

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 –

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|
| 8. Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. | S. 66 |
| 9. Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr, Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. | S. 73 |
| 10. RA Dr. Rolf Gössner | S. 80 |

Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V.

Aquinostr. 7-11
50670 Köln
Telefon 0221 / 972 69-20 oder -30
Telefax 0221 / 972 69-31
www.grundrehtekomitee.de
info@grundrehtekomitee.de

Heiner Busch

Stellungnahme zu den Entwürfen

- **der Fraktionen von CDU und FDP für ein Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Drs. 18/6193)**
- **der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz (Drs. 18/5061)**
- **der Fraktion Die Linke für ein Hessisches Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz (Drs. 18/6167)**

Die drei hier zu kommentierenden Gesetzentwürfe spiegeln bei all ihrer Unterschiedlichkeit die verfahrenere Situation der bundesdeutschen Geheimdienstwelt. Dabei stehen drei Fragen zur Debatte:

1. Sollen das bestehende Verfassungsschutzgesetz und insbesondere die im Bund mit dem Terrorismusbekämpfungsgesetz von Januar 2002 und darauf folgend in den Ländern eingeführten befristeten Befugnisse verlängert werden, wie das im Entwurf von CDU und FDP vorgesehen ist?
2. Wie kann und soll der Inlandsgeheimdienst kontrolliert werden? Dazu gibt es Regelungsvorschläge im Entwurf der Regierungsparteien und in dem der SPD.
3. Oder erweist sich der Verfassungsschutz gänzlich als undemokratisch und unkontrollierbar und muss deshalb aufgelöst werden? Wenn ja, wie kann das geschehen? Dazu macht die Linke in ihrem Gesetzentwurf einen Vorschlag.

1. Verlängerung des Verfassungsschutzrechts?

Bei den ab 2002 in Bund und Ländern eingeführten Befugnissen geht es insbesondere um die Ermächtigung der Geheimdienste – in diesem Falle des Landesamtes für Verfassungsschutz – Auskünfte einzuholen bei Post-, Telemediendienst- und Telekommunikationsanbietern, bei Finanzinstituten sowie bei Luftfahrtunternehmen. Auf Bundesebene wurden diese Befugnisse vor einem Jahr nach einer schludrigen «Evaluation» und einem etwas hilflosen verfassungsrechtlichen Gutachten erneuert. Selbst der Gutachter kam seinerzeit nicht umhin, die Evaluation als willkürlich und einseitig an der Verlängerung der Befugnisse orientiert zu kritisieren, was ihn jedoch selbst wiederum nicht daran hinderte, dem ganzen Paket einen verfassungsrechtlichen Heiligenschein zu verpassen. Tatsächlich hat der Bundestag, wie zu erwarten war,

das Paket abgesegnet. Nur zwei Einzelbefugnisse, die in den Jahren zuvor kein einziges Mal genutzt worden waren, wurden gestrichen.

Im Zuge der Erneuerungen auf Bundesebene und auch in dem vorliegenden Gesetzentwurf der hessischen Regierungsfractionen ist nun auch formell klar, dass es sich hier um Zwangsmaßnahmen handelt. Das Landesamt kann nicht nur um die Erteilung der entsprechenden Auskünfte anfragen, die angefragten Unternehmen sind auch verpflichtet, Auskunft zu geben. Das haben sie zwar auch in den Jahren gemacht, als es eine solche Verpflichtung noch nicht gab. Aber nun könnten sie, selbst wenn sie es wollten, definitiv keine eigene Rechtmäßigkeitsprüfung mehr vornehmen.

Die bundesdeutschen Bürgerrechtsorganisationen haben diese Befugnisse bereits bei der Einführung heftig kritisiert. Sie sahen insbesondere eine erneute Vermischung der Aufgaben von Polizei und Verfassungsschutz gegeben, die dem Trennungsgebot zuwiderläuft.¹

Dass das Bundesinnenministerium auf die 2001 eingeführten Befugnisse verzichten würde, mag man zwar kaum hoffen. Während der Bundestag immerhin angesichts der eher peinlichen Evaluation die neue Laufzeit der Befugnisse auf vier Jahre verkürzt hat, verlangen die hessischen Regierungsfractionen eine sang- und klanglose Verlängerung um acht Jahre. Das Kalkül ist offenbar, dass nach diesen acht Jahren nun definitiv niemand mehr die Frage stellt, ob diese Befugnisse berechtigt oder wenigstens effizient seien. Angesichts dieser Zumutung empfehle ich Ihnen, einfach mal nein zu sagen. Denn nur ein Nein eröffnet Ihnen die Chance, die beiden nächsten Fragen, ernsthaft ins Auge zu fassen.

2. Kontrolle?

Die Frage nach der Kontrolle der Geheimdienste kam in der Bundesrepublik jeweils dann auf die Tagesordnung, wenn sich anhand größerer Skandale gezeigt hatte, dass die parlamentarische Kontrolle eben nicht funktionierte. Dies war so nach der Plutoniumaffäre um den BND, als die Parlamentarische Kontrollkommission des Bundestages zum Kontrollgremium wurde und einige zusätzliche Befugnisse erhielt. Dies ist auch heute angesichts der Rolle der Verfassungsschutzämter im Kontext des NSU der Fall. Der Verdacht liegt einmal mehr nahe, dass mit der Kontrolldebatte die eigentliche Diskussion um Sinn, Zweck und Gefahren der Geheimdienste selbst verhindert werden soll.

Dies gilt umso mehr, als die eigentliche Frage, wie die geheime Tätigkeit einer Behörde denn überhaupt kontrolliert werden kann, in den Entwürfen der CDU und FDP sowie der SPD gar nicht gestellt wird. Sowohl die Regierungsfractionen als auch die SPD entschuldigen sich geradezu für das Ansinnen, das Landesamt kontrollieren zu wollen.

Variante 1 – der CDU/FDP-Entwurf

Warum die beiden Regierungsfractionen ihre Vorschläge zur Kontrolle überhaupt einbringen, ist nicht erkennbar. Erklären sie doch bereits auf dem Deckblatt des Entwurfs, die Zusammenarbeit zwischen dem Landesamt und der Kontrollkommission werde «allseits als vertrauensvoll und gut» eingeschätzt. Ein Problem scheint allenfalls in dem kurzen Gedächtnis der beteiligten Abgeordneten zu liegen, weshalb eine minimale Protokollierung der Sitzungen erforderlich sei.

- Tatsächlich sind die neuen Regelungen in § 21 nichts anderes als Verstärkungen der Geheimhaltungspflicht, der die Mitglieder der Kommission bereits bisher unterliegen. Neu dürfen sie sich zwar handschriftliche Notizen machen, die aber am Ende der Sitzung eingesammelt und vernichtet werden. Auch der Gebrauch elektronischer Geräte

¹ Zur Verlängerung 2011/12 siehe meinen Beitrag in: Müller-Heidelberg, Till u.a.: Grundrechte-Report 2012, Frankfurt 2012

wird definitiv verboten. Und schliesslich wird festgelegt, dass das Sitzungsprotokoll erstens keine substanziellen Informationen enthält und zweitens auch nicht in den Händen der Abgeordneten verbleibt. Wer in eine solche Kommission Einsitz nimmt, erklärt gewissermassen seine eigene Handlungsunfähigkeit. § 21 ist damit die Garantie dafür, dass eine Kontrolle des Verfassungsschutzes nicht stattfindet.

- Das Recht auf Akteneinsicht (§ 22 Abs. 4 neu) bleibt auch hier eine Ausnahme für den Einzelfall und wird nicht zu einer generellen Befugnis ausgebaut. Zutritt zu Räumlichkeiten erhalten die Kontrolleure nur soweit erforderlich.
- Und auch die Benennung eines Sachverständigen (Abs. 5) wird eher die Ausnahme sein. Es braucht eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Kommission, d.h. ohne die Regierungsfractionen ist hier überhaupt nichts zu machen. Fast selbstverständlich ist auch der Sachverständige lebenslang an die Geheimhaltung gebunden. Was aus dem Bericht des Sachverständigen werden soll, bleibt ein Rätsel. An eine wenigstens teilweise Veröffentlichung ist gar nicht erst zu denken.

Die neuen Regelungen stellen damit keine Verstärkung der Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, sondern im Gegenteil eine permanente Misstrauenserklärung gegenüber den Mitgliedern der Kommission dar.

Variante 2 – der Entwurf der SPD

Mit ihrem Entwurf eines eigenständigen Gesetzes zur «parlamentarischen Kontrolle der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz» vollzieht die SPD immerhin jene Änderungen nach, die der Bundesgesetzgeber nach der BND-Plutonium-Affäre (1994 ff.) und dem entsprechenden Untersuchungsausschuss des Bundestages eingeführt hat: ein genauer statuiertes Akteneinsichtsrecht, ein Recht der Befragung u.a. von Mitarbeitern des Landesamtes, die Möglichkeit der Abgeordneten, sich durch eigene Mitarbeiter Unterstützung zu holen, die Beauftragung von Sachverständigen (auch hier nur mit Zwei-Drittel-Mehrheit) etc. Die Kommission arbeitet zwar grundsätzlich weiter im Geheimen, sie kann aber mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschließen, sich zu bestimmten Angelegenheiten öffentlich zu äussern, wobei auch abweichende Sondervoten möglich sind.

Verglichen mit den Vorschlägen der Regierungsfractionen scheinen die vorgesehenen Regelungen ein Fortschritt. Allerdings ist auch hier klar, dass die Kommission nicht einfach zum Sitz des Landesamtes marschieren und verlangen kann, den oder jenen Mitarbeiter zu sprechen oder sämtliche Dokumente und Daten eines Falles vorgelegt zu bekommen. Die Landesregierung wird ausdrücklich ermächtigt, – mit Begründung, was ihr nicht schwer fallen dürfte – die Vorlage von Akten etc. zu verweigern. Es handelt sich grundsätzlich nur um eine mittelbare Aufsicht über das Kontrollobjekt.

Die Grundprobleme der parlamentarischen Kontrolle über die Geheimdienste bleiben bestehen und werden von dem Entwurf nicht thematisiert:

- Es wird grundsätzlich akzeptiert, dass eine Kontrolle über einen geheim arbeitenden Apparat selbst wiederum geheim zu bleiben habe. Hier schöpft der Entwurf nicht einmal das aus, was in anderen Landesgesetzen möglich ist. Das Land Berlin hat – 1989 unter einer SPD-geführten Regierung – die Kontrolle des Verfassungsschutzes einem normalen Ausschuss übertragen, der wie alle anderen Ausschüsse des Abgeordnetenhauses öffentlich tagt und bei geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten eigens die Nicht-Öffentlichkeit erklären muss. Das wäre sozusagen das Minimum.
- Die parlamentarische Kontrolle ist abhängig von der Exekutive. Die Kommission wird unterrichtet, d.h. im Normalfall gibt die Regierung (und damit das Kontrollobjekt Verfassungsschutz) vor, was Gegenstand der Kontrolle sein soll. Das ist eigentlich nur logisch, denn solange nichts über die Tätigkeit der geheim arbeitenden Behörde in die Öffentlichkeit dringt, ist die Kontrollkommission auf die regierungs- und verfassungs-

schutzamtlichen Informationen angewiesen. Allenfalls ist denkbar, dass aufgeweckte Abgeordnete regelmäßig sensible Punkte abfragen. Die Erfahrung lehrt aber, dass alle bisherigen Geheimdienstskandale durch Informationen von außen angestoßen wurden: entweder durch Medienberichte oder – wie im aktuellen NSU-Komplex – dadurch, dass Beate Zschäpe die Zwickauer Wohnung des Trios in Brand setzte und sich der Polizei stellte. Auch die diversen Unterskandale dieses Falls gehen größtenteils auf Presseberichte zurück.

- Spätestens dann aber entwickelt sich die Kontrollkommission als veritables Hemmnis einer Kontrolle. Insofern nämlich, als sie gezwungen ist, alle wesentlichen Informationen unter dem Deckel der Geheimhaltung zu bewahren. Die Folge davon waren in der Regel parlamentarische Untersuchungsausschüsse, die unter großen Mühen zwar eine Menge Material und Information generieren, aber dann ausgehen wie das berühmte Hornberger Schießen. Lange Berichte mit Sondervoten der Opposition, aus denen dann aber keine wirklichen Folgen gezogen werden.
- Und schliesslich handelt es sich beim Verfassungsschutz um einen Apparat, der sich der Kontrolle weitgehend entzieht. Er arbeitet geheim. Er hat Aufgaben und Befugnisse, die nur wenig rechtlich eingehegt sind und sich auch nur schlecht rechtlich begrenzen lassen. Die Beobachtungsobjekte ergeben sich eben nicht aus einer rechtlichen Notwendigkeit, sondern werden politisch festgelegt – durch das jeweilige Innenministerium und das Amt selbst. Die «freiheitliche demokratische Grundordnung» ist eben kein Kriterium, das die einen notwendig zu Beobachtungsobjekten macht und die anderen vor Überwachung schützen würde. Selbst der Einsatz geheimer Methoden ist im Wesentlichen von den Erwägungen und Entscheidungen der Exekutive abhängig.

Aus alledem wird klar, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle dieses Geheimdienstes eine Illusion bleibt. Dass eine Kommission, der gesetzlich vorgeschrieben werden muss, dass sie sich mindestens einmal vierteljährlich trifft (§ 3 Abs. 1), in der Lage sein könnte, dieser Aufgabe auch nur annähernd gerecht zu werden, kann niemand ernsthaft annehmen.

3. Verfassungsschutz auflösen – aber wie?

Das Komitee für Grundrechte und Demokratie, aber auch die anderen bundesdeutschen Bürgerrechtsorganisationen, haben sich bereits für die Abschaffung der Geheimdienste eingesetzt, als das Kürzel NSU noch für eine schwäbische Automarke stand. Wir haben bereits frühere Gesetzesinitiativen in dieser Richtung auf Bundesebene unterstützt bzw. an ihnen mitgearbeitet – etwa den Vorstoß der Abgeordneten Ingrid Köppe, die das Neue Forum in der Fraktion von Bündnis 90 vertrat, aus dem Jahre 1993 oder den von Manfred Such (Grüne) aus dem Jahre 1996.² Wir begrüßen es daher sehr, dass diese alte Forderung heute wieder auf die parlamentarische Tagesordnung kommt und endlich breiter diskutiert wird und nicht mehr als eine fixe Idee ultrademokratischer oder staatsfeindlicher Spinner abgetan werden kann.

Die Gründe, weswegen wir diese Forderung erheben, sind im Wesentlichen gleich geblieben:

- Auch wenn der Verfassungsschutz seine Informationen zu einem großen oder gar zum überwiegenden Teil aus «offenen Quellen» beschaffen mag, bleibt doch die geheime Tätigkeit, die Verfügung über «nachrichtendienstlichen Mittel», sein bestimmendes Kennzeichen. Genau das macht ihn unkontrollierbar. Geheime Methoden sind in einer demokratischen Gesellschaft nicht tragbar. Besonders deutlich zeigte sich das nicht erst im Kontext des NSU am Einsatz von V-Personen. Dass es sich dabei um Leute handele, die aus einem moralischen Impuls handeln, ist schlichter Unsinn. Finanzielle Interessen und Erwartung auf andere Gratifikationen – etwa in Form von Hafterleich-

² BT-Drs. 12/4402 und 4403 v. 13.2.1993 sowie 13/4347 v. 15.4.1996

terungen oder Schutz vor Strafverfolgung – sind die treibenden Motive. Immer wieder wurden und werden Spitzel rekrutiert, die Straftaten begangen haben und auch weiter begehen. An der Realität vorbei gehen auch Vorgaben, wonach keine V-Leute in Führungspositionen geführt werden dürfen. Sind es doch genau sie, die die besten Informationen über das Innenleben einer Organisation versprechen. Wer V-Leute will, akzeptiert faktisch auch immer den «Quellenschutz» und damit die Geheimhaltung gegenüber Polizei und Justiz.

- Geheimdienste sind Machtinstrumente der Exekutive und keine Strafverfolgungsbehörden. Während die Polizei auch bei ihrer verdeckten (sprich: geheimen) Tätigkeit immerhin noch an das Polizei- und Strafprozessrecht gebunden ist, in deren Vorfeld sie operiert, arbeiten die Geheimdienste im Vorfeld des Vorfeldes. Sie handeln nach politischen Opportunitätskriterien. Sie müssen die Ergebnisse ihrer Arbeit nie in einem gerichtlichen Verfahren prüfen lassen, und auch dort, wo sie in strafrechtliche Ermittlungen eingegriffen haben, werden sie – dank «Quellenschutz» und ministerieller Aus-sagesperren – abgeschirmt. Die Verfahren werden zur Farce. Das zeigte nicht nur der elende Schmücker-Prozess (1974-1991), sondern in der jüngeren Geschichte auch jene gegen die «militante Gruppe» oder die «militante Kampagne gegen den G8-Gipfel», die mit Mutmaßungen und Überwachungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz begannen und dann an das Bundeskriminalamt abgetreten wurden. Das zeigt sich neuerdings auch im Kontext des NSU: Dass die Weitergabe von Informationen an Polizei und Staatsanwaltschaft unterbleibt, weil ein V-Mann nicht «verbrannt» werden soll, dass – wie im Kasseler Mordfall geschehen – ein Mitarbeiter des Landesamtes nicht als Tatzeuge vernommen werden kann, ist kein Zufall, sondern hat System.
- Dass politische und nicht strafrechtliche Kriterien und schon gar nicht solche des Schutzes konkreter Personen das geheimdienstliche Handeln bestimmen, zeigt sich überdeutlich an der «Extremismusbeobachtung», die nach wie vor den Kern der verfassungsschützerischen Tätigkeit ausmacht. Die «freiheitliche demokratische Grundordnung» dient allenfalls nachträglich der Rechtfertigung für die Überwachung einer politischen Organisation, Gruppierung oder Bewegung. Die eigentliche Entscheidung, ob eine Organisation als «verfassungsfeindlich», «extremistisch beeinflusst» oder nicht eingestuft wird, ist eine politische. Die Einstufung als «Verdachtsfall» täuscht eine Verfahrensförmigkeit vor, die real nicht gegeben ist. Diese politische Entscheidung hat nichts damit zu tun, ob einzelne Mitglieder dieser Organisation Straftaten begangen haben oder nicht. Das gilt auf der Linken, wie etwa die alte Debatte um die Überwachung der Grünen und seit den 90er Jahren die der PDS bzw. der Linken belegt. Daran ändern auch die gerichtlichen Auseinandersetzungen um die Frage, ob denn Parlamentarier der Linken überwacht werden können, nichts. Das gilt aber auch für die rechte Seite des politischen Spektrums – erkennbar beispielsweise an der Debatte um die Republikaner. Dass aus der «Mitte» heraus oder gar aus der staatlichen Politik selbst Entwicklungen resultieren können, die die Menschenrechte massiv gefährden, kommt – nebenbei gesagt – in diesem Extremismusschema nicht vor.
- Auch der Einwand, dass (neue) Gefahren nicht anders als durch ein geheimdienstliches Frühwarnsystem abgewehrt werden könnten, dass die Arbeit des Verfassungsschutzes die BRD vor Anschlägen wie in New York 2001, in Madrid 2004 oder in London 2005 bewahrt hätte, kann nicht überzeugen. Die Kofferbomben von 2006 wurden jedenfalls nicht vom Verfassungsschutz entschärft, sondern sind glücklicherweise nicht explodiert. In anderen Fällen war es die Aufmerksamkeit der Händler von Vorläufersubstanzen, die die Polizei auf die Spur jener Leute brachte, die mit Sprengstoffen hantierten. Nur in seltenen Fällen aber werden die Informationswege, die zu Ermittlungen führten, offen gelegt. Ansonsten zeichnen sich die Leistungsbilanzen der Geheimdienste gerade dadurch aus, dass man sie entweder glauben kann oder nicht.

Dabei soll hier gar nicht abgestritten werden, dass sie zuweilen auch über durchaus richtige Informationen verfügen und diese auch an die Polizei weitergeben. Die Chance jedoch, wie der heilige Thomas den Finger in die Wunde zu legen, erhält die Öffentlichkeit nicht.

Statt systematisch auf die Ergebnisse geheim(dienstlich)er Überwachung, scheint es uns ratsamer auf eine Polizei zu setzen, die das Vertrauen und die Mithilfe auch der muslimischen Bevölkerung sucht, um die Gefahren potenzieller «homegrown terrorists» abzuwehren. Ein Staat, der den Islam als nicht zu Deutschland gehörig betrachtet, der diesen Bevölkerungsteil ausgrenzt, braucht sich über sein fehlendes Vertrauen nicht zu wundern.

Die Gefahren des NSU hat der Verfassungsschutz jedenfalls definitiv nicht erkannt. Und es spricht vieles dafür, dass dieses Nicht-Erkennen nicht nur auf die fehlende Koordination zwischen Bundesamt und Landesämtern, zwischen Polizei und Verfassungsschutz zurückzuführen ist, sondern dass die Nicht-Weitergabe wesentlicher Informationen dem krampfhaften Bemühen geschuldet war, die eigenen «Quellen» zu verbergen. Von der fehlenden Bereitschaft, das Gewaltpotenzial der Neonazi-Szene zur Kenntnis zu nehmen, ganz zu schweigen. Gerade hier kann die bundesdeutsche Gesellschaft auf das Wissen und die Erfahrung von Opferberatungsstellen und Dokumentationszentren zurück greifen, die in den vergangenen Jahren wichtige Arbeit geleistet haben. Was den konkreten Schutz von Betroffenen angeht, ist auch hier die Polizei gefragt, die endlich lernen muss, die Opfer ernst zu nehmen.

Die Frage für uns ist deshalb nicht, ob der Verfassungsschutz abgeschafft werden soll, sondern wie das geschehen kann. Im Unterschied zu den oben genannten Gesetzesinitiativen von Ingrid Köppe u.a., setzt der vorliegende Entwurf der Linken auf der Landesebene an. Er stößt dabei auf das Hindernis, dass das Grundgesetz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 die Gesetzgebung hinsichtlich der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Sachen Verfassungsschutz dem Bund zuschaut und das Bundesverfassungsschutzgesetz selbst die Länder zum Betrieb eines Landesamtes zwingt. Eine vollständige Abschaffung kann ein Land aus eigener Kraft also nicht bewirken.

Der Gesetzentwurf ist insofern zu einem Kompromiss gezwungen und leistet dabei das Mögliche. Selbstverständlich wäre es sinnvoller, statt die in den § 4 ff. des Entwurfs vorgeschlagene «Unabhängigen Informations- und Dokumentationsstelle» innerhalb des behördlichen Rahmens aufzubauen, tatsächlich unabhängige Stellen dieser Art, wie sie ja auch schon in vielen Bundesländern existieren, zu fördern. Und sicherlich wäre es sinnvoll, wenn diese Stelle nicht die Aufgaben einer Landesverfassungsschutzbehörde wahrnehmen müsste. Schließlich geht es dort, wo von Rassismus oder «gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit» die Rede ist, eben nicht um die Sicherung der staatlichen Ordnung und Sicherheit, die sich hinter dem fdGO-Unbegriff versteckt, sondern in allererster Linie um die Integrität, Bewegungsfreiheit und Sicherheit konkreter einzelner Personen und Personengruppen: um Immigranten, um Menschen dunkler Hautfarbe (mit oder ohne deutschen Pass), um Obdachlose, um unangepasste Jugendliche etc. Ob dieser Orientierungswechsel von der staatlichen auf die menschliche Sicherheit mit dem Begriffswechsel zur «freiheitlichen demokratischen und sozialen Verfassungsordnung» gelingt, bleibt abzuwarten. Mit der Entscheidung, der neuen Stelle die geheimen Befugnisse zu entziehen, geht der Gesetzentwurf in die richtige Richtung.

Ebenfalls begrüßenswert ist die Entscheidung, die Daten und Akten des heutigen Landesamtes den Betroffenen zurück zu geben. Anders nicht nur als die ehemalige DDR, sondern auch anders als andere westeuropäischen Staaten wie die Schweiz, Norwegen oder Schweden hat die Bundesrepublik am Ende des Kalten Krieges die Akten und Daten ihrer Geheimdienste nicht offengelegt. Der Fichenskandal (der Skandal um die Karteien und Akten der politischen Polizei) in der Schweiz 1989 ff. zeigte, dass auch westliche Staaten nach dem Ende des Kal-

ten Krieges einiges «aufzuräumen» hatten. Das Akteneinsichtsverfahren in der Schweiz kann hier als Vorbild dienen. Die Antragsteller erhielten seinerzeit nicht nur summarische Auskunft über den Akteninhalt, sondern in der Tat Kopien ihrer «Fichen» (Karteikarten) und Dossiers. Dieser Einsichtsprozess sollte nach dem Vorbild der Schweiz nicht der neuen Dokumentationsstelle, sondern der Stelle eines Sonderbeauftragten an die Hand gegeben werden.

gez. Heiner Busch

(Geschäftsführender Vorstand des Komitee für Grundrechte und Demokratie)

Freie Universität Berlin
 Fachbereich Politik- und
 Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

FU

Berlin

Wolf-Dieter Narr

Freie Universität Berlin
 Potsdamer Straße 41, 12205 Berlin

An
 Hessischer Landtag
 Der Vorsitzende des Innenausschusses
 Postfach 3240
 65022 Wiesbaden

r Zeichen	Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen	Telefon:	(030) 833 7162	Datum
		WDN/Ha.	Email:	narrwd@zedat.fu-berlin.de	28.10.2012
			Telefax:	(030) 833 7162	

Betr: Schriftliche Stellungnahme zu den Entwürfen eines Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz. D. h: „Dringlicher Entwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetzes zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz (Drucks. 18/5061); „Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Hessisches Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz (Drucks. 18/6176): „Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Drucks. 18/6193).

Hier: Die Stellungnahme erfolgt im Kontext von „Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages“ am 8. November 2012 in Wiesbaden

Sehr geehrte Damen und Herren Landtagsabgeordnete,

beide Teile der Stellungnahme korrespondieren miteinander. Die Allgemeinen Erwägungen (A.) bilden den argumentativen Boden. Auf ihm erscheinen die Schlussfolgerungen (B.) wie seine Gewächse aus einem Grund. So sind sie auch zu beurteilen. Unterteilt werden sie nach den drei vorliegenden Gesetzentwürfen der Fraktionen des Landtags.

A. Schutz der Verfassung

- I. Der hauptsächliche Schutz einer Verfassung besteht, genetisch und funktional in ihr und durch sie selbst.
 - a) Unbeschadet der diversen Entstehungsgründe wurden in europäischen Zusammenhängen Verfassungen verabschiedet, die die arcana

imperii, die unberechenbare, geheime und willkürliche Herrschaft in der Regel feudal-absolutistischer Herrschaften beseitigen sollten. Erst nach Maßgabe geschriebener Verfassungen schien die damit verbundene Errungenschaft bürgerlicher Gruppen möglich: ein mit einem Verfassungs-, also Herrschaftsorganisationsboden versehener Rechtsstaat. Er wiederum zeichnet sich dadurch aus – gleichviel, ob das Recht fallartig gefunden oder dem Anscheine nach systematisch vom dazu ausersehenen Organ gesetzt wird –, dass Bürger und seit Anfang des 20. Jahrhunderts spätestens Bürgerinnen sich rechtssicher bewegen konnten, sprich, dass nur rechtsförmlich zustande gekommene, formulierte und angewandte Gesetze in die verschieden weit umgrenzte Integrität jeder Bürgerin und jedes Bürgers zu intervenieren vermochten.

b) Als Organisationsstatut von Politik - der Teilnahme, der Entscheidungsbildung, der Anwendungen, der Kontrolle in Form von Gewaltenteilungen, checks and balances, der Legitimationsmodi - sollte eine Verfassung das wichtigste aller bürgerlichen Ziele erreichbar machen: **V e r a n t w o r t l i c h e P o l i t i k**.

II. Verfassung als Verfassungsschutz bedeutet keine leere Tautologie oder eine Selbstverständlichkeit mit missverständlichem Ausrufezeichen. Träten Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit weit auseinander, dann könnten zu lose Formen der Interpretation die Folge sein. Gesetze wären möglich, die an die Grenzen der Verfassung schrammten, sie vielleicht partiell überschritten. Welchen Weg immer der Gesetzgeber oder andere Verfassungsorgane a la Bundesverfassungsgericht, bzw. Landesverfassungsgerichte im Kontext repräsentativ demokratischer Verfassung a la Grundgesetz und Länderverfassungen wählen mögen, um die Klüfte zwischen Norm und Wirklichkeit zu überbrücken, er bliebe nur dann im Rahmen der Verfassung, wenn er strikt verfassungskonforme Wege wählte und adäquate, in Inhalt und Form verhältnismäßige Mittel benutzte. Das aber bedeutet, diese Mittel und/oder Wege sind mehrdimensional als verfassungsimmanent zu erweisen. Sie haben substantiell, legitimatorisch essentiell und prozedural der Verfassungslogik folgen.

III. Das Grundgesetz, unbeschadet der Fülle seiner Veränderungen und die Länderverfassungen, hier die Verfassung des Landes Hessen, sind Konstitutionen, die sich unter der aktuellen Perspektive des Schutzes der Verfassung(en) durch drei Qualitäten auszeichnen. Zum einen dadurch, dass darauf angelegt sind, die Grund- und Menschenrechte zu verwirklichen. Zum Zweiten, dass sie repräsentativ demokratisch legitimiert werden. Dementsprechend sind die Formen der Entscheidung, deren Umsetzung und deren Kontrolle angelegt. Zum dritten, dass dem

föderalistischen Prinzip gemäß Teile, sprich Länder und Ganzes, sprich Bund im zentralen Bezug und in Form und Rechtfertigung der Legitimation übereinstimmen, ohne dass das Ganze die Teile aufhöbe oder die Teile sich vom Ganzen sonderten (ausdifferenzierten). Diese drei Qualitäten gilt es im veränderlichen Fluss der Zeit zu wahren. Schutz der Verfassung kann nur ihnen konform erfolgen. Im Rahmen des Grundgesetzes. Als dessen Ausdruck. Das heißt dessen substantielle und formelle Essentialia sind notwendig solche des Schutzes. Spezifischer ausgedrückt: Bürgerinnen und Bürger, ihr durch Teilnahme lebendig gehaltener „Legitimationsglaube“, um einen Ausdruck Max Webers zu gebrauchen, sind die erste und letzte Referenz jedes adäquaten Schutzes der Verfassung(en). Sie sind es – und ihnen zugeordnete Einrichtungen wie z. B. die Parteien -, die eine Verfassung lebendig beatmen. Sie sind es, die ihre normative und praktische Funktionsgarantie ausdrücken.

- IV. Im Kürzel gesprochen sind das die *normae normandae*, also die dynamisch wirksamen und überlegenen Geltungsgründe jeden Verfassungsschutzes auf dem Boden des Grundgesetzes. Betrachtet man unter gegenwärtiger Perspektive die Entstehungsgründe und die Hauptetappen der verfassungswirklichen Formierung des Grundgesetzes, dann wird einsichtig: das Grundgesetz wurde anfänglich und geltungslange durch zeitgenössische Bedingungen, Ängste und Gefahren geprägt. Sie hatten *normae normatae*, also rechtlich u. a. institutionalisierte Normen zur Folge, die weiter gelten, obwohl ihre Geltungsgründe verschwunden sind oder allmählich verdämmern (zur Unterscheidung der Normen vgl. Konrad Hesse: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland in einer seiner zahlreichen Auflagen). Bevor die Bundesrepublik wurde, hatte die Bevölkerung unter nationalsozialistischer Herrschaft gelebt und war dem II. Weltkrieg entronnen. In der Nach-NS - und der Nachkriegszeit dominierten Überlebensdrang, individuelle und kollektive Unsicherheiten. Der Kalte Krieg wurde in den vier Besatzungszonen, der Berliner Blockade, dem sich in baldige DDR und BRD spaltenden Deutschland konkret und unmittelbar erfahren. Daraus erhellen auch Ängste und Konflikte im Parlamentarischen Rat. Unter anderem: die Unsicherheiten über die eigene Bevölkerung (und der Repräsentanten selbst); das kaum verarbeitete 'Erbe' der Weimarer Republik und nationalsozialistischer Herrschaft; die schon bestehende, rasch um sich greifende Angst vor der stalinistischen Sowjetunion und ihrer Herrschaft mitten in Deutschland, usw., usf. Nur aus dem Syndrom dieser Faktoren, ihrer Folgen oder Korrespondenzen im Bewusstsein und Verhalten sind notbremsenartige Artikel schon im Grundrechtskatalog, indes auch im sog. Organisationsteil zu verstehen wie übrigens auch Artikel, deren deutsche Tradition nicht kritisch bedacht worden ist. Dazu gehören eine Reihe von Grundrechten, die mit Vorbehalten ausgestattet worden sind.

Dazu gehört Art. 21 Abs.2 GG, die Möglichkeit des Parteienverbots. Dazu gehören, wenn nicht Art.33 GG insgesamt, so doch die vorkonstitutionellen „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 Abs. 2 und Abs.5 GG). Dazu gehört schließlich das rudimentär grundgelegte, dann 1950 geschaffene und in den Ländern besondere Bundesamt für Verfassungsschutz einschließlich seiner früh flüggen Ideologie sog. verteidigungs- oder abwehbarer oder streitbarer Demokratie.

- V. Das bundesdeutsche „Brot der frühen Jahre“ (H. Böll) war von antikommunistischer Angst durchdrungen, von dadurch mitbestimmten Vorurteilen und ersten institutionellen Konsequenzen bestimmt. Der Umgang mit der quantitativ von Anfang an unerheblichen KPD und bald umfänglich entdeckten 'Sympathisanten' im Sinne systematischer Diskriminierung lange vor dem Verbot (vgl. das leicht entbräunte (politische) Strafrecht, 1953. u. ä. m.), „bewährte“ sich im Aufbau des Bundesamts für Verfassungsschutz. Im Geist der Zeit begründete das Bundesverfassungsgericht seine beiden Verbote: der neonazistischen SRP (1952) und der kaum noch präsenten KPD (1956). Es kürte einen im Grundgesetz findlichen Ausdruck – „freiheitliche demokratische Grundordnung“ – zu einem essentiellen Kürzel desselben, indem es ihn mit einem überlegenen maßstäblichen Rang ausstattete (vgl. Erhard Denninger (Hrsg): Freiheitliche demokratische Grundordnung I u. II, Frankfurt/M 1976.). Spätestens seit dem KPD-Verbotsurteil 1956, ist das Kürzel Legitimationsgrundlage, sozusagen die eigene Verfassung des Bundesamts und der Landesämter für Verfassungsschutz geworden. Weil sie nicht zureichend klar und bestimmt ist, weil die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ grundrechtlich gelockert und „wehrhaft“ spitz gebraucht wird, hat sie in der weithin herrschenden Meinung den Charakter einer Verfassung über der Verfassung erhalten. Dadurch rutscht sie auf der schiefen Ebene einer Legitimation der Verfassung des Grundgesetzes, die leichter zu handhaben ist, zugleich über das GG als erhöhte Stufe hinausgeht.
- VI. Die mehrstufige Legitimation, von Otto Kirchheimer schon seinerzeit als ein Grundproblem der Weimarer Reichsverfassung erkannt, gefährdet nicht nur den sozusagen autochtonen und authentischen Schutz der Verfassung durch sich selber. Sie entlässt vielmehr das einmal geschaffene Bundesamt für Verfassungsschutz mitsamt den Verfassungsschutzämtern der Länder aus dem Griff, endlich das Adäquanzverhältnis des administrativen Verfassungsschutzes zur grundrechtlich demokratisch geeichten Verfassung des Grundgesetzes nachzuweisen. Hier und heute und normsystematisch zugleich. Die oft schon gestellten Fragen, geradezu mit bergigen Belegen zu unterfüttern, bleiben notorisch offen. Trotz der erweislichen Minusgeschichte des Verfassungsschutzes im Zug der schon langen Geschichte der

Bundesrepublik wächst der administrative Verfassungsschutz nach jedem Schutzversagen und jeder Schutzkorruption im Sinne eines bürokratischen Doping qua Versagen. Im Gegensatz zur üblichen Kritik und den daraus gezogenen Konsequenzen sind die Verfassungsschutzbehörden nicht unter stillschweigender Voraussetzung ihrer Existenz und ihrer nicht infrage gestellten Legitimationsgrundlage und Aufgaben zu diagnostizieren und zu therapieren. Sie sind vielmehr ihres schon benannten grundrechtlich demokratischen Adäquanzverhältnisses halber auf infrage zu stellen. Konsequenterweise wird die Folge sein, dass Installation, Funktionsweise, Aufwand und Ertrag der Ämter für Verfassungsschutz seit über sechzig Jahren derart außer jedem Verhältnis sind, dass sie nur in möglichst kurzer Weile bis auf die angst- und vorurteilsbesetzten Fundamente abgebaut werden können. Wenn's denn um den Schutz von Bürgerinnen und Bürger und ihrer friedlichen, demokratisch prozedierenden Verfassung zu tun wäre.

B. Kritische Einzelheiten der Fraktionsvorschläge

1. Fraktion der SPD

Die SPD verpackt die meisten zentralen Probleme in ihrer vorausgesetzten Prämisse: das hessische Landesamt leiste „einen unverzichtbaren Beitrag“ zur Abwehr von Gefahren u. a. m. Indem die Fraktion der SPD das voraussetzt, was zum Problem geworden ist und ohne „freiheitliche demokratische Grundordnungs“-Dogmatik zum Problem werden müsste, trägt sie, logischer Weise nicht zur Problemlösung bei. Folgerichtig kann sie ihre eigene Emphase, parlamentarische Kontrolle zu ermöglichen, ihrerseits nicht überzeugend oder wenigstens im Vorschlag plausibel darlegen. Sie belässt das Kontrollobjekt, das Landesamt für Verfassungsschutz, in seinem, ästhetisch schönen rembrandtschen Claire-Obscure ebenso, wie die V-Leute als belebendes Element des Verfassungsschutzes. Den Nürnberger Trichter oder ähnliche Errungenschaften, heute technologisch enorm verbessert, vermag sie nicht herzustellen: Kontrolle zu üben, einer Institution und ihren handelnden Verzweigungen gegenüber, deren geheime Wuseleien und willkürlich veränderbare Maßverhältnisse die Kontrolleure selbst der Nacht aussetzen. Wie solche, wenigstens halbseitig gelähmte Als-Ob-Kontrolle „Vertrauen in die meist geheime Tätigkeit des Verfassungsschutzes“ schaffen soll, bleibt ein parlamentarisches Geheimnis, freilich eher offenkundiger Art. Dass die Existenz, und dazuhin die Existenz eines die eigenen Bürgerinnen und Bürger mit Grubenlampen ausleuchtenden Gemeindienstes, eine nicht behebbare Einschränkung der Rolle des Parlaments, seiner Fraktionen und eine zusätzliche Hierarchisierung bedeuten, fällt nicht auf, wenn's nur darum geht, das erhabene Profil von Problemen abzuflachen.

2. Fraktion Die Linke

Diese Fraktion erkennt zu Recht, dass die „Institutionalisierung des Verfassungsschutzes“ gescheitert sei. Sie kritisiert u. a. einen der neuerlichen Missbräuche des Verfassungsschutzes und seines Gebrauchs. Nämlich ihn zur „politischen Bildung“ einzusetzen. Ein Skandalon, das nur belegt, dass die demokratisch kontraproduktiven Ämter hin zum nicht mehr bedachten Boden der Verfassung sedimentiert sind. Die demokratisch grundrechtlich schädliche Banalität von innen und außen wirksamen Geheimdiensten, die im Zuge technologischer Verfeinerungen und Allpräsenz nicht nur schaden, sondern vielmehr, eine Gefahr für einzelne Bürgerinnen und Bürger und die ohnehin beschränkte demokratische Qualität der bundesdeutschen und der hessischen Gesellschaft darstellen. Mehr denn je ist es in der Bundesrepublik und in Hessen geboten, mehr Demokratie zu wagen, indem demokratiexempte Bereiche endlich eigendemokratisch organisiert würden. Beispiel: Schulen und Universitäten; Beispiel: Gesundheitswesen allgemein und Krankenhäuser im Besonderen. ... Neue, administrativ funktionierende, staatlich kontrollierte menschenrechtssymbolische Einrichtungen bedarf es aber nicht.

3. Die Fraktionen der CDU und der FDP

Den Fraktionen, in Regierungs-‘Verantwortung’, fällt fast nichts ein, was zu verändern wäre. Sie wollen nur die Kontrollrechte der Parlamentarischen Kontrollkommission ein wenig ausdehnen. Wohlan denn! Mehr Kontrollluft also. Und sie wollen, ohne auch nur eine Sekunde nachzudenken, wie es um die alle demokratische Öffentlichkeit schädigende öffentliche Rolle des Verfassungsschutzes steht, qua publizierten Berichten, qua terminologischer Herrschaft u. a. m. die „Verdachtsberichterstattung“ ausdehnen.

Erneut demonstrieren diese gewiss qualifizierten Fraktionen und ihre Angehörigen, wie sehr sich der Gedanke durchgesetzt hat, geheim durchwachsender „Verfassungsschutz“ sei mit einer auch nur repräsentativ demokratischen Verfassung ebenso konform wie mit ihren Grundrechte zu vereinbaren. Einer Normalisierung von einst wenigstens teilweise unterlegten Ängsten und Sorgen, die jedoch die Gefahren, die heute allseits drohen, frohgemut übersehen machen. Insofern wurde der administrative Verfassungsschutz – wohlgermerkt zusammen mit den anderen, wie selbstverständlich gewordenen Geheimdiensten – zur Gefahr. Infolge ihrer falschen Brillengläser und Suche auf falschen Hinterhöfen lässt sie affirmativ im Dunklen tappen.

Postskriptum:

Meine allgemeinen Bemerkungen zur Art, wie man unter anderem das, was man unter Verfassungsschutz versteht, auch mit Parlamentariern, mitten unter ihnen, in meinem Fall als alter, ein wenig erfahrener Bürger diskutieren sollte, habe ich eingangs in der Hoffnung geschrieben, Sie, die engagierten Angehörigen von Fraktionen im Parlament, könnten interessiert daran sein, mehr als nur bekannte Positionen zu beziehen. Da ich jetzt erneut die einzelnen Vorschläge kurz

durchgehechelt habe, sehe ich in den Spiegel meiner Selbsttäuschung. Ich schließe dennoch mit für Sie wahrscheinlich mageren Angebot: sollten Sie in irgendeiner sinnvollen Weise am Verfassungsschutz weiterarbeiten wollen - in anderer als von vornherein eng angebundener Weise – könnte ich fast jederzeit unaufwändig problembezogene Nachträge in Worte fassen.

Mit den besten Grüßen und Wünschen

Ihr

WDNarr

Dr. ROLF GÖSSNER

RECHTSANWALT / PUBLIZIST

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner . Wulwesstr. 20 - D-28203 Bremen
 Hessischer Landtag
 z.H. des Vorsitzenden des Innenausschusses
 Herrn Horst Klee, MdL
 Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Wulwesstr. 20
 D-28203 Bremen
 Telefon 0421 / 70 33 54
 Telefax 0421 / 70 32 90
 E-Mail: goessner@uni-bremen.de

Sprechstunden nur nach Vereinbarung

Bremen, den 01. November 2012

Betr.: Stellungnahme zu drei Gesetzentwürfen

- Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drs. 18/5061
- Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drs. 18/6176
- Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der FDP für ein Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz – Drs. 18/6193

RECHTSPOLITISCHE STELLUNGNAHME

Vorbemerkung

Die vorliegenden drei Gesetzentwürfe (GE) sind auf folgendem Hintergrund zu lesen und zu bewerten:

- Auf dem Hintergrund der NSU-Mord-, Sprengstoffattentats- und Bankraubserie, ihrer Nichtaufklärung und der Ausblendung ihres rassistischen Hintergrunds durch die Behörden des geheimdienstlichen Verfassungs- und des polizeilichen Staatsschutzes;
- auf dem Hintergrund eines – wie sich herausstellte – unkontrollierbaren V-Leute-Systems, über das der Verfassungsschutz (VS) in gewaltbereit-kriminelle Neonazi-szenen verstrickt ist, das er teils mitfinanziert und damit (unfreiwillig) mitprägt,
- sowie auf dem Hintergrund, dass der VS mit Vertuschungen und Aktenvernichtungen die parlamentarischen Aufarbeitungsversuche seit Aufdeckung der NSU-Morde (durch die mutmaßlichen Mörder selbst) massiv behindert und torpediert.

Es ist tatsächlich höchste Zeit, politisch-legislative Konsequenzen aus diesem offenkundigen Desaster zu ziehen und umzusetzen. In der vorliegenden Stellungnahme sollen weder die schwerwiegenden staatlichen Sicherheitsprobleme, Pannen und das ideologisch bedingte Versagen im Zusammenhang mit der NSU-Mordserie noch die zahlreichen Vertuschungsmaßnahmen der VS-Behörden aufgelistet und referiert werden – sie werden hier vielmehr als weitgehend bekannt vorausgesetzt.

Es stellt sich nun die Frage, wie die drei Gesetzesentwürfe (GE) auf diese Missstände und Herausforderungen eingehen und welche Schlüsse sie daraus ziehen. Hier eine erste Vorab-Einschätzung:

1. Am stärksten geht der **GE der Linksfraktion** auf diese Hintergründe ein und versucht, daraus grundsätzliche legislative Konsequenzen zu ziehen, anstatt lediglich ein paar Stellschrauben an den Bestimmungen zur parlamentarischen Kontrolle des VS zu drehen - was, so die Linksfraktion, an der Gesamtproblematik nicht viel ändern würde.
2. Der **GE der SPD-Fraktion** stammt bereits vom 12.12.2011, so dass darin noch nicht die skandalösen Fakten und bitteren Erfahrungen berücksichtigt werden konnten, die wir inzwischen zur Kenntnis nehmen bzw. machen mussten. So ist wohl auch die apodiktische Aussage zu verstehen, dass der hessische VS einen „*unverzichtbaren Beitrag zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung...*“ leiste. Nach den gemachten Erfahrungen und Erkenntnissen kann eine solche Behauptung wohl kaum noch so ungebrochen aufgestellt werden. Der GE konzentriert sich auf eine Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle des VS.
3. Der **GE der CDU- und FDP-Fraktionen** erwähnt die ungeheuerlichen Probleme, die der VS inzwischen aufgewirbelt hat, mit keinem Wort, obwohl er erst vom 18.09.2012 datiert. Sein Schwerpunkt liegt in der (unhinterfragten) Verlängerung der – wegen ihrer Eingriffstiefe immer wieder befristeten - besonderen Auskunftsrechte des VS, wie sie im Zuge der Antiterror-Gesetzgebung auch in das hessische VS-Gesetz aufgenommen wurden. Mit zusätzlichen Regelungen sollen die Befugnisse und Kontrollrechte der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) erweitert und der Geheimschutz verbessert werden.

I. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP **für ein Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz** (Drs. 18/6193)

1. Mit diesem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen soll das Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) um weitere acht Jahre verlängert werden (bis 12/2020) und damit auch die besonders prekären VS-Befugnisse, die im Zuge der Antiterror-Gesetzgebung - befristet bis 31.12. 2012 - eingeführt wurden. Dies sei, so wird in der GE-Begründung mit Bezug auf eine (nicht wirklich unabhängig-kritische) Evaluation bekräftigt, „als Grundlage für die Arbeit“ des VS in Hessen „erforderlich“ und „ohne Alternative“.
2. Im Übrigen sollen die Befugnisse und Kontrollrechte der PKK erweitert werden, um mehr Transparenz zu erreichen und die Kontrolle durch das Parlament zu stärken - diese Neuerungen werden in dem GE besonders herausgestellt. Dazu gehören:
 - Möglichkeit der Beauftragung eines externen Sachverständigen
 - Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten in datenschutzrechtlichen Fragen;
 - Erweiterung und Konkretisierung des Akteneinsichtsrechts,
 - Einführung einer eingeschränkten Protokollierungspflicht in der PKK,
 - Sichere Aufbewahrung der PKK-Protokolle;
 - Ausbau des Geheimschutzes;

- Beteiligung der PKK bei der Haushaltsaufstellung des LfV.

Zu 1. (Artikel 1 Nr. 3 ff. des GE): Besondere Auskunftsbefugnisse

Die in § 4a GE - bislang § 4 Abs. 7 bis 12 hess. Verfassungsschutzgesetz - aufgenommenen, zur Verlängerung anstehenden Regelungen bedeuteten von Anfang an eine erhebliche Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse des VS (basierend auf *Terrorismusbekämpfungsgesetz* von 2002 und *Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz* von 2007).

Durch das „Terrorismusbekämpfungsgesetz“ vom 9.01.2002 (BGBl. I S. 361) wurden im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG „Besondere Auskunftsverlangen“) die Befugnisse des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) um **weit reichende Auskunftsrechte zur so genannten Vorfeldaufklärung** erweitert. Das BfV darf von Kreditinstituten, Finanzdienstleistern, Post- und Luftfahrtunternehmen sowie von Telekommunikationsanbietern Auskünfte aller Art verlangen – etwa über Geldanlagen, Konten- oder Reisebewegungen oder über Telefonverbindungs- und Nutzungsdaten ihrer Kunden – also: wer hat von wo, wann mit wem wie lange telefoniert, ist mit wem, wohin, wie lange verweist, oder hat Überweisungen in welcher Höhe an wen getätigt.

In § 8a Abs. 8 (neu) BVerfSchG ist geregelt, dass diese neuen Befugnisse dem BfV zustehen, nicht aber ohne weiteres den VS-Behörden der Länder: Nur unter ganz bestimmten Bedingungen – die insbesondere die Kontrollierbarkeit der Maßnahmen betreffen (parlamentarische Kontrolle) und die dem Kontrollsystem auf Bundesebene entsprechen müssen – können diese Befugnisse in den Landesgesetzen verankert werden.¹ Zu diesen Bedingungen gehören: Gleichwertige Antragsverfahren, Beteiligung der G-10-Kommission, Verarbeitung der erhobenen Daten und Mitteilung an den Betroffenen; des Weiteren: gleichwertige parlamentarische Kontrolle sowie eine Verpflichtung zur Berichterstattung über die durchgeführten Maßnahmen an das Parlamentarische Kontrollgremium.

Nach dieser Regelung haben die Länder zwar das Recht, aber **keine Pflicht, diese Befugnisse zu übernehmen (oder jetzt zu verlängern)**. Der Bund hat nach Art. 73 Nr. 10 b GG die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Sachen VS. Er hat es den Ländern überlassen, ob sie die Regelung unter den geforderten Bedingungen übernehmen oder nicht. Damit geht der Bundesgesetzgeber offenbar davon aus, dass der Zusammenarbeitspflicht der Landes-VS-Behörden und des BfV auch dann Genüge getan wird, wenn die neuen Auskunftsrechte nicht oder nicht vollständig in allen Bundesländern legalisiert werden.

Der Hessische Gesetzgeber hat die Befugnisse im Landes-VS-Gesetz befristet übernommen. Nun sollen sie nach den Vorstellungen der Regierungsfractionen CDU und FDP abermals verlängert werden.

Im Folgenden eine kurze Einschätzung der betreffenden Regelungen aus bürgerrechtlicher Sicht:

¹ Für wie prekär die Bundesregierung und der Bundesgesetzgeber diese Regelungen hielten, zeigt der Aufwand, der speziell hierfür zur Sicherung des Verwaltungs- und Kontrollverfahrens getrieben wird (§ 8a BVerfSchG: Antragsverfahren, Kontrolle durch G-10-Kommission, PKG).

1. Bei den besonderen Auskunftsrechten gegenüber Banken, Telekommunikationsunternehmen usw. handelt es sich größtenteils – trotz gewisser Beschränkungen – um relativ **schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte**:

- in das Persönlichkeitsrecht,
- das Recht auf informationelle Selbstbestimmung,
- das Brief- und Fernmeldegeheimnis der jeweils Betroffenen
- und auch in das Bankgeheimnis.
- Es handelt sich um verdeckte Eingriffe weit im Vorfeld von möglichen konkreten Gefahren bzw. im Vorfeld eines Straftatverdachts – und damit um hochproblematische Eingriffe, die noch nicht einmal der gerichtlichen Überprüfung unterliegen.

2. Diese Präventivregelungen sind recht unbestimmt gefasst, insbesondere hinsichtlich der Personen, deren Daten erfragt werden dürfen. Im Übrigen werden **Unbeteiligte und Berufsgeheimnisträger bzw. zeugnisverweigerungsberechtigte Personen nicht geschützt**, gegen die keinerlei Verdacht besteht. Die jeweils Betroffenen dürfen von diesen Maßnahmen und den erteilten Auskünften nichts erfahren,² die Auskunftgeber sind zur Verschwiegenheit gegenüber ihren Kunden und Dritten verpflichtet – ein rechtzeitiger und wirksamer Rechtsschutz ist also nicht möglich (entgegen der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG). Mit diesen VS-Befugnissen wird auch eine Vielzahl völlig unbescholtener Einzelpersonen ohne ihr Wissen in geheimdienstlichen Dateisystemen erfasst, ohne dass eine konkrete Verdachts- oder Gefahrenlage verlangt wird.³

3. Bei Lichte betrachtet handelt es sich bei diesen Auskunftsbefugnissen um **quasi polizeiliche Kontrollbefugnisse**, die dem Verfassungsschutz prinzipiell nicht zustehen, Befugnisse, die die Polizei im Vorfeld von Gefahren („Gefahrenvorsorge“ und „Straftaten-Verhütung“), also im polizeilichen Präventionsbereich, schon hat. Diese Informationsbeschaffungsbefugnisse bewegen sich also in einem typischerweise polizeilichen Bereich konkreter Ermittlungen zu individuellen Verhaltensweisen und weniger im Bereich geheimdienstlicher Strukturermittlungen im Vorfeld des Verdachts.⁴ Das widerspricht dem verfassungskräftigen und machtbegrenzenden Trennungsgebot, das nicht allein eine organisatorische, sondern auch eine funktionell-methodische **Trennung von Geheimdiensten und Polizei** gebietet.⁵

4. Die weitere Erhöhung der Kontrolldichte im Geheimdienstbereich könnte auch zu weiteren **Kompetenzproblemen** führen bezüglich parallel laufender Polizei-Ermittlungen und damit doppelter Grundrechtseingriffe durch VS und Polizei – ein Problem, das im Bereich des Staatsschutzes durch die weitgehenden Aufgaben- und Befugnisüberschneidungen gelegentlich auch zum Kompetenzwirrwarr führt.

5. Zu berücksichtigen sind auch die **faktisch diskriminierenden Auswirkungen für die Betroffenen** – etwa wenn sich der VS weit im Vorfeld eines strafrechtlichen Anfangsverdachts bei Kreditinstituten über Kontenbewegungen einer Person erkundigt

² Benachrichtigung erfolgt erst wesentlich später und dann nur unter engen Voraussetzungen.

³ Vgl. Kritik der 62. Datenschutzkonferenz vom Oktober 2001.

⁴ Positionspapier zum Antiterrorgesetz der Bundesregierung, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel 07.12.2001, 1.2

⁵ Vgl. Gusy, ZRP 1987, 49; Kutscha, ZRP 1986, 195. Das Gebot der Trennung von Geheimdiensten und Polizei ist eine Konsequenz aus den Erfahrungen mit der Gestapo, die sowohl nachrichtendienstlich als auch exekutiv tätig war. Eine solch unkontrollierbare Machtkonzentration sollte in der Bundesrepublik von vornherein verhindert werden. Doch längst ist diese Trennung stark durchlöchert und wird mit den neuen Sicherheitsgesetzen weiter ausgehebelt.

oder bei Luftfahrtunternehmen nach dem Reiseverhalten. Das kann etwa zu einer Herabsetzung der persönlichen Kreditwürdigkeit bis hin zur Geschäftsschädigung führen oder zu einer Behinderung von Betroffenen im Flugverkehr bis hin zur Flugsperre.⁶

Fazit: Trotz des bundesrechtlich (im BVerfSchG) vorgegebenen Versuchs, die z.T. relativ schwerwiegenden Eingriffe in Grundrechtspositionen der Betroffenen verfahrenssichernd abzufedern und nicht völlig ausufern zu lassen, plädiere ich aus den genannten Gründen dafür, diese besonderen Auskunftsbefugnisse nicht zu verlängern. Die Länder haben jedenfalls keine Pflicht, diese zu übernehmen. Der Bundesgesetzgeber geht offenbar davon aus, dass die Zusammenarbeit auch so gewährleistet ist. Und die Polizei hat entsprechende Befugnisse im Fall der Gefahrenabwehr und Straftaten-Aufklärung.

Zu 2. (Artikel 1 Nr. 6 f. des GE): Parlamentarische Kontrolle des VS

Die Möglichkeit zur **Beauftragung eines Sachverständigen** im Ausnahmefall (um Untersuchungen zur Erforschung eines Sachverhalts durchzuführen) sowie zur **Einbeziehung des Datenschutzbeauftragten** in datenschutzrechtlichen Fragen sind prinzipiell zu begrüßen, ebenso wie die **Erweiterung des Akteneinsichtsrechts** für die PKK und deren **Beteiligung bei der Haushaltsaufstellung** des LfV (Mitberatung).

Diese neuen, allerdings teils recht stark eingeschränkten Regelungen greifen angesichts der systembedingten Intransparenz und des chronisch-systembedingten Kontrolldefizits viel zu kurz; sie werden zudem auch noch konterkariert durch folgende neue Regelungen des GE, die den **Geheimchutz** betreffen:

- PKK-Mitglieder dürfen sich während der geheimen Sitzungen zwar **handschriftliche Notizen** machen – aber behalten dürfen sie sie nicht: Sie werden vom Vorsitzenden eingezogen und vernichtet.
- **Handys und tragbare Computer oder sonstige Aufzeichnungsgeräte** sollen während der PKK-Sitzungen verboten werden.
- Die **Protokollierung der PKK-Sitzungen** soll lediglich Zeit und Ort der Sitzung enthalten sowie die an der Sitzung teilnehmenden Personen und die Bezeichnung der erörterten Themen. Mehr nicht. Ein solches Protokoll, das weder Inhalte noch Ergebnisse festhält, kann man sich sparen. Dieses reduzierte Protokoll soll aus Geheimhaltungsgründen nur beim LfV und beim Landtags-Präsidenten archiviert werden.

Mit diesen Regelungen, die es m.W. in keinem anderen VS-Gesetz gibt, werden die Rechte und die Position der Abgeordneten noch weiter beschnitten und geschwächt, wie der hessische Datenschutzbeauftragte Michael Ronellenfitsch feststellt, „ohne dass es einen sachlichen Grund dafür gibt“.⁷ Die Arbeit der Abgeordneten in der Kontrollkommission wird insoweit noch erschwert, anstatt sie zu erleichtern.

Hier rächt sich die völlige Ausblendung der seit einem Jahr gewonnenen Erkenntnisse bei der Aufarbeitung der entsetzlichen Neonazi-Mordserie und des Verhaltens bzw. Nichtverhaltens des VS. Der GE zeigt das Bestreben der Regierungskoalitionen, dem Geheimhaltungssystem des VS weiterhin absoluten Vorrang vor einer effektiveren Kontrolle und vor bürgerrechtlichen Erfordernissen einzuräumen und dieses Geheimhaltungssystem noch auszubauen.

⁶ S. Beispiele bei Müller-Heidelberg, in: vorgänge 3/2002, S. 24 f.

⁷ Lt. HR-Info - Hess. Rundfunk.

II. Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der SPD **zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle** **des Landesamts für Verfassungsschutz (Drs. 18/5061)**

Mit diesem Gesetzentwurf legt die SPD-Fraktion ein eigenständiges Hessisches Parlamentarisches Kontrollkommissions-Gesetz (HPKG) vor, in dem die Kontrollrechte der Mitglieder und des Gremiums festgeschrieben werden und gegenüber dem bisherigen Stand ausgeweitet werden - obwohl die Fraktion gleichzeitig erklärt, dass sich die bisherige Konzeption der (geheimen) Kontrolle des LfV grundsätzlich bewährt habe (S. 1).

Grundsätzlich zur Geheimdienstkontrolle: Strukturell-chronisches Kontrolldefizit

Zu dieser Behauptung, die Kontrolle habe sich grundsätzlich bewährt, ist vorweg Folgendes festzustellen: Die parlamentarisch-demokratische Kontrolle von Geheimdiensten wie dem „Verfassungsschutz“ ist bis heute ein ungelöstes Problem. Das liegt zu einem überwiegenden Teil in der Natur der Sache, weil Geheimdienste in einem abgeschotteten Arkanbereich staatlichen Handelns agieren und sich öffentlicher Wahrnehmung ihrer Aktivitäten entziehen – darüber können auch Internetauftritte, Verfassungsschutz-Berichte und Informationsbroschüren nicht hinwegtäuschen. Das liegt aber auch daran, dass die zu kontrollierenden Geheimdienste und die für sie verantwortlichen Regierungen Themen und Umfang der Kontrolle weitgehend selbst bestimmen können. Und nicht zuletzt liegt es daran, dass die Kontrollbefugnisse und –kapazitäten der Parlamentarischen Kontrollgremien nicht ausreichen, um der speziellen Kontrolle von geheimen Staatsorganen zu genügen.

Geheime Nachrichtendienste stehen strukturell und angesichts ihrer klandestinen Arbeitsweise und Werkzeuge zum Transparenzgebot einer demokratischen Gesellschaft in Widerspruch. Alle bisherigen Versuche einer parlamentarisch-demokratischen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen. Viele Mitglieder der geheim tagenden Parlamentarischen Kontrollgremien des Bundes und der Länder wissen schon lange aus eigener leidvoller Erfahrung von der Vergeblichkeit einer effektiven Kontrolle zu berichten, die diese Bezeichnung verdient. Sie sind weitgehend auf die Auskunftsbereitschaft und die Auskünfte der Regierungen angewiesen. Ihnen ist es im Lauf ihres Wirkens kaum vergönnt gewesen, einen der zahlreichen Geheimdienstskandale aufzudecken – immer wieder müssen sie mit Verspätung auf Skandale reagieren, die von Medien oder Insidern aufgedeckt werden.

Dieses strukturell-chronische Kontrolldefizit begünstigt eigenmächtige Operationen der Geheimdienste im rechtsfreien Raum, begünstigt das Überschreiten rechtsstaatlicher Grenzen und Grundrechtsverletzungen, wie sie immer wieder unfreiwillig ans Licht der Öffentlichkeit gelangen – erinnert sei nur an das „Celler Loch“, die Bespitzelung von Journalisten, die Infiltration politischer Gruppen und Parteien sowie an eine der größten V-Mann-Affären, die im Zusammenhang mit dem gescheiterten NPD-Verbotsverfahren aufgedeckt worden ist; oder aber an die Verstrickungen des VS in Neonaziszenen und die Nichtaufdeckung (des rassistischen Hintergrunds) der NSU-Mordserie.

Das bedeutet: Auch in Demokratien sind Geheimdienste undurchschaubare Institutionen, die skandalgeneigt arbeiten, zu Eigenmächtigkeit und Willkür neigen und damit eine zur Gefahr für viele Menschen und ihre Bürgerrechte werden können sowie zu einem Gefahrenpotential für die Demokratie.

Inzwischen ist offenbar allen politischen Kräften bewusst geworden, dass der Status quo den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine rechtsstaatliche Kontrolle nicht gerecht wird. Angesichts der bisherigen Geheimdienst-Affären und der offenkundigen Kontrolldefizite ist die Notwendigkeit einer Verbesserung und Intensivierung der parlamentarischen Kontrolle der Geheim-

dienste nahezu unbestritten, auch wenn die Konzepte auf dem Weg dorthin recht unterschiedlich sind.

Solange es geheime Nachrichtendienste in der Bundesrepublik gibt, ist es politisch und verfassungsrechtlich dringend geboten, wenigstens die Kontrolle über diese Institutionen zu verbessern und zu intensivieren. Das ist nicht mehr und nicht weniger als ein Beitrag zur Demokratisierung.

Mit dem GE der SPD-Fraktion werden die Kontrollrechte gegenüber dem hessischen Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) „moderat“ ergänzt und, wie es im GE heißt (S. 2), „behutsam und systemkonform“ gestärkt. Damit werde der *„herausragenden Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle, vor allem auch zur Wahrung der Freiheitsrechte der Bürger, nachhaltig Rechnung getragen und es wird gleichzeitig Rücksicht auf die Bedürfnisse und Besonderheiten der nachrichtendienstlichen Tätigkeit des Verfassungsschutzes genommen“*. So soll die Kontrolle nur in jenen Bereichen verbessert werden, in denen dies ohne Relativierung des Geheimschutzes möglich ist; dieser müsse weiterhin vollständig gewahrt bleiben. Die Öffentlichkeit bleibt wie bisher von der Kontrolltätigkeit weitgehend ausgeschlossen (B. S. 2).

Die GE-Autor_inn_en legen Wert darauf, dass das Gesetz *„das gegenwärtige System der Parlamentskontrolle fortentwickeln (will), ohne einen grundlegenden Bruch zu vollziehen“* (Begründung S. 7 A.).

Zur bisherigen parlamentarischen Kontrolle des LfV Hessen

Die parlamentarische Kontrolle in Hessen nach §§ 20 ff. des Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen ist im Vergleich zum Bund und zu vielen anderen Bundesländern äußerst begrenzt, so dass diese Art von Kontrolle faktisch dazu dient, den Verfassungsschutz lediglich zu legitimieren, anstatt ihn schärfer und damit wirksamer zu kontrollieren. Das liegt auch an folgenden faktischen Bedingungen und gesetzlichen Beschränkungen in Hessen:

- PKK-Mitglieder sind allesamt vielbeschäftigte Abgeordnete des Landtags, haben für diese Kontroll- und Gremienarbeit nur wenig Zeit, und manchen von ihnen fehlt es auch an intimen Kenntnissen über die geheimen Abläufe innerhalb einer Verfassungsschutzbehörde. Sie sind zumeist nachrichtendienstliche Laien, so dass häufig notwendiges fachliches Vorverständnis und Gespür fehlen. Deshalb sind auch die Wenigsten in der Lage, ihrer Kontrollaufgabe und einer sachgerechten Aufklärung in angemessener und intensiver Weise nachzukommen. Dies ist ein generelles Manko, das insbesondere den Kontrollstrukturen und weniger den einzelnen Kommissions-Mitgliedern anzulasten ist – selbstverständlich gibt es rühmliche Ausnahmen.
- Noch nicht einmal die gesetzlich stark begrenzten Kontrollbefugnisse können gegenwärtig wirksam ausgeschöpft werden, zumal die PKK-Mitglieder aus Geheimhaltungsgründen weder ihre Mitarbeiter in die Gremienarbeit einbinden noch sich mit ihren Fraktionskollegen austauschen und beraten dürfen. Es fehlt insbesondere an fachkundigen personellen Ressourcen für eine bessere und intensivere Kontrollarbeit.
- Die Mitglieder des Gremiums unterliegen strengen Geheimhaltungspflichten. Die Kontrolle des Inlandsgeheimdienstes VS ist also ihrerseits geheim – so geheim, dass selbst Tagesordnung und Niederschriften/Notizen der Geheimhaltung unterliegen. Es geht dabei insbesondere um Quellenschutz, Landes- und Staatswohl, Ausforschungsfahr und Nachrichtenzugänge, die möglicherweise durch eine Offenlegung gefährdet werden könnten.

- Aktive Kontrollrechte sind in Hessen bislang nicht normiert. Die gesetzlichen Kontrollrechte der Kontrollkommission beschränken sich weitgehend auf das (passive) Recht auf Unterrichtung durch die Landesregierung über die allgemeine Tätigkeit des LfV und über Vorgänge von besonderer Bedeutung. Dabei entscheidet weitgehend die Landesregierung, welche Vorgänge und Details sie der Kommission zur Kenntnis gibt. Die Kommission ist auf die Sachverhaltsschilderungen der Landesregierung angewiesen und kann nur im Rahmen dieses begrenzten Wissens nachzuhaken versuchen und darüber befinden, ob das LfV etwa rechtmäßig gehandelt hat. Die PKK hat im Übrigen keine „Sanktionsmöglichkeiten“ für den Fall, dass die Regierung ihrer Informationspflicht nicht oder ungenügend nachkommt.
- Einzelne PKK-Mitglieder (zumal der Opposition), die von bestimmten Vorgängen erfahren, können von der Landesregierung nicht von sich aus verlangen, der Kommission Akteneinsicht zu gewähren bzw. weitere Informationen zu diesen Vorgängen vorzulegen, denn ein solcher Antrag muss von der Mehrheit der Gremiums gestellt werden. Diese (Regierungs-)Mehrheit kann also eine weitergehende Untersuchung blockieren. Regelungen, die Minderheitenrechte garantieren, die gerade im Bereich der parlamentarischen Kontrolle von Regierungshandeln wichtig sind, fehlen weitgehend.

Damit ist die bisherige Kontrolle der PKK insgesamt gesehen ein stumpfes Schwert. Die geheim tagende Kommission ist relativ passiv auf die Offenheit, Wahrheitsliebe und das Wohlwollen der Regierung angewiesen, bei der die Erkenntnis- und Aufklärungsmöglichkeiten monopolisiert sind – zumal es keine aktiven Kontroll- und Zugangsrechte der Kommission gibt: So fehlen bislang jegliche gesetzlichen Rechte auf unangemeldeten Zugang zum LfV, auf Anhörung und Vernehmung von LfV-Bediensteten, auf Dateien-Einsicht, auf Hinzuziehung von externen Sachverständigen und fachkundige personelle Unterstützung.

Angesichts dieses defizitären Zustands versucht nun der GE der SPD-Fraktion, Abhilfe zu schaffen.

Bei aller systembedingten Beschränktheit der öffentlichen Kontrolle eines Geheimdienstes gibt es durchaus erhebliche Spielräume, was Kontrollmöglichkeiten, –intensität und –qualität anbelangt. Im Interesse einer möglichst hohen Transparenz und einer intensiveren und effektiveren Kontrolle geht es im Kern darum, diese Spielräume in einem sensiblen Bereich weitgehend auszuschöpfen. Es geht um die Verankerung von aktiven Kontroll- und Informationszugangsrechten sowie eines Minderheitenrechts bei der Wahrnehmung dieser Rechte, damit eine Kontrollblockade durch die Regierungsmehrheit verhindert werden kann; und es geht darum, Untersuchungen durch externe Sachverständige zu ermöglichen und eine ausreichende personelle und sachliche Ausstattung sicherzustellen. An diesen Kriterien ist der GE zu messen.

Änderungen und Ergänzungen, wie sie der GE der SPD-Fraktion im Einzelnen vorsieht (in Klammern und kursiv jeweils die Anmerkungen und Vorschläge des Verfassers dieser Stellungnahme):

1. Die Mitglieder der Kontrollkommission sollen nach § 2 Abs. 1 vom Landtag aus seiner Mitte nach Verhältniswahl gewählt werden.

Vorschlag: Zur Klarstellung sollte ergänzend aufgenommen werden: „**Jede Fraktion erhält mindestens einen Sitz**“ (so etwa geregelt im Niedersächsischen VS-Gesetz). Denn die PKK soll aus fünf Mitgliedern bestehen, unabhängig davon, wie viele Fraktio-

nen im Landtag arbeiten. Außerdem sollte für jedes Mitglied ein_e **Stellverteter_in** gewählt werden.

2. Jedes Mitglied soll gem. § 3 Abs. 2 die Einberufung der PKK, die Unterrichtung durch die Landesregierung sowie die Erfüllung von Verlangen nach § 5 verlangen können.

Kommentar und Vorschlag: Dieses **Minderheitenrecht** ist zu begrüßen, weil ansonsten die Regierungsmehrheit jede aktive Kontrolle verhindern könnte. Allerdings steht die **Ausübung** aktiver Kontrollbefugnisse nach § 5 nur der PKK insgesamt zu, so dass damit diese aktiven Kontrollrechte in der Praxis wieder durch Mehrheitsentscheidung ausgebremst werden können. Dies sollte geändert werden, damit auch die oppositionellen PKK-Mitglieder in die Lage versetzt werden, den Regierungsgeheimdienst effektiver kontrollieren zu können – ansonsten wäre die Inanspruchnahme der Kontrollrechte von der Regierungsmehrheit in der Kommission abhängig, die diese praktisch blockieren könnte. Im Übrigen stärkt das Minderheitsrecht im Sinne eigenständiger Kontrollrechte die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder. Die Kontrollrechte sollten durch ein Mitglied oder mehrere Mitglieder wahrgenommen werden können.

Vorschlag zur Unterrichtsregelung in § 4 GE:

Unterrichtung der PKK durch Landesregierung nicht nur über die allgemeine Tätigkeit des LfV und über Vorgänge von besonderer Bedeutung, sondern auch über:

- *Lagebilder, Tätigkeitsschwerpunkte, Beobachtungsfelder, -kriterien und –objekte (wichtig u.a. auch hinsichtlich der Definitionsmacht des LfV bei der Einstufung als „extremistisch“ oder „verfassungsfeindlich“),*
- *über den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder –aufzeichnungen oder zum Abhören und Aufzeichnen des gesprochenen Wortes oder den Einsatz eines Verdeckten Ermittlers unter falscher Legende und Identität oder von V-Leuten;*
- *über den verdeckten Einsatz technischer Mittel zur Informationsgewinnung im Schutzbereich des Art. 13 Grundgesetz (Unverletzlichkeit der Wohnung) sowie über die Unterrichtung von davon betroffenen Personen;*
- *über das Tätigwerden von VS-Behörden anderer Bundesländer in Hessen sowie das Herstellen des Benehmens für das Tätigwerden des Bundesamts für Verfassungsschutz;*

3. In § 5 GE werden **aktive Kontrollrechte** geregelt:

- Einsicht in Akten, Schriftstücke und Dateien der Landesregierung/des LfV;
- Zutritt zu den Dienststellen des LfV

Ergänzungsvorschlag: *jederzeit und unangemeldet.*

- Herausgabeanspruch/Übermittlung der Akten (ggfls. auch im Original) und Daten an die PKK.
- Befragung von LfV-Angehörigen und mit dem LfV befasste Mitglieder bzw. Mitarbeiter der Landesregierung.

Kommentar: *Mit diesen aktiven Kontrollrechten, die allerdings mit Einschränkungen formuliert sind, wird letztlich in etwa nachvollzogen, was auf Bundesebene und in manchen anderen Bundesländern bereits Gesetz und Praxis ist.*

4. PKK kann mit Zweidrittelmehrheit **externen Sachverständigen beauftragen**, um zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben Untersuchungen durchführen zu lassen.

Vorschlag: Damit wird die Kommission bei notwendigen aufwändigen Untersuchungen auch im konkreten Einzelfall unterstützt - Untersuchungen, die sie selbst mangels Kapazitäten und Kompetenz nicht durchführen könnte. Hier wäre zu überlegen, ob diese Option nicht erleichtert werden sollte. Und es sollte auch klargestellt werden, dass der beauftragte Sachverständige sämtliche Kontrollrechte wahrnehmen kann, die der Kommission zustehen. Darüber hinaus wäre zu überlegen, ob nicht ein ständiger **Geheimdienst- oder Kontroll-Beauftragter** diese Rolle übernehmen könnte, der dann allerdings nicht nur im Einzelfall, sondern permanent Überprüfungs- und Kontrolltätigkeiten im Namen der Kommission und einzelner ihrer Mitglieder durchführen könnte (dazu weiter unten).⁸

5. PKK hat auf Antrag eines Mitglieds den **Landesdatenschutzbeauftragten zu beauftragen**, die Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen des LfV zu überprüfen (als Minderheitsrecht formuliert).
6. **LfV-Angehörige können sich in dienstlichen Angelegenheiten**, jedoch nicht im eigenen oder im Interesse anderer Angehöriger der Behörde, ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an die PKK wenden.

Vorschlag: Das ist sinnvoll und wichtig, um etwa auf mögliche Fehlentwicklungen oder Skandale aufmerksam zu machen. Diese Möglichkeit sollte aber nicht dermaßen eingeschränkt werden. LfV-Bedienstete sollten sich auch mit Bitten und Beschwerden an einzelne PKK-Mitglieder wenden können; Eingaben und Beratungen der Kommission darüber sollten **vertraulich** behandelt werden. Hier sollte der Klarheit wegen ergänzt werden: Eingaben an die Kommission **ohne Einhaltung des Dienstweges unter Zusage der Vertraulichkeit und ohne Repressalien fürchten zu müssen**. Im Übrigen sollten **Eingaben in eigener Angelegenheit oder im Interesse anderer LfV-Mitarbeiter**, anders als der SPD-GE es vorsieht, nicht ausgeschlossen werden – denn auch dabei kann es sich um dienstliche Angelegenheiten handeln. Es wird auch nicht begründet, warum solche Personalangelegenheiten (z.B. Mobbing oder Repressalien wegen Remonstration etc.) ausgeschlossen sein sollen.

7. **PKK-Beratungen sollen weiterhin geheim stattfinden, was aber nicht für Bewertungen bestimmter Vorgänge gelten soll**, wenn eine Zeitdrittelmehrheit vorher zustimmt. Dann kann jedes PKK-Mitglied eine abweichende Bewertung als Sondervotum veröffentlichen.

Vorschlag: Es ist im Sinne des Transparenzgebotes sinnvoll, vom absoluten Geheimhaltungsgrundsatz für die Kommissionstätigkeit abzurücken und die **Möglichkeit zu öffentlichen Sitzungen** zu eröffnen. Denn die bisherige, nahezu ausschließlich geheime Kontrolle ist ein intransparenter, selbstreferentieller Vorgang, der schwerlich als demokratische, unabhängige und effektive Kontrolle qualifiziert werden kann. Hier wäre allerdings noch zu überlegen, die **Kommission grundsätzlich öffentlich** tagen zu lassen (wie in Berlin) und die Öffentlichkeit nur dann auszuschließen, wenn geheimhaltungsbedürftige Vorgänge behandelt werden. Die Vertraulichkeit (Verpflichtung der einzelnen Kommissions-Mitglieder zur Verschwiegenheit) kann dann nur für jene Angelegenheiten gelten, die in nichtöffentlicher Sitzung bekannt geworden sind. Sie gilt nicht für die politische Bewertung aktueller Vorgänge. Die einzelnen Kommissions-Mitglieder sind - un-

⁸ S. dazu: der frühere Verfassungsschutz-Präsident und Ex-BND-Chef Hansjörg Geiger, in: Frankfurter Rundschau v. 11.2.2006, der einen solchen Geheimdienst-Beauftragten ebenfalls fordert.

ter Beachtung der einzuhaltenden Geheimhaltungspflichten - berechtigt, nach den Sitzungen Erklärungen gegenüber der Öffentlichkeit abzugeben.

8. Der **Haushaltsplan / Wirtschaftsplan** des LfV soll von der PKK mit beraten werden.

9. PKK erstattet dem Landtag mindestens alle zwei Jahre **Bericht über ihre Kontrolltätigkeit**.

Vorschlag: sollte verpflichtend mindestens jährlich (bzw. bei Bedarf) erfolgen.

10. **Fraktionsmitarbeiter_innen dürfen die PKK-Mitglieder unter bestimmten, eingeschränkten Bedingungen unterstützen.**

Vorschlag: Mit einer gesetzlich vorgeschriebenen, darüber hinausgehenden arbeitsfähigen Infrastruktur – dauerhafte (fachkundige) Personal- und Sachausstattung der PKK – könnte das bisherige Problem mangelnder Kapazitäten und Kompetenzen besser gelöst werden. Dies wäre im Interesse einer intensiveren und effektiveren Kontrolle und der Entlastung der Abgeordneten.

Fazit: Solche aktiven Kontrollrechte sind zwar als Schritt in die richtige Richtung prinzipiell zu begrüßen – aber: Letzten Endes wird auch mit solchermaßen erweiterten und vereinzelt verbesserten Kontrollkompetenzen keine demokratische Vollkontrolle des Verfassungsschutz erreichbar sein – zumindest, solange eine „Entgeheimdienstlichung“ des VS nicht auf der politischen Agenda steht (siehe dazu GE der Linksfraktion). Alle bisherigen Versuche einer verbesserten parlamentarisch-demokratischen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen.

Dennoch sind, solange VS-Behörden als Geheimdienste ausgestaltet sind, Kontrollverbesserungen, wie die mit GE der SPD-Fraktion und vom Verfasser vorgeschlagenen, sinnvoll und verfassungsrechtlich dringend geboten – sie sind nicht mehr und nicht weniger als ein bescheidener Beitrag zur Demokratisierung.

Weitergehende Kontrollverbesserungen, die über den GE und die o.g. Vorschläge des Verfassers hinausgehen:

- Es ist noch auf die nicht unwahrscheinliche Problematik aufmerksam zu machen, dass die erweiterten neuen Kontrollbefugnisse mangels ausreichender Kapazitäten und wegen Überlastung der Abgeordneten letztlich ungenutzt bleiben, dass die Kontrolle also auch in Zukunft nicht hinreichend zeitnah und permanent erfolgen könnte. Deshalb wäre zur Professionalisierung der Kontrolle die zusätzliche Einrichtung eines oder einer **sachverständigen Geheimdienst- bzw. Kontroll-Beauftragten** vorzuschlagen: Dieser oder diese sollte bei der Kommission angesiedelt sein und das fachkundige Personal koordinieren; er oder sie sollte also nicht nur im Einzelfall, sondern permanent Überprüfungs- und Kontrolltätigkeiten im Namen der Kommission oder auch für einzelne ihrer Mitglieder durchführen, wozu ihm/ihr alle Kontrollkompetenzen zustehen müssten. Damit könnten die Abgeordneten in der Kommission erheblich entlastet, die Arbeitsmöglichkeiten optimiert und die Kontrollintensität erhöht werden.⁹
- Gesetzliche Möglichkeit, die Kommission für einen bestimmten Untersuchungsgegenstand **als Parlamentarischen Untersuchungsausschuss** mit allen Rechten einzusetzen.

⁹ Ebda.

- Einfügung weiterer **Dokumentations- und Begründungspflichten** des LfV zur Stärkung des Datenschutzes - insbesondere in Fällen der Datenübermittlung an andere Dienste, an Polizeibehörden oder private Stellen - und zur Verbesserung der Kontrolle.
- **Akteneinsichtsrecht für Betroffene**, wie in Berlin (nicht nur Recht auf Datenauskunft); Reduzierung der Verweigerungsgründe.

Fazit aus beiden Gesetzentwürfen

Weder der GE der CDU-FDP-Fraktionen noch der GE der SPD-Fraktion wird der Dimension des Skandalgeschehens rund um die NSU-Mordserie und rund um die Vertuschungsmanöver der VS-Behörden gerecht – und auch nicht der Tatsache, dass Geheimdienste prinzipiell nicht transparent und voll demokratisch kontrollierbar sind bzw. werden und damit tragenden demokratischen Grundprinzipien widersprechen.

So ist etwa die Ankündigung in beiden GE, mehr Transparenz schaffen zu wollen und die parlamentarische Kontrolle zu verbessern, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Ein Geheimdienst wird sich niemals transparent sein können und sich niemals wirksam kontrollieren lassen, ohne seinen Geheimdienstcharakter zu verlieren. Ein transparenter, voll kontrollierbarer Geheimdienst ist ein Widerspruch in sich – denken wir nur an die vielen V-Leute, die unter „Quellenschutz“ gestellt werden, der alles andere dominiert. Der VS muss seinen V-Leuten Vertraulichkeit zusichern: Ihre heimliche Nebentätigkeit und Identität sollen Dritten gegenüber verheimlicht werden – einerseits, um sie nicht zu „verbrennen“ (also nicht zu enttarnen), andererseits, um sie vor Racheakten der Ausspionierten zu schützen. **Diese amtliche Verdunkelungsstrategie hat erhebliche Auswirkungen auf die Kontrolle des V-Mann-Einsatzes, aber auch auf die parlamentarische Kontrolle und auf Gerichtsverfahren**, in denen etwa V-Leute oder Verschlussachen eine Rolle spielen. Der „Quellenschutz“ führt fast zwangsläufig zu teils nicht-öffentlichen Geheimprozessen (auch „In-Camera-Verfahren“), in denen Akten manipuliert, Zeugen gesperrt werden oder nur mit eingeschränkten Aussagegenehmigungen auftreten dürfen oder aber „Zeugen vom Hörensagen“ aufgefahren werden, die dann dem Gericht über „Erkenntnisse“ aus zweitem Munde berichten (V-Mann-Führer über V-Mann-Aussagen). Das Geheimhaltungssystem des VS umschlingt eben sowohl Justiz als auch parlamentarische Kontrolle, die ihrerseits geheim stattfindet – und nach beiden Gesetzentwürfen weiterhin prinzipiell geheim stattfinden sollen.

Eine grundlegende Reform des Verfassungsschutzes muss über die Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle hinaus auch an die Substanz des VS rühren:

Modell Niedersachsen (frühe 1990er Jahre): In Niedersachsen wurde in der rot-grünen Ära von 1990 bis 1994 der erste ernsthafte Versuch unternommen, den dortigen skandalumwitterten VS personell und finanziell gehörig abzubauen und **rechtsstaatlich zu „zähmen“**. Herausgekommen ist das liberalste Geheimdienstgesetz in der Bundesrepublik (1992). Die Leitlinien dieses Reformwerkes in aller Kürze:¹⁰

- Einschränkende Präzisierung der Aufgabenfelder,
- Heraufsetzung der Eingriffsschwelle von der Gesinnungsebene auf die Ebene eines gewaltorientierten bzw. aktiv-kämpferischen Verhaltens gegen Verfassungsgrundsätze,
- abschließende Aufzählung der „nachrichtendienstlichen Mittel“,

¹⁰ An dieser VS-Reform hat der Verfasser maßgeblich mitgearbeitet.

- mehr Transparenz und eine deutlich verbesserte parlamentarische Kontrolle:
 - Jede Fraktion hat Sitz und Stimme im parlamentarischen Kontrollgremium,
 - Minderheitenantragsrecht,
 - aktive Kontrollrechte wie Akteneinsichts- und Befragungsrecht, Zutrittsrecht.

Dieses liberale Reformwerk, das zwar die Geheimdienstqualität des VS nicht antastete, aber doch zu einer deutlichen Begrenzung der VS-Aktivitäten führte, ging vielen zu weit. Kaum war die SPD ab 1994 allein an der Macht, machte sie wesentliche Teile wieder rückgängig: Die Eingriffsschwelle wurde wieder, wie bundesweit üblich, auf die Gesinnungsebene herabgesenkt und die Aufgaben wurden erweitert. Damit waren der Gesinnungsschnüffelei wieder Tür und Tor geöffnet worden.

Weitergehende Umbau- bzw. Umstrukturierungsschritte:

- Neubestimmung, Präzisierung und Beschneidung der Aufgaben und Befugnisse, anstatt diese ständig auszuweiten und den Geheimdiensten auf diese Weise immer mehr Macht zu verleihen, wie es etwa im Zuge des staatlichen Antiterrorkampfes seit 2001 geschehen ist und tendenziell weiter geschieht; insbesondere ist die Liste der bisherigen Beobachtungsobjekte und –szenen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.
- Heraufsetzung der Eingriffsschwelle für das nachrichtendienstliche Tätigwerden des Verfassungsschutzes von der Gesinnungsebene auf die Ebene eines gewaltorientierten bzw. aktivkämpferischen Verhaltens, um zumindest Gesinnungsschnüffelei zu vermeiden.
- Gesetzliche Unterbindung der faktischen Definitionsmacht der Geheimdienste bei der Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, Beobachtungsobjekte und Methoden.
- Reduzierung der Auswahl von Nachrichtendienstlichen Mitteln und Methoden sowie Zulassung nur in Ausnahmefällen (Ultima Ratio), wenn ihr Einsatz also unerlässlich ist.
- Unterbindung des systematischen V-Leute-Einsatzes und V-Leute-Unwesens, um die zu beobachtende Verstrickung des Verfassungsschutzes etwa in Neonaziszenen und –organisationen beenden zu können und damit die unheilvolle Symbiose von Verfassungsfeinden und Verfassungsschützern (s. dazu ausführlich: Gössner, *Geheime Informanten*, München 2003).
- Politische Konsequenzen sind zu ziehen aus der V-Mann-Affäre im Zusammenhang mit dem Scheitern des NPD-Verbotsverfahrens im März 2003.
- Wirksame Verhinderung, dass V-Leute strafbare Handlungen begehen oder dazu anstiften oder provozieren.
- Beendigung der Praxis, dass V-Personen in führenden Positionen einer Partei oder Organisation angeworben werden oder dort weiterhin als VS-Zuträger arbeiten.
- Beendigung der Praxis, dass kriminell gewordene V-Personen angeworben bzw. von ihren V-Mann-Führern gegen polizeiliche Ermittlungen abgeschirmt werden.
- Verbot der Anwerbung von Minderjährigen und Berufsheimnisträgern wie Ärzten, Anwälten, Geistlichen, Abgeordneten oder Journalisten als V-Leute und Verbot, V-Leute in ihrem Umfeld zu platzieren.
- Umstrukturierung der Geheimdienste zu (wissenschaftlich arbeitenden) staatlichen Dienstleistungseinrichtungen, zu deren Aufgaben die prinzipiell offene Informationsbeschaffung, Dokumentation und Analyse gehören, die als Grundlage für politische Entscheidungen dienen. Insofern sollte es sich um Politikberatungsinstitutionen bzw. –instrumente handeln, deren volle Kontrollierbarkeit gewährleistet ist (s. dazu das folgende Kapitel III.)

III. Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke **zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung** **und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz** (Drs. 18/6176)

Abwicklung des Verfassungsschutzes im Einklang mit der Verfassung?

Allein der GE der Linksfraktion geht in angemessener und grundsätzlicher Weise auf die Geheimstrukturen, die klandestinen Mittel und Methoden und auf die daraus resultierenden Probleme sowie die Demokratie- und Kontrolldefizite des VS ein und versucht, daraus geeignete legislative Konsequenzen zu ziehen.

Eine bloße Verbesserung der parlamentarischen VS-Kontrolle, wie sie von der Fraktion der SPD und den Regierungsfraktionen des Hessischen Landtags angestrebt wird, kann auch nach meiner Auffassung auf keinen Fall genügen, weil sich, wie bereits ausgeführt, ein Geheimdienst mit seinen klandestinen Strukturen und Methoden weder transparent ist noch sich offen und demokratisch kontrollieren lässt, ohne seinen Geheimdienstcharakter zu verlieren. Dies sind mit demokratischen Prinzipien nicht in Einklang zu bringende Defizite.

Deshalb geht der notwendige Reformbedarf weit darüber hinaus, wie der GE in seiner ausführlichen Begründung deutlich macht. Die allermeisten Vorschläge auf politischer Ebene in Bund und Ländern greifen also viel zu kurz, weil sie sich nicht an die Geheimstrukturen, nicht an die Substanz des VS wagen. Es sind oft Vorschläge, die darauf abzielen, die Skandalträchtigkeit geheimdienstlicher Arbeit zu verringern und die Effizienz zu steigern – obwohl Skandale systembedingt sind und obwohl die Effizienz, schon aus Geheimhaltungsgründen, auch in Zukunft kaum mess- und bewertbar sein wird.

Soll sich überhaupt etwas wirksam zum Besseren wenden, dann müssen - über punktuelle Reformen sowie bloße Modernisierungs-, Vernetzungs- und Zentralisierungspläne hinaus - **das nachrichtendienstliche Instrumentarium und das V-Leute-System per Gesetz unterbunden oder aber zumindest zu Ultima-Ratio-Maßnahmen erklärt** werden, um das damit verbundene Geheimhaltungssystem aufzubrechen und die erkennbar gewordene Symbiose von Verfassungsfeinden und Verfassungsschützern zu beenden.

Solchen Überlegungen steht nicht etwa das Grundgesetz entgegen - und auch nicht die Landesverfassung Hessens. Denn danach muss der VS keineswegs als Geheimdienst mit geheimen Strukturen, Mitteln und Methoden ausgestaltet werden. Einziges Hindernis ist die **Zusammenarbeitspflicht aller Verfassungsschutzbehörden** des Bundes und der Länder, wie sie im Bundesverfassungsschutzgesetz verankert ist.

Diesem Problem stellt sich der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion *Die Linke* und betritt damit Neuland. Folgende Regelungsinhalte enthält der GE:

- **Das hessische LfV wird aufgelöst** – bis spätestens 31.12.2013.
- Die **Befugnisse zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel werden bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes außer Kraft gesetzt.**
- **Regelung über den VS-Aktenbestand und über die Rechte von Betroffenen** nachrichtendienstlicher Tätigkeit des LfV (Auskunft; Akteneinsicht und –herausgabe).
- Parallel zur Auflösung wird eine **unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und**

Demokratie als oberste Landesbehörde in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Der Leiter/die Leiterin wird vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit gewählt.

- Diese Stelle soll einerseits die durch Bundesgesetz verpflichtende **Zusammenarbeit mit Behörden anderer Bundesländer und des Bundes** übernehmen. Da ihr keine nachrichtendienstlichen Mittel zustehen, ist die Zusammenarbeit entsprechend beschränkt.
- Aufgabenschwerpunkt dieser Stelle ist die **„Dokumentation neonazistischer und anderer gegen die Grundsätze der Verfassung gerichteter Aktivitäten in Hessen sowie die Beratung von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren bei der Auseinandersetzung mit neonazistischen, rassistischen, gruppenbezogen menschenfeindlichen sowie antidemokratischen Einstellungen sowie ihrer strukturellen und öffentlichen Erscheinungsformen“**. Die Stelle arbeitet wissenschaftlich, kooperiert mit Dritten, betreibt politische Aufklärung in der Öffentlichkeit.
- Besagter Stelle wird ein **Beirat** zugeordnet, der sich aus Mitgliedern des Hessischen Landtags und aus externen Personen zusammensetzt.
- Und es wird ein **Parlamentarisches Kontrollgremium** gebildet, das nicht geheim arbeitet und in dem jede Fraktion des Landtags mit mindestens einem Mitglied vertreten sein muss.
- Außerdem soll ein **Landesprogramm gegen Neonazismus und für Demokratie** landesgesetzlich verankert werden.
- Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von interessanten **Begriffsdefinitionen**, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen werden kann.

1. Geheimdienst-Reform in einem einzelnen Bundesland – inwieweit möglich?

Eine isolierte und grundlegende Verfassungsschutz-Reform im Sinne einer **demokratieverträglichen „Entgeheimdienstlichung“** dürfte prinzipiell auch in einem einzelnen Bundesland möglich sein. Denn der VS ist - entsprechend dem Aufbau der Bundesrepublik Deutschland - föderal gegliedert und zumindest in bestimmtem Rahmen Ländersache, auch wenn die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Sachen „Verfassungsschutz“ in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG).

Dass der Schutz der Verfassung mithilfe eines Geheimdienstes bewerkstelligt werden soll, ist aber **weder der hessischen Landesverfassung zu entnehmen, also landesverfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben, noch dem Grundgesetz (GG)**: Danach muss der dort erwähnte **„Verfassungsschutz“ nicht als Geheimdienst** ausgestaltet werden, noch muss entsprechend der Kann-Vorschrift in Art. 87 I GG überhaupt ein Bundesverfassungsschutz eingerichtet werden. Von dieser Kann-Vorschrift hat der Bundesgesetzgeber mit dem Bundesverfassungsschutzgesetz Gebrauch gemacht – und entsprechend seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Sachen „Verfassungsschutz“ verpflichtend geregelt (§ 1 BVerfSchG) sowie die Vorgabe, dass für diese Zusammenarbeit jedes Bundesland eine „Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“ unterhalten muss (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG), deren Aufgaben sich im Einzelnen nach § 3 BVerfSchG bestimmen.

Der Bundesgesetzgeber könnte mit einfacher Mehrheit des Bundestages dieses Gesetz ändern bzw. wieder aufheben. Damit könnten die VS-Behörden in Bund und allen Ländern relativ problemlos aufgelöst und der traditionelle Kernbereich des VS, nämlich die (nachrichtendienstliche) Vorfeldüberwachung so genannter Extremisten, Verfassungsfeinde etc. für obsolet erklärt werden.¹¹ Ohne eine solche Entscheidung wird es für einzelne Bundesländer zwar schwieriger, sich ihrer geheimdienstlich strukturierten und arbeitenden VS-Behörden zu entledigen, aber nicht unmöglich.

Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)

Erster Abschnitt: Zusammenarbeit, Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

§ 1 Zusammenarbeitspflicht

- (1) Der Verfassungsschutz dient dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder.
- (2) Der Bund und die Länder sind verpflichtet, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten.
- (3) Die Zusammenarbeit besteht auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung.

§ 2 Verfassungsschutzbehörden

- (1) Für die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern unterhält der Bund ein Bundesamt für Verfassungsschutz als Bundesoberbehörde. (...)
- (2) Für die Zusammenarbeit der Länder mit dem Bund und der Länder untereinander unterhält jedes Land eine Behörde zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes.

§ 3 Aufgaben der Verfassungsschutzbehörden

- (1) Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder ist die Sammlung und Auswertung von Informationen, insbesondere von sach- und personenbezogenen Auskünften, Nachrichten und Unterlagen, über (*verschiedene „Bestrebungen“*)...
- (2) Die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder wirken mit (*bei Sicherheitsüberprüfungen von Personen etc.*)....
- (3) Die Verfassungsschutzbehörden sind an die allgemeinen Rechtsvorschriften gebunden (Artikel 20 des Grundgesetzes).

...

§ 5 Abgrenzung der Zuständigkeiten der Verfassungsschutzbehörden

- (1) Die Landesbehörden für Verfassungsschutz sammeln Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, werten sie aus und übermitteln sie dem Bundesamt für Verfassungsschutz und den Landesbehörden für Verfassungsschutz, soweit es für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist.
- (2) Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf in einem Lande im Benehmen mit der Landesbehörde für Verfassungsschutz Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen im Sinne des § 3 sammeln. (*Unter bestimmten Voraussetzungen*)...

§ 6 Gegenseitige Unterrichtung der Verfassungsschutzbehörden

Die Verfassungsschutzbehörden sind verpflichtet, beim Bundesamt für Verfassungsschutz zur Erfüllung der Unterrichtungspflichten nach § 5 gemeinsame Dateien zu führen, die sie im automatisierten Verfahren nutzen. (...)

¹¹ Vgl. dazu Leggewie/Meier, Nach dem Verfassungsschutz, Berlin 2012, S. 155 ff.; die Autoren setzen sich in ihrem Buch allerdings nicht mit dem Problem der Auflösung einer VS-Behörde nur in einem Bundesland auseinander.

Zweiter Abschnitt: Bundesamt für Verfassungsschutz**§ 8 Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz**

Hier werden u.a. nachrichtendienstliche Mittel geregelt ...

2. Slimline-Lösung für die Länder?

Eine **restlose Auflösung des VS in einem Bundesland ist unter den gegebenen rechtlichen Verhältnissen nicht möglich**, weil das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerf-SchG) ein Zusammenarbeitsgesetz ist, das in § 2 die **Zusammenarbeit zwischen Bundesamt und den einzelnen VS-Ämtern der Länder verpflichtend** regelt. Daraus leitet sich die bundesgesetzliche Pflicht der Länder zur Einrichtung von entsprechend zusammenarbeitsfähigen Institutionen ab.

Deshalb ist allenfalls an eine Art slimline-Lösung zu denken: Danach dürfte es der Zusammenarbeitsnorm des BVerfSchG genügen, wenn die entsprechende Landesbehörde präsent und in der Lage ist, der **Zusammenarbeit im Kern nachzukommen** (entsprechend §§ 3-6 BVerfSchG); ihre Größe könnte auf einen Stab von relativ wenigen Personen begrenzt sein. Insofern kann der Bund nach dem BVerfSchG den Ländern wohl keine Vorschriften machen, zumindest sind solche nicht aus dem BVerfSchG ersichtlich, und zwar

- weder in Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung
- noch auf die Art der Aufgabenwahrnehmung,
- genauso wenig auf die Befugnisse mit denen die Informationen erfasst und gesammelt werden.

Voraussetzung ist allerdings: Die Zusammenarbeitsverpflichtung muss erfüllbar sein - und hier gibt es sicher unterschiedliche Auffassungen. So muss etwa der Informationsaustausch gewährleistet sein (was er im Übrigen bislang auch nicht ist).

Kommentar: *Was ist aber, wenn die Informationen mit unterschiedlichen Methoden erlangt worden sind, also mit oder ohne nachrichtendienstliche Mittel, und diese dann zusammengeführt werden. Hier sieht der vorliegende GE einen Austausch von Sachinformationen in vollem Umfang vor, eine Informationsübermittlung im sensiblen Bereich der personenbezogenen Daten soll aber unterbleiben (§ 9 GE) – was rechtlich möglicherweise schwer durchzuhalten sein wird. So werde jedenfalls sichergestellt, dass der in § 7 GE verankerte Ausschluss nachrichtendienstlicher Befugnisse nicht durch die Zusammenarbeit mit anderen Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder unterlaufen wird.*

3. Abschaffung nachrichtendienstlicher (nd-) Mittel?

Wer die problematischen Folgen von nachrichtendienstlichen Mitteln und Methoden, also im Kern die des unkontrollierbaren und teilweise kriminellen V-Leute-Systems,¹² als nicht verantwortbar hinnehmen will, wer die mit geheimdienstlicher Tätigkeit zwangsläufig verbundene systematische Abschottung der Geheimdienste für demokratiewidrig hält, muss der - anstelle des bisherigen LfV - neu zu strukturierenden Landesbehörde diese Mittel gesetzlich versagen (so wie es der GE der Linksfraktion vorsieht) oder zu-

¹² Vgl. dazu eingehend: Gössner, Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates, München 2003; akt. als ebook 2012

mindest zur Ultima-ratio erklären – und das, wie gesagt, vollkommen verfassungskonform. Schließlich bezieht auch der bisherige VS etwa 80 Prozent seiner Erkenntnisse aus offenen Quellen, also vor allem aus Medien, Internet und Wissenschaft. Nur etwa 20 Prozent stammen aus nachrichtendienstlichen Quellen, hauptsächlich von dubiosen V-Leuten. Der Wert dieser Informationen ist aus diversen Gründen recht zweifelhaft.

Kommentar: Die einzelnen Bundesländer können den Verzicht auf den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel und damit **grundsätzlich die offene Informationsbeschaffung gesetzlich normieren**. Die Festlegung auf nd-Mittel im BVerfSchG gilt nur für das Bundesamt für Verfassungsschutz und hat keine Auswirkungen auf die Gestaltungsfreiheit der Bundesländer. Möglicherweise hat für bestimmte Aufgaben- und Zusammenarbeitsfelder – etwa Sicherheitsüberprüfungen oder Spionage-Abwehr – in eng begrenztem Rahmen etwas anderes zu gelten.

Im vorliegenden Gesetzentwurf gibt es durchaus auch, auf den ersten Blick, widersprüchliche Passagen, die noch gesondert untersucht werden müssten.

4. Einrichtung von Dokumentations- und Forschungsstellen

4.1 Zusätzlich ist der Aufbau einer offen arbeitenden, wissenschaftlichen Forschungs- und Dokumentationsstelle, wie es der vorliegende GE vorsieht, sinnvoll - zur Beobachtung, Erforschung und Analyse von Neonazismus, neonazistischen Szenen und Strukturen, von Rassismus in Staat und Gesellschaft sowie anderer gegen die Grundsätze der Verfassung und gegen Menschenrechte gerichteter Aktivitäten, um Bedrohungen der Gesellschaft, der Demokratie und Verfassung zu ergründen. Solche offenen Institutionen hätten den Vorteil, dass sie

- weniger interessegeleitet, ideologiebeladen und instrumentalisierbar wären als Regierungsgeheimdienste,
- dass sie kontrollierbar wären und
- dass ihre wissenschaftlichen Diagnose- und Analysefähigkeiten denen des VS deutlich überlegen wären.

Alles andere ist dann Sache von Politik und Zivilgesellschaft, im Fall von Gewaltorientierung und strafbaren Handlungen Sache von Polizei und Justiz.

Solche Forschungs- und Dokumentationsstellen sollten, wie im GE vorgeschlagen, der öffentlichen Aufklärung und Politikberatung dienen, sie müssten Regierungen und Öffentlichkeit frühzeitig über entsprechende Gefährdungen informieren, um dann auch geeignete Gegenstrategien auszuarbeiten (in § 5 Abs. 1 Nr. 8 GE heißt es „Handlungsempfehlungen“), die den Trägern solcher Gefährdungen den Nährboden entziehen. Zu diesen politischen **Gegenstrategien** gehören etwa

- eine Sozial-, Bildungs- und Jugendpolitik, die diesen Namen verdient,
- die Stärkung zivilgesellschaftlicher Projekte gegen Rechts,
- eine konsequente Antidiskriminierungs- und Antirassismuspolitik,
- eine humane Asyl- und Migrantinnenpolitik,
- die Stärkung der Position von Minderheiten und
- eine bessere Unterstützung von Opfern rechter Gewalt.

4.2 Im vorliegenden Gesetzentwurf der Linksfraktion im Hessischen Landtag wird eine solche, noch zu schaffende Institution **„Unabhängige Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie“** genannt (§ 4 ff. GE). Ihre Aufgaben werden in § 5 GE detaillierte geregelt.¹³

§ 5 Abs. 3 GE sieht vor, dass diese *„Unabhängige Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie“* **gleichzeitig als „Verfassungsschutzbehörde des Landes** arbeiten soll, die die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes gewährleisten soll.

Kommentar: **Dies halte ich für problematisch:** Die neu zu schaffende Informations- und Dokumentationsstelle sollte, anders als im Gesetzentwurf vorgesehen, **vollkommen getrennt** von jener Landesbehörde/Stabsstelle (= neu einzurichtenden Stabsstelle ohne nachrichtendienstliche Mittel) errichtet werden, die der bundesgesetzlichen Pflicht zur Zusammenarbeit mit den anderen VS-Behörden des Bundes und der Länder nachzukommen hat. Damit könnte eine problematische Aufgaben- und Befugnisvermischung von vornherein vermieden werden. Eine Institution, die mit anderen, geheimdienstlich arbeitenden Verfassungsschutzbehörden unmittelbar kooperieren und auch (personenbezogene) Daten austauschen muss, kann das Vertrauen beeinträchtigen oder zerstören, auf das die Unabhängige Informations- und Dokumentationsstelle für Menschenrechte, Grundrechte und Demokratie bei ihren Ansprechpartnern und Adressaten angewiesen ist.

„Verfassungsschutz“ nach Grundgesetz (und Landesverfassung): kein Geheimdienst

Obwohl ursprünglich in Westdeutschland kein verdeckt arbeitender „Geheimdienst“ geplant war oder installiert werden sollte, haben wir dennoch eine Entwicklung zu verzeichnen, die schon frühzeitig von staatlichen Informations- oder Nachrichtendiensten hin zu den drei Regierungsgeheimdiensten führte. Auch das Grundgesetz liefert bis heute keinen Hinweis auf und keine Verfassungsgrundlage für geheime Staatsorgane:

So ist etwa in Art. 73 Abs. 1 die Rede vom *Verfassungsschutz „zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes“*; oder in Art. 87 Abs. 1 GG heißt es: *„Durch Bundesgesetz können ... Zentralstellen ... für die Kriminalpolizei und zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden.“*

Solche Zentralstellen *können* also, *müssen* aber nicht eingerichtet werden und wenn sie eingerichtet werden, dann lediglich „zur Sammlung von Unterlagen“. Davon, dass diese Sammlung auch oder gar systematisch klandestin und mit infiltrierenden Methoden erfolgen soll oder darf - wie es nach den entsprechenden Bundesgesetzen und in der Praxis zu einem bestimmten Anteil geschieht und die die inzwischen sichtbar gewordenen Probleme zeitigen - ist in der Verfassung jedenfalls an keiner Stelle die Rede.

„Kern des Schutzes der Verfassung als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe ist es, Gefahren zu erkennen, öffentlich zu kommunizieren, Menschen aufzuklären und diese zu be-

¹³ Leggewie/Meier, a.a.O., S. 160 ff., plädieren für eine „unabhängige Stiftung zur Verteidigung der Demokratie“, die an die Stelle des ansonsten ersatzlos zu streichenden Geheimdienstes treten könnte. Diese Stiftung sollte die Aufgabe des Republiksschutzes in einem umfassenden Sinne übernehmen: „von der Information über politische Bildung zur Demokratie bis hin zum Opferschutz und zur Beratung von Aussteigern aus der Neonazi-Szene“.

fähigen, die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten auch zu nutzen“, heißt es in der GE-Begründung (A., S. 11) mit Bezug auf Art. 146 Abs. 1 HessLV.

Die Abkehr von geheimdienstlichen Denkmustern und Strukturen sowie die Hinwendung zu einem solch bedenkenswerten Modell von zivilgesellschaftlich-wissenschaftlichen „Verfassungsschutz“ setzt ein grundlegendes Umdenken voraus.

Bremen, 1. November 2012

Gez. RA Dr. Rolf Gössner

Verfasser: Dr.jur. Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Publizist in Bremen, Vizepräsident der Internationalen Liga für Menschenrechte (Berlin) und stellvertretender Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Mitglied in der Deputation für Inneres der Bremischen Bürgerschaft und Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren des Bundestags und von Landtagen. Mitherausgeber des jährlich erscheinenden *Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*. Autor zahlreicher Bücher zum Thema Innere Sicherheit und Bürgerrechte, zuletzt:

- *Menschenrechte in Zeiten des Terrors, Hamburg 2007;*
- *Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates, ebook im Knaur-Verlag München 2012; Direktlink: <http://bit.ly/J8XWNC>*

Siehe auch:

Gössner, Heillos verstrickt. *V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienste des Staates*, in: Achim Rogoss (Hg.), *Wir sind empört. Gegen die Zerstörung des Sozialstaates und den Angriff auf unsere Grundrechte*, Bonn 2012, S. 102 ff.

Ders., *V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates*, in: *Die Linke. Fraktion im Thüringer Landtag* (Hg.), „Wie viel und welchen Schutz brauchen in der Verfassung verankerte Grund- und Menschenrechte?“, Erfurt 2012, S. 25 ff.

Weiterer Literaturhinweis:

Claus Leggewie / Horst Meier, *Nach dem Verfassungsschutz. Plädoyer für eine neue Sicherheitsarchitektur der Berliner Republik*, Berlin 2012.

Die Linke. Fraktion im Thüringer Landtag: „Wie viel und welchen Schutz brauchen in der Verfassung verankerte Grund- und Menschenrechte?“. *Dokumentation der Anhörung der Fraktion Die Linke im Thüringer Landtag am 08.06.2012 in Erfurt*.