzbeauftragten (TB) ist gelegentlich auf das Trennungsgebot Bezug genommen.<sup>1</sup> Auf eine Begründung wurde verzichtet und konnte verzichtet werden, schien doch das in den 1960er und 1970er Jahren noch kontrovers diskutierte Verhältnis von Polizei und Verfassungsschutz<sup>2</sup> mit Erlass

<sup>1</sup> Vgl. nur 30. TB, 2001, S. 73; 34. TB, 2005; S: 86 („Trennungsprinzip“).

<sup>2</sup> Arndt: Der Rechtsstaat und sein polizeilicher Verfassungsschutz, NJW 1961, 897 ff.; Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Verfassungsschutz – Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, 1966; Denninger: Die Trennung von Verfassungsschutz und Polizei und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, ZRP 1981, 231 ff.; Ganßer: Zusammenarbeit von Verfassungsschutz und Polizei, BayVBl. 1983, 711 ff.; Gusy: Bundes- und Landeskompetenzen für den administrativen Verfassungsschutz, BayVBl. 1982, 201 ff.; Hellenbroich: Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz auf dem Gebiete des präventiven Staatsschutzes, Kriminalistik 1975, 394 ff.; Kalkbrenner: Amtshilfeproblematik im Verhältnis Polizei – Verfassungsschutz, in: Festschr. f. Samper, 1982, S. 69 ff.; Kortmann: Verfassungsschutz in Bund und Ländern, 1979; Krauch (Hrsg.): Verfassungsschutz, 1975; Krüger: Der Verfassungsschutz im Bundesstaat, DÖV 1960, 725 ff.; Kutscha: Die Aktualität des Trennungsgebots für Polizei und Verfassungsschutz, ZRP 1986, 194 ff.; Lisen: Polizei und Verfassungsschutz, NJW 1982, 1481 ff.; Riegel: Rechtsgrundlagen für die informationelle Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden und datenschutzrechtliche Konsequenzen aus dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1985, 765 ff.; Roewer: Datenverarbeitung und Informationsübermittlung durch die Verfassungsschutzbehörden, NJW 1985, 773 ff.; ders.: Trennung von Polizei und Verfassungsschutzbehörden, DVBl. 1986, 205 ff.; ders.: Geschichtlicher Nachschlag zur Kontroverse um die Trennung von Polizei und Verfassungsschutzbehörden, DVBl. 1988, 666 ff.; Roemelt: Geschichte und heutiger Standort der Staatsschutz-Polizei, Kriminalistik 1977, 207 ff.; Roll: Amtshilfe für den Verfassungsschutz, JuS 1979, 239 ff.; Rundel: Die rechtlichen Grenzen der Nachrichtenbeschaffung durch die Ämter für Ver-

der Verfassungsschutzgesetze des Bundes<sup>3</sup> und der Länder geklärt. Nach § 3 IV des Hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz (VerfSchG) vom 19.12.1990<sup>4</sup> stehen dem LfV Hessen polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse nicht zu. Das LfV Hessen darf Polizeibehörden auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist. Die polizeilichen Befugnisse orientieren sich an der Aufgabenstellung der Polizei- und sonstigen Gefahrenabwehrbehörden. Deren Aufgabe ist die historisch mit dem materiellen Polizeibegriff verknüpfte Gefahrenabwehr.<sup>5</sup> Die Aufgabenerfüllung ist zwangsläufig mit Rechtsbeeinträchtigungen Dritter verbunden und erfordert eine Ermächtigungsgrundlage. Die Zuweisung von Aufgaben ergibt nämlich noch nicht die Befugnis zum Einsatz von Mitteln, die zu einer rechtlichen Belastung der Bürger führen<sup>6</sup>. Die Befugnisnorm muss die möglichen Eingriffe nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmen. Im Polizeirecht sind solche Eingriffe zulässig zur Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Weitere Aufgaben sind der Polizei im Rahmen der Strafverfolgung zugewiesen (§ 163 I StPO), für die die StPO zahlrei-

---

fassungsschutz, Diss. Köln 1959; Salzwedel: Möglichkeiten und Grenzen einer rechtsstaatlichen Kontrolle des Verfassungsschutzes, in: Gedächtnisschr. f. Hans Peters, 1967, S. 756 ff.; Schatzschneider: Ermittlungstätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz und Grundrechte, 1979; Scheuner: Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz, in: Festg. f. Erich Kaufmann, 1950, S. 313 ff.; ders.: Gegenstand und Träger des Verfassungsschutzes, BayVBl. 1963, 65 ff.; Schlink: Das nachrichtendienstliche Mittel, NJW 1980, 552 ff.; ders.: Die Befugnisse des Verfassungsschutzes, Replik und Duplik auf Schwabe (NJW 1980, 2396), NJW 1981 565 f.; Schwabe: Hoheitlicher Verfassungsschutz mit Jedermannsbefugnissen, NJW 1980, 2396 f.; Schwagerl: Verfassungsschutz: Nachrichtendienst oder Polizei?, Die Polizei 1973, 129 ff.; Schwagerl/Walter: Der Schutz der Verfassung – ein Handbuch für Theorie und Praxis, 1968; Sippel: Verfassungsschutz und Polizei, Die Polizei 1971, 167 ff.; Volmer: Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Polizei und Verfassungsschutz auf dem Gebiet des präventiven Staatsschutzes – eine Erwiderung, Kriminalistik 1976, 12 ff.; Ziegler: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, BayVBl. 1978, 517 ff.

<sup>3</sup> § 3 III Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20.12.1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2499).

<sup>4</sup> GVBl. I S. 753, geändert am 06.09.2007 (GVBl. I S. 542) sowie zuletzt durch § 32 des Gesetzes vom 28.09.2007 (GVBl. I S. 623, 633).

<sup>5</sup> Hierzu (mit Quellen) Ronellenfitsch: Selbstverantwortung und Deregulierung im Ordnungs- und Umweltrecht, 1994, S. 13 ff.

<sup>6</sup> Schenke: Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2009 Rdnr. 36. Anders § 89 Einl. prALR: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann.“

che Befugnisnormen enthält. Solche Befugnisse sind den Verfassungsschutzbehörden versagt. Aufgabe des LfV ist es demgegenüber nach § 2 Abs. 1 VerfSchG, den zuständigen Stellen zu ermöglichen, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu treffen. Das LfV dient auch dem Schutz vor organisierter Kriminalität. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sammelt das LfV Informationen, insbesondere sach- und personenbezogene Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, über verfassungsfeindliche und organisierte kriminelle Bestrebungen und wertet sie aus.<sup>7</sup>

Nach herrschender Ansicht ist die Aufgabe des Verfassungsschutzes nicht polizeilicher Natur.<sup>8</sup> Danach soll es sich bei den Ämtern für Verfassungsschutz um Behörden sui generis handeln, die sich schon lange nicht mehr als Spezialpolizei verstünden.<sup>9</sup> Polizei und Verfassungsschutz seien in verschiedenen Aspekten ihres Tätigwerdens zwar miteinander verschränkt, der Schutz der Verfassung sei aber allen Staatsorganen übertragen und damit keine spezifisch polizeiliche Aufgabe.<sup>10</sup> Das Trennungsgebot soll eine Zusammenballung der Staatsmacht in einer Behörde verhindern.<sup>11</sup> Zu diesem Zweck werden Polizei und Verfassungsschutz voneinander abgeschottet. Die Trennung betrifft die organisatorische, funktionale und damit auch informationelle Ebene. Das schließt ein Zusammenwirken von Polizei und Verfassungsschutz auf der Basis der Unabhängigkeit indessen nicht aus. Auch Datenübermittlungen zwischen Polizei und Verfassungsschutz sind nicht generell unzulässig. Umfang und Reichweite des Datenaustauschs haben jedoch den Anforderungen des verfassungskräftig gewährleisteten Datenschutzes zu entsprechen. Nicht nur deshalb, son-

---

<sup>7</sup> Der Frage, ob dem Verfassungsschutzbericht weitergehende Funktionen zukommen (Prangerwirkung), kann hier nicht näher nachgegangen werden; vgl. aber Murswiek: Der Verfassungsschutzbericht - das scharfe Schwert der streitbaren Demokratie, NVwZ 2004, 769 ff.; hiergegen Doll: Der Verfassungsschutzbericht - ein unverzichtbares Mittel zur geistig-politischen Auseinandersetzung mit dem politisch motivierten Extremismus, NVwZ 2005, 658 ff.; ferner BVerfGE 40, 287; BVerwGE 110, 126.

<sup>8</sup> Riegel: Die Tätigkeit der Nachrichtendienste und ihre Zusammenarbeit mit der Polizei, NJW 1979, 953; Götz: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. 14. Aufl. 2008, Rdnr. 356; Pieroth / Schlink / Kniesel: Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. 2008, § 2 Rdnr. 18; Schenke: Rdnr. 444; Schwagerl: Die Polizei 1973, 129 ff.;

<sup>9</sup> So zuerst Stern: Staatsrecht I, 1977, S. 188.

<sup>10</sup> Herzog, in: BMI: Verfassungsschutz, S. 8.

<sup>11</sup> Insofern richtig Bäumler: Datenschutz beim Verfassungsschutz, AöR 1985, 30 ff. (51).

dem aus einer Reihe weiterer Erwägungen ist nach verbreiteter Ansicht die rigide Trennung von Polizei und Verfassungsschutz verfassungsrechtlich geboten.<sup>12</sup> Die Praxis ging jedoch längst über ein derartiges Trennungsgebot hinweg.<sup>13</sup> Die Nachrichtendienste wurden auf operativer Ebene in den Kampf gegen die organisierte Kriminalität eingebunden<sup>14</sup> und vor allem zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt. Die Anti-Terrorgesetzgebung<sup>15</sup> führte zu einer Erosion des Trennungsgebots, welche die alten Frontstellungen wieder aufleben ließ. Während die eine Seite dem Trennungsgebot nur noch rechtshistorische Bedeutung zubilligt und dazu aufruft, diese heilige Kuh der Sicherheitsarchitektur zu schlachten<sup>16</sup>, beharrt die andere Seite auf dem Verfassungsrang des Trennungsgebots. Dies wird historisch, staatsorganisatorisch und grundrechtsdogmatisch begründet.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Baumann: Verfassungsschutz und Polizei, in: Festschr. f. Poser, 1997, S. 299 ff. (204) dagegen Brenner: Bundesnachrichtendienst im Rechtsstaat 1990, S. 50 f.

<sup>13</sup> Roggan / Bergemann: Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland, NJW 2007, 876 ff.

<sup>14</sup> Vgl. Gusy: Organisierte Kriminalität zwischen Polizei und Verfassungsschutz, GA 1999, 323 ff.; Seel: Der Verfassungsschutz als neue Instanz im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität, Der Kriminalist 2006, 172 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz) vom 09.01.2002 (BGBl. I S. 361); Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG) vom 08.01.2007 (BGBl. I S. 2); Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame Dateien- Gesetz vom 01.12.2006 (BGBl. I S. 3409). Vgl. auch Ronellenfisch: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Krieg gegen den Terrorismus, in: Nettesheim / Oppermann (Hrsg.): Ehrensymposium für Kossov, 2007, S. 115 ff.

<sup>16</sup> Albert: Das „Trennungsgebot“ - ein für Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept? ZRP 1995, 105 ff.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 97, 198 (217): „Für die in Art 87 I 2 GG vorgesehenen sonderpolizeilichen Behörden des Bundes stellt sich allerdings die Frage eines Trennungsgebotes. Das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte können es verbieten, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar sind. So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes - angesichts deren andersartigen Aufgaben und Befugnisse nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon 'Polizeibrief' der westalliierten Militärgouverneure vom 14.04.1949). Diese Frage bedarf jedoch hier keiner abschließenden Entscheidung.“ Zu dieser Entscheidung Ronellenfisch: Der Bundesgrenzschutz als Bahn- und Flugplatzpolizei, VerwArch. 1999, 1 39 ff. (160); ferner BVerfGE 100, 313 (369 f.).

## II. Historische Argumentation

Bei *Hornmann* steht lapidar:

„Aufgrund der Bezugnahme im Genehmigungsschreiben der Alliierten vom 12.05.1949 zum Grundgesetz hat der sog. Polizeibrief vom 14.04.1949 Verfassungsrang.<sup>18</sup> „

In der Tat wirkte das besatzungsrechtlich verhängte zwingende Trennungsgebot auf der Verfassungsebene. Mit Inkrafttreten des Deutschlandvertrages am 05.05.1955, durch den das Besatzungsregime in der Bundesrepublik Deutschland beendet wurde,<sup>19</sup> wurde das alliierte Trennungsgebot aber gegenstandslos. Es konnte und kann nur fortgelten, wenn es in der Rechtsordnung der Bundesrepublik verankert war, etwa wenn sich insofern Verfassungsgewohnheitsrecht entwickelt hatte. Dies setzt eine dauernde und ständige, gleichmäßige und allgemeine und von den Beteiligten als verbindliche Rechtsnorm anerkannte Übung voraus.<sup>20</sup> Dann müsste die Entwicklung des Verfassungsschutzes auf eine bewusste und gewollte Entpolizeilichung hinauslaufen. Nun gibt es Staatsschutz seit es Staaten gibt; denn jeder Staat muss Bestrebungen abwehren, die sich gegen seinen Bestand, seine inneren Einrichtungen oder seine Repräsentanten richten. Im späten Mittelalter, d. h. in der Zeit unmittelbar vor Entstehen der modernen Staatlichkeit, wurden Verschwörungen, Aufstände, Majestätsbeleidigung u. dgl. vor allem durch die Polizeiordnungen sanktioniert. Eine spezifische politische Polizei bildete sich im Zeitalter des Absolutismus heraus, und zwar zunächst in Frankreich Ludwigs XIV.<sup>21</sup> Dadurch geriet die politische Polizei von Anfang an in Misskredit; denn wie der Monarch sich mit dem Staat identifizierte, so diente die politische Polizei in erster Linie der Erhaltung der Machtstellung einer politischen Herrschaftsgruppe. Die politische Polizei war Werkzeug der Politik.<sup>22</sup> Daran hat sich in totalitären Systemen nichts geändert. Anders liegen die Dinge im Verfas-

<sup>18</sup> Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG); Komm, 2. Aufl. § 1 Rdnr. 124

<sup>19</sup> Vgl. Ronellenfisch: Zum Rechtsschutz bei Baumaßnahmen der Stationierungstreitkräfte, *VerwArch*, 1985, 317 ff. (321 f.)

<sup>20</sup> BVerfGE 22, 114 (121); 28, 21 (28 f.); 34, 293 (303 f.); 57, 11 (34 f.); 61, 149 (203). Noch immer grundlegend Somló: *Juristische Grundlehre*, 1917, S. 350 ff.

<sup>21</sup> Weiss: *Polizei und Politik*, 1922, S. 30 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Evers: *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, 1981, S. 72 f.

sungsstaat. Staatsschutz bedeutet hier Schutz der Verfassungsordnung selbst und nicht den Schutz einer herrschenden Clique. Der Schutz der Verfassung ist nur ein Unterfall des Schutzes der Rechtsordnung. Die Wurzeln des rechtsstaatlichen, polizeilichen Verfassungsschutzes reichen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück.<sup>23</sup> 1866 errichtete Bismarck nach einem auf ihn verübten Mordanschlag ein „Zentrales Nachrichtenbüro“ im Preußischen Staatsministerium, dem Vollzugskompetenzen fehlten und das seine – aus heutiger Sicht bescheidenen – Mittel aus dem Welfenfond erhielt. Nach der Reichsgründung stützten sich die Reichsorgane Übergangsweise auf dieses, 1873 aufgelöste Nachrichtenbüro. Danach war die politische Polizei als Abteilung I des Polizeipräsidenten von Berlin konzentriert. Weitere Attentatsversuche auf Bismarck (1874) und den Kaiser (1878) führten zu einer personellen und materiellen Verstärkung der politischen Polizei und zum Erlass des Sozialistengesetzes vom 21.10.1878 (RGBl. S. 351).<sup>24</sup> Nach Außerkrafttreten des Sozialistengesetzes besaß die politische Polizei zwar keine Sondervollmachten mehr und musste auf das allgemeine Polizeirecht zurückgreifen. Doch gab es einige Sonderbestimmungen. Im Jahr 1889 erhielt die Abteilung I des Berliner Polizeipräsidenten („Zentralstelle zur Bekämpfung der anarchistischen Bewegung“) die Zuständigkeit für das gesamte Deutsche Reich.<sup>25</sup> Im Zuge der Revolution von 1918 trat an die Stelle der Staatspolizei und ihrem Nachrichtendienst ein „Volkskommissar für den öffentlichen Sicherheitsdienst“. Ferner wurde schon 1919 in Preußen ein Staatskommissariat für die öffentliche Ordnung eingerichtet, das freilich keine Exekutivgewalt hatte. Die Funktionen beider Einrichtungen gingen aber bald auf den Reichsminister des Inneren über.<sup>26</sup> In der Berliner Polizeibehörde entstand wiederum zur gefahrenabwehrenden und strafverfolgenden Bekämpfung politisch motivierter Straftaten eine Abteilung I A. Bei den nachgeordneten Polizeibehörden bestanden ebenfalls politische Abteilungen mit bestimmten Geschäftskreisen.<sup>27</sup> Der auf Reichsebene seit 1920 eingesetzte „Reichskommissar für die öffentliche Ordnung“, dem 1929 eine „Nachrichtensammelstelle“ im Reichsministerium des Inneren folgte, war organisatorisch und kompetenzrechtlich nicht in der Lage, die Gewalt auf der Straße, an der die Weima-

---

<sup>23</sup> Zum Folgenden Dorn: Das Trennungsgebot aus verfassungshistorischer Perspektive, 2004.

<sup>24</sup> Vgl. auch Kulmann: Die Socialdemokratie und deren Bekämpfung, 1890.

<sup>25</sup> Weiss: S. 52 ff.

<sup>26</sup> Ebd. S.110.

<sup>27</sup> Vgl. Medicus: Reichsverwaltung, JöR 20 (1932), 29 ff.

rer Republik letztlich zugrunde ging, wirksam zu bekämpfen.<sup>28</sup> Die NSDAP als Nutznießer des unzulänglichen Verfassungsschutzes der Weimarer Republik war sich der Bedeutung einer politischen Polizei durchaus bewusst. Sie betrieb daher rasch und konsequent den Ausbau der politischen Polizei zu einer selbstständigen Behörde. Aus der Abteilung I A des Landeskriminalamtes entstand auf Grund des preußischen Gesetzes vom 24.04.1933 (GS S. 122) das Geheime Staatspolizeiamt als höhere Zentralbehörde für ganz Preußen.<sup>29</sup> Noch im selben Jahr wurde die Gestapo aus der Zuständigkeit des Innenministeriums gelöst und dem Ministerpräsidenten unterstellt.<sup>30</sup> 1934 ging die Polizeihöhe auf das Reich über. Durch Führererlass vom 17.06.1936 wurde im Reichsministerium des Inneren der „Reichsführer SS und Chef der Polizei“ eingesetzt.<sup>31</sup> Dadurch trat eine personelle Verklammerung des parteiinternen Nachrichtendienstes, des seit 1931 in dieser Funktion bestehenden Sicherheitsdienstes (SD), mit der politischen Polizei ein, die sich in den unteren Instanzen faktisch fortsetzte.<sup>32</sup> Den Schlussstrich unter diese Entwicklung zog 1939 die Zusammenfassung der zentralen Ämter der Gestapo, der Sicherheitspolizei und des SD im Reichssicherheitshauptamt. Nach Kriegsende trat ein „staatsschutzrechtliches Interregnum“<sup>33</sup> ein. Die Besatzungsmächte verboten ausdrücklich „alle deutschen Polizeibüros und -agenturen, die die Überwachung oder Kontrolle der politischen Betätigung von Personen zum Zwecke haben“, und übernahmen selbst die Aufgaben der politischen Polizei.<sup>34</sup> Das Verbot der politisch-polizeilichen Betätigung deutscher Instanzen, namentlich des Bundes, wurde erst gelockert durch den sog. Polizeibrief vom 14.04.1949<sup>35</sup>, den die Militärgouverneure an den Parlamentarischen Rat richteten. Darin heißt es u. a.:

<sup>28</sup> Schreiber: Gewalt auf der Straße im demokratischen Rechtsstaat, BGS-Zeitschrift Nr. 5/1985, S. 1 ff. (3).

<sup>29</sup> Vgl. Buchheim: Die organisatorische Entwicklung der politischen Polizei in Deutschland in den Jahren 1933 und 1934, in: Gutachten des Instituts für Zeitgeschichte in München, 1958, S. 294 ff.

<sup>30</sup> Gesetz vom 30.11.1933 (GS S. 413).

<sup>31</sup> RGBl. I S.487. Vgl. auch Friedrichs: Staatspolizei, in: Handwörterbuch der Kriminologie, Bd. 2, 1936, S. 646 ff.

<sup>32</sup> Maunz: Gestalt und Recht der Polizei, 1943, S. 29.

<sup>33</sup> Schatzschneider: S. 12.

<sup>34</sup> Evers: S. 80.

<sup>35</sup> Abgedruckt bei Roewer: Nachrichtendienstrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1987, § 3 BVerfSchG Rdnr.189. Deutscher Text bei v. Mangoldt: Das Bonner Grundgesetz, Komm. 1953, S.669; Originalwortlaut bei Ruhm v. Oppen: Documents of Germany under the occupation 1945-1955, 1955, S. 385 f.

„The Federal Government will also be permitted to establish an agency to collect and disseminate information concerning subversive activities directed against the Federal Government. This agency shall have no police authority.“ = „Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben.“

In ihrem Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz vom 12.05.1949<sup>36</sup> wiesen die Militärgouverneure noch einmal auf den Polizeibrief hin. Auch in der Folgezeit nahmen die Besatzungsmächte starken Einfluss auf den Ausbau des deutschen Verfassungsschutzes. Am 09.05.1950 brachte die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes im Deutschen Bundestag ein.<sup>37</sup> Das weitere Verfahren wurde in großer Eile betrieben, um eine Sonderrechtsentwicklung in den Ländern – und damit im jeweiligen Einflussbereich der Besatzungsmächte – zu verhindern. Den Besatzungsmächten ging es um massive Eigeninteressen und nicht darum, das deutsche Volk vor einem ohnehin utopischen Wiederaufleben der Gestapo zu bewahren. Im Übrigen kann über die Gründe für die Auferlegung des Trennungsgebots nur spekuliert werden.<sup>38</sup> Auch auf deutscher Seite diente die Separierung des Verfassungsschutzes weniger der Vergangenheitsbewältigung. Allein ein Abgeordneter der KPD erwähnte im Bundestag die Gestapo.<sup>39</sup> Die KPD lehnte das BVerfSchG indessen vor allem deshalb ab, weil sie das Grundgesetz „keines besonderen Schutzes wert“ erachtete.<sup>40</sup> Alle übrigen Parlamentarier stimmten dem Gesetz zu, das am 28.09.1950 verkündet wurde<sup>41</sup>. Zur Klarstellung, dass die Spionageabwehr zum Aufgabengebiet der Verfassungsschutzbehörden zählt und um die Beobachtung der extremistischen Betätigung von Ausländern, die gegen fremde Staaten gerichtet ist, zu ermöglichen, erging 1972 nach der hierfür erforderlichen Verfassungsänderung<sup>42</sup> ein Verfassungsschutzänderungsgesetz.<sup>43</sup> Auch in diesem Zusammenhang spielte die Festschrei-

<sup>36</sup> VOBl. Brit. Zone S. 416.

<sup>37</sup> BT-Drs. I/924.

<sup>38</sup> Nehm: Das nachrichtendienstliche Trennungsgebots und die neue Sicherheitsarchitektur, NJW 2004, 3289 ff. (3290).

<sup>39</sup> BT-Pl.Pr. I/65 v.01.06.1950; S. 2390.

<sup>40</sup> BT-Pl.Pr. I/81 v.28.07.1950; S. 30 ff. (3080).

<sup>41</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes vom 27.09.1950 (BGBl. S. 682).

<sup>42</sup> 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.07.1972 (BGBl. I S.1305).

<sup>43</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes (VerfSchÄndG) v. 07.08.1972 (BGBl. I S.1382).



bung des Trennungsgebots keine Rolle. Eine Novellierungslawine der Verfassungsschutzgesetze in Bund und Ländern wurde vielmehr erst durch das Volkszählungsurteil des BVerfG<sup>44</sup> losgetreten. Der Datenschutz beruhte indessen auf einer eigenständigen Entwicklungslinie, die mit dem Polizeibrief keinerlei Berührung hat. Von einer bewussten ständigen Beachtung des Polizeibriefs durch die Organe der Bundesrepublik kann somit keine Rede sein.<sup>45</sup> Bei der Novellierung der Verfassungsschutzgesetze war die Vorgabe der Westalliierten ebenfalls kein Thema. Allenfalls kommt eine fortdauernde Wirkung des alliierten Trennungsgebots insofern in Betracht, als in dessen Vollzug der Verfassungstext ursprünglich formuliert und später nicht verändert worden ist. Dass die auf deutsche Initiative zurückgehende<sup>46</sup> Ersetzung des negativ besetzten Ausdrucks "Geheimdienst" durch "Verfassungsschutz" als Bekenntnis zur Entpolizeilichung verstanden werden sollte,<sup>47</sup> lässt sich den Materialien nicht entnehmen<sup>48</sup>. Das Trennungsgebot ist indessen an keiner Stelle des Grundgesetzes ausdrücklich ausgesprochen. Manche glauben, der Formulierung des Artikel 87 Abs. 1 S. 2 GG die materielle Aussage entnehmen zu können, dass der Bund verpflichtet sei, nur Zentralstellen mit beschränkten Aufgaben und Befugnissen einzurichten.<sup>49</sup> Die genannte Bestimmung legitimiert indessen lediglich, gebietet sie jedoch nicht<sup>50</sup>. Es erfordert schon dogmatische Kühnheit, aus einer Berechtigung ein Gebot abzuleiten. Das alles kann aber dahinstehen, da Artikel 87 Abs. 1 S. 2 GG für die Organisation der Landesverwaltung irrelevant ist, somit allenfalls ein Trennungs-

<sup>44</sup> Hierzu unten V 1.

<sup>45</sup> Anders wohl Baldus: Präventive Wohnraumüberwachung durch Verfassungsschutzbehörden, NVwZ 2003, 1289 ff. (1293 f.).

<sup>46</sup> Imle: Zwischen Vorbehalt und Erfordernis. Eine historische Studie zur Entstehung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes nach 1945, 1984, S. 154.

<sup>47</sup> So Schäfer: Strafverfolgung und Verfassungsschutz, NJW 1999, 2572 f.

<sup>48</sup> Singer: Das Trennungsgebot - Teil 2 -, Die Kriminalpolizei 2006, 1 ff. (2).

<sup>49</sup> Gusy: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, ZRP 1987, 45 ff. (47 f.); Roggan / Bergemann, NJW 2007, 876 ff., Schafranek: Die Kompetenzverteilung zwischen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden in der Bundesrepublik Deutschland, 2000, S.170 ff.; Lerche, in: Maunz / Dürig GG, Artikel 87 Rdnr. 142; Weißlau: Vorfeldermittlungen, 1989, S. 221 ff.; Zölner: Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, 2002, S. 315 ff.

<sup>50</sup> Albert: Das „Trennungsgebot“ - eine für Polizei und Verfassungsschutz überholte Entwicklung?, ZRP 1995, 105 ff. (108); K. Baumann: Vernetzte Terrorismusbekämpfung oder Trennungsgebot, DVBl. 2005, 798 ff. (802); Würtenberger/ Heckmann / Riggert: Polizeirecht in Baden-Württemberg, 5. Aufl. 2002, C II Rdnr. 101; Heintzen, in: von Mangoldt / Klein, GG, Artikel 73 Abs.1 Nr.10, Rdnr. 116.

gebot im Bund-Länder-Verhältnis stützt. Der föderale Aspekt leitet über zur staatsorganisationsrechtlichen Argumentation

### III. Staatsorganisatorische Argumentation

#### 1. Bundesstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach eigenem Selbstverständnis ein Bundesstaat (Artikel 20 Abs. 1 GG). Jede Auslegung des Grundgesetzes muss damit die allgemeinen Strukturelemente des Bundesstaats („Wesen des Bundesstaats“)<sup>51</sup> beachten. Im Bundesstaat ist der Bund Völkerrechtssubjekt und damit souverän<sup>52</sup>. Die Mitglieder sind staatsrechtlich ebenfalls souverän. Souveränität bedeutet *suprema potestas*, also oberste Staatsgewalt. Eine zweifache Souveränität auf dem gleichen Territorium kann es an sich nicht geben. Trotzdem geht man im deutschen Bundesstaatsrecht von einer Teilbarkeit der Staatsgewalt aus. Beim existenziellen Konflikt bricht diese Konstruktion zusammen.<sup>53</sup> Existenzieller Konflikt ist im Bundesstaat die Situation der Sezession eines Mitgliedstaats. Ein Bundesstaat ist nur existenzfähig, wenn diese existenzielle Situation organisationsrechtlich in der Schwebelage gehalten bleibt. Dem dient eine Kompetenzverteilung, die einerseits die Möglichkeit des existenziellen Konflikts offen hält, andererseits eben diesen Konflikt ausschließt. Danach müssen die Kompetenzen klar, eindeutig und ausgewogen verteilt werden. Durch Verteilung darf zugleich die bundesstaatliche Harmonie nicht beeinträchtigt werden. Daraus entsteht ein kompliziertes Geflecht von getrennten Zuständigkeiten und Modalitäten des Zusammenwirkens. Ein rigides Trennungsgebot würde dieser komplexen Rechtslage nicht gerecht. Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG ist ein Element der ausgewogenen Verteilung der Verwaltungsaufgaben, -kompetenzen und -zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Er beschränkt die Kompetenzen des Bundes, schließt aber ein Zusammenwirken der Bundes- und Landesexekutive nicht aus.<sup>54</sup> Erst recht rechtfertigt er kein Trennungsgebot auf Landesebene.

<sup>51</sup> Vgl. Ronellenfitsch: Die Mischverwaltung im Bundesstaat, 1975, S. 94 ff.

<sup>52</sup> Doehring: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 2004, Rdnr. 155.

<sup>53</sup> Carl Schmitt: Verfassungslehre, 1928, S. 363 ff.

<sup>54</sup> Vgl. auch König: Trennung und Zusammenarbeiten von Polizei und Nachrichtendiensten, 2005, S. 151 ff.

## 2. Demokratie

Gelegentlich wird das Trennungsgebot aus dem Demokratieprinzip abgeleitet. Die demokratische Struktur Deutschlands wird durch Artikel 20 Abs. 2 GG konkretisiert. Ihr prägendes Merkmal ist die Volkssouveränität. Diese erstreckt sich auf das gesamte Staatsgebiet. Das spricht gegen eine Trennung von Zuständigkeiten. Wenn man sich dennoch auf das Demokratieprinzip beruft, so liegt dem offenbar die Vorstellung zugrunde, dass sich der Verbund von Nachrichtendiensten und Polizei schlechter kontrollieren ließe als isolierte Organisationseinheiten. Wenn Nachrichtendienste aber wirklich kontrollresistent im Verborgenen operieren, so gilt dies auch, wenn sie nicht im Verbund mit der Polizei handeln. Im Übrigen ist die Bundesrepublik Deutschland eine streitbare, wehrhafte und wehrfähige Demokratie. Ein effektiver Verfassungsschutz ist Tragpfeiler der streitbaren Demokratie.<sup>55</sup> Die Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten verstößt gegen die Ratio des Verfassungsstaates, wenn sie sich effektivitätsmindernd auswirkt.<sup>56</sup>

## 3. Rechtsstaat

Schließlich muss das Rechtsstaatsprinzip zur Begründung des Trennungsgebots erhalten.<sup>57</sup> Der Rechtsstaatsbegriff entstand als politisches Programm und spezifisch deutsche Wortprägung an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Er diente der Eingrenzung und Bestimmbarkeit der Staatsgewalt. Der Ausdruck „Rechtsstaat“ wurde von *Robert von Mohl* in das Staatsrecht eingebracht<sup>58</sup>. Die klassische Definition stammt von *Friedrich Julius Stahl*<sup>59</sup>: „Der Staat soll Rechtsstaat sein, das ist die Losung und auch in Wahrheit der Entwicklungstrieb der neueren Zeit. Er soll die Bahnen und Grenzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger in der Weise des Rechts genau bestimmen und unverbrüchlich sichern, und soll die sittlichen Ideen von Staats wegen, als direct, nicht weiter verwirklichen (erzwingen), als es der Rechtssphäre angehört.“ Der Rechtsstaatsbegriff war danach formal zu sehen. *Otto Mayer* charakterisierte ihn als Staat des „wohlgeordneten Verwaltungs-

<sup>55</sup> Werthebach / Droste-Lehnen: Der Verfassungsschutz - ein unverzichtbares Instrument der streitbaren Demokratie, DÖV 1992, S. 514 ff.

<sup>56</sup> H. Krüger: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., 1966, S. 547.

<sup>57</sup> Hornmann: HSOG, § 1 Rdnr. 128; Liskén, in: Liskén/Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl., 2007, IV. Rdnr. 15.

<sup>58</sup> Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg, 1829, Bd. 1, S. 8.

<sup>59</sup> Rechts- und Staatslehre, 3. Aufl., 1856, Bd. II, S. 137.

rechts“.<sup>60</sup> Der formelle Rechtsstaat hatte bestimmte Elemente aufzuweisen, nämlich die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, und die Verpflichtung des Staates, Eigentumseingriffe auszugleichen. Er hatte keine gerechte Rechtsordnung zum Ziel, sondern setzte sie als bestehend voraus. Er wurde von allen, die sich mit den sozialen Verhältnissen nicht zufrieden geben wollten, als „bürgerlicher“ oder „liberaler Rechtsstaat“ abgetan, degenerierte nach der Machtergreifung 1933 zum reinen Gesetzesstaat und konnte gesetzliches Unrecht nicht verhindern. Bei der Schaffung des Grundgesetzes wollte man den Rechtsstaat zur scharfen Waffe gegen die Wiederkehr eines Unrechtsstaats machen. Das Rechtsstaatsprinzip wurde „eines der elementaren Prinzipien des Grundgesetzes“.<sup>61</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist die Idee der Gerechtigkeit wesentlicher Bestandteil des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit.<sup>62</sup> Das bedeutet jedoch nicht, dass beliebige überpositive Gerechtigkeitsvorstellungen über das Rechtsstaatsprinzip ein verfassungsrechtliches Einfallstor finden können. Vielmehr müssen die inhaltlichen Elemente des Rechtsstaats aus der Verfassung selbst abgeleitet werden. Wieso dann eine organisatorische und funktionelle Verschränkung von Polizei und Verfassungsschutz nicht „wohl geordnet“ sein sollte, ist nicht einzusehen. Rechtsstaatsprinzip und Trennungsgebot stehen zudem in keinem notwendigen Sachzusammenhang, weil in anderen Verfassungsstaaten, die das Trennungsgebot nicht kennen, sehr wohl die „rule of law“ gilt. Mangels anderer Rechtfertigungsmöglichkeiten des Trennungsgebots aus dem Grundgesetz bleibt nur die Grundrechteordnung.

#### **IV. Grundrechtsdogmatisches Argument**

Ideengeschichtlich sind Grundrechte Abwehrrechte gegen den Staat, der in eine vorgegebene näher konkretisierte Freiheitsposition eingreift<sup>63</sup> („negative Kompetenz-

---

<sup>60</sup> Verwaltungsrecht I, 3. Aufl., 1921, S. 93.

<sup>61</sup> BVerfGE 20, 323, (331).

<sup>62</sup> BVerfGE 70, 297( 308).

<sup>63</sup> BVerfGE 7, 198 (204 f.): „Ohne einen Zweifel sind die Grundrechte in erster Linie dazu bestimmt, die Freiheitssphäre des einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern; sie sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat“ ; ferner BVerfGE 50, 290 (337); 68, 193 (205); Carl Schmitt: Verfassungslehre, 1928, S.157 ff., 163; Hufen: Staatsrecht II, 2. Aufl. 2009, § 5 II 1; Lübke-Wolff: Die

normen<sup>64</sup>). Seit langem hat sich jedoch ein weiter greifendes Grundrechtsverständnis durchgesetzt. Aus der Freiheit vom wurde die Freiheit durch den Staat. Als Grundrechtsfunktion, die über die Eingriffsabwehr hinausgeht, sind heute allgemein Schutzpflichten anerkannt.<sup>65</sup> Diese Schutzpflichten richten sich ebenfalls gegen den Staat und dürfen mit der Drittwirkung der Grundrechte nicht verwechselt werden, auch wenn sie die Staatsorgane zum Einschreiten gegen private Dritte zwingen. Grundlage solcher Schutzpflichten ist zumeist ein objektives Grundrechtsverständnis<sup>66</sup>. Daraus resultieren generelle Schutzberechtigungen, aber keine Ansprüche auf einen bestimmten Schutz.<sup>67</sup> Häufig genügt ein Grundrechtsschutz durch Organisation oder Verfahrensgestaltung,<sup>68</sup> der als querliegende Grundrechtsdimension bei allen Grundrechtsfunktionen anwendbar sein kann. Was für die Schutzpflicht gegenüber Gefährdungen gilt, die nicht vom Staat ausgehen, ist erst recht auf sekundäre Maßnahmen im Zusammenhang mit staatlichen Eingriffen übertragbar, bei denen die primäre Abwehrfunktion nicht greift. Wenn und soweit es die objektive Schutzpflicht erfordert, kann hier ein Eingriff durch organisatorische und funktionelle Vorkehrungen abgemildert werden. Zu klären ist somit, ob ein grundrechtlich verbürgtes Schutzgut besteht, das die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz zu einem Verfassungspostulat macht.

---

Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte, 1988; Poscher: Grundrechte als Abwehrrechte, 2003; kritisch Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, III/1, 1988, S. 559 ff.

<sup>64</sup> Böckenförde: Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, NJW 1974, 1529 ff. (1530).

<sup>65</sup> BVerfG 39, 1; 88, 203; Pieroth /Schlink: Grundrechte, 26. Aufl. 2010, Rdnr. 11 ff.; Cremer: Die Verhältnismäßigkeitsprüfung bei den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Aufl. 2005; Dietlein: Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992; Szczekalla: Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 2002; Unruh: Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten 1996.

<sup>66</sup> Dolderer: Objektive Grundrechtsgehalte, 2000.

<sup>67</sup> BVerfGE 96, 56 (64): „Die primär aus den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einerseits und die sich aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte ergebenden Schutzpflichten andererseits unterscheiden sich aber insofern grundlegend, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten fordert, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist.“

<sup>68</sup> Huber: Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren als Kompetenzproblem der Gewaltenteilung und im Bundesstaat, 1988; Schmidt-Aßmann: Grundrechte als Organisations- und Verfahrensgarantien, in Merten / Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte Bd. II, 2006, § 45.

## V. Datenschutz

### 1. Grundrechtliches Schutzgut

Das Zusammenwirken von Polizei und Verfassungsschutz berührt den Datenschutz in allen seinen verfassungsrechtlichen Ausprägungen. Eine grundrechtliche Schutzpflicht erforderte ein Datenschutzgrundrecht, das bekanntlich im Grundgesetz und der Verfassung des Landes Hessen nicht *expressis verbis* geregelt ist. Der Datenschutz hat gleichwohl Grundrechtscharakter. Der grundrechtliche Datenschutz ist Ausprägung des in der Verfassung verankerten Persönlichkeitsrechts, das neben besonders geregelten Garantien (Artikel 10 Abs. 1, Artikel 13 Abs.1 GG) im Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung sowie im Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme Ausdruck fand. Dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlieh das BVerfG beginnend mit dem Urteil vom 15.12.1983<sup>69</sup> Konturen.<sup>70</sup> Gemeint ist die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Schon vorher hatte das BVerfG ein Grundrecht auf Privatheit anerkannt und auf Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 1 GG gestützt.<sup>71</sup> Auf dieses Recht gründete es auch die informationelle Selbstbestimmung, die nicht auf einen bestimmten Standort zwischen den beiden Fixpunkten festgeschrieben ist, sondern sich zwischen ihnen bewegt. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Artikel 1 Abs. 1 i. V. m. Artikel 2 Abs. 1 erfuhr in der Entscheidung des BVerfG vom 27.02.2008<sup>72</sup> eine weitere besondere Ausprägung als Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme. Dieses Grundrecht schützt vor Eingriffen in informationstechnische Systeme, soweit der Schutz nicht durch andere Grundrechte, wie insbesondere Artikel 10 oder 13 GG sowie durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet ist. Artikel 10 GG schützt die Fernkommunikation Privater,<sup>73</sup> Artikel 13 GG setzt etwa der akustischen Wohnraumüberwachung Grenzen.<sup>74</sup> Jede Datenverarbeitung ist in diesen Zusammenhängen ein

<sup>69</sup> BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>70</sup> BVerfGE 78, 77 (84); 84, 192 (194); 113, 29 (46); 115, 166 (188); 115, 320 (341 f.); 117, 202; 120, 274 (312).

<sup>71</sup> BVerfGE 27, 1 (6).

<sup>72</sup> BVerfGE 120, 274.

<sup>73</sup> BVerfGE 100, 313; 115, 166 (182)

<sup>74</sup> BVerfGE 109, 279 (323).

Eingriff in Grundrechtspositionen. Der Grundrechtsschutz hat hier primär Abwehrcharakter. Mit dieser Stoßrichtung wurde das Volkszählungsurteil vom BVerfG weiterentwickelt.<sup>75</sup> Besonderes Gewicht misst das BVerfG aber auch dem objektiven Schutzgehalt der Grundrechte zu. Im Beschluss vom 12.04.2005 weist das Gericht auf den hohen Stellenwert der Verfahrensgarantien bei Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung hin.<sup>76</sup> Auf die Schutzkomponente des Datenschutzes wurde im 36. TB näher eingegangen.<sup>77</sup>

## 2. Schranken

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht auch in seinen Ausprägungen als Recht auf informationelle Selbstbestimmung und als Recht auf Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ist der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Die Einschränkung kann dann aber nur auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen, die dem Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist. Die Belange des Datenschutzes sind im jeweiligen Sachzusammenhang mit konträren Belangen Einzelner oder der Allgemeinheit abzuwägen.<sup>78</sup> Zur Orientierung hat der Gesetzgeber Datenschutzgrundsätze normiert, die immer zu beachten sind und konkretisiertes Verfassungsrecht darstellen.<sup>79</sup> Es handelt sich um eine Inhaltsbestimmung des Schutzbereichs des Datenschutzgrundrechts auf einfach gesetzlicher Ebene mit Ausstrahlungswirkung auf die Tätigkeit der Verfassungsschutzbehörden.

## 3. Datenschutzgrundsätze

Datenschutzgrundsätze stellen schon nach der europäischen Datenschutzrichtlinie<sup>80</sup> die Anforderungen an die Datenqualität<sup>81</sup>, an die Datenverarbeitung<sup>82</sup> sowie an die

<sup>75</sup> Vgl. 35. TB Ziff. 1.2; 36. TB Ziff. 1.2.1; 37. TB Ziff. 1.2.1

<sup>76</sup> BVerfG 113, 29 (57 f.)

<sup>77</sup> Ziff. 1.2.3; ferner 38. TB Ziff. 1.2.2.

<sup>78</sup> vgl. Ronellenfitsch: Freiheit, Sicherheit und Datenschutz im Rechtsstaat, in: Festschrift für Seok, 2009, S. 95 ff.; BGH, NJW 2009, 2888 (2890)

<sup>79</sup> Vgl. Ronellenfitsch: Datenschutz in der Planfeststellung, in: Festschrift für Bartlsperger, 2006, S. 373 ff. (395); i. S. v. Fritz Werner: Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, DVBl. 1959, 527 ff.

<sup>80</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. EG Nr. L 281/31 vom 25.11.1995).

<sup>81</sup> Artikel 5 RL 95/46/EG.

<sup>82</sup> Artikel 7 f. RL 95/46/EG.

Informationserfordernisse<sup>83</sup> dar. Diese Grundsätze werden durch das nationale besondere und allgemeine Datenschutzrecht des Bundes und der Länder umgesetzt.

- Auszugehen ist vom Verbot der Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten, das nur durch eine gesetzliche Ermächtigung oder durch die Zustimmung der Betroffenen aufgehoben werden kann<sup>84</sup> (repressives Verbot mit Zulassungsvorbehalt). Die Einwilligung muss freiwillig gegeben werden<sup>85</sup>, spezifisch sein (sich auf einen bestimmten Zweck beziehen), den tatsächlichen Willen des Betroffenen ausdrücken und in voller Kenntnis der Sachlage ohne jeden Zweifel gegeben werden.
- Der Zweckbindungsgrundsatz besagt, dass personenbezogene Daten nur für eindeutig festgelegte rechtmäßige Zwecke erhoben und vor allem nur diesem Zweck entsprechend weiterverarbeitet werden dürfen<sup>86</sup>. Der Grundsatz der Zweckbestimmung setzt sich fort im Grundsatz der zweckgebundenen Aufbewahrung. Länger als es für die Realisierung der legitimierenden Zwecke geboten ist, dürfen personenbezogene Daten nicht aufbewahrt oder verarbeitet werden. Diese Grundsätze gelten auch im privaten Bereich.
- Der Transparenzgrundsatz ist in Erwägungsgrund 38 RL 95/46/EG ausformuliert: „Datenverarbeitung nach Treu und Glauben setzt voraus, dass die betroffenen Personen in der Lage sind, das Vorhandensein einer Verarbeitung zu erfahren und ordnungsgemäß und umfassend über die Bedingungen der Erhebung informiert zu werden, wenn Daten bei ihnen erhoben werden.“ Für mobile personenbezogene Speicher- und Verarbeitungsmedien präzisiert § 6c Abs. 3 BDSG den Transparenzgrundsatz. Danach müssen Kommunikationsvorgänge, die auf dem Medium eine Datenverarbeitung auslösen, für den Betroffenen eindeutig erkennbar sein<sup>87</sup>.
- Spezifische Bedeutung als Datenschutzgrundsatz hat der Grundsatz der Erforderlichkeit. Die Erforderlichkeit ist im Datenschutzrecht noch rigider als das allgemeine Übermaßverbot. Die Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten ist nur zulässig, wenn sie zur rechtmäßigen Erfül-

<sup>83</sup> Artikel. 10 ff. RL 95/46/EG.

<sup>84</sup> § 4 BDSG.

<sup>85</sup> Zu den Anforderungen an die Freiwilligkeit BGH vom 16.07.2008 – VIII ZR 348/06, NJW 2008, 3055 (3056).

<sup>86</sup> So bereits Artikel 6 Abs. 1 Buchst. b RL 95/46/EG

<sup>87</sup> Vgl. auch § 8 Abs. 2 HDSG.



lung der Aufgaben der datenverarbeitenden Stelle für den jeweils damit verbundenen Zweck erforderlich ist; hinzu kommt, dass bei der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten das Verfahren auszuwählen oder zu entwickeln ist, das die zur Zweckerreichung nötige Menge personenbezogener Daten so gering wie möglich hält. Unzulässig ist vor allem die (zweckfreie) Vorratsdatenspeicherung.

- Ein weiterer Datenschutzgrundsatz ist somit der Grundsatz der Datenverminderung und Datensparsamkeit, der letztlich eine Konkretisierung des Erforderlichkeitsgrundsatzes darstellt und für alle datenverarbeitenden Stellen gilt.

#### **4. Folgerungen**

Das Verbot der Erhebung, Verarbeitung und Übermittlung personenbezogener Daten ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hindert den Gesetzgeber nicht daran, Verfassungsschutzbehörden mit allgemein polizeilichen Befugnissen auszustatten und umgekehrt. Dagegen kollidiert eine Aufhebung der Trennung von Polizei und Verfassungsschutz mit dem Zweckbindungsgrundsatz. Das gleiche gilt hinsichtlich der mit Hilfe des Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel erworbenen Informationen durch den Verfassungsschutz für das Transparenzgebot. Tätigkeiten der Verfassungsschutzbehörden im originären Kompetenzbereich der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden sind auch nicht erforderlich. Ob die Datensparsamkeit besser durch eine stärkere Verbindung oder Trennung von Verfassungsschutz und Polizei gewährt ist, lässt sich generell nicht sagen. Es bleibt aber der Befund, dass zentrale Datenschutzgrundsätze die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz verlangen. Dies ist indessen kein Plädoyer für die Beibehaltung eines strikten Trennungsgebots.

## **VI. Trennungsprinzip**

### **1. Prinzip und Norm**

In Wikipedia heißt es zu dem Stichwort „Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei“:

„Das Trennungsgebot zwischen Nachrichtendiensten und Polizei ist ein Grundsatz des bundesdeutschen Rechts, nach dem Aufgaben der allgemeinen Polizei und

der Aufklärung extremistischer Bestrebungen durch verschiedene, voneinander organisatorisch getrennte Behörden wahrgenommen werden sollen.“

Zwischen einem Gebot und einem Grundsatz, d. h. einem Rechtsprinzip, besteht jedoch ein elementarer Unterschied: Ein Gebot ist zwingend, ein Grundsatz gestattet Ausnahmen. Als Rechtsprinzipien werden Rechtsnormen bezeichnet, die im Gegensatz zu Rechtsregeln nicht unmittelbar subsumtionsfähig sind, sondern „gebieten, dass etwas in einem relativ auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten möglichst hohem Maße realisiert wird.“<sup>88</sup> So verhält es sich mit der Trennung von Verfassungsschutz und Polizei. Begründen allein die Datenschutzgrundsätze die organisatorische und funktionelle Trennung, dann muss die Qualität der Grundsätze auf die Intensität der Trennung durchschlagen. Grundsätze, die Ausnahmen zulassen, können keine zwingende Trennung bewirken. Hinzu kommt, dass der Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum belässt. Die Bandbreite der Gestaltungsmöglichkeiten umfasst auch eine Durchbrechung der Trennung, soweit eine Schnittmenge von Aufgaben der Polizei und des Verfassungsschutzes besteht.

## **2. Entpolizeilichung des Verfassungsschutzes**

Eine derartige Schnittmenge war ursprünglich durch Besatzungsrecht ausgeschlossen. Nach dem Polizeibrief war die Trennung von Vollzugspolizei und Geheimdiensten aller Art zwingend geboten. Das ist aber schon lange "Schnee von gestern". Gegen eine Übertragung einzelner polizeilicher Aufgaben auf die Verfassungsschutzämter spräche allenfalls, wenn bereits auf der klassifikatorischen Ebene eine Entpolizeilichung des Verfassungsschutzes erfolgen müsste. Dem lässt sich durch den Hinweis auf die partielle Identität der zu schützenden Rechtsgüter begegnen. Von der Aufgabenstellung her ist der Verfassungsschutz Sonderpolizei. Historisch gesehen dürfte unstrittig sein, dass der Staatsschutz jedenfalls früher immer als polizeiliche Aufgabe wahrgenommen und angesehen wurde.<sup>89</sup> Folglich müsste sich in jüngster Zeit seine Aufgabenstellung gewandelt haben. Das ist jedoch nicht der Fall. Unter dem Druck der Besatzungsmächte blieben dem Verfassungsschutz der Bundesrepu-

---

<sup>88</sup> Vgl. Alexy: *Theorie der Grundrechte*, 3. Aufl. 1996, S. 75; ferner Schwarzenberger: *The Principles and Standards of International economic Law*, RdC 117 (1966), 1 ff. (6 ff.)

<sup>89</sup> Den Wurzeln im *ius supremae inspectionis* kann hier nicht näher nachgegangen werden; hierzu Ronellenfitsch: *Selbstverantwortung*, S. 15 ff.

blik zwar polizeiliche Befugnisse versagt; an der polizeilichen Aufgabenstellung änderte sich aber nichts. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit ist nun einmal eine originär polizeiliche Aufgabe und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit zählt in erster Linie der Schutz des Staates und seiner Einrichtungen, eben der Verfassung.<sup>90</sup> Beim Verfassungsschutz ist per definitionem die polizeiliche Aufgabe des Schutzes der Verfassung keine Annexaufgabe, sondern Primärzweck. Die Art und Weise des Schutzes der Verfassung durch allgemeine Polizei- und Ordnungsbehörden und Verfassungsschutzbehörden mag verschieden sein und eine organisatorische Trennung rechtfertigen. Die Zielsetzung ist dagegen identisch. Ein effizienter Verfassungsschutz führt nicht in den Polizeistaat, sondern hilft, diesen zu verhindern. Damit sind von vornherein alle Versuche verfehlt, die darauf hinauslaufen, Polizei und Verfassungsschutz auch funktionell voneinander abzuschotten oder gar einem strikten Trennungsgebot Verfassungsrang einzuräumen.

Das Trennungsgebot muss nach alledem durch ein Trennungsprinzip ersetzt werden.

Danach sind die Verwaltungsaufgaben und Befugnisse entsprechend der Kompetenzordnung grundsätzlich zu trennen,<sup>91</sup> Kooperationen werden dadurch aber nicht ausgeschlossen. Sie bedürfen als Ausnahme der Rechtfertigung. Bei Eingriffen in datenschutzrechtlich relevante Rechtspositionen müssen die Eingriffe zweckgerichtet erforderlich sein.

### 3. Trennung

Sollen die Aufgaben des Verfassungsschutzes wirksam umgesetzt werden, führt das per se zu einer Trennung von den polizeilichen Aufgaben, die organisatorisch-bundesstaatlich im GG verankert ist.<sup>92</sup> Verschieden sind Bestimmtheit und Nähe der Gefahren und regelmäßig auch die Reaktionen auf diese Gefahren.<sup>93</sup> Die Vorverlagerung der polizeilichen Gefahrenabwehr in den Vorbeugebereich ändert nichts daran, dass es sich immer noch um zielgerichtete Gefahrenabwehr handelt. Der Informationsauftrag der Verfassungsschutzämter geht über die Gefahrenabwehr hinaus

---

<sup>90</sup> Drews / Wacke / Vogel / Martens: Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 233 ff.; BVerfGE 69, 315 (352).

<sup>91</sup> Vgl. auch Schoch, in: Schmidt-Aßmann/ders.: Besonderes Verwaltungsrecht 14. Aufl., 2008, Kapitel 2 Rdnr. 43.

<sup>92</sup> Vgl. Fußn. 17.

<sup>93</sup> Pieroth / Schlink / Kniesel, Rdnr. 16.

und hat nicht das Ziel, polizeilich-präventiv oder strafrechtlich repressiv Maßnahmen zu ergreifen.

#### 4. Kooperation

Nach Liskén ist die „rechtstatsächliche Entwicklung von der Trennung, über die zum Teil unerlaubte Zusammenarbeit zur Informationsverschränkung und Aufgabenüberschneidung verlaufen, ohne dass sich an der verfassungsrechtlichen Lage etwas geändert hätte“.<sup>94</sup> In der Tat: An der verfassungsrechtlichen Lage hat sich nichts geändert. Obwohl im Zuge der Terrorismusbekämpfung von einem Paradigmenwechsel bei den Bekämpfungsstrategien gesprochen wird,<sup>95</sup> der insbesondere im Informationsaustausch<sup>96</sup> der für die Terrorismusabwehr zuständigen Behörden seinen Ausdruck findet, blieb das Trennungsprinzip dank der Vorabstimmung der Verfassungsschutz- und Gefahrenabwehrbehörden mit den Datenschutzbehörden unangetastet. Die Wirksamkeit der Interaktion wird aus den Tätigkeitsberichten des Hessischen Datenschutzbeauftragten (HDSB) deutlich.<sup>97</sup> Das LfV hat verinnerlicht, dass der Datenschutz unverzichtbares Element der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist. Dies wird auch so bleiben. Dafür steht nicht zuletzt der Hessische Datenschutzbeauftragte.

---

<sup>94</sup> Handbuch. Teil C Rdnr. 12.

<sup>95</sup> Weisser: Das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) - Rechtsprobleme, Rechtsform und Rechtsgrundlage, NVwZ 2011, 142 ff.

<sup>96</sup> Hierzu ausführlich Riegel, in: Roßnagel: Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 8.

<sup>97</sup> Vgl. 34. TB Ziff. 5.3; 35. TB Ziff. 5.3; 38. TB Ziff. 4.3; 39. TB Ziff. 4.3.

Hummel | Kaleck · Immanuelkirchstraße 3–4 · 10405 Berlin

Hessischer Landtag  
 - Innenausschuss -  
 Schlossplatz 1 - 3  
 65183 Wiesbaden

**Bitte wählen Sie direkt**  
**Tel.-Nr. (030) 44 67 92 24**  
 Sekretariat Frau Göppert

Berlin, den 29.10.2012 / SMI  
**Unser Zeichen 1052/2012 SHI**  
*Bitte stets angeben*

## Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

### Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen:

**Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz – Drucks.: 18/5061**

**Hessisches Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drucks.: 18/6176**

**Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz – Drucks.: 18/6193**

### Vorbemerkung

Am 08.11.2012 wird der Innenausschuss des Hessischen Landtages drei Gesetzentwürfe beraten, welche in sehr unterschiedlicher Art und Weise für sich in Anspruch nehmen, Konsequenzen aus jüngeren, verbreitet als krisenhaft wahrgenommenen Entwicklungen im Nachrichtendienstwesen in der Bundesrepublik Deutschland zu ziehen. Die folgende schriftliche Stellungnahme wird die Gesetzentwürfe nicht in ihrer historischen Abfolge behandeln, sondern mit dem, gemessen am gegenwärtigen Rechtszustand, weitestgehenden Entwurf, der Drucksache 18/6176, beginnen.

**Dieter Hummel**  
 Fachanwalt für Arbeitsrecht und  
 Fachanwalt für Sozialrecht  
 Supervisor (DGSv\*)

**Wolfgang Kaleck**  
 Fachanwalt für Strafrecht

**Mechtild Kuby**  
 Fachanwältin für Arbeitsrecht  
**Sönke Hilbrans**

Fachanwalt für Strafrecht  
**Sebastian Scharmer**

Rechtsanwalt  
**Christian Fraatz**

Fachanwalt für Arbeitsrecht und  
 Fachanwalt für Sozialrecht  
**Dr. Kersten Woweries**

Rechtsanwältin  
**Dr. Silvia Velikova**

Rechtsanwältin  
**Peer Stolle**

Rechtsanwalt  
**Anne Weidner**  
 Fachanwältin für Arbeitsrecht

**Sebastian Baunack**  
 Rechtsanwalt

**Lukas Middel**  
 Rechtsanwalt

**Gerd Denzel**  
 Rechtsanwalt und Mediator

**Dr. Klaus Lederer**  
 Rechtsanwalt

**Dr. Franziska Drohsel**  
 Rechtsanwältin

Immanuelkirchstraße 3–4  
 10405 Berlin-Prenzlauer Berg  
 Telefon 030 4467920  
 Telefax 030 44679220  
 kanzlei@diefirma.net  
 www.diefirma.net

Im Arbeitsrecht in Kooperation mit:



**Arbeitnehmer Anwälte**

- Bremen Sieling Winter\*  
Dette\* Nacken\*
- Dortmund Stein\* Woerner\* Rogalla
- Düsseldorf Bell\* & Windirsch\*
- Frankfurt Büdel\* Bender\*
- Frankfurt Franzmann\*
- Freiburg Michael Schubert\*
- Hamburg Müller-Knapp\* Hjort\*  
Wulff\*
- Hannover Detlef Fricke  
Joachim Klug\*
- Konstanz Michael Wiriitsch\*
- Mannheim Dr. Growe\* & Kollegen
- München Kanzlei Bell\* Helm
- Nürnberg Manske\* & Partner
- Stuttgart Bartl\* & Weise\*
- Wiesbaden Schütte\* & Kollegen

\* Fachanwälte für Arbeitsrecht  
 www.arbeitnehmer-anaelte.de

Im Strafrecht in Kooperation mit:

- Freiburg Prof. Dr. Jörg Arnold

## **I. Entwurf für ein hessisches Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz (HessVerfSchG-E) – Drucks. 18/6176**

Der Gesetzentwurf zielt sinngemäß auf die Aufgabe des bestehenden Landesamtes für Verfassungsschutz als obere Landesbehörde mit nachrichtendienstlichen und anderen Eingriffsbefugnissen und die Neuerrichtung einer Dokumentations- und Informationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie unter Zuweisung der unabweisbar durch geltendes Bundesrecht formulierten Aufgaben an diese. Dies wirft die – von ersten öffentlichen Verlautbarungen vehement verneinte – Frage auf, ob der Verzicht auf eine oberste Landesbehörde mit nachrichtendienstlichen Befugnissen mit geltendem Verfassungsrecht und ggf. maßgeblichem sonstigen Bundesrecht vereinbar ist, ob die Übertragung von kraft Verfassungs- oder Bundesrecht unabweisbaren Aufgaben auf eine Informations- und Dokumentationsstelle i. S. § 4 Abs. 1 HVerfSchG-E gelungen ist und ob der konkreten Ausgestaltung von Verfassungs- oder Bundesrechts wegen nach dem Gesetzentwurf Bedenken, etwa aufgrund eines Untermaßverbots bezüglich der Eingriffsbefugnisse der projektierten Informations- und Dokumentationsstelle, entgegenstehen würden.

### **1. Pflicht zur Unterhaltung eines Inlandsnachrichtendienstes?**

Nach Bekannt werden des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz wurde öffentlich vehemente Kritik an dem Gesetzgebungsvorhaben geäußert. Sinngemäß wird dabei vertreten, dass kraft Bundesrechts (insb. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG, § 3 BVerfSchG) ein Zwang zur Unterhaltung einer mit Verfassungsschutzaufgaben betrauten und mit nachrichtendienstlichen Mitteln im klassischen Sinne ausgestatteten Behörde bestünde.

a) Eine solche Rechtspflicht ergibt sich nicht aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG. Die Vorschrift weist lediglich in Abweichung von der Regelzuständigkeit der Bundesländer eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (etwa Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b), Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1 GG), des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) dem Bund zu. Damit ist es den Ländern lediglich verwehrt, diesen Gegenstand selbst zu regeln. Inhaltliche Festlegungen über die Art und Weise, mit welcher das Land Hessen den Schutz der freiheitlichen demokratischen

Grundordnung, des Bestands und der Sicherheit des Bundes oder eines – ggf. auch anderen – Bundeslandes verfolgt, bleibt Ländersache. Lediglich die Zusammenarbeit des Bundes und der Bundesländer - unter Einschluss Hessens - ist dem Bund exklusiv zur Gesetzgebung zugewiesen. Allenfalls eine Pflicht zur (regelmäßigen) Zusammenarbeit und Zusammenarbeitsfähigkeit – in Abgrenzung zur gelegentlichen situativen Amtshilfe i. S. Art. 35 GG – wird man der Vorschrift entnehmen können. So folgt aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes inhaltlich eine allenfalls partielle Aufgabenbeschreibung für vorzuhaltende Landesbehörden dadurch, dass verbindlich die Aufgaben, bei deren Wahrnehmung Bund und Länder zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, umschrieben sind (BVerwG, U. v. 21.02.1984 – 1 C 37.39 = BVerwGE 69, 53, 58). Qualifiziertere inhaltliche Anforderungen an das Landesrecht und die Befugnisse von Landesbehörden sind damit nicht getroffen und auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nachweisbar.

Da die Bundesländer auch in Ansehung von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG nicht mehr Regulierung des Bundes hinzunehmen haben, als für die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit dem Bund und untereinander erforderlich ist, besteht von Verfassungs wegen keine bundesgesetzliche Kompetenz zur Regelung der Behördenorganisation in den Bundesländern (Uhle in: Herzog/Scholz u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 73 Rn. 235) und zum behördlichen Verfahren einschließlich des Befugnisarsenals. Diese zu regeln bleibt ausschließlich dem Landesrecht überlassen (SächsVerfGH, NVwZ 2005, 1310 (1311) m. w. N.; Uhle in: Herzog/Scholz u.a., Grundgesetz, Kommentar, Art. 73 Rn. 235).

Dies ist bei der Auslegung und Anwendung des Bundesrechts, namentlich des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG), zu berücksichtigen.

Auch nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.01.1995 – 1 B 231.94, 1 C 34.94 = DÖV 1995, 692 (693) – beschränkt das Bundesrecht nicht die Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers. Aus der Kompetenznorm Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG könne sich in Verbindung mit der Aufgabennorm § 3 BVerfSchG zwar ergeben, dass der Landesgesetzgeber die Befugnisse der Landesverfassungsschutzbehörden nicht derart begrenzen dürfe, dass die bundesrechtlich auch für die Landesbehörden bestimmten (Mindest-)Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllt werden könnten und damit die Erfüllung der Zusammenarbeitspflicht nicht mehr gewährleistet wäre. Für die Frage, unter welchen näheren Voraussetzungen nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen sind, ließen sich dafür keine bestimmten bundesrechtlichen Vorgaben für das Landesrecht herleiten. Die Länder

seien danach nicht verpflichtet, den Einsatz derartiger Mittel in der gleichen Weise wie der Bund zu regeln, sondern dürften dafür zumindest in begrenztem Maße schärfere Anforderungen vorsehen, solange dadurch eine angemessene Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich des Verfassungsschutzes nicht in Frage gestellt wird.

Betrachtet man die Aufgaben nach § 3 BVerfSchG – namentlich die Beschaffung und Auswertung von Informationen über gewisse Bestrebungen (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) – und berücksichtigt man, dass die Masse der bundesweit von den Verfassungsschutzämtern erhobenen Informationen aus öffentlichen Quellen stammt und nicht mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben werden soll, erscheint die (zusätzliche) Ausstattung einer Verfassungsschutzbehörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung nicht zwingend.

Auch institutionell bleibt es Sache der Länder, zu bestimmen, welche Behörde die bundesrechtlich vorgegebenen Aufgaben wahrnimmt (für den Verfassungsschutz SächsVerfGH, U. v. 21.07.2005 – Vf. 67-II-04 – Urteilsumdruck S. 16). Insbesondere lässt sich auch nicht aus der bundesrechtlichen Pflicht zur Unterhaltung einer „Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“ (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG) auf den Zuschnitt und die (sonstigen) Aufgaben oder gar Befugnisse der Behörde schließen. Folgerichtig schreibt das Bundesverfassungsschutzgesetz auch nicht die Einrichtung spezieller Landesämter für Verfassungsschutz vor (sondern nur für den Bund, § 2 Abs. 1 BVerfSchG). Eine Festlegung auf ein Landesamt für Verfassungsschutz ergibt sich schließlich auch nicht aus § 7 BVerfSchG, welcher gerade keine Festlegung über diejenigen obersten Landesbehörden, welche Adressaten von Weisungen der Bundesregierung werden können, trifft.

Schließlich ergibt sich nicht aus den Art. 164 – 150 der Verfassung des Landes Hessen, dass eine spezifische Behörde mit nachrichtendienstlichen Mitteln einzurichten wäre. Die einzige mittelbar auf institutionelle Vorkehrungen zielende Vorschrift – Art. 149 Verfassung des Landes Hessen – setzt lediglich Strafverfolgungsorgane voraus.

## **2. Vollständige Berücksichtigung verfassungs- und bundesrechtlicher Aufgabenzuweisungen?**

Der Gesetzentwurf bedient sich zur Anpassung an das Bundesrecht mit § 1 Abs. 3 S. 2, 2. Halbsatz, § 5 Abs. 3 und 4 HVerfSchG-E einer salvatorischen Klausel, welche die Erfüllung der bundesrechtlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes der Dokumentations- und



Informationsstelle zuweist. Jenseits dieser Zielbestimmung kennt das Bundesrecht als Aufgabe der (Landes-)Behörden zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes insbesondere die Sammlung und Auswertung von Informationen, sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen über Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, geheimdienstliche Agententätigkeit im Inland, Gefährdung der auswärtigen Belange der Bundesrepublik durch Anwendung von Gewalt und Bestrebungen, die gegen das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 1-4 BVerfSchG). Ferner besteht eine Mitwirkungspflicht bei Sicherheitsüberprüfungen, technischen Sicherheitsmaßnahmen zum Geheimnisschutz und in anderen gesetzlich bestimmten Fällen (etwa im Aufenthaltsrecht).

Der Gesetzentwurf weist der Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie damit die bundesrechtlich vorgegebene Aufgabe vollständig zu (s. § 5 Abs. 3, 4 HVerfSchG-E). Die definitorische Variation einer freiheitlichen, demokratischen und sozialen Verfassungsordnung (§ 2 Abs. 4 S. 1 lit. c), Abs. 5 i. V. m. § 5 Abs. 3 Nr. 1 HVerfSchG-E) schadet, wie die Entwurfsbegründung (S. 13) zutreffend feststellt, nicht. Es spricht im Übrigen auch inhaltlich nichts dagegen, den Verfassungsbegriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes (etwa Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b), Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1 GG) gegenüber der bekannten historischen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.1952 (BVerfGE 2, 1, 12) zu modernisieren. Denn die seinerzeit von dem Bundesverfassungsgericht aufgegriffenen Herausforderungen für die junge und ihrem Selbstverständnis nach seitdem wehrhafte Demokratie der Bundesrepublik Deutschland sind im Wesentlichen mit dem institutionellen Staatsschutz verbunden. Sowohl die Beendigung der Blockkonfrontation und die Integration der Bundesrepublik Deutschland in supranationale Kooperationszusammenhänge als schließlich auch die erhebliche Zunahme der Bedeutung des Schutzes der individuellen Grund- und Menschenrechte für die zeitgenössische Verfassungsidentität lassen die überkommene Formel überholt und ergänzungsfähig erscheinen.

### **3. Funktional zureichende Befugnisse zur Erfüllung der Pflichtaufgaben?**

§ 5 Abs. 4 S. 2, § 7 Abs. 1 und 2 und § 9 HVerfSchG-E zielen darauf, den Einsatz und die sonstige Nutzbarmachung nachrichtendienstlicher Mittel durch die Informations- und Dokumentationsstelle auszuschließen.

a.) (Mindest-) Anforderungen an das Landesrecht bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung der „Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des

Verfassungsschutzes“ (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG) können sich, da das Verfassungsrecht insoweit keine Festlegungen trifft, allenfalls aus dem Bundesrecht im Rahmen der dem Bund zugewiesenen Gesetzgebungsbefugnis gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b) GG ergeben. Aus dem verfassungsrechtlichen Kompetenztitel des Bundes ergibt sich dabei allenfalls, dass die Bundesländer (mindestens) zu einer sachlich angemessenen Kooperation befähigt sein müssen (BVerwG, B.v. 09.01.1995 – 1 B 231.94, 1 C 34.94 = DÖV 1995, 692 (693)).

Zusammenarbeit und Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden sind im ersten Abschnitt des Bundesverfassungsschutzgesetzes (§§ 1 – 7 BVerfSchG) geregelt. Bezüglich der Aufgabe der Sammlung, Auswertung von Informationen, sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen über Beobachtungsgegenstände des Verfassungsschutzes (§ 3 Abs. 1 BVerfSchG) ergeben sich keine inhaltlichen oder methodischen Festlegungen für das Landesrecht. Welche Informationen (Auskünfte, Nachrichten oder Unterlagen) woher stammen bzw. wie erhoben werden sollen, ist von dem Bundesrecht nicht geregelt und wäre auch nicht kraft Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG bundesrechtlich vorzugeben.

Auch die Mitwirkungspflicht bei Sicherheitsüberprüfungen (§ 3 Abs. 2 S. 1 BVerfSchG, § 5 Abs. 4 HVerfSchG-E) trifft keine Festlegungen über die Art der Mitwirkung, noch Festlegungen für Sicherheitsüberprüfungen nach hessischem Landesrecht. Das Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes betrifft nur Behörden und sonstige öffentliche Stellen des Bundes (§ 1 Abs. 1 und 2, § 3 Abs. 1 SÜG) und adressiert als mitwirkende Stellen nur die Nachrichtendienste des Bundes (§ 3 Abs. 2 SÜG). Soweit bei bestimmten Sicherheitsüberprüfungen Erkenntnisse von Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder zu berücksichtigen sind (etwa: § 12 Abs. 1 Nr. 1 SÜG), ist damit nicht zum Ausdruck gebracht, in welchem Umfang und mittels welcher Methoden eine Verfassungsschutzbehörde ggf. zuarbeitet.

Einen Sonderfall der informationellen Kooperation stellen die gemeinsamen Dateien der Verfassungsschutzbehörden dar (§ 6 Abs. 1 BVerfSchG), welche im Rahmen der allgemeinen Informationskooperation (§ 5 BVerfSchG) betrieben werden sollen. Über die technisch-organisatorische Lösung einer Verbunddatenbank hinaus, namentlich über die Art und Weise der Datenerhebung durch die zuständige Behörde in Hessen, ist damit nichts gesagt.

Die Weisungsbefugnis des Bundes (§ 7 BVerfSchG) ist inhaltlich ebenfalls nicht konkretisiert. Es bleibt, soweit die Aufgabenwahrnehmung der Behörde zur Bearbeitung von

Angelegenheiten des Verfassungsschutzes Sache des Landesrechts ist, dabei, dass das Land in der Wahl der Mittel frei ist. Im Übrigen legt § 7 BVerfSchG, welcher einen „Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes“ voraussetzt, nicht fest, welche obersten Landesbehörden die Bundesregierung mit ihren Weisungen zu adressieren hat. Eine Vorhaltung bestimmter (nachrichtendienstlicher) Mittel durch eine bestimmte (Verfassungsschutz-) Behörde ist damit nicht vorgegeben. Dem Empfang von Weisungen durch die Bundesregierung im (Ausnahme-)Fall von § 7 BVerfSchG steht auch die Unabhängigkeit der Informations- und Dokumentationsstelle (§ 4 Abs. 1 S. 2 HVerfSchG-E) nicht grundsätzlich entgegen. Die Zielbestimmung für die Informations- und Dokumentationsstelle (§ 1 Abs. 3 S. 2 HVerfSchG-E) stellt ebenso wie ihr Zweckprogramm (§ 4 Abs. 1 S. 1 HVerfSchG-E) klar, dass bundesrechtliche Vorgaben umzusetzen sind. Bundesrechtliche Vorgaben für ein Weisungsrecht der Landesregierung, wie es mit einer gewissen Unabhängigkeit der Informations- und Dokumentationsstelle beschränkt werden soll, bestehen nicht. Angesichts der an wissenschaftlicher Forschung, Aufklärung, Information und Bildung orientierten gesetzlichen Aufgaben der Informations- und Dokumentationsstelle (§ 5 Abs. 1 HVerfSchG-E) mag die Weisungsunabhängigkeit vorzugswürdig erscheinen.

Zwecks Sicherheitsüberprüfung bestehen detaillierten Regeln über das Mitwirkungsgebot (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG) nicht, insbesondere nicht in Gestalt einer Übermittlungspflicht für nachrichtendienstlich zu erhebende Daten zu Zwecken der Sicherheitsüberprüfung des Bundes.

b.) Schließlich steht auch der besondere Vorbehalt des Gesetzentwurfs bezüglich der Informationskooperation der Informations- und Dokumentationsstelle mit Stellen, die über nachrichtendienstliche Befugnisse verfügen, wenn personenbezogene Daten betroffen sind (§ 9 HVerfSchG-E), der Beachtung bundesrechtlicher Vorgaben nicht entgegen. Der Ausschluss einer informationellen Kooperation mit anderen Nachrichtendiensten des Bundes oder eines Bundeslandes (§ 9 HVerfSchG-E) mag die Zusammenarbeit einschränken und sich hinderlich auf etwa Sicherheitsüberprüfungen auswirken können. Da keine verfassungs- oder verbindliche bundesrechtliche Vorgabe für den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel besteht, kann das Land Hessen – gleichsam auf Gegenseitigkeit - auf die Nutzbarmachung von mit nachrichtendienstlichen Mitteln erworbenen Erkenntnissen ebenso verzichten, wie es nicht zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel gezwungen ist:

Soweit die Vorschrift die Annahme übermittelter personenbezogener Daten ausschließen soll, kann ihr schon durch Verzicht auf Übermittlungersuchen und die Speicherung

unaufgefordert übermittelter Daten (etwa nach § 18 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG) Genüge getan werden. Eine Speicherungs- und Nutzungspflicht besteht für die hessischen Behörden kraft Bundesrecht nicht.

Soweit die Vorschrift die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Nachrichtendienste<sup>1</sup> ausschließen soll, bestehen keine damit unvereinbaren bundesrechtlichen Vorgaben. Zwar gibt es kraft Art. 73 Nr. 10 lit. b) GG beachtliche Vorgaben im Bundesrecht. Die bundesrechtlichen Übermittlungsregelungen nach den §§ 17ff BVerfSchG adressieren aber im Wesentlichen die Nachrichtendienste des Bundes sowie Strafverfolgungsbehörden. § 21 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG trifft in Verbindung mit § 20 Abs. 1 S. 1 und 2 BVerfSchG Aussagen über Übermittlungen durch die Landesämter für Verfassungsschutz, welche mit einem Verbot nach § 9 HVerfSchG-E nicht kollidieren, da bezüglich Polizei und Strafverfolgungsbehörden eine Ausnahme vom Übermittlungsverbot besteht.

Schließlich bestehen eine Anzahl von unterschiedlich verbindlichen Übermittlungsvorschriften für die Verfassungsschutzbehörden der Bundesländer: Die Pflicht der Verfassungsschutzbehörden der Länder zur Übermittlung an die sonstigen Nachrichtendienste des Bundes (§ 21 Abs. 2 i.V.m. § 20 Abs. 1 S. 3 BVerfSchG) ist an eine Erforderlichkeitsprüfung gekoppelt. Gleiches gilt für den nur als Aufgabennorm, nicht als informationelle Eingriffs- und Kooperationsbefugnis ausgestalteten § 5 Abs. 1 BVerfSchG. Weitere Vorgaben des Bundesrechts betreffen die Beteiligung an bestimmten Kooperationsformen, welche bezüglich der Übermittlung personenbezogener Daten aber fakultativ ist (§ 6 S. 3 i.V.m. §§ 10, 11 BVerfSchG, § 22a BVerfSchG). Aus diesen Regeln lassen sich keine bundesrechtlichen Übermittlungspflichten ableiten, zumal der Erforderlichkeitsgrundsatz eine datenschutzrechtliche Abwägung der informationellen Eingriffstiefe der Übermittlung personenbezogener Daten an eine Verfassungsschutzbehörde einerseits mit dem konkreten Nutzen der Übermittlung für die Aufgabenerfüllung der empfangenden Stelle andererseits erfordert. Das Bundesrecht verzichtet jedoch für die Verfassungsschutzbehörden der Bundesländer nicht nur auf der Eben der Kooperationsbefugnisse auf echte Übermittlungspflichten: Mit § 23 BVerfSchG kennt es auch Übermittlungsverbote zu Gunsten der Privatsphäre (Nr. 1), überwiegender Sicherheitsinteressen (Nr. 2) und besonderer gesetzlicher Geheimhaltungsregeln (Nr. 3). In der Gesamtschau mit dem besonderen Amtsgeheimnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Informations- und Dokumentationsstelle (§ 7 Abs. 3 HVerfSchG) kann das Verbot der

---

<sup>1</sup> Der Entwurfsbegründung zu § 9 HVerfSchG ist nicht zu entnehmen, dass eine eventuelle Übermittlung von oder an die Zollkriminalämter ausgeschlossen werden soll, was im Hinblick auf den besonderen Aufgabenzuschnitt dieser Ämter redaktionell klargestellt werden sollte.

Übermittlung personenbezogener Daten an andere Nachrichtendienste auch als besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht i.S. § 23 Nr. 3 BVerfSchG verstanden werden<sup>2</sup>.

#### 4. Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts

Da das Bundesrecht über die institutionelle Verfassung einer Behörde nach § 2 Abs. 2 BVerfSchG keine Aussagen trifft, kann die Gestaltungsfreiheit des Landes Hessen auch durch Einrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts ausgeübt werden. Da die Informations- und Dokumentationsstelle im Wesentlichen über eine Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit unter bedingter Einbeziehung personenbezogener Daten (§ 10 HVerfSchG-E) verfügt, der parlamentarischen Kontrolle unterliegen soll (§ 12 Abs. 5 HVerfSchG-E) und der Rechtsweg gegen Maßnahmen der Informations- und Dokumentationsstelle freilich offen steht, bedarf es einer hierarchischen Einbindung in die Exekutive nicht. Unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts sind in anderen Fällen sogar mit durchgreifenden aufsichtsbehördlichen Funktionen betraut, ohne dass dagegen durchgreifende verfassungsrechtliche Einwände ersichtlich wären (vgl. etwa das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, § 39 Abs. 4 LDSG Schleswig-Holstein).

#### 5. Ausblick

Steht damit dem Gesetzesvorhaben weder Verfassungs- noch Bundesrecht entgegen, erscheint eine Modernisierung des Aufgabenzuschnitts einer zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im (bundes-)verfassungsrechtlichen Sinne geschaffenen staatlichen Einrichtungen rechtlich möglich und besteht auch keine Rechtspflicht zur Unterhaltung eines Nachrichtendienstes oder zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel.

Für die weitere Beratung des Entwurfs sei angemerkt:

- Ein Auskunftsrecht von Betroffenen über Informationen in Unterlagen des (aufgelösten) Hessischen Landesamtes für Verfassungsschutz (§ 6 HVerfSchGE) kann auch weiterhin am datenschutzrechtlichen Auskunftsrecht orientiert werden. Eine Orientierung an „erschlossenen“ Unterlagen dürfte angesichts der realen Verhältnisse – anders als bei der Überführung der Unterlagen des ehemaligen Ministeriums für Staatssicherheit – nicht erforderlich sein. Insoweit empfehlen sich ein Informationszugangs- und individuelles

---

<sup>2</sup> Käme man demgegenüber zu der Auffassung, dass § 9 HVerfSchG-E mit bestimmten, kompetenzrechtlich zulässigen bundesrechtlichen Übermittlungspflichten der Verfassungsschutzbehörde nach § 5 Abs. 3, 4 HVerfSchG kollidierte, würden diese gem. Art. 31 GG aufleben, ohne dass das Gesamtgesetz verfassungswidrig wäre.

datenschutzrechtliches Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht (s. auch schon § 10 Abs. 3 HVerfSchG-E).

- Es sollte geprüft werden, ob die Erlangung anonymer Informationen (§ 7 Abs. 3 S. 2 HVerfSchG-E) nicht besondere Nutzungsregeln – etwa die Bestätigung durch eine nicht-anonyme Informationsquelle – nach sich ziehen sollte. Eine Regelung eines spezifischen Amtsgeheimnisses (§ 7 Abs. 4 HVerfSchG-E) erscheint angesichts der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts zwar nahe liegend, sollte aber ergänzend an das bestehenden Amtsgeheimnis und das Beamtenrecht angenähert werden.

- Ungeachtet der weiteren Mitwirkung an Sicherheitsüberprüfungen anderer Stellen sollte das Recht der Sicherheitsüberprüfung in Hessen über Art. 3 des Gesetzentwurfs (Aufhebung des hessischen Sicherheitsüberprüfungsgesetzes) hinaus einer strukturierteren Lösung zugeführt werden.

- Ein Beschäftigungsverbot i. S. § 13 Abs. 2 S. 2 HVerfSchG-E dürfte in der vorgeschlagenen Strenge den Art. 33 Abs. 2 GG, Art. 134 der Verfassung des Landes Hessen widersprechen.

## **II. Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Tätigkeit des Landesamts für Verfassungsschutz – Drucks. 18/5061**

### **1. Allgemeines**

Der Gesetzentwurf zielt auf eine Anpassung der Gesetzeslage in Hessen an den mit dem Kontrollgremiumgesetz des Bundes (PKGrG) und vergleichbaren Regelungen in den Bundesländern geschaffenen Standard, ohne Aufgabenzuschnitt und Befugnisarsenal des bestehenden Landesamtes für Verfassungsschutz wesentlich anzutasten.

Es ist in der Tat augenfällig, dass das geltende hessische Landesrecht zur parlamentarischen Kontrolle des bestehenden Landesamtes für Verfassungsschutz nur rudimentäre Aussagen enthält. Diese bedürfen, um mit den gegenwärtig praktizierten Instrumenten eine Kontrolle eines mit nachrichtendienstlichen Mitteln ausgestatteten Landesamtes für Verfassungsschutz durch den Hessischen Landtag im Rahmen des Möglichen durchzuführen, einer gesetzlichen Aufwertung. Insbesondere kann auch das Verhältnis zur Landesregierung und zum Landesamt für Verfassungsschutz nicht allein auf Grundlage einer Geschäftsordnung der bestehenden parlamentarischen Kontrollkommission für den Verfassungsschutz des Hessischen Landtags aufgewertet werden.

Der Entwurf eines Hessischen Parlamentarisches Kontrollkommissions-Gesetzes (HPKG-E) bedient sich zu Recht am Kontrollgremiumgesetz des Bundes und einiger Bundesländer und kommt zu vertretbaren Lösungen auf den Stand der gegenwärtigen Gesetzgebung in Bund und Ländern. Gleichwohl sind einige Anmerkungen zur Verbesserung und Aufwertung von parlamentarischer Kontrolle angebracht.

### **2. Im Einzelnen**

a.) Der Übergang zu einem an den Mehrheitsverhältnissen im Hessischen Landtag orientierten politischen Proporz in der parlamentarischen Kontrollkommission (§ 2 Abs. 1 HPKG-E) wertet die parlamentarische Kontrolle auf und wird zu einer ausgewogeneren Relation von regierungsnahen und oppositionellen Abgeordneten führen. Die umfassende Ausstattung der parlamentarischen Kontrollkommission mit einem Akten- und Dateneinsichtsrecht, dem Zugang auch zu das Landesamt für Verfassungsschutz betreffenden Informationen bei dritten Stellen sowie einem Zutrittsrecht (§ 5 Abs. 1 HPKG-E) schließt an § 5 Abs. 4 PKGrG an. Im Verein mit dem Recht auf Vorlage von Original-Materialien und der Vernehmung von Angehörigen des Landesamtes für Verfassungsschutz

und Mitgliedern bzw. Mitarbeitern der Landesregierung (§ 5 Abs. 2, 3 HPKG-E<sup>3</sup>) ist ein Kontrollregime etabliert, welches an vorgefundene Vorbilder ebenso wie an bewährte Interventions- und Kontrollbefugnisse etwa parlamentarischer Untersuchungsausschüsse oder von Datenschutzbeauftragten anschließt. Damit werden wesentliche Voraussetzungen für eine effektivere Kontrolle durch ein modernes Kontrollorgan geschaffen. Sie sollten um eine allgemeine Amtshilfenvorschrift, wie etwa § 5 Abs. 4 S. 1 PKGrG, ergänzt werden.

Ob dieses Instrumentarium letztlich ausreicht, um die besonderen Bedingungen bei der Anbindung eines Inlandsnachrichtendienstes an das Parlament auszugleichen und zu einer gefährdungsadäquaten Kontrolle zu gelangen, wird allerdings auch auf Grundlage des vorgelegten Entwurfs nicht herausgefunden werden können. Denn leider greift der Entwurf die weiterhin sehr geringe personelle Ausstattung der parlamentarischen Kontrollkommission (§ 2 Abs. 2 HPKG-E) nicht auf. Diese soll weiterhin mit fünf Abgeordneten einem Landesamt mit rund 200 offiziellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegenüberstehen.

b.) Es erschließt sich auch nicht, warum das Modell des Kontrollgremiumsgesetzes des Bundes zu den Mitwirkungsverweigerungsgründen der Landesregierung (§ 6 Abs. 2 HPKG-E) ungesehen übernommen wurde (vgl. § 6 Abs. 2 PKGrG). Denn die Mitglieder und die Tätigkeit der parlamentarischen Kontrollkommission unterliegen einer qualifizierten Geheimhaltungspflicht (§ 10 HPKG-E), welche ggf. nicht hinter der Geheimhaltungspflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesamtes für Verfassungsschutz zurückbleiben müsste (vgl. auch § 13 Abs. 1 S. 2 HPKG-E). Während ein Unterrichtungsermessen der Landesregierung betreffend Informationen aus einem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung durch die Verfassungsgerichtsbarkeit im Wesentlichen bestätigt ist und sich zwingende Gründe der Geheimhaltung von Nachrichtenzugängen in begründeten Einzelfällen möglicherweise gegen eine parlamentarische Kontrolle durchzusetzen vermögen, ist der Schutz von Persönlichkeitsrechten Dritter vor der parlamentarischen Kontrollkommission nicht angezeigt. Keinem anderen rechtsstaatlichen Kontrollinstrument – erst Recht nicht der Gerichtsbarkeit – kann der Schutz von Persönlichkeitsrechten Dritter entgegengehalten werden. Eine Vorschrift entsprechend § 5 Abs. 4 S. 2 PKGrG (Verwendungsregelung) würde zum Schutz der Betroffenen ausreichen.

c.) Nicht ohne Weiteres einleuchtend ist auch die Beschränkung der Mitwirkung der Landesregierung auf Informationen und Gegenstände, die (ausschließlich, s. Entwurfsbegründung S. 9) der Verfügungsberechtigung des Landesamtes unterliegen (§ 6 Abs. 1 HPKG-E). Es hat sich – nicht nur bei der Kontrolle der Antiterror-Datei und der

---

<sup>3</sup> In § 5 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 HPKG-E sollten die Worte „von Mitgliedern“ aus Gründen der Klarheit gestrichen werden.



Diskussion um die Rechtsextremismus-Datei – erwiesen, dass die Kontrolle von gemeinsamen oder sonst einer differenzierten Verfügungs- oder Zugriffsberichtung unterliegenden Daten einer Aufwertung und gesetzlichen Klärung bedarf<sup>4</sup>. Es mögen sich im Einzelfall Ausgangspunkt und Umfang der Verfügungsberechtigung (auch) einer anderen Stelle aus den Umständen der Übermittlung oder Verwaltungsvereinbarung ergeben können. Nur eine gesetzliche Regelung darüber, welche Verfügungsberechtigungen dritter Stellen in welchem Umfang die Kontrollrechte der parlamentarischen Kontrollkommission einschränken können (sollen), vermag jedoch die notwendige Klarheit herbeizuführen und die parlamentarische Kontrolle vor einer Manipulation durch administrative Organisationsakte oder Vereinbarungen zu schützen. Im Übrigen dürfte § 6 Abs. 1 HPKG-E mit dem Ziel einer umfassenden Kontrolle auch unter Inanspruchnahme von Informationen der Landesregierung (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 HPKG-E) kollidieren.

d.) Gegenüber der Formulierung von § 7 Abs. 1 S. 1 HPKG-E erscheint das Vorbild im Bundesrecht (§ 7 Abs. 1 PKGrG) präziser das gesetzliche Modell eines Untersuchungsbeauftragten (in Abgrenzung zu einem fachlichen Sachverständigen) abzubilden. Jene Formulierung ist daher vorzugswürdig. Gleiches gilt sinngemäß für die Regelung über die Einbindung des Datenschutzbeauftragten (§ 8 Abs. 1 HPKG). Es sollte klargestellt werden, dass sich – wie die Gesetzesbegründung auch anstrebt (Drucks. 18/5061, S. 10) - die Überprüfungscompetenz des Hessischen Datenschutzbeauftragten auf Fragen des Datenschutzes beschränkt.

e.) Die Whistleblowing-Regelung fällt angesichts der automatischen Kenntnissgabe von Eingaben an die Leitung des Landesamtes für Verfassungsschutz (§ 9 Abs. 1 S. 2 HPKG-E) unattraktiv für die Betroffenen aus. In der Sache wird eine spezifische Remonstration, nicht jedoch ein echtes Whistleblowing regelt. Es sollte erwogen werden, die Kenntnissgabe von Eingaben an die Leitung des Landesamtes für Verfassungsschutz von einer dementsprechenden Entscheidung der parlamentarischen Kontrollkommission abhängig zu machen, welche beispielsweise zunächst eigene Ermittlungen anstellen, aus Gründen der Ermittlungstaktik oder zum Schutz von Betroffenen die Quelle einer Information zurückhalten oder erst zu gegebener Zeit die Landesregierung über eine Eingabe informieren können sollte.

---

<sup>4</sup> Stellungnahme des BfDul v. 15.03.2012 zum Entwurf eines Rechtsextremismusdatei-Gesetzes, Innenausschuss des Deutschen Bundestages, ADRs. 17(4)460E, S. 5.

### 3. Fazit

Dem Gesetzentwurf gelingt auf normativer Ebene der Übergang von der bisher die Regelungen in Hessen dominierenden Fremdinformation zur Selbstinformation der Kontrollkommission. Die von dem Gesetzentwurf dabei selbst in Anspruch genommene Behutsamkeit (Drucks. 18/5061, S. 7) ist aber nicht angezeigt. Es sollte vielmehr in Rechnung gestellt werden, dass die gegenwärtige Vertrauens- und auch Kontrollkrise des Verfassungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland auch durch mehrere Jahre Vollzugspraxis des Kontrollgremiumgesetzes des Bundes und anderer von dem Entwurf in Bezug genommener fortschrittlicher Lösungen nicht abgewandt werden konnte. Das Bestehen eines mit nachrichtendienstlichen Mitteln ausgestatteten Landesamtes für Verfassungsschutz und dessen Anbindung an die Landesregierung vorausgesetzt, bedarf eine effektive Kontrolle des Landesamtes und der Landesregierung sicherlich deutlich mehr als fünf nicht nur mit dieser zentralen Aufgabe befasster Abgeordneter mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

### III. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz (HVerfSchG-E) – Drucks. 18/6193

Auch die Landesregierung sieht Bedarf für eine Ergänzung des gesetzlichen Rahmens der parlamentarischen Kontrollkommission. Die Einziehung von Notizen über Beratungen (§ 21 Abs. 3 HVerfSchG-E) und andere Einschränkungen der Mitglieder der parlamentarischen Kontrollkommission während ihrer Sitzungen (§ 21 Abs. 4 HVerfSchG-E) ist ungeachtet der Entwurfsbegründung (Drucks. 18/6193, S. 7) allerdings nicht erforderlich. Die gegenwärtige Krise des Verfassungswesens in der Bundesrepublik Deutschland ist nicht durch Defizite bei der Geheimhaltung durch Mitglieder parlamentarischer Kontrollorgane ausgelöst, sondern allenfalls durch Sicherheitslücken einerseits und teils an der falschen Stelle exzessive, jedenfalls nicht synchronisierte Geheimhaltung zwischen den mit den Straftaten des so genannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) befassten Sicherheitsbehörden des Bundes und der Ländern andererseits. Jede gesetzgeberische Maßnahme, welche die parlamentarische Kontrolle noch ineffektiver und unattraktiver macht, macht zugleich eine Verbesserung der nunmehr offenbar gewordenen Zustände im Verfassungsschutzwesen unwahrscheinlicher.

Die gegenwärtige Vertrauenskrise der Verfassungsschutzämter des Bundes und der Länder erfordert – anders als der Gesetzentwurf glauben machen könnte (§ 4a HVerfSchG-E) – daher auch keine Erweiterung der nachrichtendienstlichen Befugnisse des Amtes im Bereich der Eingriffe in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, noch eine Erweiterung der Öffentlichkeitsarbeit in Gestalt der nunmehr gesetzlich zulässigen Verdachtsberichterstattung in Verfassungsschutzberichten (§ 9 HVerfSchG-E).

Die weiteren, von dem Gesetzentwurf als Aufwertung verstandenen Regelungen (§ 22 Abs. 4 – 7 HVerfSchG-E) leiden – insbesondere im Kontrast zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz (HPKG-E Drucks. 18/5061) - an einer nur halbherzigen und schmallippigen Regelung, welche hinter vorgefundenen Vorbildern in anderen Bundesländern und dem Bund zurückbleibt.

  
Hilbrans  
Rechtsanwalt