

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA – 98. Sitzung am 22.08.13

Stellungnahmen zu:
Gesetzentwurf Drucks. [18/7352](#)
– Verfassungsschutzgesetz –

- | | |
|---|-------|
| 1. Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner | S. 1 |
| 2. unaufgefordert eingegangene Stellungnahme:
Gewerkschaft der Polizei, Landesverband Hessen | S. 29 |
| 3. Prof. Dr. Erhard Denninger | S. 34 |
| 4. Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr, Komitee für Grundrechte und Demokratie e. V. | S. 38 |

Dr. ROLF GÖSSNER

RECHTSANWALT / PUBLIZIST

Vizepräsident der Internationalen Liga für Menschenrechte

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner.

Hessischer Landtag

z.H. des Vorsitzenden des Innenausschusses

Herrn Horst Klee, MdL

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Bremen, den 13. August 2013

Betr.: Rechtspolitische Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen und zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle – Drs. 18/7352 v. 14.05.2013

RECHTSPOLITISCHE STELLUNGNAHME

Vorbemerkung zu Hintergrund und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf (GE) der SPD-Fraktion mit zwei Gesetzen (Artikel 1 und Artikel 2) ist auf folgendem Hintergrund 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 Staatschutzes;
- auf dem Hintergrund eines – wie sich herausstellte – unkontrollierbaren V-Leute-Systems, über das der Verfassungsschutz (VS) in gewaltbereit-kriminelle Neonaziszenen verstrickt ist, das er teils mitfinanziert und damit (unfreiwillig) stabilisiert und mitprägt,
- auf dem Hintergrund, dass der VS mit Vertuschungen und Aktenvernichtungen die parlamentarischen Aufarbeitungsversuche seit Aufdeckung der NSU-Mordserie (durch die mutmaßlichen Mörder selbst) massiv behindert und torpediert hat,
- auf dem Hintergrund, dass der VS nicht selten seine kriminellen V-Leute deckt und sogar systematisch gegen polizeiliche Ermittlungen abschirmt, um sie weiter abschöpfen zu können – anstatt sie unverzüglich abzuschalten,
- sowie auf dem Hintergrund, dass die bisherige geheime parlamentarische Kontrolle des VS nicht geeignet ist, eine demokratische Vollkontrolle des Inlandsgeheimdienstes zu gewährleisten.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (GE) sollen angesichts festgestellter „eklatanter Mängel“ und eines „gewaltigen Versagens der Sicherheitsbehörden“ die Arbeitsstrukturen des Verfassungsschutzes (VS) in Hessen weiterentwickelt und Abschottungstendenzen mit mehr Transparenz entgegen gewirkt werden (A.)

Tatsächlich ist es höchste Zeit, politisch-legislative Konsequenzen aus dem offenkundig gewordenen Desaster zu ziehen und umzusetzen. Es stellt sich die Frage, wie der GE auf diese Missstände und Herausforderungen eingeht, welche konkreten Schlüsse er daraus zieht und ob diese ausreichen, die festgestellte Misere zu beheben.

Auf den ersten Blick irritiert dabei, dass gleich im ersten Satz der **Problemstellung (A.)** nach wie vor pauschal behauptet wird, der hessische VS leiste einen „*unverzichtbaren Beitrag zur Abwehr von Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des Landes Hessen, des Bundes und der anderen Länder*“, ohne dafür auch nur einen Beleg anzuführen. Nach den gemachten negativen Erfahrungen und Erkenntnissen kann eine solche apodiktische Behauptung für Vergangenheit und Gegenwart wohl kaum noch so ungebrochen aufgestellt werden.

Es wird im Weiteren dann lediglich bedauert, dass durch die „*Ereignisse um die Morde der rechtsextremistischen Terrorzelle NSU und die im Rahmen der Aufklärung bekannt gewordenen Konflikte zwischen dem Landesamt für Verfassungsschutz sowie der Polizei und der Staatsanwaltschaft das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Arbeit des Verfassungsschutzes erheblich erschüttert*“ worden sei.

Diese einführende Problembeschreibung lässt zunächst eher daran zweifeln, dass der angestrebten Therapie überhaupt eine fundierte Diagnose als Grundlage für Reformschritte vorausgegangen ist.

Unter **B. Lösung** werden dann die Kernpunkte der Novellierung benannt.

Neu gefasst werden sollen in Artikel 1:

- die Arbeitsstrukturen des VS, insbesondere durch eine Veränderung der Regelungen über den Einsatz von V-Personen und über die Kontrolle ihres Einsatzes;
- die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch mit dem Bundesamt für VS, anderen Sicherheitsbehörden der Bundesländer und in Hessen, die im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten verbessert werden sollen.

Mit Artikel 2 soll die parlamentarische Kontrolle des VS in einem gesonderten Gesetz erweitert und gestärkt werden. Dies soll erfolgen durch

- Erweiterung der Kontrollrechte und materiellen Informationsbefugnisse der Parlamentarischen Kontrollkommission (Herausgabe von und Einsicht in VS-Akten und Dateien, Zutritt zu VS-Dienststellen, Befragung von VS-Bediensteten, Einsetzung von Sachverständigen und des Landesdatenschutzbeauftragten)
- Stärkere Verpflichtung des VS, die Kommission über bedeutsame Entwicklungen zu informieren.
- All das unter Wahrung des Geheimnisschutzes.

Mit dieser Reform, so die GE-Autoren, werde das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die nachrichtendienstliche Tätigkeit gestärkt. Erreicht werden soll damit auch ein „*Mentalitätswechsel*“ beim VS durch mehr Transparenz und Offenheit, „*um das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheitsbehörden wieder zurückzugewinnen*“.

Außerdem soll die Reform dazu dienen, den VS „*als Institution des demokratischen Rechtsstaates*“ weiter zu erhalten. Aktiver Schutz der Verfassung und der Sicherheit al-

ler hier lebenden Menschen soll dabei in den Vordergrund gestellt werden, ebenso wie die Dienstleistungsfunktion des VS für Politik, Zivilgesellschaft und für andere öffentliche Stellen. Dies könne dadurch erreicht werden, dass sich der VS „gegenüber der Gesellschaft weiter öffnet“, indem eine „offensive Öffentlichkeitsarbeit, eine bessere Aufklärung vor Ort und die Zusammenarbeit mit Initiativen der Zivilgesellschaft stärker gewährleistet werden“.

Vorab-Bewertung der geschilderten Zielsetzung des Gesetzentwurfs

Insgesamt gesehen geht es der SPD-Fraktion mit ihrem GE im Kern ganz offenbar um eine Rettung des VS in seiner Ausprägung als Inlandsgeheimdienst sowie um die Wiederherstellung des verloren gegangenen Vertrauens der Bevölkerung in die geheime VS-Arbeit. Insofern reiht sich diese Gesetzesnovelle auf den ersten Blick in die bisherigen Reformvorschläge auf Bundes- und Länderebene ein, die allesamt wesentlich zu kurz greifen, weil sie sich nicht an die **problematischen Geheimstrukturen des VS** wagen. Diese Geheimstrukturen neigen mangels Transparenz und Kontrollierbarkeit per se zu Abschottung, Skandalen und Machtmissbrauch und sind als grundsätzlich demokratiewidrig zu qualifizieren. Es sind zumeist Reformpläne, die darauf abzielen, die Pannen- und Skandalträchtigkeit geheimdienstlicher Arbeit zu verringern und die Effizienz zu steigern, um »bessere« Geheimdienste zu erhalten – obwohl Pannen und Skandale systembedingt sind und die Effizienz, schon aus Geheimhaltungsgründen, auch künftig kaum messbar sein wird. Demokratie- und Bürgerrechtsverträglichkeit spielen bei diesen Reformplänen jedenfalls eine untergeordnete Rolle – in erster Linie geht es darum, das reichlich ramponierte Ansehen des VS zu verbessern und das gründlich verloren gegangene Vertrauen der Bevölkerung in diese Geheiminstitution wieder herzustellen – nach NSU-, NSA-, VS- und BND-Skandalen ein zunehmend schwieriger werdendes Unterfangen.

I. Artikel 1:

Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Hessisches Verfassungsschutzgesetz – HVerfSchG)

Der vorliegende Gesetzentwurf zeichnet sich dadurch aus, dass mit ihm der Versuch unternommen wird, die VS-Zwecke konkret zu normieren, die Aufgaben zu präzisieren, die Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für VS, den VS-Landesbehörden, mit Staatsanwaltschaften und den Polizeien des Bundes und der Länder zu verbessern, die nachrichtendienstlichen Befugnisse zu präzisieren und zu begrenzen, insbesondere den V-Leute-Einsatz kontrollierbarer zu gestalten und den Kernbereich privater Lebensgestaltung zu schützen.

Dieser Ansatz ist – bei aller Skepsis - prinzipiell zu begrüßen. Im Folgenden werden die Regelungen des GE zu Artikel 1 schwerpunktmäßig behandelt und beurteilt.

§ 1 Zweck des VS

Nach dieser präzisierenden Zweckbestimmung in § 1 dient der VS dem „Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder“. Zu Schwerpunkten seiner Arbeit wird – wohl einschränkend

gemeint – der Einsatz nachrichtendienstlicher (nd-) Mittel *bei der Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen und Tätigkeiten* erklärt sowie die Information und Aufklärung über Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne einer Stärkung des „gesellschaftlichen Bewusstseins“ und im Sinne eines „gesellschaftspolitischen Frühwarnsystems“, wie es in der Begründung (S. 29) heißt.

Bewertung: *Ob damit der prekäre Einsatz von nd-Mitteln tatsächlich wirksam auf die Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen und Tätigkeiten beschränkt werden kann, ist zu bezweifeln – und, wenn man die nachfolgenden speziellen Normen des GE zugrunde legt (§§ 5, 8 ff.), offenbar auch gar nicht gewollt. Denn auch mit diesem GE wird keineswegs ausgeschlossen, dass der VS auch im reinen Gesinnungsbereich bestimmter „Bestrebungen“ nd-Mittel einsetzt. Im Übrigen wäre bei Gewaltorientierung ggfls. auch schon die Polizei zur Prävention und Gefahrenabwehr zuständig.*

Dem VS ist von Anfang an und bundesweit die Funktion eines „gesellschaftspolitischen Frühwarnsystems“ zugeschrieben worden, die er jedoch in seiner über 60jährigen Geschichte nur höchst selten erfüllen konnte. Das wird sich auch mit den neuen Regelungen kaum ändern.

Beispiel: die Entwicklung des Neonazispektrums. *Trotz der hohen Zahl an V-Leuten in diesem Beobachtungsfeld haben sich die Erkenntnisse des VS in engen Grenzen gehalten und kaum gesteigert: Was dieser mit Millionenaufwand zutage förderte, war für Kenner der braunen Szene nicht gerade erhellend. Im Kampf gegen „Rechtsextremismus“ hat der VS als „Frühwarnsystem“ insgesamt versagt: Weder konnte er die Vermehrung rechter Organisationen rechtzeitig vorhersagen noch die Zunahme rassistischer Gewalttaten erklären. Und lange Zeit bagatellierte er die organisatorischen Qualitäten rechter Gruppierungen – obwohl es starke Ansätze zu Organisation und Vernetzung gab und zu wachsender Gewaltbereitschaft mit rechtsterroristischen Tendenzen.*

§ 3 Aufgaben

Neu eingefügt sind die Abs. 2 bis 4.

Abs. 2 regelt die Unterrichtungspflicht des VS gegenüber der Landesregierung und erstmals gegenüber dem Landtag (über bedeutende, grundsätzliche Entwicklungen des VS). Damit soll die parlamentarische Kontrolle über den VS gestärkt und die Arbeit der PKV ergänzt werden.

Abs. 3 bestimmt erstmalig die Öffentlichkeitsarbeit des VS als gesetzliche Aufgabe. Damit soll laut Begründung (S. 29) die Funktion des VS als „gesellschaftspolitisches Frühwarnsystem“ erfüllt, die VS-Arbeit transparenter und das Vertrauen der Bevölkerung in den VS gestärkt werden.

Bewertung: *Auch bislang betrieb der VS schon Öffentlichkeitsarbeit, nicht selten in der den Geheimdiensten eigenen Art und Weise der gefilterten Information und der Desinformation. Dies wird sich auch künftig kaum ändern, wie die im GE benannten Einschränkungen in Nr. 1 bis 3 nahe legen: Danach darf einer Information und Aufklärung der Öffentlichkeit Folgendes nicht entgegenstehen:*

- *inter- und supranationale Beziehungen,*
- *das Wohl des Landes,*
- *die Beziehung zum Bund oder zu einem Bundesland,*
- *die Landesverteidigung oder*

- die innere und die öffentliche Sicherheit,
- darüber hinaus die Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten und Amtgeheimnisse.

Abs. 4 regelt die Möglichkeit des VS, Anhänger_innen bestimmter Bestrebungen oder als „extremistisch“ eingestufte Gruppen anzusprechen, ihnen Präventionsangebote zu machen und zum Ausstieg zu bewegen.

Abs. 5 bis 8

Hier hat sich gegenüber den bisherigen Regelungen nichts geändert (Beobachtung gewisser „Bestrebungen“; Sammlung von Informationen).

Bewertung: Ganz besonders problematisch ist, dass der GE weiterhin „**Bestrebungen und Tätigkeiten der organisierten Kriminalität**“ (Abs. 5 Nr. 5; Abs. 6 d) als Aufgabenfeld regelt, das der VS zu beobachten hat. Die Beobachtung der Organisierten Kriminalität durch den VS, wie sie u.a. auch in Bayern betrieben wird, ist eine systemwidrige und rechtsstaatlich höchst bedenkliche Aufgabenvermischung, weil Bekämpfung nicht-politisch motivierter Kriminalität ausschließlich Angelegenheit der Polizei und der Strafverfolgungsorgane ist. Mit dieser Aufgabenüberschneidung kommt es verstärkt zu Kollisionen zwischen VS und Polizei.

§ 4 Zusammenarbeit

Hier werden die Zusammenarbeitspflichten des VS mit anderen VS-Behörden des Bundes und der Länder, mit Polizei und Staatsanwaltschaften konkretisiert und ausgeweitet. Und auch die Informationspflichten hessischer Behörden gegenüber dem VS.

§ 5 Befugnisse

Nach **Abs. 1** dürfen zur Erfüllung der VS-Aufgaben unter gewissen Voraussetzungen auch personenbezogene Daten von Unverdächtigen und Unbeteiligten erhoben werden.

Abs. 2: Hier werden alle dem VS zur Verfügung stehenden nd-Mittel erstmals in einem Katalog mit 16 Punkten abschließend aufgeführt. Damit werden die Überwachungsmöglichkeiten gleichzeitig der modernen technologischen/informationellen Entwicklung angepasst, inklusive verdeckte Überwachung aller Arten von Telekommunikation, Internet, Chats und von sozialen Netzwerken.

Bewertung / Vorschlag: Abgesehen von der problematischen Fülle der Überwachungsmöglichkeiten, die tief in Grundrechtspositionen eingreifen, ist die abschließende Auflistung aus Gründen der Normklarheit und Transparenz positiv zu werten. Allerdings ist in dieser Befugnisnorm eine Einschränkung der Nutzung von nd-Mitteln vor allem zur Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen und Tätigkeiten nicht vorgesehen (vgl. § 1).

Vorschlag: Heraufsetzung der Eingriffsschwelle von der bloßen Gesinnungsebene auf die Ebene eines gewaltorientierten bzw. aktiv-kämpferischen Verhaltens gegen Verfassungsgrundsätze.

Besonders prekär: § 5 Abs. 2 Nr. 1, mit dem der weitere **Routineeinsatz von V-Leuten** zugelassen bleibt, obwohl das dubiose V-Leute-System sich in der Praxis längst desavouiert und als unkontrollierbar herausgestellt hat.¹

¹ Vgl. eingehend: Gössner, Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Kriminelle im Dienst des Staates, München 2003/2012 (ebook).

V-Leute müssen bekanntlich 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 V-Leute 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 auch nach diesem GE in Artikel 2 weiterhin prinzipiell geheim stattfinden soll.

§ 6 Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

Dieser verfassungsgerichtlich verordnete Schutz muss, wie im GE vorgesehen, gesetzlich geregelt werden.

§ 8 Verfahrensvoraussetzungen und Berichtspflicht für nd-Mittel

Bestimmte nd-Mittel bedürfen gewisser Verfahrensvoraussetzungen, die hier geregelt werden. So dürfen die Auskünfte nach § 5 Abs. 2

- Nr. 6: Abhören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes außerhalb von Wohnräumen unter Einsatz technischer Mittel...
- Nr. 7: Beobachtung des Funkverkehrs auf nicht für den allgemeinen Empfang bestimmten Kanälen sowie die Sichtbarmachung, Beobachtung, Aufzeichnung und Entschlüsselung von Signalen in Kommunikationssystemen...
- Nr. 10: Abhören und Aufzeichnen der Telekommunikation und der Nutzung von Telemediendiensten sowie Öffnen und Einsehen der dem Brief- und Postgeheimnis unterliegenden Sendungen...
- Nr. 11: Zugriff auf zugangsgesicherte Telekommunikations-Inhalte und sonstige Informations- und Kommunikationsinhalte aus dem Internet...
- Nr. 12: Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Standorts eines aktiv geschalteten Mobilfunkendgerätes und zur Ermittlung der Geräte- und Kartennummer....
- Nr. 13: Erhebung von Auskünften über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen bei Zahlungsdienstleistern ...
- Nr. 14: Erhebung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen über Namen, Anschriften und Inanspruchnahme von Transportdienstleistungen ...
- Nr. 15: Erhebung von Auskünften über Telekommunikationsverbindungs- und Nutzungsdaten von Telemediendiensten ...
- Nr. 16: Erhebung bei Telekommunikationsdiensten ...

nur auf Anordnung des Innenministeriums eingeholt werden. Der Antrag muss bestimmten Voraussetzungen genügen (Abs. 2).

Nach Abs. 3 ist die Anordnung auf höchstens drei Monate zu beschränken und kann um bis zu drei weitere Monate verlängert werden.

Bewertung / Vorschlag: *Es handelt sich bei diesen Befugnissen um nicht unerhebliche Eingriffe in Grundrechtspositionen der Betroffenen. Mit zunehmender Dauer steigt deren Eingriffstiefe. Insofern ist eine Dauer von drei Monaten unverhältnismäßig und eine Verlängerung um weitere drei Monate erst recht. Je einen Monat wäre angemessener.*

§ 9 Erhebung personenbezogener Daten mit nd-Mitteln

Abs. 1 und 2 wurden übernommen aus dem geltenden Gesetz.

Bewertung: *Der verdeckte Einsatz prekärer Mittel und Methoden im weiten Vorfeld des Verdachts wird lediglich vom Vorliegen „**tatsächlicher Anhaltspunkte**“ für gewisse Bestrebungen oder Tätigkeiten abhängig gemacht – die geringste Hürde, die vorstellbar ist und die zu uferloser Anwendung führen kann. Eine Gewaltorientierung, wie noch in § 1 hinsichtlich des Schwerpunkts des nd-Mittel-Einsatzes normiert, ist keinesfalls notwendig.*

Die schwerwiegenden nd-Eingriffe sollen zulässig sein, wenn anzunehmen ist, „dass auf diese Weise zusätzliche Erkenntnisse erlangt werden können“ oder dass die „erforderlichen Quellen gewonnen werden können“ oder wenn „dies zum Schutz der Mitarbeiter, Einrichtungen, Gegenstände und Quellen“ des VS gegen sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten erforderlich ist.

Abs. 3 (neu): Mit nd-Mitteln gewonnene personenbezogene Daten sind zu kennzeichnen und den betroffenen Personen nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich mitzuteilen.

Bewertung: *Diese Regelung ist ein Fortschritt, der allerdings durch die nachfolgende Einschränkung relativiert, ja fast schon wieder zunichte gemacht wird. Denn eine **Mitteilung unterbleibt**, wenn durch die Benachrichtigung*

- die Aufgabenerfüllung des VS,
- die öffentliche Sicherheit,
- das Wohl des Bundes oder einer Landes oder
- Personen bzw. Quellen gefährdet wären,
- oder wenn Arbeitsweise, Erkenntnisstand oder Unterlagen des VS geheim gehalten werden müssen.

§ 10 Einsatz besonderer technischer Mittel in Wohnungen

Elektronische Wohnraumüberwachung in und aus Wohnungen
(Großer Lausch- und Spähangriff)

Die Regelungen in § 10 entsprechen im Wesentlichen den Regelungen des geltenden VS-Gesetzes.

Abs. 1: Danach ist der verdeckte Einsatz besonderer technischer Mittel zur Durchführung einer nachrichtendienstlichen Maßnahme in Wohnungen **nur zulässig zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit**, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht vorliegen, dass jemand bestimmte Bestrebungen durch die **Planung oder Begehung von Straftaten von erheblicher Bedeutung** verfolgt. „Solche Straftaten sind Verbrechen sowie Vergehen, die im Einzelfall nach Art und Schwere geeignet sind, den Rechtsfrieden erheblich zu stören, soweit sie 1. sich gegen Leib, Le-

ben oder Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- oder Vermögenswerte richten, 2. auf den Gebieten des unerlaubten Waffen- oder Betäubungsmittelverkehrs, der Geld- und Wertzeichenfälschung“ oder bestimmter „Staatsschutzdelikte begangen werden oder 3. gewerbs-, gewohnheits-, serien- oder bandenmäßig oder sonst organisiert begangen werden, und die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre.“

Kommentar: Letzten Endes wäre in solchen Fällen bereits die **Polizei zuständig**, entweder gefahrenabwehrend oder strafverfolgend. Was des VS hier zu suchen hat, ist insoweit nicht ersichtlich, schafft vielmehr zwei Kompetenzen und damit Kompetenzüberschneidungen, die sicherheitspolitisch problematisch sind.

Abs. 2: Die Wohnraumüberwachung darf sich nur gegen Verdächtige oder Personen richten, „von denen aufgrund von Tatsachen anzunehmen ist, das sie für Verdächtige bestimmte oder von ihnen herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder Verdächtige sich in ihrer Wohnung aufhalten. Gespräche unter Anwesenheit von unverdächtigen Dritten dürfen nur abgehört werden, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass verdachtsrelevante Informationen erlangt werden können.“ Auch der Einsatz in Wohnungen Dritter, also auch vollkommen Unverdächtiger, ist zulässig, wenn eine Maßnahme in der Wohnung der verdächtigen Person nicht erfolgversprechend ist.

Abs. 3: Die Anordnung wird durch richterliche Entscheidung getroffen, bei Gefahr im Verzug kann der Leiter/die Leiterin des VS die Maßnahme anordnen; die richterliche Entscheidung ist dann unverzüglich nachzuholen. Die Anordnung ist auf längstens vier Wochen zu befristen; Verlängerungen um jeweils nicht mehr als vier Wochen sind auf Antrag zulässig.

Abs. 6: Eine Wohnraumüberwachung ist auch dann zulässig, wenn es zum Schutz der dort für den VS tätigen Personen erforderlich erscheint.

Art. 8: Die Landesregierung unterrichtet den Landtag jährlich über die angeordneten Maßnahmen.

Kommentar / Bewertung: Diese Regelung ist – gemessen an der Eingriffstiefe – zu weit gefasst und kann auch Unverdächtige betreffen. Grundsätzlich ist zur heimlichen elektronischen Wohnraumüberwachung durch den Verfassungsschutz Folgendes anzumerken:

Bei der Elektronischen Wohnraumüberwachung – umgangssprachlich: **Großer Lauschangriff mittels elektronischen Wanzen oder Richtmikrofonen und Großer Spähangriff mittels Infrarotkameras oder Mini-Videokameras** - handelt es sich als nachrichtendienstliche Maßnahme um die heimliche elektronisch-akustisch-visuelle Ausforschung des nicht öffentlich gesprochenen Wortes und von intimen Lebensvorgängen und –äußerungen aller Art in oder aus einer Wohnung, einem Büro oder Hotelzimmer zum Zwecke der geheimdienstlichen Gefahrenabwehr. Damit wird das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 Abs. 1 GG in erheblichem Maße eingeschränkt, wenn nicht gar zeitweise suspendiert.

Die elektronische Wohnraumüberwachung „schränkt die für die Verwirklichung des Persönlichkeitsrechts und eines menschenwürdigen Lebens unverzichtbare Möglichkeit ein, sich in eine Wohnung zurückzuziehen, sich darin frei zu entfalten und von jedermann unbeobachtet zu kommunizieren. Anders als beim staatlichen Zugriff auf die Telekommunikation, auf den Briefverkehr oder auf Gespräche, die in der Kneipe oder auf der Straße geführt werden, gibt es vor der Überwachung von Gesprächen in Wohnun-

gen schlechterdings keine weitere Rückzugsmöglichkeit für den Betroffenen“, so eine Stellungnahme von Landesdatenschutzbeauftragten aus dem Jahr 2004.²

In jedem Fall handelt es sich um ein offensives Eindringen staatlicher Sicherheitsorgane mit technischen Mitteln – größtenteils verbunden mit einem körperlichen Eindringen oder heimlichen Einbrechen – in die Privat- und Intimsphäre der Bewohner einer betroffenen Wohnung, in der sich mutmaßlich Verdächtige, potentielle Täter und deren Kontaktpersonen, also auch Unbeteiligte und Unverdächtige aufhalten (könnten).

Änderungsbedarf/Vorschläge in Bezug auf § 10 GE:

1. Da es sich bei der elektronischen Wohnraumüberwachung um einen Grundrechtseingriff von höchster Intensität handelt, sollte die Maßnahme **weit mehr als Ultima-Ratio-Maßnahme ausgestaltet und begrenzt werden, um dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen.**³
 - a) Zum einen sollte die **Ermächtigung zum Großen Spähangriff** überdacht werden, weil dadurch – vor allem in Kombination mit dem Großen Lauschangriff – zwangsläufig alle Lebens(ent)äußerungen und Aktionen in der Privat- und Intimsphäre allumfassend ausgeforscht werden können.
 - b) Nach § 10 Abs. 1 soll die verdeckte Wohnraumüberwachung nur zulässig sein „zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit“; das heißt, dass im Gegensatz zu einer gegenwärtigen Gefahr eine einschränkende zeitliche Komponente fehlt und auch der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ das zu schützende Rechtsgut nicht genügend eingrenzt. Die akustische Wohnraumüberwachung für den Verfassungsschutz sollte deshalb im Einzelfall nur zulässig sein, wenn sie unerlässlich ist „zur **Abwehr einer gegenwärtigen gemeinen Gefahr oder einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben einzelner Personen** ... und geeignete verwaltungsbehördliche oder polizeiliche Hilfe für das bedrohte Rechtsgut nicht rechtzeitig erlangt werden kann“ und darüber hinaus wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich die Person, der die Gefahr droht oder von der die Gefahr ausgeht, in der Wohnung aufhält, und die Gefahr auf andere Weise nicht abgewendet werden kann. Damit wäre die Überwachung von anderen Wohnungen weitgehend ausgeschlossen. Es dürften also aus Wohnräumen nur Gespräche abgehört werden, die der potentielle Gefährder oder Straftäter und ggfls. die gefährdete Person führt.
 - c) Es müssten alle Vorkehrungen getroffen werden, um den **jederzeitigen Abbruch** der Überwachungsmaßnahme zu ermöglichen (zum Schutz des Kernbereichs privater Lebensführung). Bei in einer fremden Sprache geführten Gesprächen ist dies durch die Anwesenheit eines Dolmetschers zu gewährleisten.
2. Die **Höchstdauer** einer richterlich angeordneten Überwachungsmaßnahme in § 10 Abs. 3 ist auf vier Wochen befristet; dies **ist zu lang und sollte reduziert werden**. Eine Verlängerung sollte lediglich einmal um höchstens eine weitere Woche möglich sein

² Stellungnahme aus 2004 des Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, des Landesbeauftragten für den Datenschutz Bremen, des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten, des Landesbeauftragten für den Datenschutz Mecklenburg-Vorpommern, des Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen, der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen sowie des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein.

³ Angesichts der tiefgreifenden staatlichen Eingriffsmöglichkeiten, die mit der elektronischen Wohnraumüberwachung verbunden sind, sind nach höchstrichterlicher Rechtsprechung an den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit besondere Anforderungen zu stellen.

(statt mehrmaliger Verlängerungen um jeweils bis zu vier Wochen). Denn mit zunehmender Dauer steigt die Eingriffstiefe des Lauschangriffs oder einer sonstigen geheimen Überwachungsmaßnahme in die Rechte sämtlicher Betroffenen, da sich immer mehr ein ganzheitliches Bild über ihre Lebensgewohnheiten und -äußerungen ergibt. Die bisherige Fristenregelung dürfte den vom Bundesverfassungsgericht geforderten "überschaubaren Zeitraum" deutlich überschreiten.⁴ Die Effektivität der richterlichen Anordnungs- und Prüfungsbefugnisse, so das Gericht, erfordere im Hinblick auf den einschneidenden Eingriff der akustischen Wohnraumüberwachung eine vorausschauende Beurteilung, die verantwortungsvoll nur für einen überschaubaren Zeitraum wahrgenommen werden könne.⁵ Diese Anforderung muss in gleicher Weise auch für die präventive Wohnraumüberwachung durch Verfassungsschutzämter gelten.⁶

Eine längere Frist dürfte auch deswegen unverhältnismäßig sein und den Anforderungen an einen ausreichenden Grundrechtsschutz nicht genügen, weil die Wohnraumüberwachung nach § 10 – entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben – nur zur Abwehr einer dringenden gegenwärtigen Gefahr zulässig sein sollte und nur solange polizeiliche Hilfe nicht rechtzeitig erlangt werden kann. Es ist nun überhaupt nicht vorstellbar, dass eine solche Gefahr tatsächlich über vier Wochen oder gar noch länger „dringend“ und „gegenwärtig“ und die Polizei immer noch nicht aktivierbar sein soll. Insofern ist die Frist von vier Wochen schon zu lang und es müsste bereits eine Höchstfrist von einer Woche ausreichen.

3. Die richterlichen Prüfungs- und Begründungsanforderungen sollten erhöht und direkt in das VS-Gesetz aufgenommen werden, besonders im Falle einer Verlängerung der Überwachungsmaßnahme. Der Richtervorbehalt für die Wohnraumüberwachung zu Zwecken der Gefahrenabwehr dient (wie der zum Zweck der Strafverfolgung) der vorbeugenden Rechtskontrolle; er kann der Aufgabe einer verstärkten Sicherung des Grundrechts aus Artikel 13 Abs. 1 GG nur gerecht werden, wenn die richterliche Entscheidung Angaben zu Art, Umfang (auch räumliche Begrenzung) und Dauer der Maßnahme enthält und in nachvollziehbarer Weise unter Angabe der maßgeblichen Erwägungen begründet wird.⁷ Darüber hinaus sollte auch eine **richterliche Verlaufs- und Erfolgskontrolle** unmittelbar im Verfassungsschutzgesetz verankert werden. Der/die Richter/in (oder das Gericht) sollte konsequenterweise auch die Befugnis zum jederzeitigen Abbruch der Überwachungsmaßnahme sowie zur Löschung der dem Verwertungsverbot unterliegenden Informationen erhalten, inklusive Dokumentation der Rechtswidrigkeit der Datenerhebung. Das Bundesverfassungsgericht hat dem anordnenden Gericht auch die Verpflichtung auferlegt, den Abbruch der Maßnahme anzuordnen, wenn sie fortgesetzt wird, obwohl die gesetzlichen oder in der Anordnung festge-

⁴ Vgl. BVerfG, NJW 2004, 999, 1010.

⁵ BVerfG, NJW 2004, 999, 1015.

⁶ Vgl. auch Kühne in Sachs, GG, 3. Aufl., Artikel 13 Rn. 46; Hermes in Dreier, GG, 2. Aufl., Artikel 13 Rn. 83.

⁷ Vgl. BVerfGE 103, 142, 152. "Es ist die Aufgabe und Pflicht des anordnenden Gerichts, sich eigenverantwortlich ein Urteil darüber zu bilden, ob die beantragte akustische Wohnraumüberwachung zulässig und geboten ist. Dazu gehören eine sorgfältige Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen und eine umfassende Abwägung der zur Feststellung der Angemessenheit des Eingriffs im konkreten Fall führenden Gesichtspunkte. Der Anordnungsbeschluss muss den Tatvorwurf so beschreiben, dass der äußere Rahmen abgesteckt wird, innerhalb dessen die heimliche Maßnahme durchzuführen ist (vgl. BVerfGE 107, 299 <325>). Die maßgeblichen Erwägungen des Gerichts sind in der Begründung der Anordnung hinreichend zu dokumentieren. Das Gericht hat durch geeignete Formulierungen des Anordnungsbeschlusses im Rahmen des Möglichen und Zumutbaren sicherzustellen, dass der Eingriff in die Grundrechte messbar und kontrollierbar bleibt (vgl. BVerfGE 103, 142 <151 f.>)."

legten Voraussetzungen fehlen.⁸ Dies ist nur möglich, wenn den die Maßnahme durchführenden Stellen eine in bestimmten Abständen durchzuführende Unterrichtung des Gerichts aufgegeben wird.⁹

4. Verwertungsverbot und Löschgebot bei Gefahr-im-Verzug-Anordnung: Falls die Anordnung des VS-Leiters bei Gefahr im Verzug nicht unverzüglich richterlich bestätigt wird und außer Kraft tritt, sind die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse sofort zu löschen; sie unterliegen einem Verwertungsverbot. Dies sollte zur Klarstellung geregelt werden.

§ 11 Speicherung personenbezogener Daten / § 22 Minderjährigenschutz

Beide Paragraphen entsprechen den bisherigen Regelungen.

Gem. **§ 11 Abs. 2** dürfen unter gewissen Bedingungen sogar **Daten über Minderjährige, die das 14. Lebensjahr nicht vollendet haben**, in zu ihrer Person geführten VS-Akten – nicht aber in VS-Dateien - gespeichert werden – wenn „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür bestehen, das der/die Minderjährige bestimmte Straftaten plant, begeht oder begangen hat. Wer das 14. Lebensjahr vollendet hat, darf auch in Personendateien gespeichert werden.

Der in **§ 22** geregelte „**Minderjährigenschutz**“ betrifft die Übermittlung von personenbezogenen Daten über Minderjährige, also von unter 18 bzw. 16 Jahre alten Menschen. Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten über das Verhalten Minderjähriger an inländische Stellen ist danach erlaubt, während die Übermittlung an ausländische oder über- oder zwischenstaatliche Stellen untersagt ist, wenn der Minderjährige das 16. LJ noch nicht vollendet hat.

Kommentar / Vorschlag: Die Möglichkeit der Erfassung und Speicherung Minderjähriger sogar unter 14 Jahre (§ 11 Abs. 2) ist bedenklich. **Mit dieser Regelung wird der Minderjährigenschutz unterlaufen.** Es ist aus datenschutzrechtlicher Sicht schwer vertretbar, 14jährige und jüngere – also sich noch in der Persönlichkeitsentwicklung, in der politisch-sozialen Orientierung befindliche – Kinder und Jugendliche in geheimdienstlichen Dateien zu erfassen, auf diese Weise zu stigmatisieren und sie einem hohen Anpassungsdruck auszusetzen (etwa bei der Berufsaufnahme, der Lehrstellen- bzw. Jobsuche). Auch wenn 14jährige bereits bedingt strafmündig sind, so kann das keine **Vorfeldspeicherungen ihrer personenbezogenen Daten in Geheimdienstdateien** rechtfertigen, die dann zwei bis fünf Jahre oder auch länger (vgl. Abs. 3) gespeichert werden.

Die Speicherung und Nutzung der personenbezogenen Daten von Minderjährigen vor Vollendung des 14. Lebensjahres, also von Kindern, die angeblich bestimmte Straftaten planen, begehen oder begangen haben, ist nicht einsehbar und nachzuvollziehen, denn dies ist primär Sache der Polizei und Staatsanwaltschaften; **diese Befugnis sollte einem Geheimdienst nicht gestattet sein.**

§ 13 Übermittlung von Daten an das Landesamt für Verfassungsschutz

Zu Abs. 1: Die gesetzlich verankerte Möglichkeit für Behörden, sonstige öffentliche Stellen, Gemeinden, Gemeindeverbänden und öffentliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes, von sich aus dem VS ihnen bekannt gewordene personen-

⁸ Vgl. BVerfG 2004, NJW 2004, 999, 1015.

⁹ Die Argumentation des BVerfG ist insoweit etwas widersprüchlich, weil das Gericht nur eine Berechtigung, nicht aber eine Verpflichtung zu einer solchen Anordnung hat, vgl. NJW 2004, 999, 1014.

bezogene Daten zu übermitteln, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Übermittlung für die Erfüllung bestimmter VS-Aufgaben erforderlich ist, öffnen verdeckten Verdächtigungen und Denunziationen Tür und Tor – mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen für die Betroffenen.

§§ 14 – 21 Übermittlungsvorschriften

Kommentar / Vorschlag: Mit Ausnahme von § 16 entsprechen alle diese Übermittlungsregelungen den bisherigen Vorschriften. Mit § 16 soll die Konsequenz aus Erkenntnissen des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestages gezogen werden (aus den Defiziten in Sachen gegenseitige Information und Abstimmung der Sicherheitsbehörden). Damit soll laut Begründung (S. 36) der Austausch im Verfassungsschutzverbund verbessert und die Zentralstellenfunktion des Bundesamts für VS mit koordinierender Funktion unterstrichen werden.

In § 19 „Übermittlung an öffentliche Stellen außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes“ wird nicht auf einen **Datenschutzstandard** des betreffenden Empfängerlandes abgestellt, der dem der Bundesrepublik vergleichbar ist, was unbedingt nachgeholt werden sollte.

§ 24 Auskunft an betroffene Personen

Kommentar: Diese Regelung entspricht der bisherigen. Die prinzipielle gesetzliche Auskunftspflicht des VS gegenüber potentiell Betroffenen wird durch die möglichen Ausnahmen und Einschränkungen wieder weitgehend ausgehebelt (Möglichkeit zur begründungslosen Auskunftsverweigerung bei Gefährdung der Aufgabenerfüllung, Quellenschutz, Ausforschungsgefahr, Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder des Staatswohls...); dies ist aber dem Geheimhaltungs- oder Verdunkelungssystem eines Geheimdienstes geschuldet, also eine zwangsläufige Folge.

Einsatz nachrichtendienstlicher (nd-) Mittel

§ 26 Einsatz von Personen zur Informationsbeschaffung

Erstmalig werden hier die Voraussetzungen und Verfahrensregeln für den Einsatz von V-Personen, geheimen Informanten, Agenten, Gewährspersonen und Verdeckten Ermittlern gesetzlich normiert.

Abs. 1: Bei Verpflichtung und Einsatz von V-Leuten etc. sollen künftig eingrenzende Regelungen greifen, um dem Wildwuchs in diesem Bereich zu begegnen. So soll eine Verpflichtung u.a. nur zulässig sein, wenn die einzusetzende Person

- weder die Zielsetzung noch die Tätigkeit des Beobachtungsobjektes entscheidend bestimmt,
- sie volljährig ist,
- sie keine Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen hat oder während des Zeitraums ihrer Verpflichtung begeht,
- sie von den Geld- und Sachzuwendungen für die Tätigkeit als V-Person nicht ausschließlich und auf Dauer leben kann und
- nicht an einem Aussteigerprogramm des Bundes oder eines Landes teilnimmt.

Kommentar / Vorschlag: Hier müsste noch ein **Verbot der Anwerbung von Berufsgeheimnisträgern** wie Ärzten, Anwälten, Geistlichen, Abgeordneten oder Journalisten

als V-Leute verankert werden sowie ein Verbot, V-Leute etc. in deren Umfeld zu platzieren.

Abs. 2: Verpflichtung und Einsatzbereich sind vom Innenministerium schriftlich zu genehmigen und zu befristen, Verlängerung ist möglich. Der Einsatz ist fortlaufend zu dokumentieren.

Abs. 3: V-Personen etc. dürfen auch in Vereinigungen eingesetzt werden und sich an ihnen als Mitglieder beteiligen, wenn der Zweck oder die Tätigkeit der Vereinigung den Strafgesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet.

Kommentar: Es handelt sich hier um ansonsten **strafbare Mitgliedschaft in kriminellen, terroristischen oder verfassungsfeindlichen und verbotenen Vereinigungen bzw. Organisationen** (§§ 129, 129a, 129b etc. StGB). **Im Fall der terroristischen Vereinigung ist dies ein Verbrechen, das ansonsten mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft wird. Die Begründung (S. 38) dazu lautet:** „Ohne eine Strafflosigkeit des Einsatzes von diesen Personen in verbotenen und terroristischen Vereinigungen könnten sie gerade in den Organisationen ..., von denen die größte Gefahrlichkeit ausgeht, nicht eingesetzt werden.“ Das bedeutet aber auch, dass regelmäßig V-Leute oder Verdeckte Ermittler in solche Organisationen involviert und womöglich an weiteren Vergehen oder gar Verbrechen der Vereinigung indirekt oder direkt beteiligt sind. Sie können sich jedenfalls der **Dynamik in solchen Gruppen** nicht entziehen und lediglich als stille Beobachter fungieren.

Abs. 4: Wenn „tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür vorliegen, dass eine V-Person etc. rechtswidrig einen „**Straftatbestand von erheblicher Bedeutung**“ verwirklicht hat, ist die Maßnahme unverzüglich zu beenden und die Strafverfolgungsbehörden sind zu unterrichten. Vor einer Übermittlung ist aber zwischen dem staatlichen Interesse an einer Strafverfolgung und einer Gefährdung von Leib und Leben der beteiligten Personen abzuwägen, was leicht dazu führen kann, dass die Übermittlung entfällt.

Abs. 6: Der Einsatz von V-Personen etc. und dessen Beendigung ist gegenüber dem Bundesamt für VS mitzuteilen.

Abs. 5 bestimmt als Legaldefinitionsnorm, was unter **Straftaten von erheblicher Bedeutung** zu verstehen ist, die den V-Leuten etc. untersagt sind.

Kommentar: Zunächst ist es positiv zu werten, wenn der Einsatz von V-Leuten, geheimen Informanten, Agenten, Gewährspersonen und Verdeckten Ermittlern besser reglementiert, eingeschränkt und kontrolliert wird. Das folgt zwingend aus dem bisherigen Befund über die Praxis eines V-Leute-Systems, das man in weiten Teilen getrost als **kriminelles, unkontrollierbares V-Leute-Unwesen** bezeichnen kann:

Der Verfassungsschutz unterhält ein **V-Leute-System**, das sich als unkontrollierbar und erhebliches Gefahrenpotential für Demokratie, Bürgerrechte und Rechtsstaat herausgestellt hat: **V-Leute etwa in Neonaziszellen** sind keine „Agenten“ des demokratischen Rechtsstaates, sondern staatlich alimentierte Nazi-Aktivisten – zumeist gnadenlose Rassisten und Gewalttäter, über die sich der VS heillos in kriminelle Machenschaften verstrickt. Brandstiftung, Körperverletzung, Totschlag, Mordaufrufe, Waffenhandel, Gründung terroristischer Vereinigungen – das sind nur einige der Straftaten, die V-Leute des VS im und zum Schutz ihrer Tarnung begehen. Mit diesem V-Leute-System werden Menschen durch den Staat systematisch instrumentalisiert und in brandgefährliche Situationen manövriert. Die betroffenen Menschen werden zu bloßen **Objekten**

staatlicher Sicherheitspolitik gemacht – ein Vorgang, der keineswegs dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht und deshalb verfassungswidrig sein dürfte.

Der VS hat die Neonazi-Szenen und -Parteien über seine bezahlten Spitzel letztlich mitfinanziert, rassistisch geprägt, gegen polizeiliche Ermittlungen geschützt und gestärkt, anstatt sie zu schwächen. Damit ist der VS über sein dubioses und kriminelles V-Leute-System selbst **Teil des Neonazi-Problems** geworden, jedenfalls konnte er kaum etwas zu dessen Lösung oder Bekämpfung beitragen.

Das Erschreckendste, was ich bei meinen Recherchen zu „Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates (Knaur, München 2003/2012) selbst erfahren musste, ist, dass **der VS seine kriminellen V-Leute oft deckt und systematisch gegen polizeiliche Ermittlungen abschirmt**, um sie weiter abschöpfen zu können – anstatt sie unverzüglich abzuschalten. Beweismittelunterdrückung, Verrat von polizeilichen Observationen, Hausdurchsuchungen und Abhöraktionen gehören zum Repertoire des VS, um seine Quellen langfristig zu schützen. Das ist strafbare Strafvereitelung im Amt oder psychische Unterstützung und Beihilfe zu Straftaten - doch die VS-Verantwortlichen sind dafür nie zur Rechenschaft gezogen worden, selbst wenn Unbeteiligte schwer geschädigt wurden.

Auch die Behinderungen der polizeilichen Ermittlungen im Fall des V-Mann-Führers Andreas T., alias „Klein-Adolf“, aus „Quellenschutzgründen“ sind symptomatisch für die systematische Abschottung. Bekanntlich war Andreas T. während einem der NSU-Morde am Tatort anwesend.

Nun ist zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Begrenzungen der V-Leute-Verpflichtung und ihres Einsatzes in § 26 überhaupt tauglich sind, die „menschliche Quelle“ zu entschärfen und die Situation entscheidend zu verbessern. Dass V-Leute, geheime Informanten, Agenten, Gewährspersonen und Verdeckte Ermittler nicht in führenden und bestimmenden Positionen des Beobachtungsobjektes eingesetzt werden dürfen, ist eine Minimalanforderung, die sich eigentlich von selbst versteht. Dass sie von ihren Spitzelgehältern nicht auf Dauer und ausschließlich ihren Lebensunterhalt begleichen sollten, ebenfalls, damit finanzielle Abhängigkeiten vermieden werden. Dass sie keine Straftäter sein oder keine strafbaren Handlungen während ihrer Tätigkeit für den VS begehen sollen, natürlich ebenfalls.

Aber genau hier beginnen die Probleme, denn strafbare Handlungen zu begehen ist ihnen keinesfalls verboten, auch nicht mit dem neuen GE. Denn danach dürfen sie nur keine „Straftaten von erheblicher Bedeutung“ begangen haben oder begehen, alle anderen Straftaten sind dagegen nicht tabu. Legt man die Regelungen in Abs. 2 und 5 zugrunde, **dann dürfen V-Leute, geheime Informanten, Agenten, Gewährspersonen und Verdeckte Ermittler vor ihrer Verpflichtung etwa folgende, zum Teil recht schwerwiegende Straftaten begangen haben oder während ihrer V-Mann-Tätigkeit noch begehen, ohne ihre V-Mann-(etc.)-Verpflichtung und -Eigenschaft zu gefährden:**

Mitgliedschaft in kriminellen, terroristischen und verfassungsfeindlichen Vereinigungen (im Fall der terroristischen Vereinigung ist dies ein Verbrechen, das ansonsten mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft wird); Aufstachelung zum Angriffskrieg, Verfassungsfeindliche Sabotage, Bildung bewaffneter Gruppen, Anleiten zu Straftaten, Menschenhandel, Körperverletzungsdelikte, Verletzung des Brief- und Fernmeldegeheimnisses und von Privatgeheimnissen, Diebstahlsdelikte, Räuberischer Diebstahl, Betrug, Unterschlagung, Erpressung, Hehlerei, Urkundenfälschung, Urkundenunterdrückung, Sachbeschädigungen, Hausfriedensbruch,

Landfriedensbruch, Volksverhetzung, Gewaltdarstellungen, Nötigung, Bedrohung, Freiheitsberaubung, Verstoß gegen ein Vereinigungsverbot, Verbreitung von Propagandamitteln und Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, Beleidigungen und Verunglimpfung und vieles andere mehr.

Das bedeutet: Auch weiterhin würde sich der VS krimineller V-Leute, geheimer Informanten, Agenten, Gewährspersonen und Verdeckten Ermittlern bedienen dürfen (oder müssen) und sie dem polizeilichen Zugriff entziehen, um sie weiter einsetzen und abschöpfen zu können. Dabei sind selbst Straftaten von erheblicher Bedeutung nicht ausgeschlossen (Mitgliedschaft in terroristischer Vereinigung). Hier kollidieren § 26 Abs. 1 Nr. 4 (Verbot von Straftaten von erheblicher Bedeutung) iVm. Abs. 5 Nr. 3 mit Abs. 3 (Ermächtigungsnorm für Mitgliedschaft u.a. in terroristischen Vereinigungen).

§ 27 Überwachung nicht öffentlicher Kommunikationsinhalte

In dieser Norm werden einheitliche Voraussetzungen und Bedingungen für bestimmte Befugnisse zur Überwachung nicht öffentlicher Kommunikationsinhalte (§ 5 Abs. 2 Nr. 6, 7, 10 und 11) geregelt.

Diese Befugnisse greifen in das grundrechtlich geschützte Interesse an der Vertraulichkeit der nicht öffentlichen Kommunikation ein. Sie tangieren das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis, das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

§ 28 Einsatz technischer Mittel zur Ermittlung des Standortes von Mobilfunkendgeräten (IMSI-Catcher)

Bei der Verweisung hat sich wohl ein redaktioneller Fehler eingeschlichen, denn nicht § 5 Abs. 2 Nr. 1 (V-Leute etc.) ist hier gemeint, sondern Nr. 12.

Diese Regelung sieht, entsprechend § 9 Abs. 4 BVerfSchG, den Einsatz sog. IMSI-Catcher vor,¹⁰ die als nachrichtendienstliches Mittel gelten. Diese elektronischen Geräte simulieren eine reguläre Funkzelle mit höherer Leistung, so dass sich automatisch alle Mobiltelefone in der Umgebung des Einsatzortes in den IMSI-Catcher einloggen. Dadurch wird die Verbindung zur regulären Funkstation gekappt. Die Größe des Einzugsgebiets hängt von der Sendeleistung ab, die stufenlos geregelt werden kann.

Mit diesen Geräten können

- *einerseits die individuellen **Kennungen, Karten- und Geräteummern** von Handys ermittelt werden. Aufgrund dieser Identifikation kann der VS dann die Telefonnummern ermitteln (um ggfls. weitergehende Abhörmaßnahmen zu veranlassen) sowie Verbindungsdaten der Mobilfunkteilnehmer (Umstände der Kommunikation) beim jeweiligen Telekommunikationsunternehmen abfragen;*
- *andererseits können Handys elektronisch geortet, d.h. ihr **Standort kann bestimmt** werden, weil alle Handys im Sendeeinzugsgebiet dem IMSI-Catcher ihren Standort selbsttätig übermitteln.*

*Die genannten Funktionen sind auch möglich, wenn nicht telefoniert wird, sondern wenn die Mobiltelefone nur **stand-by** geschaltet sind.*

*1. Mit der Standortbestimmungsfunktion des IMSI-Catchers wird dem VS die Möglichkeit eröffnet, **Bewegungsbilder der Besitzer und Nutzer von Handys** zu erstellen,*

¹⁰ Vgl. dazu eingehend: Müller-Maguhn, in: Grundrechte-Report 2002, Reinbek 2002, S. 144 ff.

und zwar unabhängig von der aktuellen Nutzung der Handys. Diese Möglichkeit wird hier nicht etwa zur Verfolgung von Straftätern legalisiert, sondern zur Überwachung von Personen, denen bestimmte „Bestrebungen“ nachgesagt oder künftig bestimmte Straftaten zugetraut werden (also zur Verfolgung von prinzipiell Unverdächtigen ohne konkreten Anfangstatverdacht). Auch die personenbezogenen Daten Dritter dürfen anlässlich solcher Maßnahmen erhoben werden, wenn dies aus technischen Gründen zur Erreichung des Zwecks unvermeidbar ist (unterliegen dann allerdings einem absoluten Verwendungsverbot und sind nach Beendigung der Maßnahme unverzüglich zu löschen).

2. Zweck des IMSI-Catcher-Einsatz ist es auch, die **Identität eines einzelnen Mobilfunkteilnehmers zu ermitteln**. Doch das Gerät kann **nicht gezielt gegen einzelne (Vor-)Verdächtige** eingesetzt werden. Denn durch den Einsatz sind alle in Reichweite befindlichen Handys und deren Nutzer betroffen. Deren Daten werden zunächst ebenfalls aufgefangen, ohne dass sie davon Kenntnis erlangen, weshalb sie sich auch nicht rechtlich zur Wehr setzen können, um etwaige Rechte auf Löschung oder Berichtigung geltend machen zu können. Jeder Besitzer eines Mobilfunkgeräts, das sind inzwischen über 70 Millionen, kann von dieser neuen Überwachungsmethode betroffen sein.
3. Außerdem ist der IMSI-Catcher-Einsatz mit **fatalen Nebenwirkungen** verbunden: So kann er eine Reihe von Störungen des Mobilfunkbetriebs verursachen (Funkunterbrechungen, Interferenzen, Übertragungsstörungen), von denen alle Mobilfunkteilnehmer im gesamten Einzugsgebiet, das heißt völlig unbeteiligte Personen, betroffen sein können. Das können Hunderte, ja Tausende sein. Alle Handys sind zunächst nicht mehr einsatzfähig. Die Netzbetreiber werden bei der Erbringung ihrer vertraglichen und lizenzrechtlichen Pflichten beeinträchtigt. Technisch bedingt greift dieses Gerät besonders intensiv in die Kommunikationsrechte Dritter ein, die während des Sendebetriebs und im Sendebereich des IMSI-Catchers keine Gespräche mehr führen können – auch keine Notrufe zu Polizei, Feuerwehr oder ärztlichem Notdienst. Nach neuerem technischem Stand ist es auch möglich, die Verschlüsselung von Gesprächen auszuschalten und Gesprächsinhalte abzuhören und aufzuzeichnen.

Die Bürgerrechtsorganisation „Humanistische Union“ (HU) hatte vor dem Bundesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde gegen die Legalisierung des IMSI-Catcher-Einsatzes zum Zwecke der Strafverfolgung erhoben (§ 100i StPO).¹¹ Der IMSI-Catcher-Einsatz führe zur unterschiedlosen Erfassung gänzlich unverdächtigter Personen und verstoße deshalb gegen das Fernmeldegeheimnis des Art. 10 Grundgesetz, das auf diese Weise undifferenzierten Ermittlungsmethoden geopfert werde, argumentiert die HU in ihrer Beschwerde. Das Fernmeldegeheimnis schützt nicht nur das gesprochene Wort, sondern auch die Anonymität der Kommunikationsteilnehmer und ihres Aufenthaltsortes sowie alle Informationen über Fernmeldekontakte und Kommunikationsvorgänge.¹² Berufsgeheimnisträger und spezielle Vertrauensverhältnisse werden im Zusammenhang mit dem IMSI-Catcher-Einsatz nicht geschützt. Der Mobilfunk, so die HU, mutiere zum Ermittlungs- und Überwachungsnetz.

Der Einsatz von IMSI-Catchern zur Strafverfolgung ist mittlerweile vom Bundesverfassungsgericht weitgehend für verfassungsgemäß erklärt worden ist.¹³ Der IMSI-Catcher-

¹¹ BGBl. I 2002. S. 3018. Diese Ergänzung der StPO erfolgte in großer Hektik und unter Verletzung des Transparenzgebots. Im Übrigen wurde das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 GG missachtet.

¹² Vgl. BVerfGE 100, 313, 358 f.; VG Darmstadt, NJW 2001, 2273.

¹³ BVerfG-Beschluss vom 22.8.2006 - 2 BvR 1345/03.

Einsatz sollte gleichwohl im weiteren Vorfeld von möglichen Straftaten auf Fälle bestimmter Bestrebungen beschränkt werden, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen verfolgt werden.

§ 29 Besondere Auskunftsbefugnisse

Hier übernimmt der GE die bisherigen besonderen Kontrollbefugnisse des Hess. VS-Gesetzes (§ 4a Abs. 1 und 2 a.F.) sowie eingeschränkt weitere Befugnisse.

Die in § 4a a.F. hess. VS-Gesetz aufgenommenen Regelungen bedeuteten von Anfang an eine erhebliche Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse des VS (basierend auf *Terrorismusbekämpfungsgesetz* von 2002 und *Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz* von 2007).¹⁴

Kommentar: 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 verreist, 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.¹⁵ 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 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 hatte die Befugnisse im Landes-VS-Gesetz befristet übernommen. Nun übernimmt sie auch die SPD-Fraktion in ihren GE. Im Folgenden eine kurze Einschätzung der betreffenden Regelungen aus bürgerrechtlicher Sicht:

¹⁴ Vgl. dazu eingehend: Gössner, Menschenrechte in Zeiten des Terrors, Hamburg 2007.

¹⁵ 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 iVm 8b 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 problematische 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,¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸ Das widerspricht dem verfassungskräftigen und machtbegrenzenden Trennungsgebot, das nicht allein eine organisatorische, sondern auch eine funktionell-methodische **Trennung von Geheimdiensten und Polizei** gebietet.¹⁹

4. Die weitere Erhöhung der Kontrolldichte im Geheimdienstbereich könnte auch zu weiteren **Kompetenzproblemen** führen bezüglich parallel laufender Polizei-Ermittlungen und damit zu doppelten Grundrechtseingriffen 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 im Vorfeld eines strafrechtlichen Anfangs-

¹⁶ Benachrichtigung erfolgt erst wesentlich später und dann nur unter engen Voraussetzungen.

¹⁷ Vgl. Kritik der 62. Datenschutzkonferenz vom Oktober 2001.

¹⁸ Positionspapier zum Antiterrorgesetz der Bundesregierung, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein, Kiel 07.12.2001, 1.2

¹⁹ 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.

verdachts bei Kreditinstituten über Kontenbewegungen einer Person erkundigt 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.²⁰

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 in einem neuen Hess. VS-Gesetz nicht 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. Eine Sicherheitslücke würde nicht entstehen.

§ 30 Übermittlung, Löschung und Mitteilungen beim Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel

Hier werden Verfahrensvorschriften sowie Kennzeichnungs- und Mitteilungspflichten für die Durchführung von Maßnahmen geregelt, bei denen nd-Mittel Anwendung finden. Im Falle besonders eingriffsintensiver Befugnisse sind spezielle Überwachungs-, Löschungs- und Übermittlungsvorschriften sowie Benachrichtigungspflichten vorgesehen.

§ 34 Evaluation

Erstmalig wird eine Evaluationsverpflichtung unter Einbeziehung eines/einer im Einvernehmen mit dem Landtag bestellten wissenschaftlichen Sachverständigen normiert und zwar hinsichtlich der Anwendung bestimmter nd-Mittel, um, wie es in der Begründung (S.40) heißt, die Transparenz und die demokratischen Kontrollmöglichkeiten zu stärken.

Die Evaluation soll allerdings nur auf die Befugnisse in § 5 Abs. 2 Nr. 11, 13, und 14 und § 29 Abs. 1 bis 3 beschränkt bleiben – also auf

- *Zugriff auf zugangsgesicherte TK-Inhalte und sonstige Informations- und Kommunikationsinhalte aus dem Internet...*
- *Erhebung von Auskünften über Beteiligte am Zahlungsverkehr und über Geldbewegungen und Geldanlagen bei Zahlungsdienstleistern ...*
- *Erhebung von Auskünften bei Luftfahrtunternehmen über Namen, Anschriften und Inanspruchnahme von Transportdienstleistungen ...*

Das ist m.E. zu beschränkt und sollte auf andere eingriffsintensive Befugnisse ausgeweitet werden. Im Übrigen sollte ausdrücklich eine unabhängige Evaluation festgeschrieben werden, um jede Selbstevaluierung des VS oder durch das Innenministerium zu verhindern.

²⁰ S. Beispiele bei Müller-Heidelberg, in: vorgänge 3/2002, S. 24 f.

II. Artikel 2: Hessisches Gesetz über die Parlamentarische Kontrollkommission Verfassungsschutz - HGPKV

Mit diesem Gesetzentwurf legt die SPD-Fraktion ein eigenständiges *Hessisches Gesetz über die Parlamentarische Kontrollkommission Verfassungsschutz* (HGPKV) vor, in dem die Kontrollrechte der Mitglieder und des Gremiums festgeschrieben und gegenüber dem bisherigen Stand ausgeweitet und gestärkt werden. Die parlamentarische Kontrolle in Hessen soll endlich dem Niveau des Bundes und der anderen Bundesländer angeglichen werden. Die SPD-Fraktion ergänzt und korrigiert damit in einigen Punkten ihren ersten Gesetzentwurf in dieser Sache vom 12.12.2011,²¹ in dem die Fraktion noch erklärt hatte, dass sich die bisherige Konzeption der (geheimen) Kontrolle des VS grundsätzlich bewährt habe (S. 1).

Zu diesem früheren Entwurf hatte ich bereits im November 2012 schriftlich Stellung genommen. Im Folgenden werden auch Teile meiner damaligen Rechtspolitischen Stellungnahme aufgenommen.

Grundsätzlich zur VS-Geheimdienstkontrolle: Strukturell-chronisches Kontrolldefizit

Die 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 Kontrolle ihrerseits geheim abläuft und dass 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, die tief in Grundrechtspositionen der Betroffenen eingreifen, zum Transparenzgebot einer demokratischen Gesellschaft in Widerspruch. Alle bisherigen Versuche einer parlamentarisch-demokratischen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen – auch nach Kontrollverbesserungen, die es immer wieder gab. 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 Zusam-

²¹ Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drs. 18/5061.

menhang 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 u.v.a.m.

Das bedeutet: Auch in Demokratien sind Geheimdienste undurchschaubare Institutionen, die skandalgeneigt arbeiten, zu Eigenmächtigkeit und Willkür neigen und damit 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 Geheimdienste 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 Dienste „rechtsstaatlich zu zähmen“ und die Kontrolle über diese Institutionen zu verbessern und zu intensivieren. Das wird aber nie die Qualität einer demokratischen Vollkontrolle erreichen.

Zur bisherigen parlamentarischen Kontrolle des Hessischen Landesamtes für VS (LfV)

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/PKV-Mitglieder sind allesamt vielbeschäftigte Abgeordnete des Landtags, haben für diese Kontroll- und Gremienarbeit nur wenig Zeit, und manchen von ihnen fehlt es auch an intimeren 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/PKV-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 Vor-

gänge 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/PKV hat im Übrigen keine „Sanktionsmöglichkeiten“ für den Fall, dass die Regierung ihrer Informationspflicht nicht oder ungenügend nachkommt.

- Einzelne PKK/PKV-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 eine 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/PKV 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 kontrolldefizitären 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 hoch 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)

Zunächst ist festzustellen, dass die Regelung der VS-Kontrolle in einem eigenständigen Gesetz der Materie und Bedeutung angemessen und daher zu begrüßen ist. Zu den Regelungen im Einzelnen:

§ 2 Mitgliedschaft: Die Mitglieder der Kontrollkommission sollen nach Abs. 1 vom Landtag aus seiner Mitte nach Verhältniswahl gewählt werden. Nach Abs. 2 besteht die PKV aus neun Mitgliedern (im früheren GE sollten es nur fünf sein).

Kommentar / Vorschlag: *Es ist zu begrüßen, dass auf diese Weise, anders als bisher, jede Fraktion zum Zuge kommt. Zur Klarstellung wäre hinzuzufügen, dass jede Fraktion*

in der PKV vertreten sein muss. Für jedes Mitglied sollte ein_e **Stellverteter_in** gewählt werden.

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

Kommentar / Vorschlag: Dieses **Minderheitenrecht** ist zu begrüßen, weil ansonsten die Regierungsmehrheit jede aktive Kontrolle verhindern könnte. Dieses Minderheitsrecht geht den Regelungen in § 4 und 5 insoweit vor, als die Ausübung aktiver Kontrollbefugnisse danach nur der PKV insgesamt zustehen (i.S. von Mehrheitsentscheidung). Dies sollte ausdrücklich klargestellt werden, damit auch die oppositionellen PKV-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.

§ 4 Pflicht der Landesregierung zur Unterrichtung: Hier erfolgt in Abs. 2 gegenüber dem früheren GE eine wichtige Ergänzung: So umfasst die Informationspflicht auch die Unterrichtung der PKV über:

- den Einsatz von V-Personen und den Inhalt der Dienstanweisungen
- Vorgänge und operative Maßnahmen von besonderer Bedeutung und
- Gemeinsame Maßnahmen mit dem Bundesamt für VS und VS-Behörden der Länder,
- Einzelfälle und alle Vorgänge des VS.

Diese Ergänzung ist prinzipiell zu begrüßen, allerdings noch nicht umfassend genug:

Vorschlag einer erweiterten Unterrichtsregelung in § 4 GE:

Unterrichtung der PKK/PKV durch Landesregierung darüber hinaus 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.*

In Abs. 4 wird neu aufgenommen, dass die PKV feststellen kann,

„dass der Anspruch auf Unterrichtung nicht oder nicht hinreichend erfüllt und eine weitergehende Unterrichtung erforderlich ist; hiervon kann sie dem Landtag Mitteilung machen“.

Diese Ergänzung ist zu begrüßen.

§ 5 Befugnisse der Kontrollkommission

Normierung aktiver Kontrollrechte:

- a. Einsicht in Akten, Schriftstücke und Dateien der Landesregierung/des VS;
- b. Zutritt zu den Dienststellen des VS

Die PKV „kann diese Rechte durch ein Mitglied oder mehrere Mitglieder wahrnehmen“.

Kommentar / Ergänzungsvorschlag: Diese Neuregelung über die Wahrnehmung der Rechte ist zu begrüßen. Es sollte jedoch ergänzt werden, dass der **Zutritt zu VS-Dienststellen jederzeit und unangemeldet erfolgen kann**.

- c. Herausgabeanspruch/Übermittlung der Akten (ggfls. auch im Original) und Datenübermittlung an die PKV.
- d. Befragung von VS-Angehörigen und mit dem LfV befasste Mitglieder bzw. Mitarbeiter der Landesregierung. „Die zu befragenden Personen sind verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zu machen“.

Kommentar / Ergänzung: 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.

Es sollte jedem Mitglied der PKV ausdrücklich umfassende Befugnisse zur Selbstinformation eingeräumt werden (Akteneinsicht und Auskunft zu bestimmten Vorgängen, Recht auf Zugang zum VS etc.). **Sämtliche Kontrollrechte sollten als Minderheitsrechte geregelt werden – sowohl in der Beantragung als auch in der Ausübung**.

§ 7 Beauftragung eines Sachverständigen: PKV kann mit Zweidrittelmehrheit externen Sachverständigen beauftragen, um zur Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben Untersuchungen durchführen zu lassen.

Kommentar / 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. Zweidrittel-Mehrheit bedeutet sechs Mitglieder (von neun) und nicht drei, wie in der Begründung zu lesen ist. Hier wäre zu **überlegen, ob diese Option nicht erleichtert werden sollte (einfache Mehrheit)**. 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 Kontrollbeauftragter** 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 und dazu einen angemessenen Mitarbeiterstab bräuchte (dazu weiter unten).²²

Die PKV sollte darüber hinaus auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses für sich in Anspruch nehmen können.

²² 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 (und neuerdings auch der sicherheitspolitische Sprecher der CDU-Bundestagsfraktion Wolfgang Bosbach).

§ 8: PKV hat auf Antrag eines Mitglieds den **Landesdatenschutzbeauftragten zu beauftragen**, die Rechtmäßigkeit einzelner Maßnahmen des VS zu überprüfen (*richtigerweise als Minderheitsrecht formuliert*).

§ 9 Eingaben: **VS-Angehörige können sich in dienstlichen Angelegenheiten ohne Einhaltung des Dienstweges unmittelbar an die PKV wenden** - jedoch nicht im eigenen oder im Interesse anderer Angehöriger der Behörde. Eingaben sind zugleich an die Leitung des VS zu richten.

Kommentar / Vorschlag: *Das ist sinnvoll und wichtig, um etwa auf mögliche Fehlentwicklungen oder Skandale aufmerksam zu machen. **Diese Möglichkeit sollte aber nicht dermaßen eingeschränkt werden.** VS-Bedienstete sollten sich auch mit Bitten und Beschwerden an einzelne PKV-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 Zusicherung der Vertraulichkeit und ohne Nachteile/Repressalien fürchten zu müssen.** Im Übrigen sollten **Eingaben in eigener Angelegenheit oder im Interesse anderer VS-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. Die gleichzeitige Unterrichtung der VS-Leitung sollte überdacht werden (besser: ohne Rücksprache mit der VS-Leitung).*

§ 10 Geheime Beratungen, Bewertungen, Sondervoten: PKV-Beratungen sollen weiterhin geheim stattfinden, was aber nicht für Bewertungen bestimmter Vorgänge gelten soll, wenn eine Zeitdrittelmehrheit vorher zustimmt. Dann kann jedes PKV-Mitglied eine abweichende Bewertung als Sondervotum veröffentlichen, wobei die Belange des Geheimschutzes zu beachten sind.

Kommentar / Vorschlag: *Es ist bereits ein Fortschritt, wenn öffentliche Bewertungen bestimmter Vorgänge ermöglicht werden, wobei allerdings die **Zweidrittelmehrheit eine zu hohe Hürde** darstellen dürfte.*

*Im Sinne des demokratischen Transparenzgebotes wäre es allerdings 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 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 - unter Beachtung der einzuhaltenden Geheimhaltungspflichten - berechtigt, nach den Sitzungen Erklärungen gegenüber der Öffentlichkeit abzugeben.*

§ 11 Mitberatung: **Der Haushaltsplan / Wirtschaftsplan** des VS soll von der PKV mit beraten werden.

§ 12 Berichterstattung: PKV erstattet dem Landtag mindestens alle zwei Jahre Bericht über ihre Kontrolltätigkeit – unter Beachtung der Geheimhaltungspflichten.

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

§ 13 Fraktionsmitarbeiter_innen dürfen die PKV-Mitglieder unter bestimmten, eingeschränkten Bedingungen unterstützen.

Kommentar / Vorschlag: *Diese Regelung ist ein gewisser Fortschritt gegenüber dem Ist-Zustand, aber angesichts der Einschränkungen längst nicht ausreichend, schon gar nicht, wenn den Mitgliedern und der PKV mit dem neuen GE insgesamt mehr Kontrollrechte zustehen sollen, die sie aber mangels Ressourcen und Kapazitäten nicht genügend wahrnehmen können.*

Mit einer gesetzlich vorgeschriebenen, darüber hinausgehenden arbeitsfähigen Infrastruktur – dauerhafte (fachkundige) Personal- und Sachausstattung der PKV – 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. Oder: Jedes Kommissionsmitglied bekommt drei bis fünf Mitarbeiter_innen zur Verfügung gestellt.

Fazit:

Der vorliegende Gesetzentwurf schöpft nicht alle Möglichkeiten einer verbesserten Kontrolle des VS aus. Im Übrigen soll es mit dem neuen Gesetz Informations- und Kontrollmöglichkeiten ohnehin nur in jenen Bereichen geben, „in denen dies ohne Relativierung des Geheimschutzes möglich ist“ (S. 28).

*Aktive Kontrollrechte und sonstige Kontrollverbesserungen sind zwar als Schritte 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 umgesetzt wird (siehe dazu GE der Linksfraktion aus 2012).²³ Alle bisherigen Versuche einer verbesserten parlamentarisch-demokratischen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen.*

Die besänftigende Ankündigung, künftig **mehr Transparenz schaffen und die parlamentarische Kontrolle über den VS verbessern** zu wollen, dürfte jedenfalls von vornherein zum Scheitern verurteilt sein: Denn bloße Kontrollverbesserungen rühren nicht an die Geheimstrukturen, sondern legitimieren diese zusätzlich und werden letztlich daran scheitern. Ein Geheimdienst wird, auch mit erweiterten Kontrollkompetenzen, niemals transparent sein können und sich niemals wirksam kontrollieren lassen, ohne seinen Geheimdienstcharakter zu verlieren. Ein transparenter, voll kontrollierbarer Geheimdienst ist und bleibt ein Widerspruch in sich – trotz aller verstärkter Anstrengung, den VS in die Gesellschaft hinein zu öffnen, wie es im vorliegenden GE heißt, und womöglich zusätzlich mit einem problematischen politischen Bildungsauftrag auszustatten. Hier hat ein schwer kontrollierbarer und mit klandestinen Mitteln und Strukturen ausgestatteter Geheimdienst in einer Demokratie prinzipiell nichts zu suchen.

Trotz alledem sind, solange VS-Behörden als Geheimdienste ausgestaltet sind, Kontrollverbesserungen, wie die mit GE der SPD-Fraktion vorgelegten und die vom Verfasser dieser Stellungnahme darüber hinausgehenden Vorschläge sinnvoll und verfassungsrechtlich dringend geboten – sie sind nicht mehr und nicht weniger als ein bescheidener Beitrag zur Demokratisierung.

²³ Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drs. 18/6176.

**Weitergehende Kontrollverbesserungen, die über den GE
und die o.g. Vorschläge des Verfassers dieser Stellungnahme 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 parlamentarischen Kontrollkommission 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.
- Gesetzliche Möglichkeit, die Kommission für einen bestimmten Untersuchungsgegenstand **als Parlamentarischen Untersuchungsausschuss** mit allen Rechten einzusetzen.
- **Akteneinsichtsrecht für Betroffene**, wie in Berlin (nicht nur Recht auf beschränkte Datenauskunft); Reduzierung der Verweigerungsgründe.

**III. Fazit aus Artikel 1 und Artikel 2
des Gesetzentwurfs der SPD-Fraktion**

Weder Artikel 1 noch Artikel 2 des GE der SPD-Fraktion wird der Dimension des Skandalgeschehens rund um die NSU-Mordserie und rund um die Vertuschungsmanöver der VS-Behörden wirklich gerecht – und auch nicht der Tatsache, dass Geheimdienste prinzipiell nicht transparent und voll demokratisch kontrollierbar sind bzw. werden und damit (auch weiterhin) tragenden demokratischen Grundprinzipien widersprechen.

Um hier grundsätzlich eine Änderung herbeizuführen, müsste **das nachrichtendienstliche Instrumentarium und das V-Leute-System per Gesetz unterbunden oder aber zumindest zu Ultima-Ratio-Maßnahmen erklärt** werden, um das damit zwangsläufig verbundene Geheimhaltungssystem und die systematische Abschottung der Geheimdienste aufzubrechen und die erkennbar gewordene Symbiose von Verfassungsfeinden und Verfassungsschützern zu beenden.²⁴

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.**²⁵

Bremen, 12. August 2013

Gez. RA Dr. Rolf Gössner

²⁴ Vgl. dazu: Gössner, Geheime Informanten, a.a.O.; VS-Memorandum der Bürgerrechtsorganisationen, September 2013. Im Übrigen 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.

²⁵ Vgl. dazu meine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke im Hessischen Landtag zur Neuordnung der Aufgaben zum Schutz der Verfassung und zur Auflösung des Landesamtes für Verfassungsschutz – Drs. 18/6176 – vom November 2012.

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*. Internet: www.rolf-goessner.de . 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*, akt. ebook im Knaur-Verlag München 2012; Direktlink: <http://bit.ly/J8XWNC>

Weitergehende Literatur (Auswahl):

Rolf 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.

Ders., „Verfassungsschutz“ im Aufwind? Neue „Sicherheitsarchitektur“ bedroht Demokratie und Bürgerrechte, in: Ramelow (Hg.), *Schreddern, Spitzeln, Staatsversagen. Wie rechter Terror, Behördenkumpanei und Rassismus aus der Mitte zusammengehen*, Hamburg 2013.

Humanistische Union/Internationale Liga für Menschenrechte/Bundesarbeitskreis Kritischer Juragruppen (Hg.), *Brauchen wir den Verfassungsschutz? Nein! Memorandum erarbeitet von Dr. Rolf Gössner, Johann-Albrecht Haupt, Dr. Udo Kauß, Dr. Till Müller-Heidelberg und Thomas von Zabern*, Berlin (erscheint im September 2013).

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

Die Linke im Bundestag, Der Verfassungsschutz – Zwischen Auflösung und Reform, Berlin 2013

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.

Wilfried Ridder, *Verfassungsschutz ohne Schutz. Die Niederlagen der Geheimdienste im Kampf gegen den Terrorismus*, München 2013

Vorgänge, Verfassungsschutz in der Krise? Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik Nr. 201/202 (Heft 1/2) 2013.



GEWERKSCHAFT DER POLIZEI

Gewerkschaft der Polizei • Wilhelmstraße 60 a, 65183 Wiesbaden

An den
Hessischen Landtag
Vorsitzender des Innenausschusses
Herrn Horst Klee
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

120813 15

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben

Unser Zeichen
JBr/bks

Datum
08.08.2013

Mitglied der
European Confederation
of Police (EUROCOP)

Landesbezirk Hessen
Geschäftsstelle

Bernd Kuske-Schmittlinger

Wilhelmstraße 60 a
65183 Wiesbaden

Telefon
+49 (0) 611 - 99 22 7 - 50

Telefax
+49 (0) 611 - 99 22 7 - 27

E-Mail
Bernd.kuske@gdp.de

www.gdp.de/hessen

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen und zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle (Drs. 18/7352)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vorab sei deutlich gemacht, dass die Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei – Landesbezirk Hessen (GdP) überwiegend aus praxis- und beschäftigtenorientierter Sichtweise erfolgt. Auch bei diesem Gesetzesentwurf ist es zunächst angezeigt darauf hinzuweisen, dass es eine fortschreitende Tendenz hin zu immer komplexeren Vorschriften gibt, die in der Praxis und auch für die Rechtsadressaten (betroffene Bürgerinnen und Bürger) nicht ohne Weiteres lesbar und verständlich sind.

Im Einzelnen:

Artikel 1: Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Hessisches Verfassungsschutzgesetz – HVerfSchG)

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass am Trennungsgebot [§ 2 und § 5 Abs. 4 HVerfSchG neue Fassung (n.F.)], welches für die GdP nicht zur Disposition steht, festgehalten wird.

Aus der Begründung (Drs 18/7352; S. 29; dort 3. Absatz) zu § 3 HVerfSchG n.F. (Aufgaben) geht hervor, dass Abs. 1 mit der bisherigen Regelung des § 2 Abs. 1 HVerfSchG alte Fassung (a.F.) identisch sei. Es erschließt sich jedoch nicht, was aus § 2 Abs. 1 S. 2 HVerfSchG a.F. „Das Landesamt für Verfassungsschutz dient auch dem Schutz vor organisierter Kriminalität.“ geworden ist. Diese Aufgabe hat das Landesamt für Verfassungsschutz nach wie vor (§ 3 Abs. 5 Nr. 5 HVerfSchG n.F.), der ausdrückliche Hinweis ist in § 3 Abs. 1 HVerfSchG n.F. jedoch nicht mehr vorhanden.

Eine Stärkung des Verfassungsschutzes durch mehr politische Verantwortung ist zu befürworten. Gem. § 3 Abs. 2 HVerfSchG n.F. wird die Unterrichtungspflicht des Lan-

desamtes für Verfassungsschutz gegenüber der Landesregierung und gegenüber dem Innenausschuss des Landtages geregelt; über bedeutsame Entwicklungen ist mithin zu informieren. Mit dieser Aufwertung der Unterrichtungspflicht gegenüber dem Landtag wird auch die Kontrolle über den Verfassungsschutz gestärkt.

Der gesetzliche Auftrag in Sachen Öffentlichkeitsarbeit, § 3 Abs. 3 HVerfSchG n.F. ist ebenfalls begrüßenswert. Diese gesetzliche Verankerung der Öffentlichkeitsarbeit dient dem Zweck, offensiv die Arbeit und Arbeitsweisen des Landesamtes für Verfassungsschutz transparenter zu machen und dadurch das verlorene Vertrauen der Bevölkerung in den Verfassungsschutz wieder aufzubauen bzw. (noch) vorhandenes Vertrauen zu stärken. Zwar kommt dem Verfassungsschutz kein Auftrag zur Bildungsarbeit zu, politische Bildungsarbeit muss von den bewährten Einrichtungen, wie z.B. der Bundeszentrale für politische Bildung, geleistet werden; jedoch ist eine offensive und transparente Öffentlichkeitsarbeit der Nachrichtendienste der wirkungsvollste Beitrag zur Herstellung der notwendigen Transparenz.

Was die teilweise Neuregelungen des § 4 HVerfSchG n.F. (Zusammenarbeit) betrifft, ist die stärkere Zusammenarbeit der Landesverfassungsschutzbehörden untereinander und die mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz ganz im Sinne der GdP Hessen, denn es stärkt ein föderales Miteinander.

Leider findet sich jedoch der in der Begründung (Drs 18/7352; S.30; dort 3. Absatz) formulierte „... regelmäßige Austausch von Informationen...“ im Gesetzestext nicht wieder; sondern dort im § 4 Abs. 2 HVerfSchG n.F. ist weicher formuliert: „...gegenseitige Unterstützung und Information...“. Über das, was sich ferner im gleichen Absatz hinter den Formulierungen „...Unterhaltung gemeinsamer Organisationen und dem Betrieb gemeinsamer Dateien.“ verbirgt, gibt auch die Gesetzesbegründung an der Stelle keinen Aufschluss.

Eine Unterrichtsverpflichtung der in § 4 Abs. 4 HVerfSchG n.F. genannten Art durch die dort erwähnten Gerichte, Behörden, Einrichtungen und Institutionen ist ein deutlicher und richtiger Schritt in die richtige Richtung. § 8 HVerfSchG a.F. hatte nämlich schlicht von „...dürfen ... übermitteln...“ gesprochen und eine Verpflichtung war nur bei Ersuchen des Landesamtes für Verfassungsschutz vorgesehen. Diese neu formulierten Verpflichtungen schaffen Handlungssicherheit für die mit der Sache betrauten Beschäftigten auf beiden Seiten. Eine stärkere Zusammenarbeit insgesamt, auch unter Einbeziehung der Polizei, ist unverzichtbar.

Die enumerativ aufgeführten Befugnisregelungen in § 5 Abs. 2 HVerfSchG n.F. können insgesamt unterstützt werden, da sie zu einer erheblich verbesserten Klarheit und Bestimmtheit der Befugnisse beitragen. Besonders hervorzuheben ist im Übrigen der Einsatz von V-Leuten zur Erkenntnisgewinnung, welcher unerlässlich ist. Die Offenlegung von Klarnamen wird seitens der GdP abgelehnt. Gerade im Hinblick auf den Einsatz von Personen zur Informationsbeschaffung ist auch § 26 HVerfSchG n.F. gelungen. So werden die Voraussetzungen für den Einsatz von Personen zur Informationsbeschaffung gut und nachvollziehbar begründet dargestellt. Die geregelten Verfahrensvoraussetzungen wirken einer Verselbständigung entgegen und ermöglichen eine ausreichende Kontrolle nicht zuletzt auch aus der Befristung der Führungsverantwortlichkeit heraus; gebotener parlamentarischer Kontrolle sowie dem Gebot der Transparenz wurden Beachtung geschenkt. Aus Sicht der eingesetzten Personen zur Informationsbeschaffung ist der nunmehr gesetzlich geregelte Rechtfertigungsgrund nach § 26 Abs. 3 HVerfSchG n.F. hinsichtlich möglicherweise zu begehender Organisationsdelikte hilfreich. Die Verpflichtung, die Maßnahme nach begangenen rechtswidrigen Straftaten

von erheblicher Bedeutung unverzüglich zu beenden samt eingeschränkter Informationspflicht den Strafverfolgungsbehörden gegenüber dient ebenso der Stärkung des Vertrauens in die Arbeit des Landesamtes für Verfassungsschutz (Auf das Redaktionsversehen in der Begründung, S. 38, dort 2. Absatz 1. Satz „...knüpft an die in Abs. 1 Nr. 3...“ statt „Nr. 4“ wird hingewiesen.). Erfreulicherweise wurde auch der Notwendigkeit einer Mitteilungsverpflichtung dem Bundesamt für Verfassungsschutz gegenüber (§ 26 Abs. 6 HVerfSchG n.F.) Rechnung getragen. Leider findet sich im Hinblick auf Ausbildung, Weiterbildung und Führung dieser Personen nichts im Gesetz wieder; eine Dienstanweisung sollte dies regeln.

Die Kompetenzen des Bundesamtes für Verfassungsschutz zu einer, jeweils mit den Ländern abzustimmenden, eigenständigen operativen Fallbearbeitung und zur Koordinierung von Maßnahmen mehrerer Landesverfassungsschutzämter sollen gestärkt werden. Daher ist der neu gefasste § 16 (Übermittlung an das Bundesamt für den Verfassungsschutz) HVerfSchG n.F. vorbildlich. Dieser konkretisiert den sich bereits aus § 4 HVerfSchG n.F. ergebenden Grundsatz der Zusammenarbeit in Bezug auf das Bundesamt für Verfassungsschutz, indem eine Übermittlungspflicht an dieses hinsichtlich aller wesentlichen Informationen („Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen sowie Auswertungsergebnisse“) vorgeschrieben wird. Dies trägt insbesondere auch der Koordinierungsfunktion des Bundesamtes für Verfassungsschutz Rechnung.

Aus Gründen der Transparenz und unabhängigen Kontrolle hätte sich die GdP eine weitergehende Prüfung oder Ausführungen dahingehend gewünscht, ob nicht weitere Befugnisse unter richterliche Kontrolle zu stellen sind. Dies ist nur im Hinblick auf den Kernbereichsschutz privater Lebensgestaltung (§ 6 HVerfSchG n.F.) unter Einbeziehung „einer oder eines von der Auswertung unabhängigen besonders bestellten Bediensteten, die oder der die Befähigung zum Richteramt hat“ ansatzweise erfolgt, aber nur ansatzweise und zudem handelt es sich „bei besonders bestellten Bediensteten“ um Personen aus den eigenen Reihen. Einen „richtigen Gerichtsvorbehalt“ findet man nur bei § 29 HVerfSchG n.F. (Besondere Auskunfts Befugnisse) im dortigen Abs. 4 bei „Auskunftsverlangen nach § 113 Abs. 1 Satz 1 des Telekommunikationsgesetzes“.

Schließlich unterstützt die GdP Hessen ausdrücklich das Ansinnen, gem. § 34 HVerfSchG n.F., dort aufgeführte „besondere Befugnisse“ auf die beschriebene Weise zu evaluieren.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass die GdP begrüßt, dass zumindest teilweise ihren Forderung an die politischen Verantwortungsträger gefolgt wurde, die erkannten und notwendigen Veränderungen im Bereich deutscher Sicherheitsbehörden neu zu formulieren. Jetzt ist es an der Zeit, transparent zu machen, mit welchen finanziellen und sächlichen Mitteln in Zukunft die Sicherheit in Deutschland gewährleistet werden soll. Eine bessere personelle wie finanzielle Ausstattung ist unumgänglich. Es gibt keine kostenneutrale Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus!

Ob mit der Umsetzung dieses Gesetzesvorhabens gewartet werden soll, wie von einigen Rednern in der ersten Lesung (PIPr 18/140, S. 9988ff) gefordert, bis Ergebnisse und Empfehlungen des Bundestags-Untersuchungsausschusses zu Rechtsterrorismus, der Bund-Länder-Kommission sowie die abschließenden Ergebnisse der Arbeitskreise II und IV der Innenministerkonferenz vorliegen, ist fraglich.

Im Hinblick auf nachfolgende der GdP wichtige Punkte wurde im Gesetzesentwurf nichts ausgeführt und daher möchte ich die Gelegenheit nutzen, diese hier zu unterbrei-

ten, da sie möglicherweise in nun folgenden Ausführungsbestrebungen und Dienstvereinbarungen Platz finden können oder schlicht bei einer neuen Gesetzesinitiative :

- Verbesserung der Aus- und Fortbildung der Beschäftigten des Landesamtes für Verfassungsschutz.
- Regelmäßige wechselseitige Fortbildung Polizei und Verfassungsschutz.
- Das Personal beim Landesamt für Verfassungsschutz muss kontinuierlich und langfristig an Stellen verbleiben.
- Die Einrichtung einer zentralen Forschungsstelle „gewaltorientierter Extremismus“ in Deutschland. Sie hat zum Ziel, Radikalisierungsprozesse zu erforschen, den aktuellen Stand der Phänomene des gewaltorientierten Extremismus wissenschaftlich zu erfassen und die Analysefähigkeit der Sicherheitsbehörden zu stärken.

Mit dieser nunmehr erfolgten Gesetzesinitiative erhofft sich auch die GdP Hessen ein Ende von permanenten und unvollendeten Organisationsreformen. Es muss bei diesem Thema wieder Ruhe einkehren, damit die Betroffenen erfolgreich ihre Arbeit fortsetzen können.

Artikel 2: Hessisches Gesetz über die parlamentarische Kontrolle des Landesamtes für Verfassungsschutz (Hessisches Gesetz über die Parlamentarische Kontrollkommission Verfassungsschutz – HGPKV)

Gewerkschaftlicherseits werden insgesamt die nunmehr erfolgten Regelungen des HGPKV unterstützt. Da sehr viele Bereiche detailliert, transparent und im Hinblick auf weitergehende Kontrollmöglichkeiten nunmehr geregelt sind.

Insbesondere ist die Wahl der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, § 2 HVerfSchG n.F. (Mitgliedschaft), die richtige Entscheidung, um die demokratische Legitimation der parlamentarischen Kontrolle zusätzlich zu stärken.

Auch ist die Ausweitung der „Ausübung der Kontrollrechte“, nun im § 5 HVerfSchG n.F. geregelt (beispielsweise ein Aktenherausgaberecht, erweitertes Zutrittsrecht oder Befragungsrecht), ein sehr guter Ansatz, um das Selbstinformationsrecht der Kommission gegenüber der Landesregierung zu stärken. Demgegenüber sind auch durch § 6 HVerfSchG n.F. die Interessen der Landesregierung (zwingende Gründe des Nachrichtenzugangs, Schutz von Persönlichkeitsrechten Dritter oder Kernbereichsschutz exekutiver Eigenverantwortung der Regierung im Einzelfall) ausreichend berücksichtigt.

Die Möglichkeiten der Einbeziehung von Sachverständigen (Diese Möglichkeit ist entgegen der Begründung, Drs 18/7352, S. 43, dort letzter Absatz, nicht neu, wie dort ausgeführt, denn § 22 Abs. 5 HVerfSchG a.F. sieht dies bereits vor.), die weiterhin gegebene Eventualität der Beteiligung des Landesbeauftragten für Datenschutz und die (neue) Möglichkeit sich durch eigene Mitarbeiter (§ 13 HVerfSchG n.F.) unterstützen zu lassen sind zielführend.

Leider sind in der Begründung (Drs 18/7352; ab S. 40) die Verweise auf das HVerfSchG a.F. nicht immer zutreffend.

Gesamtergebnis:

Zwar wurde bei der Drs 18/7352 handwerklich nicht immer sauber gearbeitet, da Verweisungen auf das HVerfSchG a.F. teilweise nicht (mehr) zutreffend sind, worauf o.g. Ausführungen auch partiell hinweisen (PIPr 18/140, S. 9989 und 9990 „leicht modifizierte Neuauflage eines alten Gesetzentwurfs“ und „sauer gewordener Wein in immer neuen Schläuchen“), aber dem Grunde nach bedeutet diese Gesetzesinitiative der richtigerer Schritt in die richtige Richtung und ist somit besser, als weiterhin tatenlos abzuwarten.

Der Verfassungsschutz muss gestärkt werden. Parlamentarische Einflussmöglichkeiten gilt es zu verbessern, Vertrauen zurückzugewinnen.



Jörg Bruchmüller
Landesvorsitzender

Prof. Dr. Dr. h. c. Erhard Denninger

61462 Königstein, 10. August 2013
Am Wiesenhof 1

An den
Innenausschuss des Hessischen Landtags
z.H. des Vorsitzenden
Herrn Abg. Horst Klee
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

1108 13 15

Anhörung im Innenausschuss des Hess. Landtags
am 22. 8. 2013
zum Entwurf für ein Gesetz zur Neuansrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen und
zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle
- LT- Drs. 18/ 7352 -

Sehr geehrter Herr Klee,

ich folge Ihrer Bitte vom 21. 6. 2013 und übersende Ihnen zu dem oben genannten
Gesetzentwurf die folgende

Stellungnahme:

I. Grundsätzliches

Es ist zu begrüßen, dass der Entwurf unter „A. Problem“ die Notwendigkeit einer Neuordnung der Arbeit des LVfSch ebenso wie die Notwendigkeit einer Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle unter Hinweis auf die zutage getretenen „eklatanten Mängel“ ausdrücklich anspricht. (Vgl. schon meine Stellungnahme vom 14. Okt. 2012, S. 1). Zutreffend wird dabei zweierlei hervorgehoben: die Notwendigkeit, den „Abschottungstendenzen“ der Verfassungsschutzbehörden entgegen zu wirken und – positiv gewendet – die Verbesserung der Zusammenarbeit der VfSch-Behörden untereinander, aber auch mit den anderen Sicherheitsbehörden, insbesondere den Polizeibehörden (unter Wahrung des „Trennungsgebotes“). An diesen Kriterien sind die einzelnen Regelungen des Entwurfs durchgängig zu messen.

II. Zu Art. 2 des Gesetzentwurfs: zum HGPKV-E

Abweichend von der Reihenfolge des Entwurfs wird zunächst zum Entwurf eines HGPKV
Stellung genommen:

1. Zur Frage eines besonderen Gesetzes für die Parlamentarische Kontrollkommission:

Die klare Entscheidung des Entwurfs für ein besonderes Gesetz verdient Beifall. Die Gründe hierfür habe ich in meiner Stellungnahme 2012, S. 2, dargelegt. Die Trennung der gesamten Materie in zwei Gesetze – HVerfSchG und HGPKV – ist vor allem ein Gebot der Grundsätze der Gewaltentrennung und der Rechtsklarheit.

2. Gesetzesüberschrift:

Die Frage der korrekten Bezeichnung des Gesetzes ist befriedigend gelöst. (Vgl. Stellungnahme 2012, S.2). Allerdings ist es eine Überlegung wert, ob man nicht, dem Beispiel des Bundes folgend (PKGrG !) statt von „Kontrollkommission“ besser von „Kontrollgremium“ sprechen sollte. Die GO-LT kennt „Kommissionen“ als Enquetekommissionen, § 55 GO-LT. Ihr Charakteristikum ist, dass sie nicht nur aus Mitgliedern des LT bestehen. Genau dies soll bei der PKV anders sein, § 2. Sie soll, was richtig ist, nur aus Mitgliedern des LT bestehen.

3. Mitgliedschaft:

Die jetzt vorgesehene Zahl der Mitglieder von neun ermöglicht wohl die Wahl nach Grundsätzen des Verhältniswahlrechts mit dem Vorschlagsrecht der Fraktionen (vgl. Stellungnahme 2012, S.3).

4. Informationspflicht der Landesregierung, § 4 Entw.:

Die Erweiterung und Spezifizierung der Informationspflicht im Vergleich zum bisherigen § 22 LVerfSchG ist nachdrücklich zu begrüßen.

Zu § 4 Abs. 2 Nr. 2: „Vorgänge und operative Maßnahmen von besonderer Bedeutung“ ist eine zu vage Formulierung. Die Begründung zu dieser Regelung (S. 42 der Drucks.) nennt als mitteilungspflichtige Vorgänge auch Zuständigkeitsüberschneidungen und –konflikte zwischen dem LVerfSchAmt und anderen Landesbehörden. Diese wichtigen Fälle sind unbedingt in den Gesetzestext selbst aufzunehmen.

Zu Nr. 3: Es muss heißen: „gemeinsame Maßnahmen...“.

Zu Abs. 4: Die Regelung ist zu begrüßen. Sie stellt auch klar, dass die Grenzen der Unterrichtung in der politischen Verantwortung der Landesregierung gegenüber dem Landtag als solchem liegen.

5. Befugnisse der Kontrollkommission (des Kontrollgremiums):

Die Regelung ist insgesamt sachgerecht und ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem unzulänglichen geltenden § 22. Ich darf auf meine Stellungnahme 2012, S. 3, verweisen.

6. Verweigerung der Unterrichtung, § 6 Entw.:

Die Pflicht der Landesregierung, eine Verweigerung oder Beschränkung der Unterrichtung gegenüber dem Kontrollgremium zu begründen, ist sinnvoll. Doch muss sichergestellt sein, dass die „Begründung“ sich nicht in einer formelhaften Floskel erschöpfen darf, etwa durch bloße Berufung auf den „Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung“. Auf die Entscheidung des BVerfG vom 17. Juni 2009 – BVerfGE 124, 78, 128 – weise ich in diesem Zusammenhang besonders hin.

Die „Devolution“ des Konfliktsfalles an das Plenum des LT, die § 4 Abs.4, vorsieht, sollte zweckmäßigerweise auch für den Verweigerungsfall und unzureichende Begründung im Falle des § 6 Abs. 2 Entw. vorgesehen werden.

7. Geheime Beratungen, Bewertungen, Sondervoten, § 10 Entw.:

Für die Beachtung der „Belange des Geheimschutzes“ gelten die Kriterien, die das BVerfG in seiner Rechtsprechung zu Untersuchungsausschüssen (s.o.) und anderen Orts entwickelt hat. Das in § 10 Abs. 2 vorgesehene Recht zur Abgabe eines Sondervotums ist

sachgerecht, weil es deutlich macht, dass es sich bei „Bewertungen“ notwendig um nach politischen Standorten verschiedene Stellungnahmen handeln wird.

8. Unterstützung durch eigene Mitarbeiter, § 13 Entw.:

Die Zulassung von Mitarbeitern zur Unterstützung der jeweils einzelnen Gremiumsmitglieder (hier nimmt der Entwurf den Terminus „Gremium“ dankenswerterweise auf!, s.o.) soll durch Gremiumsbeschluss mit einfacher Mehrheit erfolgen. Hingegen soll die Zulassung zu einer Sitzung des Gremiums im Einzelfall einer 2/3-Mehrheit bedürfen. Es muss bezweifelt werden, dass dies sachgerecht ist. Es kann entweder zu Blockaden oder zu wechselseitigen „Paket“-Zulassungen kommen. Beides wäre nicht arbeitsförderlich. Die Mitarbeiter müssen auf ihre Diskretionsbereitschaft streng geprüft und dann, zahlenmäßig begrenzt, zugelassen werden.

Technischer Hinweis: in § 13 Abs. 2 Satz 1 muss es heißen: „ die von der Parlamentarischen Kontrollkommission beigezogenen Akten...“.

In der Begründung zu § 13 Abs. 2 (S. 46) und ebenso in der Begründung zu § 10 Abs. 2 (s.45 der Drucks.) muss es jeweils heißen: - sechs Stimmen – und nicht: drei Stimmen. Das Gremium soll ja jetzt neun Mitglieder zählen; 2/3 davon sind 6.

III. Zu Art. 1 des Gesetzentwurfs: Zum Hess. Verfassungsschutzgesetz – HVerfSchG.

1. Zweck des Verfassungsschutzes, § 1 Entw.

Der Wortlaut des Entwurfs nennt als einen Schwerpunkt [der Arbeit] des Verfassungsschutzes den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel „bei der Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen und Tätigkeiten...“.

Hier sind zwei Begriffe klärungsbedürftig: Der Begriff der „Abwehr“ und der Begriff der „Gewaltorientierung“.

(1) Die Formulierung in § 1 Satz 2 „Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel bei der Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen...“ bringt die Gefahr mit sich, dass die grundlegende Verschiedenheit der Aufgaben von Polizeibehörden und Verfassungsschutzbehörden verwischt wird. (Vgl. dazu Denninger in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, Kap. B Rdn. 41).

Der nach wie vor zu beachtende Aufgabenunterschied – und das ist auch der Kerngedanke des so genannten „Trennungsgebots“ – besteht darin, dass (Haupt)Aufgabe der Polizei die *Abwehr* von Gefahren einschließlich der auch vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten ist (z. B. § 1 HSOG), hingegen ist (Haupt)Aufgabe des Verfassungsschutzes die *Beobachtung, die Informationssammlung und Informationsauswertung* bezüglich der in § 3 Abs. 5 genannten Bestrebungen oder Tätigkeiten. Diese Beobachtungs- und Sammeltätigkeit soll, wie § 3 Abs.1 Entw. (wie bisher § 2 Abs. 1 LVerfSchG) zutreffend sagt, die Abwehrtätigkeit der „zuständigen Stellen“ = insbesondere der Polizei rechtzeitig ermöglichen. Diese Aufgabenstaffelung der unterschiedlichen Behörden muss im Gesetz deutlichen Ausdruck finden. (Vorschlag z.B.: „...Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel zur Beobachtung der und Informationssammlung über die gewaltorientierten Bestrebungen...“).

(2)

„gewaltorientiert“ wird in der Begründung zu § 1 (S.29 der Drs.) als „gewaltbereit“, „-befürwortend“, „-unterstützend“ oder „-tätig“ definiert. Mindestens bei den Modalitäten der Gewaltunterstützung und der Gewalttätigkeit haben wir es jedoch bereits mit strafbaren Handlungen zu tun, deren „Bekämpfung“ Sache der Polizei- und

Strafjustizbehörden ist. Beobachtung und Informationssammlung können nur in einem weiteren Sinne von „Bekämpfung“ verstanden werden.

2. Zusammenarbeit, §§ 4, 15, 17 Entw.

Einer umfassenden, übersichtlichen und normenklaren Regelung der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden mit den anderen Sicherheitsbehörden im weiten Sinne kommt nach den verhängnisvollen Negativerfahrungen (NSU-Mordserie u.a.) eine ganz besondere Bedeutung zu. Dabei ist zu unterscheiden: die Zusammenarbeit des LandesamtesVerfSch mit dem Bundesamt, die Zusammenarbeit der Landesämter und die Zusammenarbeit des LandesamtesVerfSch mit anderen Behörden, von Ausländerbehörden bis zu Polizeibehörden und Staatsanwaltschaften. Zu unterscheiden ist ferner nach „nur“ zulässiger oder aber „gebotener“ Zusammenarbeit, ferner nach Übermittlung auch personenbezogener oder aber nur nicht personenbezogener Daten. Der Informationsaustausch darf auch keine „Einbahnstraße“ sein: er muss zwischen Verfassungsschutz- und anderen Behörden in beiden Richtungen stattfinden. Die jetzt vorliegenden Entwurfsregelungen genügen den nach dem Prinzip der Normenklarheit zu stellenden Ansprüchen nicht. Sie lassen auch ihr Verhältnis zu den einschlägigen Vorschriften des BVerfSchG (bes. §§ 18, 20 und 21) nicht erkennen. Mindestens in der Begründung des HVerfSchG wäre darauf ausreichend einzugehen.

Im Einzelnen: In der Begründung zu § 4 Abs. 2 wird als Teil der Pflicht zur Zusammenarbeit u.a. der „*regelmäßige Austausch von Informationen*“ genannt; im Gesetz selbst steht das nicht, gehört aber dort hinein.

§ 4 Abs. 4 regelt den Informationsfluss von Gerichten und Behörden hin zum LandesamtVerfSch. Anders als in § 18 BVerfSchG wird auch die Unterrichtung über Bestrebungen usw. der *organisierten Kriminalität* erfasst. Die Unterrichtung in umgekehrter Richtung, also vom Landesamt an die Polizeibehörden usw. wird nicht in § 4 (was systematisch sinnvoll wäre) geregelt, sondern in § 15 und betrifft nur personenbezogene Daten bei Staatsschutzdelikten. Die Ergänzung in § 17 Abs.1 Nr. 2 und Nr. 3 erfasst zwar auch die organisierte Kriminalität, macht die Unterrichtung aber zunächst nur „zulässig“, nicht „geboten.“ Die sodann in § 17 Abs. 1 Satz 3 normierte Übermittlungspflicht wird durch die Verweisung auf § 21, insbes. Nr. 2 („überwiegende Sicherheitsinteressen“) doch wieder relativiert. Diese ganze Regelung ist nur eine Übernahme des bisherigen § 11 LVerfSchG.

Technischer Hinweis: Die Verweisung in § 12 Abs. 2 Entw. ist fehlerhaft, sie muss sich wohl auf § 17 Abs. 1 Nr. 2 und 19 Satz 1 Nr. 2 beziehen.

Es wird dem Gesetzgeber dringend empfohlen, den gesamten Komplex der Vorschriften zum Informationsaustausch – etwa bei § 4 – übersichtlich und symmetrisch neu zu regeln.

3. Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung, § 6 Entw.:

Abschließend darf bemerkt werden, dass die sorgfältige Behandlung des Schutzes des Kernbereichs der privaten Lebensgestaltung (§ 6 des Entw.), die sich an der Rechtsprechung des BVerfG orientiert (insbesondere an BVerfGE 120, 274 ff.), uneingeschränkt Beifall verdient. Die Arbeit einer technisch hochgerüsteten und mit erheblichen Eingriffskompetenzen ausgestatteten Verfassungsschutzbehörde wird künftig wesentlich auch daran gemessen werden, wie rücksichtsvoll sie mit den Grundrechten, einschließlich des Art. 1 Abs. 1 GG, der zu beobachtenden Personen umgeht. Dies darf neben der Effizienzsteigerung durch informationelle Zusammenarbeit nicht vergessen werden.

E. Damm / 15

Betreff: Anhörung des Hess. Landtags zum Gesetzentwurf/SPD: Verfassungsschutz

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

ich bedanke mich sehr für Ihre Einladung an der Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtages in Sachen Gesetzentwurf der SPD zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen am 22.8.2013 teilzunehmen.

Da abgesehen von nicht unwichtigen einzelnen Bestimmungen, der Verfassungsschutz" als "unverzichtbare" Instanz - siehe Entwurf A. Problem 1. Absatz - schon vorausgesetzt wird, also eine offene Diskussion nicht nur übers "Wie", sondern übers "Ob" eines Verfassungsschutzes nicht vorgesehen ist, wäre es angesichts der knappen Zeit des Innenausschusses, jedoch auch von mir selber, der viel aufwändiger nach Wiesbaden reisen müsste, wenig sinnvoll, ich stellte mich am 22. August in Wiesbaden ein. Der ich wissenschaftlich und persönlich jahrzehntelang im Umgang mit diversen Ämtern des Verfassungsschutzes, seinen Funktionen und Effekten vergleichsweise vertraut bin, teile ich die undiskutierte Prämisse der SPD-Fraktion nicht. Im Gegenteil: ich vertrete die Auffassung, die mir einer Fülle von Argumenten zu 'armieren' wäre, dass weder das Hessische Landesamt. noch die anderen Landesämter und gleicher Weise das Bundesamt nicht, der lebendigen Demokratie und ihrer bundesweiten wie föderalen Verfassung dienen. Nähme der Innenausschuss seine Aufgabe ernst - sit venia verbo -, dann müsste er zuerst die Frage der besten Schutzvorkehrungen der Verfassung au fond erörtern. Dann erst, auf gesichertem Fundament eines demokratisch grundrechtlichen Verständnisses und der ihm drohenden Gefahren, könnte über das Wie im Einzelnen befunden werden.

Mit den besten Grüßen
verbleibe ich
Ihr

Wolf-Dieter Narr