

Ausschussvorlage INA 19/63 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu dem

**Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein
Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen
– Drucks. [19/5412](#) –**

- | | |
|--|--------|
| 10. Mobiles Beratungsteam gegen Rassismus und Rechtsextremismus – für demokratische Kultur in Hessen e. V. | S. 168 |
| 11. Hessischer Jugendring e. V. | S. 171 |
| 12. Die Datenschützer Rhein-Main | S. 177 |
| 13. Bund Deutscher Kriminalbeamter – Landesverband Hessen | S. 191 |
| 14. Dr. Rolf Gössner | S. 207 |
| 15. Hessischer Datenschutzbeauftragter (NEU) | S. 223 |

Verfassungsschutz und Politische Bildung

Kommentar zum Entwurf eines Hessischen Verfassungsschutzgesetzes (HVSG)

Benedikt Widmaier

Als Politikwissenschaftler und politischer Pädagoge überlasse ich die juristische Kommentierung eines Gesetzesentwurfs gerne den Rechtswissenschaftlern. Aus einer gesellschaftspolitischen, demokratiepolitischen und demokratiepädagogischen Perspektive will ich aber in der hier gebotenen Kürze drei Dinge ansprechen:

1. Der hessische Innenminister hat den Trägern der extremismuspräventiven Demokratieförderung im Dezember 2017 zugesagt, unter bestimmten Voraussetzungen auf eine Zuverlässigkeitsprüfung ihrer Mitarbeiter*innen zu verzichten. Der vorliegende Entwurf für eine HVSG trägt dem nicht hinreichend Rechnung.

In Hessen ist in den vergangenen Jahren ein Programm „Hessen aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ aufgebaut worden. Das Programm unterstützt Träger der Jugendhilfe, der Jugend- und Erwachsenenbildung und zivilgesellschaftliche Initiativen in ihrer extremismuspräventiven (Bildungs-)Arbeit. Diese Institutionen haben seit Mitte 2017 versucht, in mehreren Gesprächen mit dem federführenden Hessischen Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE) deutlich zu machen, dass sie nicht bereit sind, Verträge zu unterschreiben, nach denen ihre Mitarbeiter*innen sich einer sogenannten Zuverlässigkeitsüberprüfung beim Verfassungsschutz unterziehen müssen.

Nachdem die Gespräche mit dem HKE nicht zielführend waren, haben sich einige Träger entschlossen, eine öffentliche Kampagne dagegen zu starten, die wegen der guten Unterstützung durch zahlreiche Verbände und die Medien schnell politische Wirkung zeigte. Schon nach wenigen Tagen hat der Innenminister die Träger zum Gespräch eingeladen und die „Extremismusklausel“ zurückgenommen. Danach sollen in Zukunft nur Mitarbeiter*innen von Institutionen, die neu in entsprechende Förderprogramme aufgenommen werden und nicht anerkannte Träger der Jugendhilfe oder der Weiterbildung sind, sich einer Zuverlässigkeitsprüfung stellen (Pressemitteilung Nr. 315 des HMIS vom 12.12.2017). Dem trägt der Entwurf des HVSG nicht Rechnung.

Denn in § 21 Abs. 2, Punkt i wird unter aa) ausgeführt, dass das Landesamt für Verfassungsschutz befugt werden soll, „Informationen einschließlich personenbezogener Daten“, die auf dem im Landesamt üblichen Weg der geheimdienstlichen Sammlung erhoben wurden, in bestimmten Fällen an andere Behörden weiterzugeben. Dazu zählt nach der benannten Passage auch:

„Die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen [...], die in mit Landesmitteln geförderten Beratungsstellen zur Prävention und Intervention gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen oder in mit Landesmitteln geförderten Projekten eingesetzt sind oder eingesetzt werden sollen.“

Vor dem Hintergrund der Zusagen des Innenministers gehe ich davon aus, dass die gesamte zitierte Passage des § 21 Abs. 2 aus dem Entwurf des Gesetzes gestrichen werden muss. Andernfalls muss sie mindestens präzisiert und im Wortlaut auf „*neue* Träger zur Prävention und Intervention“ reduziert werden.

Auf alle Fälle zu streichen ist meiner Meinung nach der Zusatz „in mit Landesmitteln geförderten Projekten“. Damit wäre die gesetzliche Grundlage geschaffen, Zuverlässigkeitsüberprüfungen in Zukunft willkürlich auf weitere staatliche Förderprogramme in Hessen auszudehnen. In einer freiheitlichen Demokratie sollten möglichst keine neuen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, mit denen Freiheiten eingeschränkt und administrative Kontrollen legitimiert werden können.

2. Den Verfassungsschutz als Institution der Aufklärung zu sehen, widerspricht dem Wesen und Selbstverständnis des Verfassungsschutzes als Geheimdienst. Die Aufgabe von Information durch den Verfassungsschutz sollte sich auf den Verfassungsschutzbericht beschränken. Der Verfassungsschutz ist keine Fachinstitution der (politischen) Bildungsarbeit und hat keinen Bildungsauftrag.

Die Zuständigkeit für die sogenannte extremismuspräventive Demokratieförderung liegt in Hessen beim Hessischen Informations- und Kompetenzzentrum gegen Extremismus (HKE) im Landespolizeipräsidium. Mit dem HVSG soll aber eine „Grundlage für weitere Präventionsprogramme und –aktivitäten“ unter dem Dach des Landesamtes für Verfassungsschutz und eine Vernetzung mit dem HKE geschaffen werden (vgl. Begründung zum Entwurf HVSG, S. 29).

Die Bezeichnung „positiver Verfassungsschutz“, später oft präziser „erzieherischer Verfassungsschutz“ genannt, ist bereits beim Aufbau der Bundesrepublik Deutschland gewählt worden, um die Aufgaben der Bundeszentrale für politische Bildung (damals noch Bundeszentrale für Heimatdienst) zu beschreiben. In deutlicher Abgrenzung zu den geheimdienstlichen Aufgaben eines repressiven Verfassungsschutzes sollte hier im Rahmen eines Konzepts streitbarer und abwehrbereiter Demokratie politische Bildung als positive Kehrseite im Sinne eines demokratiepädagogischen Schutzes der Verfassung aufgebaut werden (vgl. Presse- und Informationsamt 1959, S. 240-254).

Diese demokratiethoretisch plausible institutionelle Architektur hat lange durchgehalten. Selbst als im Rahmen der Innenministerkonferenz Anfang der 1960er-Jahre erste Diskussionen über Verfassungsschutzberichte geführt wurden, war es einigen der zentralen Akteure wichtig, etwa dem Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Hans Ritter von Lex, diese Berichterstattung nicht in die Hände des Geheimdienstes zu legen, sondern dem Ministerium vorzubehalten.

Später hat sich das Konzept des „Verfassungsschutzes durch Aufklärung“ entwickelt. Vor allem das Bundesland Hessen hatte hier eine konzeptionelle Vorreiterrolle, weil hier das erste Referat „Informativer Verfassungsschutz“ in einem Innenministerium aufgebaut wurde. Aus diesen Anfängen hat sich der Verfassungsschutz nach und nach auch zu einem Akteur der politischen Bildung weiter entwickelt. Diese aus meiner Sicht falsche Entwicklung ist kaum öffentlich diskutiert worden. Auch die Bundes- und Landeszentralen, als die eigentlichen staatlichen Institutionen der politischen Bildung, haben daran bisher keinen sichtbaren Anstoß genommen. Es gibt meines Wissens keine validen empirischen Daten darüber, wie stark Verfassungsschutz- und Polizeibehörden in Deutschland solche fachfremden Aufgaben an sich gezogen haben.

Mit der „Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung“ von 2016 hat die Vorstellung, man sollte/könnte durch politische Bildung Extremismusprävention betreiben, einen vorläufigen Höhepunkt erreicht. Mit zwei Programmen, dem Bundesprogramm „Demokratie leben“ und dem „Nationalen Präventionsprogramm gegen islamischen Extremismus“, die beide mit je ca. 100 Mio. Euro ausgestattet sind, wird die Strategie zur Zeit mit Macht umgesetzt. Solche Top-Down-Projekte werfen viele Fragen auf, denen wir hier leider nicht nachgehen können, Fragen der Sicherung der Meinungsfreiheit und der Pluralität, Fragen nach der Subsidiarität und der Freiheit der Gesellschaft. Die Eingriffe lassen jedenfalls befürchten, dass die Erfolgsgeschichte der politischen Bildung in Deutschland vor einem Strukturwandel steht (vgl. Widmaier 2018), der einige Kollateralschäden verursachen könnte.

Ich plädiere deshalb für eine Stärkung der allgemeinen politischen Bildung und gegen eine an der Prämisse von Extremismusprävention ausgerichtete Demokratieförderung. Das Ziel der politischen Bildung ist kritische mündige Bürgerschaft und nicht affirmative extremismusresistente Bürgerschaft.

Was hat das nun mit dem HVSG zu tun: Nun der (falsche) Gedanke, dass Verfassungsschutzämter auch Prävention und (politische) Bildungsarbeit betreiben könnten, ist auch im Entwurf des HVSG an prominenter und vorderster Stelle angelegt. In § 2 heißt es, das Landesamt für Verfassungsschutz soll auch die Aufgabe haben, verfassungsfeindlichen „Bestrebungen und Tätigkeiten durch Information, Aufklärung und Beratung entgegenzuwirken und vorzubeugen (Prävention).“

Daraus leitet sich die Legitimation „zum Ausbau der amtsinternen Präventionsstruktur [und] für eine effektive und dauerhafte Unterstützung des HKE“ ab (vgl. Begründung HGVS, S. 29). Als Fachmann für politische Bildung sehe ich das sehr kritisch und ich würde es für sinnvoll halten, Aufgaben der geheimdienstlichen Informationserhebung und Aufgaben der politischen Bildung (wieder) deutlich voneinander zu trennen. Bildungsaufgaben gehören nicht in ein Ministerium, das sich mit sicherheitspolitischen Fragen beschäftigt. Soweit ich dazu Positionen von Parteien recherchieren konnte, wird das im parlamentarischen Raum schon länger von den Grünen so vertreten, die dazu 2012 im Bundestag in einen entsprechenden Fraktionsbeschluss mit dem Titel „Für eine Zäsur in der deutschen Sicherheitsarchitektur“ vorgelegt haben.

3. Die Formel von der „freiheitlich demokratischen Grundordnung“ (fdGO) erscheint mir aus unterschiedlichen Gründen als Identifikationsangebot für Bürger*innen nicht (mehr) geeignet. Um die Idee der „streitbaren Demokratie“ zukunftsfähig zu machen, bräuchten wir positivere Identifikationsangebote.

Dass der Leitbegriff der fdGO auch dem Entwurf des HVSG zugrunde liegt, ist nicht überraschend. Als Politikwissenschaftler weiß ich wohl, welche Bedeutung die fdGO, wie sie im Grundgesetz angelegt ist, für das Staatsverständnis und die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat.

Als Zeitgenosse, der im Übergang von den 1970er/1980er-Jahren politisch sozialisiert worden ist, muss ich aber sagen, dass ich die fdGO immer nur in ihrer negativen Anwendung als Abwehrinstrument gegen Verfassungsfeinde jeder Art kennengelernt habe. Nicht umsonst ist die fdGO deshalb sowohl von Juristen (Christoph Gusy) als auch von Politikwissenschaftlern (Claus Leggewie) übereinstimmend als „Kampfbegriff“ bezeichnet worden. Ich habe unlängst in einem Kommentar in der Newsletter des „Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement“ (BBE) ausführlicher dazu Stellung genommen. Deshalb hier nur eine weitere kurze demokratietheoretische Anmerkung zur fdGO.

In der Regel wird bei der Beschreibung der fdGO in fast allen einschlägigen Quellen auf die Definition des Bundesverfassungsgerichts von 1952 zurückgegriffen. Dass sich die Bundesrepublik demokratiepolitisch seither positiv weiterentwickelt hat, brauche ich eigentlich gar nicht lange auszuführen. Zunächst ist der Wechsel von einer Konsens- zur Konfliktorientierung zu nennen. Prägend war Ralf Dahrendorfs Analyse von 1965, dass „liberale Demokratie [...] Regieren durch Konflikt“ sei. Die „langen 1960er-Jahre“ sind insgesamt von diesem Zeitgeist angetrieben worden und „1968“ ist dabei nur eine Chiffre, war aber auch ein wichtiger Katalysator. Auch die Neuen Sozialen Bewegungen der 1970er/1980er-Jahre und die Phänomene einer „partizipatorischen Revolution“ (Max Kaase) und eines der „postmaterialistischen Wertewandels“ (Ronald Inglehart) haben die Republik verändert. Es gab einen Demokratisierungsschub, den Willy Brandt durch seine Regierungserklärung von 1969 mit dem Slogan „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ zum politischen Programm erhob.

Gerne will ich das abschließend auch an einer verfassungsrechtlichen Entwicklung deutlich machen: In der Definition der fdGO von 1952 spielte das Thema „Meinungsfreiheit“ noch keine Rolle. Heute ist Meinungsfreiheit auch aus der Perspektive des Bundesverfassungsgerichts „schlechthin konstituierend“ für die demokratische Ordnung der Bundesrepublik.

Um zum Schluss zu kommen: Die negative Aufladung der fdGO-Formel und die offensichtliche Gefahr, die Formel sehr statisch anzuwenden, lassen mich daran zweifeln, dass die Formel für die Beschreibung der Aufgaben eines zeitgemäßen erzieherischen Verfassungsschutzes geeignet ist. Allenfalls lässt sie sich für den stark am Freund-Feind-Denken orientierten repressiven und geheimdienstlichen Verfassungsschutz anwenden. Wir bräuchten also meines Erachtens eine positive, begeisternde Demokratie-Formel auch und gerade für ein zukunftssicheres Konzept „streitbarer Demokratie“.

Das in den Debatten über Zuverlässigkeitsprüfungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich gewordene Misstrauen zwischen Staat und Gesellschaft ist für ein solches Projekt der Demokratieentwicklung eine denkbar schlechte Voraussetzung. Das Vertrauen des Staates in die Zivilgesellschaft ist ein wichtiges politisches Kapital für die Demokratie. An Entwicklungen in einigen europäischen Nachbarstaaten, aber auch in Russland und der Türkei, lässt sich zur Zeit beobachten, wie ein gestörtes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zu postdemokratischen Verhältnissen führen kann. Eine gelenkte Zivilgesellschaft ist ein Schritt hin zu einer gelenkten Demokratie. Ich weiß nicht, ob wir das wollen.

4. Zum Weiterlesen

- Bündnis 90/Die Grünen (2012): Für eine Zäsur in der deutschen Sicherheitsarchitektur. Auflösung des Verfassungsschutzes, Neustrukturierung der Inlandsaufklärung und Demokratieförderung, Berlin, https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Beschluss_Geheimdienste.pdf
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1959): 10 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Widmaier, Benedikt (2017): Sollte die fdGO-Formel der Kern eines Demokratiefördergesetzes sein?, in: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (Hrsg.), Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland, 10/2017 vom 18.05.2017, 7 S. <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2017/05/newsletter-10-widmaier.pdf>
- Wachsende Bedeutung der politischen Bildung? Anmerkungen zum 15. Kinder- und Jugendbericht, in: Deutsche Jugend, Heft 7-8/2017, S. 324 - 330
- Benedikt Widmaier (2018): Politische Bildung als Feuerwehr, in: Hessische Jugend, Heft 1/2018 (i.E.)
- Benedikt Widmaier (2018): Strukturwandel der non-formalen Politischen Bildung in Deutschland, in: Anja Besand, Uwe Gerhard, Susann Gessner (Hrsg.), Politische Bildung mit wachem Blick. Festschrift für Wolfgang Sander zum 65. Geburtstag, Schwalbach/Ts. 2018 (i.E.)
- Widmaier, Benedikt (2018): Erzieherischer Verfassungsschutz und Politische Bildung, in: Demokratie, Heft 2/2018 (i.E.)

Benedikt Widmaier ist Politikwissenschaftler und Direktor der Akademie für politische und soziale Bildung der Diözese Mainz „Haus am Maiberg“ in Heppenheim/Bergstraße.

Webseite: www.haus-am-maiberg.de, E-Mail: b.widmaier@haus-am-maiberg.de



Mobiles Beratungsteam gegen Rassismus und
Rechtsextremismus – für demokratische
Kultur in Hessen e.V.

beratungsNetzwerk hessen:

Gemeinsam für Demokratie
und gegen Rechtsextremismus
Regionalstelle Nord-/Osthessen

Tel.: 0561 / 8616766
E-Mail: info@mbt-hessen.org
Anschrift: Richard-Roosen-Str. 11
34123 Kassel
Web: mbt-hessen.org

Kassel, den 30.01.2018

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Horst Klee
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Stellungnahme des MBT zur geplanten Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen

Das Mobile Beratungsteam gegen Rassismus und Rechtsextremismus – für demokratische Kultur in Hessen e.V. (MBT Hessen) gründete sich im Jahr 2003 als erstes MBT in Westdeutschland. Seit 2007 ist es (Gründungs-)Mitglied des Beratungsnetzwerks Hessen und wurde im Rahmen des Bundesprogramms des Familienministeriums „Demokratie leben“ (vorher Toleranz fördern, Kompetenz stärken) gefördert. Seit Januar 2015 ist das MBT die Regionalstelle des Demokratiezentrum Hessen für die Regionen Nord- und Osthessen. Die ist aufgrund der Förderung durch das Landesprogramm „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ unter dem Dach des hessischen Innenministeriums möglich. Wir beraten seit 15 Jahren in den Themenfeldern Rechtsextremismus, demokratiefeindliche Einstellungen und in den letzten Jahren auch im Feld Rechtspopulismus. Unser Team besteht zurzeit aus drei Sozialpädagogen und einer Soziologin/Politologin. Unsere Beratung richtet sich an zivilgesellschaftliche Initiativen, Kommunen, Vereine und Verbände, Einzelpersonen und Unternehmen.

Der geplante Gesetzesentwurf zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes betrifft unsere Arbeit direkt und indirekt.

Direkter Bezug:

Der Gesetzesentwurf zur „Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen“ betrifft die landesgeförderten Projekte im Landesprogramm „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ insofern, dass er in den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides verankert werden soll (und bereits im Jahr 2017 als alte, verschärfte Version verankert wurde). Dies werten wir als einen schweren Eingriff in die Selbstbestimmungsrechte von Mitarbeiter_innen und die Einstellungspraxis der Träger, wenn es als Fördervoraussetzung geregelt wird.

Im § 21 der geplanten Neuregelung heißt es, dass das Landesamt „Informationen einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an inländische öffentliche Stellen übermitteln [darf], wenn der Empfänger diese Informationen benötigt.“ In der ursprünglichen Fassung des §21 sollte die pauschale Überprüfung „der Zuverlässigkeit von Personen, die in mit Landesmitteln geförderten Beratungsstellen zur Prävention und Intervention gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen (...)“ durch den Verfassungsschutz geregelt werden. Dies war der Kernpunkt der Kritik von vielen hessischen Trägern, NGOs und Berater_innen, die Zuwendungen über das hessische Innenministerium erhalten. Nachdem wir im Laufe des Jahres 2017 über diesen Paragraphen in die Diskussion getreten waren, wurde uns bei einer gemeinsamen Sitzung mit Innenminister Peter Beut am 11.12.2017 zugesichert, dass es keine anlasslosen Überprüfungen von Einzelpersonen im neuen Gesetz geben wird, vielmehr seien die bestehenden und anerkannten Träger in der Demokratiewerk und der Prävention von dieser Regelung ausgenommen, darüber hinaus würden auch keine weiteren Einzelpersonen überprüft.

Die vom Minister am 11.12.2017 zugesagten Ausnahmeregelungen zu einer Sicherheitsüberprüfung von Organisationen wurden aber in der Neufassung nicht vollständig umgesetzt.

In der neuen Fassung der Neuausrichtung des Verfassungsschutzes (DS 19/5782) wird sich beispielsweise im Punkt zwei des Gesetzentwurfs auf den § 13 a des HSOG bezogen und ändert diesen wie unter 2. b) aa) ccc) im Entwurf beschrieben und ändert damit gleichzeitig das Polizeirecht. Nach unserem Verständnis können dann Polizeibehörden sehr wohl Personen anlasslos einer Sicherheitsüberprüfung unterziehen, die in Organisationen arbeiten, welche mit Landesmitteln in der Demokratiarbeit gefördert werden. Bei der Neufassung des § 21 im besagten Gesetzesentwurf ist eine Überprüfung in „begründeten Einzelfällen“ vorgesehen. Hierbei wird nicht definiert, wann ein „begründeter Einzelfall“ vorliegt. Dies ist nicht im Gesetzesentwurf bzw. im Änderungsantrag ausformuliert. Ohne Definition, was ein begründeter Einzelfall ist, befürchten wir nach wie vor, dass diese sehr weit gefasste Formulierung dazu führen kann, dass die Beschäftigten, also einzelne Personen in den geförderten Projekten, doch regelmäßig überprüft werden. Dabei konzentriert sich das Landesamt ausschließlich auf Erkenntnisse der eigenen Datenbanken. Ein Eintrag in das Datensystem des Inlandsgeheimdienstes wird aber von keiner weiteren unabhängigen Stelle überprüft.

Darüber hinaus stehen neu einzustellende Mitarbeiter_innen unter einem Generalverdacht, der offenbar für das hessische Innenministerium eine Sicherheitsüberprüfung rechtfertigt, die ansonsten nur in engen Ausnahmefällen auf gesetzlicher Grundlage möglich ist. Eine Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags zur Frage einer möglichen Regelüberprüfung zur Zuverlässigkeit der Mitarbeiter_innen von privaten Sicherheitsdiensten zum Schluss:

Eine den Verfassungsschutz involvierende Zuverlässigkeitsprüfung ist regelmäßig nur in sensiblen Bereichen mit hohem Schadenspotential vorgesehen. Jedenfalls ohne eine konkretere Differenzierung des Tätigkeitsfeldes, in dem die privaten Bewachungsunternehmen tätig werden, lassen es diese Regelungen, die ihrerseits die Regelabfrage ohne zusätzliche Verdachtsmomente nur im Ausnahmefall vorsehen, zweifelhaft erscheinen, dass eine anlasslose Regelabfrage beim BfV für die Prüfung der Zuverlässigkeit von im privaten Überwachungsgewerbe einzusetzenden Personen verfassungsrechtlich zulässig festgeschrieben werden könnte.¹

Vor diesem Hintergrund erscheint es uns als ebenso fraglich, dass eine Abfrage beim hessischen Verfassungsschutz aufgrund einer möglichen Einstellung bei einem Träger, der Beratungs- und Bildungstätigkeiten anbietet, verfassungsrechtlich zulässig ist.

Ein weiterer Aspekt ist die Diffamierung von Projekten als linksextremistisch, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden und im Schwerpunkt Demokratieförderung betreiben. In mehreren Bundesländern hat die AfD Projekte gegen Rechtsextremismus unter Verdacht gestellt und eine Überprüfung der Vergabe von Landesmitteln an solche Organisationen gefordert – das jüngste Beispiel ist aus Sachsen-Anhalt.² Auch in Hessen kam es in Lokalparlamenten schon zu ähnlichen Aussagen bzw. parlamentarischen Anträgen der AfD, bezogen auf Organisationen wie Jugendring oder DGB-Jugend.³ Sollte es, was im Falle eines Einzugs der AfD in den hessischen Landtag zu erwarten wäre, zu ähnlichen Anträgen kommen, wünschen wir uns eine klarere Stellungnahme der Landesregierung, dass solche Anträge keinen begründeten Einzelfall darstellen. Genauso wenig wie unfundierte Verdächtigungen durch Einzelpersonen, die zu einer Überprüfung der Mitarbeiter_innen von VPN im Frühjahr 2017 führten (was aus unserer Sicht wohl zur Aufnahme des Paragraphen 21 in das neue Verfassungsschutzgesetz führte).

Das MBT Hessen ist Mitglied im Bundesverband Mobile Beratung und befindet sich seit Jahren in intensiven Diskussionen über Qualitätsstandards bezogen auf unsere Arbeit. Unsere Grundsätze, Ziele und Methoden sind öffentlich nachvollziehbar dargestellt und beruhen auf fachlichen Standards und Arbeitsweisen.⁴ Darüber hinaus gibt es in Hessen einen Qualitätszirkel, der die fachliche Zusammenarbeit im Netzwerk regelt (und an dem das MBT ebenfalls seit Gründung aktiv beteiligt ist).

Die Vergabe von Landesmitteln sollte sich auf überprüfbare Qualitätsstandards beziehen und nicht auf angebliche Zuverlässigkeit von Organisationen und Personen. Darüber hinaus sind wir über das hessische Landesprogramm gefördert direkt beim Landkreis Kassel als Projekt der Volkshochschule angebunden, also bei einem anerkannten Bildungsträger. Aus der Perspektive des Innenministeriums als Verwaltung der Sicherheits- und Verfolgungsbehörden, werden Kriterien und Maßstäbe gesetzt, die in der Logik und dem Verfahren, sowie dem Zweck dieser Behörden angelegt sind. Freie Träger und NGOs hingegen sind anderen Primärzielen verpflichtet. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Verantwortung über die Mittel der Programme gegen Rechtsextremismus und für Demokratie an ein anderes Ministerium delegiert werden sollte und der Austausch und die Vernetzung, z.B. im Beratungsnetzwerk Hessen weitergeführt wird. Die ausschließliche Fokussierung auf Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen im Rahmen des

¹ <https://www.bundestag.de/blob/424478/d5e603b4a443f432df74965426d2a7e2/wd-3-021-16-pdf-data.pdf>, S. 14, Pkt. 4.5

² <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d2247aga.pdf>

³ siehe z.B.: http://www.kasselerjugendring.de/wp-content/uploads/2017/12/20171201_HNA_AfD-Antrag.pdf

⁴ http://www.bundesverband-mobile-beratung.de/wp-content/uploads/2015/10/17-11-10_QUE_Papier_END.pdf

Landesprogramms, ohne Qualitätsstandards für diese Arbeit auch nur zu erwähnen, zeigt die sehr unterschiedlichen Sichtweisen auf unser Arbeitsfeld. Wir betrachten unsere Arbeit in keinster Weise als sicherheitsrelevant, sondern als Beitrag für ein soziales und demokratisches Zusammenleben in Hessen. Auf Bundesebene ist das Familienministerium für die Förderung dieser Arbeit zuständig, Hessen und Schleswig-Holstein sind die einzigen Bundesländer, die diese Arbeit im Innenministerium angesiedelt haben.

Indirekter Bezug:

In §2 des geplanten Gesetzes wird auch eine Stärkung von **Präventionsaufgaben des Landesamtes** verankert. In der dem Gesetzesentwurf angehängten Begründung wird explizit ausgeführt, dass dies mit „Podiumsveranstaltungen, bei der Lehrerfortbildung oder durch Besuche in Schulen“ (S. 34) erfolgen könne. Dazu ein Beispiel aus der Praxis: Bei einer schulinternen Lehrerfortbildung zum Thema Extremismus war neben eines Mitarbeiters des MBT Hessen und zwei Mitarbeiterinnen von VPN auch ein Mitarbeiter des Landesamtes für Verfassungsschutz eingeladen. Letzterer hielt einen Vortrag zum Thema Extremismus in Hessen und im Anschluss stellten die anwesenden Lehrkräfte (natürlich) Fragen dazu, wie man als Pädagog_in auf solche Phänomene reagieren solle. Da das Landesamt, wie in der Begründung auf Seite 34 richtig vermerkt wird, keinen Bildungsauftrag hat, konnte diese Frage nicht beantwortet werden (der betreffende Mitarbeiter gab trotzdem sehr allgemeine Verhaltenstipps, was in der Situation sicher verständlich, aber gegen seinen Auftrag und seine Befugnisse war).

Gerade in pädagogischen Einrichtungen hat ein Inlandsgeheimdienst aus unserer Sicht weder den Auftrag noch die Kompetenz tätig zu werden. Es ist mitnichten so, dass „die Notwendigkeit der Extremismusprävention inzwischen unbestritten ist“ (S.35), sollte sich dieser Absatz auf Tätigkeiten des Landesamtes in pädagogischen Einrichtungen beziehen. Vielmehr sehen wir Aktivitäten des Landesamtes in pädagogischen Institutionen als hochgradig problematisch. Das obige Beispiel aus der Praxis illustriert aus unserer Sicht sehr gut, dass Prävention mehr als reine Informationsweitergabe ist. Gerade im schulischen Kontext sollten fachlich geeignete Mitarbeiter_innen bzw. Institutionen tätig werden und die Arbeit der Pädagog_innen durch Information und gleichzeitig pädagogischer Schulung unterstützen.

Im Übrigen tangiert auch die Regelungen zu V-Leuten unsere Arbeit, da rechtsextreme Kader vor Ort häufig Anlass für Beratungen durch das MBT sind. Dass diese Kader nachwievor im Gesetzesentwurf als V-Personen durch das Landesamt angeworben und aus Landesmitteln bezahlt werden können, auch wenn sie verurteilte Straftäter sind, stärkt rechtsextreme Strukturen vor Ort und behindert damit unsere Arbeit. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Gesetz keine Konsequenzen aus den in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem NSU-Komplex erworbenen Erkenntnissen des V-Leute – Wesens zieht. Es steht zu befürchten, dass auch in Zukunft neonazistische Kader genauso aus Landesmitteln finanziert werden, wie Beratungsorganisationen, die auch wegen diesen Kadern vor Ort tätig werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Menschen und die Träger in ihrer alltäglichen Arbeit für Menschenrechte, demokratische Werte und den Rechtsstaat – also die vom BVerfG noch im Januar 2017⁵ benannten Grundprinzipien der FdgO – eintreten und dafür teils bedroht werden, sollte für die Landesministerien eher eine Aufforderung sein, genau jene zu unterstützen und ihnen wertschätzend den Rücken zu stärken. Stattdessen wird die nicht zuletzt von der Bundesregierung in der „Strategie zur Extremismusbekämpfung und Demokratieförderung“ festgeschriebene und gewollte Zusammenarbeit erschwert und der überwunden geglaubte Generalverdacht erneuert.

Unser Appell an die Mitglieder des Innenausschusses im hessischen Landtag umfasst demzufolge drei Kernforderungen:

1. Keine Präventionsmaßnahmen des Landesamtes für Verfassungsschutz in öffentlichen Institutionen zu verabschieden.
2. Eine Sicherheitsüberprüfung lediglich für Menschen die in sicherheitsrelevanten Bereichen tätig sind zu beschließen.
3. Der Überprüfung in „begründeten Einzelfällen“, wie sie in der aktuellen Fassung des §21 vorgeschlagen wird nicht zuzustimmen.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Beratungsnetzwerk Hessen hat in den vergangenen Monaten eine tiefe Erschütterung erfahren. Wir wünschen uns, gerade im Angesicht einer zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung, eine Stärkung der Arbeit für Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt durch alle im Landtag vertretenen Parteien.

⁵ Urteil des BVerfG vom 17. Januar 2017 – Az. 2 BvB 1/13 –



Hessischer Jugendring e.V. · Schiersteiner Str. 31–33 · 65187 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Horst Klee
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Hessischer Jugendring e.V.

Schiersteiner Str. 31–33
65187 Wiesbaden

Fon 0611 990 83-0

Fax 0611 990 83-60

info@hessischer-jugendring.de

www.hessischer-jugendring.de

Bankverbindung:

Wiesbadener Volksbank

IBAN DE67 5109 0000 0009 3174 06

Ansprechpartnerin

Julia Müller

0611 988 735 06

mueller@hessischer-
jugendring.de

Datum: 30.01.2018

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen

Sehr geehrter Herr Klee,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen einer Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zum Entwurf des Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen Stellung nehmen zu können. Das Gesetz in seinem aktuellen Entwurf berührt verschiedene Ebenen unserer Arbeit als Hessischer Jugendring, der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Jugendverbände, weshalb wir gerne Stellung beziehen.

Wir haben uns in den letzten Monaten intensiv mit dem Thema der anlasslosen Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personal auseinandergesetzt, die sowohl bereits in den Zuwendungsbescheiden für das Jahr 2017 u.a. für Projekte im Landesprogramm „Hessen – Aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ enthalten war, als auch im ersten Verfassungsschutzgesetzentwurf vom 14. November 2017. Wir haben uns mit vielen anderen Trägern der politischen Bildung ausgetauscht und gemeinsam unsere Unzufriedenheit mit einem Generalverdacht gegenüber unserer politischen Bildungs- und Präventionsarbeit an vielen Stellen geäußert. Den Änderungsantrag vom 14. Dezember 2017 zum Gesetzentwurf, auch zur Umsetzung der angekündigten Zurücknahme einer anlasslosen Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personen und Organisationen, halten wir für nicht ausreichend und nicht den uns von Seiten der



Landesregierung zugesagten Änderungen angemessen. Folgende Punkte wurden den Trägern in einem Gespräch am 11. Dezember 2017 durch den Hessischen Innenminister zugesagt und wären auf unsere Zustimmung getroffen:

- keine anlasslosen Überprüfungen von Personen,
- keine Überprüfung von Personen, die in beratenden Gremien zur Prävention beratend oder unterstützend mitwirken und
- keine Überprüfung von Organisationen, die anerkannte Träger nach §75 SGB VIII oder dem hessischen Weiterbildungsgesetz sind, oder Träger, die bereits im Landesprogramm, durch das Land Hessen oder durch den Bund gefördert werden.

Keine dieser zugesagten Regelungen ist im Änderungsantrag zum Gesetzentwurf und auch nicht im Gesetzentwurf selbst ausreichend umgesetzt.

Daher sehen wir den veränderten Gesetzentwurf nach wie vor kritisch. Neben verschiedenen problematischen Aspekten, die wir im Folgenden ausführen, sind wir überrascht über die gleichzeitige Änderung des Verfassungsschutzgesetzes (HVSG) und des Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (HSOG). Einerseits wird dies im Entwurf nicht deutlich gekennzeichnet (z.B. wird das HSOG nur in Auszügen dargestellt), andererseits wird so bereits konkretisiert, was – wie uns gegenüber in verschiedenen Gesprächen zugesichert wurde - erst in einem späteren Schritt erfolgen sollte. So wird eine Auseinandersetzung mit dem HSOG, das einige Regelungen des HVSG noch konkreter fassen soll, auf mehreren Ebenen erschwert.

Zudem lässt die aktuelle Formulierung (HSOG §13a, Buchst. ccc, Nr.6 entsprechend des Änderungsantrags) zu, dass – entgegen der bisherigen Zusagen – eine anlasslose Überprüfung von Personen ermöglicht wird, zumindest bei Trägern, die zum ersten Mal eine Förderung aus Landesmitteln erhalten.

Die zentrale Aussage des §13a HSOG ist für uns an dieser Stelle folgende:

„(...) können die Polizeibehörden Personen einer Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen, die (...) beratend oder unterstützend für eine Behörde oder öffentliche Stelle tätig sein sollen (...) einmalig für den Beginn der staatlich geförderten Tätigkeit (...).“

Nach wie vor lehnen wir eine anlasslose Überprüfung von Personen in unserem Arbeitsfeld ab und bestehen an dieser Stelle auf die für uns zentrale Zusage des Innenministers vom 11. Dezember 2017. Die Prüfung von neuen Trägern (z.B. die Anerkennung nach SGB VIII §75) vor einer erstmaligen Förderung ist aus unserer Sicht ein berechtigtes Anliegen.

Die anlasslose Überprüfung von Personen im Bereich der Extremismusprävention und Demokratiebildung ist für uns inhaltlich nicht begründbar und nicht akzeptabel. Eine anlasslose Überprüfung bricht für uns mit unserer Vorstellung eines demokratischen Rechtsstaats. Dass Beschäftigte in Projekten ohne Anlass ihre demokratische Einstellung beweisen bzw. überprüfen lassen müssen, ist für uns nicht



nachvollziehbar. Der vermeintliche Zugewinn an Sicherheit rechtfertigt nicht diese Eingriffe in die Freiheit von Zivilgesellschaft und engagierten Bürger_innen. Weder unser Verständnis von Demokratie, die Verfasstheit unserer Bildungsarbeit noch die konkreten Projektkonzepte tangieren sicherheitsrelevante Fragestellungen, die eine Zuverlässigkeitsüberprüfung notwendig machen würden.

Im angesprochenen Paragraphen des HSOG wird formuliert, dass Personen, die „beratend oder unterstützend für eine Behörde oder öffentliche Stelle tätig sein sollen“, auf ihre Zuverlässigkeit überprüft werden können. Aus unserer Sicht muss ausgeschlossen sein, dass Personen, die in beratenden Gremien tätig sind, grundsätzlich unter diese Regelung fallen.

Bezüglich des HVSG beziehen wir uns im Folgenden v.a. auf **§21, Abs. 1, Nr. 2, Buchst. I.**

§21

Informationsübermittlung durch das Landesamt innerhalb des öffentlichen Bereichs

(1) Das Landesamt darf Informationen einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an inländische öffentliche Stellen übermitteln, wenn der Empfänger die Informationen benötigt

2. zur Erfüllung anderer ihm zugewiesener Aufgaben, sofern er dabei auch zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung beizutragen oder Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit

„i) der anlassbezogenen Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen, mit denen die Landesregierung zusammenarbeitet

aa) in begründeten Einzelfällen

bb) anlässlich der erstmaligen Förderung von Organisationen mit Landesmitteln, sofern diese in Arbeitsbereichen zur Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen tätig werden sollen, mit deren Einwilligung und der Möglichkeit zur Stellungnahme,“

Es wird hier festgehalten, dass die Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen anlassbezogen und in begründeten Einzelfällen überprüft werden kann. An dieser Stelle bleiben einige Fragen ungeklärt, etwa, wie genau ein **Anlass** für eine Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen definiert ist, und was unter einem „**begründeten Einzelfall**“ verstanden wird. Die Erfahrung der letzten Monate hat gezeigt, dass de facto bereits öffentlich geäußerte Verdächtigungen ausreichen können, um solche Anlässe zu schaffen. „VPN“ (Violence Prevention Network), ein Deradikalisierungsprojekt im Bereich Salafismus, stand im Frühjahr 2017 im medialen Fokus, nachdem auf einem Blog ein falscher Verdacht über Mitarbeiter_innen des Vereins veröffentlicht worden waren - sie wurden vorübergehend freigestellt. Im konkreten Fall hat sich der Verdacht als unbegründet erwiesen – der Schaden für die Mitarbeitenden und den Träger war allerdings bedeutend.



Uns stellt sich deshalb die Frage, welche Kriterien nun für die Definition eines Anlasses zum Tragen kommen. Aus unserer Sicht wäre es äußerst wichtig zu vermeiden, dass als Anlass gelten kann, was als simples Gerücht, Blogeintrag, tendenziöser Artikel o.ä. über Personen oder Organisationen kursiert. Wir sehen hier eine besondere Gefahr für Verleumdung und eine Kultur des Misstrauens und sehen sowohl die Träger, als auch Persönlichkeitsrechte von Mitarbeiter_innen bedroht. Es wäre wichtig, in der Begründung des Gesetzestextes eine Definition eines Anlasses mitaufzunehmen. Außerdem ist aus unserer Sicht ungeklärt, wie die **Zuverlässigkeit** von Personen und Organisationen überprüft wird. Als juristisch undefinierter Begriff lässt er Spielraum in der Auslegung und ermöglicht, auf Basis intransparenter Kriterien zu bestimmen, wer oder was zuverlässig ist und mit welchen Mitteln der Datenerhebung diese Zuverlässigkeit festgestellt werden soll.

Bezüglich der erstmaligen Förderung von Organisationen mit Landesmitteln sehen wir ebenfalls einen Widerspruch zu dem, was den Trägern in einem Gespräch mit Innenminister Beuth zugesichert wurde. Noch im Dezember wurde dort betont, dass Träger, die nach SGB VIII anerkannt sind oder die bereits durch die Förderung im Kontext von Bundesprogrammen bekannt sind, keiner anlasslosen Überprüfung unterzogen werden, auch wenn sie zuvor noch nicht durch Landesmittel gefördert worden sind. Diese Regelung wurde bisher weder im HVSG noch im HSOG aufgenommen. Es ist unzureichend, nur die Träger der außerschulischen Jugendbildung (HKJGB) oder Einrichtungen der Weiterbildung von anlasslosen Überprüfungen auszuschließen. Es bleibt außerdem unklar, wie etwa mit Trägern umgegangen wird, die nach SGB VIII § 5 anerkannt, aber keine landesweit aktiven Jugendverbände sind. Unabhängig davon, welche Ausnahmen als solche definiert werden, wird es immer wieder zu Unklarheiten und Diskussionen kommen, warum an dieser, aber nicht an jener Stelle Überprüfungen stattfinden sollen. Wir sehen diese neue Regelung sehr kritisch, weil hier erneut eine Kultur des Verdachts und der Kontrolle etabliert wird, anstatt auf die gute Erfahrung in der Zusammenarbeit zu bauen. Desweiteren bleibt unklar, wie eine Überprüfung von Trägern – nicht von Personen – ausgestaltet sein soll.

Bezüglich der praktischen Umsetzung besteht aus unserer Sicht ebenfalls Klärungsbedarf. Was sind mögliche Konsequenzen, wenn es einen begründeten Einzelfall gibt, der eine Überprüfung durch das LfV zur Folge hat? Einerseits sehen wir hier das Problem von **Intransparenz**: auf Basis von Informationen, die keinem rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren standhalten mussten, kann so die Arbeit von Mitarbeiter_innen in Projekten der politischen Bildung bedroht sein. Wir kritisieren, dass es hier zu einem Beschäftigungsausschluss kommen kann, ohne dass eine Verurteilung der betroffenen Person vorliegt.

Andererseits nehmen wir hier eine **Risikoverschiebung** auf Kosten der Träger der politischen Bildungsarbeit wahr: wenn ein Träger einen_eine Mitarbeiter_in nicht weiter beschäftigen kann (bzw. der Träger für die Personalkosten der beschäftigten Person



keine Finanzierung seitens des Ministeriums mehr erhält), weil das LfV auf Anfrage des fördermittelgebenden Ministeriums zu dieser Einschätzung gelangt ist, kann es in der Folge zu Rechtsstreits kommen. Das Risiko, in arbeitsgerichtliche Verfahren involviert zu sein, wird damit den Trägern überlassen.

Neben der angesprochenen Intransparenz von durch das LfV gesammelten Informationen kritisieren wir außerdem die im Gesetzentwurf nun eingeschränkten Auskunftsmöglichkeiten Einzelner. Bisher konnten Personen ohne Begründung Auskunft über Daten erhalten, die über sie durch das LfV gespeichert sind. In §27, Abs. 1 wird nun geregelt, dass dies zukünftig nur noch möglich ist, wenn die betroffene Person „auf einen konkreten Sachverhalt hinweist und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt“. Hier gibt es ein starkes Spannungsverhältnis zwischen den geplanten erweiterten Kompetenzen des LfV und den geplanten eingeschränkten Auskunftsmöglichkeiten von Einzelpersonen.

Ein weiterer Aspekt des Gesetzentwurfs, der aus unserer Sicht problematisch ist, betrifft das Thema der **Präventionsarbeit**. Die Verantwortung der politischen Bildung und Präventionsarbeit sehen wir unter anderem bei Jugendverbänden, in Schulen, Kindergärten, Bildungsstätten, der Bundes- und den Landeszentralen für politische Bildung gesichert. Der hjr setzt sich für eine kritische, unabhängige und pädagogisch qualifizierte Bildungsarbeit als Grundlage einer demokratischen Gesellschaft ein. In §2 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs wird nun explizit der Präventionsauftrag des Landesamts normiert. Zwar wird in der Begründung des Entwurfs betont, dass das LfV keinen allgemeinen Bildungsauftrag hat. Es wird beschrieben, was Präventionsarbeit durch die Behörde bedeutet: „Präventionsarbeit einer Verfassungsschutzbehörde besteht einerseits darin, die Öffentlichkeit über die Erscheinungen von Extremismus und Terrorismus aufzuklären. Das kann in Podiumsveranstaltungen, bei der Lehrerfortbildung oder durch Besuche in Schulen erfolgen.“ Aus unserer Sicht handelt es sich jedoch bei Informationsvermittlung, Aufklärung und Fortbildungen um präventive bzw. politische Bildungsarbeit. Es ist aus unserer Sicht nicht möglich und den Anforderungen im Bereich der Präventionsarbeit nicht dienlich, „nur zu informieren“. Diese Informationen werden immer auf bestimmte Vorstellungen und Interpretationen der Fortzubildenden stoßen und immer in der Erfahrung der Pädagog_innen in Verbindung mit konkreten Situationen oder Personen stehen. Die Vermittlung der Informationen sollte in diesem sensiblen Arbeitsbereich immer in ein Bildungskonzept eingebettet sein, das auch Beratungsangebote und die weitere Gestaltung von pädagogischen Prozessen beinhaltet. Daher lehnen wir es ab, dass das LfV in Schulen und anderen Orten der Jugendbildung einen Auftrag in der Präventionsarbeit bzw. präventiven Bildungsarbeit bekommt, auch weil aus unserer Sicht die Zivilgesellschaft nach wie vor der zentrale Ort für politische Bildung und Demokratieförderung ist, nicht der Verfassungsschutz.



Wir hoffen, wir können mit diesen Rückmeldungen zur fachlichen Evaluierung des Gesetzentwurfs beitragen und die Perspektive der Jugendverbandsarbeit benennen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'R Jäkel'.

Reiner Jäkel
Geschäftsführer

dieDatenschützer Rhein Main

- keine Untaten mit Bürgerdaten -

eMail: kontakt@ddrm.de Internet: <https://www.ddrm.de>

2 **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein**
3 **Gesetz der Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen**
4 **LT-Drucksache 19/5412 vom 14.11.2017**

5

6 **EINLEITUNG**

7 Nach Maßgabe des vorliegenden Gesetzentwurfs ist eine der wesentlichen Aufgaben des Landesamts für
8 Verfassungsschutz (LfV) der Schutz des Landes Hessen und der Bundesrepublik Deutschland vor
9 Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung. Zu dieser Grundordnung zählen
10 insbesondere auch die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte. Um ihrer Aufgabe gerecht zu
11 werden, sollen die Verfassungsschutzbehörden in der Lage sein, umfangreiche Informationen zu erheben.
12 Hierzu ist es teilweise erforderlich, dass den Behörden Mittel zur Verfügung stehen, die weit in die zu
13 schützenden, verfassungsgemäßen Rechte Einzelner eingreifen. Der Gesetzgeber muss daher bei der
14 Ermächtigung des LfV gründlich abwägen zwischen der Gefahr für die Grundordnung und der zu ihrer
15 Verteidigung nötigen Mittel einerseits und der Wahrung der Rechte des Einzelnen und der Allgemeinheit
16 andererseits. Die dem LfV zugestandenen Mittel müssen in ihrem Umfang stets verhältnismäßig sein und
17 dürfen nicht ihrerseits zu einer Gefahr für die Menschen werden.

18

19 **ZU ARTIKEL 1**

20 **Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG)**

21 Dem LfV werden mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum einen weitere Aufgaben erteilt. Für
22 *dieDatenschützer Rhein Main* bleibt in diesem Zusammenhang unverständlich, weshalb die originär dem
23 Landeskriminalamt zuzuordnende Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ebenfalls nach § 2 Abs. 2 Nr.
24 5 eine Aufgabe des LfV sei. Zum anderen werden dem LfV weitreichende Möglichkeiten zum Eingriff in
25 Grundrechte zugestanden. Die Spanne reicht hier von der Aufhebung des Brief- und
26 Telekommunikationsgeheimnisses, über die optische und akustische Wohnraumüberwachung, die Ortung
27 von Mobilfunkgeräten bis zu Eingriffen in Computer- und Kommunikationssysteme.

28 Auffällig ist hierbei, dass der Gesetzestext unbestimmt von „technischen Mitteln“ spricht, ohne diese
29 einschränkend zu konkretisieren. Allgemein, besonders jedoch im Bereich der Wohnraumüberwachung, ist
30 diese Eingriffsbefugnis einer staatlichen Behörde, beliebige Technik einzusetzen, zu weitreichend. Aber
31 auch im Fall der Eingriffe in technische Systeme ist die fehlende Konkretisierung problematisch.

32 Bei den Eingriffen in Computersysteme (einschließlich Smartphones, Telekommunikationsanlagen, IoT-
33 Geräte, Smart-Devices jeglicher Art,...) ist zu unterscheiden zwischen den Eingriffen zur heimlichen
34 Durchsuchung dieser Geräte (der sogenannte "Hessentrojaner") und Eingriffen zum Abgriff einer
35 laufenden Kommunikation (Quellen-Telekommunikationsüberwachung).

36

37 Unterschiede TKÜ & Quellen-TKÜ

38 Der Ermächtigung zur Quellen-TKÜ liegt der Wunsch zu Grunde, auf verschlüsselte und ggfs. dezentral
39 organisierte Kommunikation über moderne Kommunikationsmittel genauso zugreifen zu können, wie dies
40 bei klassischer Telefonie im Fest- oder Mobilfunknetz oder bei der SMS möglich ist. Hierbei ist zu
41 beachten, dass es zwischen der klassischen TKÜ und der Quellen-TKÜ gravierende technische
42 Unterschiede gibt. Bei der klassischen TKÜ erfolgt der Zugriff auf die Gesprächs- oder Textdaten der
43 abzuhörenden Kommunikation an zentraler Stelle im Netzwerk des Kommunikationsanbieters. Ein Abgriff
44 an dieser Stelle ermöglicht einen gezielten Zugriff auf die Kommunikation der überwachten Person und
45 birgt zunächst keine Gefahr eines Zugriffs unberechtigter Dritter über die Abhöreinrichtung, da der Eingriff
46 im geschützten Netzwerk des Anbieters stattfindet. Bei der Quellen-TKÜ ist dieser zentrale Zugriff auf die
47 Kommunikation nicht möglich. Die Daten könnten ggfs. im Netz des Anbieters ausgeleitet werden,
48 aufgrund der verschlüsselten Übermittlung sind sie aber in der Regel für die Behörden unbrauchbar. Die
49 Schlüssel zur Ver- und Entschlüsselung der Nachrichten sind bei modernen Verfahren nur dem Sender und
50 Empfänger bekannt (Ende zu Ende Verschlüsselung) und auch die Dienstanbieter und Hersteller der
51 Kommunikationsverfahren haben meist keine Möglichkeit zur Entschlüsselung. Dies führt dazu, dass ein
52 Zugriff auf den Klartext der Kommunikation lediglich auf dem Sendegerät, vor der Verschlüsselung, und
53 dem Empfangsgerät, nach der Entschlüsselung, möglich ist. Diese Geräte befinden sich jedoch vollständig
54 unter Kontrolle des Nutzers, so dass sie für einen Zugriff in der Regel kompromittiert/gehackt werden
55 müssen.

56

57 Probleme der Quellen-TKÜ

58 Die wesentlichen Regelungen für die Quellen-TKÜ enthält § 6 des Gesetzentwurfs. In ihm ist
59 festgeschrieben, dass ein Eingriff in Geräte nur zulässig ist, wenn (1) durch technische Maßnahmen
60 sichergestellt ist, dass ausschließlich laufende Telekommunikation überwacht und aufgezeichnet wird und
61 (2) der Eingriff in das informationstechnische System notwendig ist, um die Überwachung und
62 Aufzeichnung der Telekommunikation insbesondere auch in unverschlüsselter Form zu ermöglichen. Punkt
63 2 regelt somit, dass die weniger invasive klassische TKÜ angewandt werden muss, sofern mit ihr ebenfalls
64 ein Abhören der Kommunikation möglich ist.

65 Punkt 1 dürfte in der Praxis nicht realisierbar sein. Aktuell existiert eine Vielzahl verschlüsselter
66 Kommunikationsverfahren, die in unterschiedlichen Versionsständen für unterschiedliche
67 Plattformen/Betriebssystem mit ihrerseits vielzähligen unterschiedlichen Versionen angeboten werden.
68 Zum abhören der Kommunikation muss eine Software auf den Geräten installiert werden, die die Daten
69 abgreift und an die Behörden übermittelt. Da eine Anpassung der Abhörsoftware an all diese
70 Versionskombinationen nicht realisierbar ist, wird ein Zugriff an zentraler Stelle im Betriebssystem
71 erfolgen. Hier kann jedoch technisch nicht sichergestellt werden, dass ausschließlich laufende
72 Kommunikation überwacht und aufgezeichnet wird. Ist es ggfs. noch möglich, z.B. die Audiodaten
73 unterschiedlicher Programme/Apps zu unterscheiden, um lediglich die Daten des
74 Kommunikationsprogramms zu erfassen, wird das Verfahren spätestens an der Feststellung der laufenden
75 Kommunikation scheitern. Da die Daten vor der Verschlüsselung und vor dem Versand abgegriffen werden
76 müssen, ist keine Zuordnung der aufgezeichneten Daten zu den gesendeten Daten möglich. Es ist daher
77 nicht festzustellen, ob eine Kommunikation noch vor Versand der (Sprach-)Nachricht abgebrochen wurde.
78 Viele aktuelle Kommunikation-Apps bieten zudem die Möglichkeit, alte Nachrichten nochmals anzuhören,
79 so dass angehörte/gelesene Nachrichten ggfs. nicht zu laufender Kommunikation gehören. Auch hier ist
80 eine Unterscheidung nicht zuverlässig realisierbar. Die Überwachung und Aufzeichnung von Daten, die
81 nicht zur laufenden Kommunikation gehören, scheint daher unvermeidlich, womit ein gesetzestreuer
82 Eingriff nicht möglich ist.

83 Hessentrojaner & Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung

84 Neben der Quellen-TKÜ wird mit § 8 auch der verdeckte Zugriff auf Computer, Handys,... erlaubt, um diese
85 unbemerkt zu durchsuchen. Auch hier wird zur Realisierung des Zugriffs üblicherweise eine Software
86 installiert werden müssen. Bei jeder (Online-)Durchsuchung muss gemäß § 7 und § 8 der Schutz des
87 Kernbereichs privater Lebensgestaltung sichergestellt werden. Heutige Kommunikationsmittel sind jedoch
88 oft ein digitales Spiegelbild des gesamten Lebens ihrer Besitzer. Auf Ihnen sind nicht selten intimste
89 Informationen in Form von vertraulichen Kommunikationen, Fotos und Daten (z.B. auch
90 Gesundheitsdaten) gespeichert. Eine zuverlässige Erkennung dieser Daten vor Einsichtnahme und/oder
91 Übermittlung kann hier keineswegs sichergestellt werden, so dass der Schutz privatester Informationen
92 nicht sicherzustellen ist.

93

94 Gefährdung der Zielsysteme und der Allgemeinheit

95 Sowohl die Abhörsoftware für eine Quellen-TKÜ als auch der "Hessentrojaner" müssen von den Behörden
96 von außen ansprechbar sein. Dies ist erforderlich, um z.B. die Ausleitung von Daten zu starten und zu
97 stoppen, um ggfs. Anpassungen bzgl. der abzuhörenden Kommunikationswege vorzunehmen oder um die
98 Maßnahme zu beenden. Da sich die Zugriffsschnittstelle hierbei nicht wie bei der klassischen TKÜ im
99 geschützten Netzwerk eines Netzbetreibers befindet, sondern direkt auf dem Gerät des Abzuhörenden,
100 wird das Gerät der Gefahr eines unberechtigten Zugriffs durch Dritte ausgesetzt.

101 Zur Installation der Abhör- und Durchsuchungssoftware sind verschiedene Wege denkbar. Zum einen kann
102 eine Installation direkt vorgenommen werden, wenn physischer Zugriff auf das Gerät besteht und dieses
103 nicht durch Verschlüsselung und Authentisierungs- und Autorisierungsmethoden geschützt ist. Ggfs. kann
104 ein Abzuhörender auch durch Social Engineering dazu gebracht werden, die Software selbst zu installieren.
105 In den allermeisten Fällen werden jedoch Schwachstellen in den Betriebssystemen oder verwendeter
106 Anwendungssoftware der betroffenen Geräte ausgenutzt werden müssen. Diese Lücken müssen von den
107 Behörden selbst gefunden oder auf dem Schwarzmarkt gekauft werden. Da zur Erlangung aktueller
108 Lücken, für die noch kein Patch des Herstellers vorliegt, große zeitliche und/oder finanzielle Aufwände
109 betrieben werden müssen, entsteht für die Behörden ein großer Anreiz, diese Lücken nicht an die
110 Hersteller der Geräte und Software zu melden. Dies wiederum führt zu einer großen Gefährdung der
111 Allgemeinheit, da die Lücken so in allen betroffenen Geräten offen bleiben. Welche Auswirkungen dies
112 haben kann, konnte gut am Beispiel der WannaCry-Ransomware beobachtet werden, die ab Mai 2017
113 weltweit eine große Anzahl von Computersystemen befallen und teilweise kritische Infrastruktur im
114 Gesundheitswesen und im Verkehr lahmlegte.

115 Aber nicht nur das Zurückhalten von Informationen zu Sicherheitslücken gefährdet die IT-Sicherheit. Auch
116 die Veränderung der Systeme zur Erlangung des Zugriffs kann sie für weitere Angriffe anfällig machen. Die
117 Gefahr besteht hier nicht nur für den direkt Betroffenen in der Kompromittierung der enthaltenen Daten,
118 sondern auch für die Allgemeinheit darin, dass das Gerät z.B. als Verteiler von SPAM und Computerviren
119 fungieren oder im Rahmen eines Botnetzes missbraucht werden kann.

120

121 Auch Geräte unbeteiligter dürfen gehackt werden

122 Nochmals vergrößert wird die Gefahr für die Allgemeinheit, da nach § 8, Absatz 1, Punkt 2 nicht nur die
123 Geräte des Abzuhörenden angegriffen werden dürfen, sondern auch alle weiteren Geräte, auf denen
124 Zugangskennungen zu Accounts des Betroffenen oder Informationen über den Standort seiner
125 informationstechnischen Geräte vermutet werden. Da die Ermittlung des Standortes z.B. über die IP-
126 Adresse erfolgen kann, betrifft diese Regelung somit praktisch jedes System, das im weitesten Sinne in die
127 Kommunikation des Abzuhörenden involviert war. Dies können im Zweifelsfall auch die Server großer
128 (Kommunikations-)Provider oder ähnliche Systeme sein. Bzgl. der Reichweite der Regelung gibt es im
129 Gesetz keine Einschränkungen. Gegen die Betreiber der betroffenen Geräte muss hierbei kein Verdacht
130 bzgl. Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung o.Ä. vorliegen. Es reicht, dass auf
131 den Geräten die oben genannten Informationen vermutet werden. Von einer Verhältnismäßigkeit der
132 Maßnahme kann hier keine Rede sein. *die*Datenschützer Rhein Main halten diesen Passus für
133 offensichtlich verfassungswidrig und empfehlen dringend, ihn ersatzlos zu streichen.

134

135 Defizite bei Dokumentation und Rückbau

136 Der Gesetzentwurf schreibt vor, dass vorgenommenen Veränderungen bei Beendigung der Maßnahme,
137 soweit technisch möglich, automatisiert rückgängig gemacht werden müssen (§ 8,2,2). Dass ein
138 automatisierter Rückbau aller Veränderungen jeweils möglich ist, erscheint mehr als fraglich. Hier ist
139 daher zu befürchten, dass Geräte nach Abschluss der Maßnahmen mit gravierenden Sicherheitslücken
140 zurückgelassen werden. Da, wie oben dargestellt, hiervon nicht nur die Systeme der Zielpersonen,
141 sondern auch eine Vielzahl weiterer Systeme betroffen sein können, ergibt sich eine weitere, große Gefahr
142 für die allgemeine IT-Sicherheit.

143 Die Dokumentationspflichten nach § 6 und § 8 sehen unter anderem vor, dass lediglich dauerhafte (also
144 "nicht nur flüchtige") Veränderungen an angegriffenen Systemen dokumentiert werden müssen. Hier fehlt
145 eine klare Definition des Begriffs "nicht nur flüchtig". Dies kann zu erheblichen Problemen in einer
146 gerichtlichen Aufarbeitung eines solchen Eingriffs führen, da auch flüchtige Veränderungen erheblichen
147 Einfluss auf die Sicherheit und Integrität eines IT-Systems haben können. Ggfs. fehlen daher wichtige
148 Informationen über vorgenommene Veränderungen in den Akten. Gelten z.B. alle Veränderungen als
149 flüchtig, die nur bis zum Neustart eines Systems greifen, können diese ggfs. für sehr lange Zeiträume aktiv
150 sein. Viele Handys werden heute kaum noch aktiv ausgeschaltet und starten lediglich neu, wenn einmal
151 versehentlich der Akku nicht rechtzeitig geladen wurde. Dies kann erst nach Monaten eintreten. Noch
152 ausgeprägter gilt dies für Serversysteme, die häufig Uptimes (Laufzeit seit dem letzten Neustart) von
153 vielen Monaten oder gar Jahren haben.

154

155 Maßnahmen ohne richterliche Genehmigung

156 Maßnahmen, die lediglich zum Schutz der für den Verfassungsschutz bei einem Einsatz in Wohnungen
157 tätigen Personen dienen, unterliegen nach § 9 nicht dem Richtervorbehalt. In Anbetracht der Schwere der
158 Eingriffe und der sich daraus ggfs. ergebenden Gefahren für die Allgemeinheit ist dies nicht
159 nachvollziehbar.

160 Gleiches gilt für die Regelung bzgl. "Gefahr in Verzug". Gerade bei der zu erwartenden Dauer der
161 Vorbereitung einer Maßnahme nach § 8 ist nicht nachvollziehbar, warum hier nicht vorab die
162 Genehmigung eines Richters eingeholt werden kann.

163

164 Konzentration der richterlichen Genehmigungen an einem Gericht

165 § 9 sieht vor, dass für sämtliche richterliche Entscheidungen zu Maßnahmen nach §§ 7 & 8 das
166 Amtsgericht am Sitz des Landesamtes zuständig ist. Hier sehen wir die Gefahr, dass durch die
167 Konzentration der Zuständigkeit, Prüfungen ggfs. nicht so gründlich erfolgen könnten, wie bei einer
168 verteilten Zuständigkeit.

169

170 Schlussfolgerung zu Quellen-TKÜ & Hessentrojaner

171 Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Berechtigungen
172 für das LfV große Gefahren für die allgemeine IT-Sicherheit entstehen. Diese stehen in keinem
173 angemessenen Verhältnis zu einem möglichen Erkenntnisgewinn durch die Maßnahmen. Die
174 Berechtigungen sind in der beschriebenen Form daher nicht hinnehmbar.

175 Als absolute Mindestforderung muss eine Verpflichtung zur umgehenden Meldung bestehender
176 Sicherheitslücken in IT-Systemen an die jeweiligen Hersteller und ein Verbot des Angriffs auf
177 Informationssysteme gelten, die sich nicht unter direkter Kontrolle einer Zielperson befinden. Darüber
178 hinaus muss für sämtliche Maßnahmen der Richtervorbehalt gelten.

179 Die Informationsübermittlung nach § 22, die ebenfalls für Daten nach §§ 7 und 8 möglich sein soll, lehnen
180 dieDatenschützer Rhein Main vollständig ab. Angesichts der zwar verpflichtenden, de facto jedoch nicht
181 realisierbaren Verwendungsbeschränkung im Ausland, insbesondere in datenschutzrechtlich unsicheren
182 Drittstaaten, ist von dieser Ermächtigung Abstand zu nehmen. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass sich
183 diese Daten weitestgehend der Kontrolle, auch und vor allem der parlamentarischen, entziehen.

184 Weiterhin ist nach unserer Ansicht § 7 Abs. 1 Nr. 3 verfassungswidrig. Im Urteil des
185 Bundesverfassungsgerichts in Sachen Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Verfassungsschutz in
186 Nordrhein-Westfalen (1 BVR 370/07 und 1 BVR 595/07) werden die Grenzen einer heimlichen Infiltration
187 eines informationstechnischen Geräts wesentlich enger begrenzt.

188 Hierzu führt das BVerfG aus:

189 „Überragend wichtig sind zunächst Leib, Leben und Freiheit der Person. Ferner sind überragend wichtig
190 solche Güter der Allgemeinheit, deren Bedrohung die Grundlagen oder den Bestand des Staates oder die
191 Grundlagen der Existenz der Menschen berührt. Hierzu zählt etwa auch die Funktionsfähigkeit
192 wesentlicher Teile existenzsichernder öffentlicher Versorgungseinrichtungen. Zum Schutz sonstiger
193 Rechtsgüter Einzelner oder der Allgemeinheit in Situationen, in denen eine existentielle Bedrohungslage
194 nicht besteht, ist eine staatliche Maßnahme grundsätzlich nicht angemessen, durch die - wie hier - die
195 Persönlichkeit des Betroffenen einer weitgehenden Ausspähung durch die Ermittlungsbehörde
196 preisgegeben wird. Zum Schutz solcher Rechtsgüter hat sich der Staat auf andere Ermittlungsbefugnisse zu
197 beschränken, die ihm das jeweils anwendbare Fachrecht im präventiven Bereich einräumt.“

198 ZU ARTIKEL 2199 Gesetz zur parlamentarischen Kontrolle des Verfassungsschutzes in Hessen
200 (Verfassungsschutzkontrollgesetz)

201 Die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeiten bewegt sich naturgemäß auf dem schmalen Grad
202 zwischen notwendiger Geheimhaltung einerseits und andererseits der Überprüfung durch das Parlament,
203 die Öffentlichkeit und einzelner Betroffenen. In diesem Widerstreit ist dem Gesetzgeber auferlegt, die
204 Geheimhaltung auf das absolut notwendige Maß zu beschränken, um die notwendige Überprüfung
205 staatlichen Handelns zu ermöglichen. Ein Instrument dieser Aufsicht ist die Parlamentarische Kontrolle.

206 Mit der Novelle des PKGrG, zuletzt geändert am 5.1.2017 liegt ein Gesetzestext vor, der unmittelbar zum
207 Vergleich herangezogen werden kann. Obwohl ebenfalls nicht frei von Kritik, muss sich der Gesetzentwurf
208 der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 89 / DIE GRÜNEN an diesem messen lassen auch in gerade in Hinsicht
209 auf die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle.

210 Aus Sicht von *die*Datenschützer Rhein-Main ergeben sich vor allem, jedoch nicht ausschließlich im
211 direkten Vergleich erhebliche Defizite:

- 212 1. Anders als im § 5 (1) PKGrG ist der Parlamentarischen Kontrollkommission in Hessen lediglich die
213 Akteneinsicht nicht jedoch die Herausgabe, auch im Original oder die Übermittlung zugestanden.
214 Obwohl dies eine Verbesserung auf niedrigerem Niveau darstellt, da es sich nunmehr um ein
215 Individualrecht handelt, bleibt es ohne Not hinter den Rechten auf Bundesebene zurück.
- 216 2. Nicht geregelt ist die Verpflichtung zur Rechts- und Amtshilfe von Gerichten und Behörden.
- 217 3. Auf Bundesebene wird der parlamentarischen Kontrolle in § 5 (2) PKGrG das Recht zugestanden,
218 Angehörige des Nachrichtendienstes, Mitarbeiter und Mitglieder der Regierung und Beschäftigte
219 anderer Behörden zu befragen. Dieser Passus fehlt im vorliegenden Gesetzesentwurf ebenfalls
220 vollständig.

221 *die*Datenschützer Rhein Main empfehlen zu Punkt 1 - 3, § 4 des vorliegenden Gesetzesentwurfs
222 entsprechend der Regelungen des § 5 Abs. 1-4 PKGrG neu zu fassen.

223 Ungeachtet der Messlatte PKGrG sind weitere spezifische Regelungen im vorliegenden Gesetzesentwurf zu
224 hinterfragen und bedürfen einer kritischen Würdigung.

- 225 4. Zwar wird den Mitgliedern der Parlamentarischen Kontrollkommission gestattet, ihre Notizen im
226 Nachhinein noch einmal einzusehen, jedoch ist lediglich der Begründung (Seite 64) zu
227 entnehmen, dass diese zwei Wochen nach Ausfertigung des Protokolls vernichtet werden. Eine
228 Notiz, die nicht Eingang in das Protokoll gefunden hat, ist damit nach unverhältnismäßig kurzer
229 Zeit, gerade in Hinsicht auf die weiten Berichtszeiträume, unwiederbringlich verloren.

230 5. Die Regelung in § 3 (2), die es der Landesregierung vorbehält über Zeit, Art und Umfang der
231 Unterrichtung zu bestimmen, stellt in unseren Augen eine unverhältnismäßige Einschränkung dar.

232 dieDatenschützer Rhein Main empfehlen zu Punkt 4 die Nutzung moderner Hilfsmittel bei adäquater
233 Sicherstellung der Geheimhaltung vollumfänglich zuzulassen und zu Punkt 5 die Einschränkung ersatzlos
234 zu streichen.

235

236 Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland wie auch des Landes Hessens geht von der Annahme aus,
237 dass das Parlament, also die Summe der in ihr vertretenden Abgeordneten unabhängig von der
238 Fraktionszugehörigkeit die Regierung kontrolliert. Dieser hehre Grundsatz lässt sich in der Praxis
239 bedauerlicherweise nur sehr selten beobachten. Vielmehr reduzieren sich die Regierungsfractionen allzu
240 häufig selbst auf einen verlängerten Arm der Regierung, wie auch schon das Bundesverfassungsgericht
241 festgestellt hat.

242 Unter der Prämisse dieser Beobachtung ergibt sich zwingend, dass wirksame Instrumente zur Wahrung
243 des Minderheitenschutzes zu implementieren sind, wie sie auch regelmäßig durch das
244 Bundesverfassungsgericht gefordert werden. Auch ungeachtet dieser Betrachtung wäre eine Stärkung der
245 Opposition, wie sie in den Untersuchungsausschlüssen bereits seit Jahrzehnten Einzug hält, ein
246 folgerichtiger und konsequenter Schritt. Bedauerlicherweise fehlte den einreichenden
247 Regierungsfractionen hierzu die Entschlossenheit. Im gesamten Prozess der Parlamentarischen Kontrolle,
248 beginnend mit der Einberufung bis zur Berichterstattung sind keine Ansätze des Minderheitenschutzes
249 erkennbar.

250

251 So bleibt es unverständlich, warum

252 6. die Landesregierung zu konkrete Themen nur durch Mehrheitsentscheid der Kommission § 3 (1)
253 berichten muss. Ein Individualrecht, zumindest jedoch ein Minderheitenrecht würde
254 voraussichtlich die Kapazitäten der Landesregierung nicht überfordern, könnte aber erheblich zu
255 Erkenntnisgewinnen beitragen.

256 7. die Möglichkeit eines Sondervotums, wie sie aus § 10 (2) PKGrG und den
257 Untersuchungsausschüssen bekannt sind, nicht übernommen worden ist.

258 8. es den Fraktionen nicht selbst vorbehalten ist, nach beispielsweise einem Proporz Mitglieder und
259 deren Mitarbeitenden in die Kommission zu entsenden.

260 dieDatenschützer Rhein Main regen an, in den Fällen 6. und 7. ein Individualrecht einzuräumen, zumindest
261 jedoch ein Minderheitenrecht zu implementieren, dass durch bereits zwei Fraktionen ausgelöst werden
262 kann. Im Fall 8. empfehlen wir das Erfordernis einer Zustimmung durch Mehrheitsentschluss zu ersetzen
263 durch die Möglichkeit einer Ablehnung einzelner Mitglieder oder Mitarbeitenden mit höherem Quorum.
264 So entsteht ein Ausgleich zwischen angemessene Kontrolle des Parlament über die Entsendung und
265 Eigenverantwortung der Fraktionen.

266 ZU ARTIKEL 3267 **Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

268

269 A. STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF

270 Der vorliegende Gesetzesentwurf erweitert zum Teil erheblich die Befugnisse von Polizei und
271 Verfassungsschutz. Hierbei ist insbesondere zu kritisieren:

272 1. Die Zuverlässigkeitsüberprüfung soll zukünftig durch die Erweiterung des § 13b auch dann
273 möglich sein, wenn keine besondere Gefährdung der Veranstaltung vorliegt oder bekannt ist. Die
274 Einschränkung, dass dies zum Schutz der Veranstaltung erforderlich sein muss, ist sehr allgemein
275 gefasst und stellt in dieser Form eine Generalvollmacht dar.

276 dieDatenschützer Rhein Main empfehlen zu 1., den Passus ersatzlos zu streichen. Liegen Erkenntnisse für
277 eine besondere Gefährdung einer Veranstaltung vor, reichen die an anderer Stelle zur Verfügung
278 stehenden Mittel aus.

279 In einem Rechtsstaat gilt ein Mensch solange als unschuldig, bis über seine Schuld befunden worden ist.
280 Die elektronische Aufenthaltsüberwachung, gemeinhin "Fußfessel" genannt, wird mit § 31a eingeführt. Sie
281 ist eine massive Einschränkung der Grundrechte einer Person, die keiner Straftat oder ihrer Vorbereitung
282 überführt wurde.

283 Gilt dies allein schon für die ständige und lückenlose Aufzeichnung eines Bewegungsprofils, so ist dies erst
284 recht einschlägig in Verbindung mit den weitreichenden Einschränkungen, zu denen die Polizeibehörden
285 befugt werden sollen:

286 2. So kann neben dem Verbot, bestimmte Orte aufzusuchen, auch erlassen werden, bestimmte
287 Bereiche nicht zu verlassen. Dabei stellt es der Gesetzesentwurf den Polizeibehörden vollkommen
288 frei, wie weit diese Befugnisse auszudehnen sind. In der Theorie ist also selbst ein Hausarrest
289 denkbar.

290 3. Vollkommen unerklärlich ist, warum im Zusammenhang mit der "Fußfessel" die Ermächtigungen
291 notwendig ist, Personen aufzuerlegen, sich zu bestimmten Zeiten bei einer Polizeibehörde zu
292 melden, da der Aufenthaltsort zum einen durch die "Fußfessel" bekannt ist und zum anderen
293 Aufenthaltseinschränkungen ausgesprochen werden können.

294 4. Ebenso fragwürdig ist die in diesem Zusammenhang eingeräumte Ermächtigung, ein
295 Kontaktverbot auszusprechen. Hierbei kann das technische Mittel der "Fußfessel" nur dann
296 Wirkung entfalten, wenn auch die Personen, gegenüber denen ein Kontaktverbot ausgesprochen
297 worden ist, diese Geräte tragen. Andernfalls ist eine automatisierte Verarbeitung, wie sie durch
298 das Gesetz vorgeschrieben ist, nicht möglich, beziehungsweise nicht abzugrenzen von dem
299 Verbot, sich an bestimmten Orten aufzuhalten.

300 5. Zwar ist der Einsatz grundsätzlich auf drei Monate beschränkt, kann jedoch beliebig oft für jeweils
301 den gleichen Zeitraum verlängert werden.

302 Vor diesem Hintergrund empfehlen die Datenschützer Rhein Main, von der Einführung der elektronischen
303 Aufenthaltsüberwachung Abstand zu nehmen.

304

305 **B. STELLUNGNAHME ZUM ÄNDERUNGSANTRAG (LT-Drucksache 19/5785)**

306 Mit dem Änderungsantrag werden weitere über die Gesetzesinitiative hinausgehenden Befugnisse der
307 Gefahrenabwehrbehörden und Polizei eingeführt und neue Instrumentarien geschaffen.

308 Wir begrüßen den Willen der Regierungsfractionen, der Kritik an der Umsetzung der
309 Zuverlässigkeitsüberprüfung durch den vorliegenden Änderungsantrag zu begegnen. Leider kann uns der
310 gewählte Ansatz nicht überzeugen. In § 13a HSOG wird bislang die Zuverlässigkeitsüberprüfung im
311 Zusammenhang mit dem Zutritt oder Zugriff (auf Informationen) in Bezug auf den Vollzug geregelt.

312 1. Der Kreis der Betroffenen soll nun um Gruppen vergrößert werden, die dem Regelungsgehalt des
313 § 13a bislang wesensfremd waren. Insbesondere die grundsätzliche Überprüfung in der
314 Extremismusprävention wurde zwar gegenüber dem ursprünglichen Ansatz eingeschränkt, bleibt
315 in dieser Form dennoch nicht erklärbar.

316 2. Hinzu kommt, dass die Prüfung weiterhin um Erkenntnisse des LfV erweitert werden soll, ohne
317 dass hierfür hinreichender Anfangsverdacht bestehen muss.

318 3. Angesichts der Tatsache, dass das LfV lediglich übermittelt, ob sicherheitsrelevante Erkenntnisse
319 vorliegen, ist die Möglichkeit zur Stellungnahme hier faktisch nicht anwendbar.

320 4. Dergleichen gilt für das teilweise schon heute vorhandene Erfordernis der Einwilligung.
321 Grundsätzlich setzt eine Einwilligung die Freiwilligkeit voraus und somit das Fehlen von
322 Repressionen bei Versagen derselben.

323 dieDatenschützer Rhein Main empfehlen, in Bezug auf Punkt 1. die Überprüfung auf begründete
324 Einzelfälle zu beschränken und in den Punkten 2 und 3 auf die Trennung von Polizei und Geheimdiensten
325 zu bestehen und das LfV nicht in Zuverlässigkeitsüberprüfungen einzubeziehen. Hilfsweise ist zumindest
326 im Punkt 2. die Einschränkung aufzunehmen, dass tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen müssen, im Punkt
327 3. klar zu stellen, dass den Betroffenen ein Auskunftsrecht zusteht analog des
328 Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes. Letzteres ist notwendig, da in Hessen weder ein gleichartiges
329 Recht gegenüber dem LfV besteht noch durch den aktuellen Gesetzentwurf geplant ist.

330

331 „Die Aufspaltung von Polizei und Ordnungsbehörden (in Hessen: Gefahrenabwehrbehörden) [ist zu
332 verstehen] als Lehre aus dem [sogenannten] Dritten Reich, indem sich Geheime Staatspolizei (Gestapo)
333 und der zum Teil mit der SS verschmolzenen Kriminalpolizei weitgehend „entstaatlicht“ hatte.“ (Quelle:
334 Rechtslexikon.net)

335

336 Durch die Änderungen in § 14 werden die Befugnisse der Gefahrenabwehrbehörden denen der Polizei
337 gleichgestellt, die Einschränkung, dass zur Videoüberwachung öffentlicher Plätze zuvor bereits ein
338 Kriminalitätsschwerpunkt vorliegen muss, entfällt. Die Aufspaltung zwischen Polizei und
339 Gefahrenabwehrbehörden wird faktisch weiter zurückgedrängt.

340 In gleicher Weise steigen die Möglichkeiten zum Einsatz von Überwachungstechnik. Die Räume, in denen
341 Bürgerinnen und Bürger von ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gebrauch machen
342 können und von der einst selbstverständlichen Annahme ausgehen dürfen, in der Öffentlichkeit von
343 staatlicher Überwachung unbehelligt zu bleiben, schrumpfen in gravierender Weise.

344

345 Mittels § 14, Abs. 6 erhalten die Polizeibehörden die Option, unter gewissen Voraussetzungen Bodycams
346 und andere Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung einzusetzen.

347 dieDatenschützer Rhein Main empfehlen dringend, hier einen Passus aufzunehmen, dass die
348 aufgenommene Person vor Beginn der Aufnahme auf den Umstand der Aufnahme hinzuweisen ist. Zudem
349 fehlen jegliche Vorgaben bzgl. einer technischen Sicherung der Aufnahmen, z.B. mittels kryptographischer
350 Verfahren, vor nachträglicher Veränderung.

351

352 Über § 25a sollen den Sicherheitsbehörden weitreichende Möglichkeiten zur automatisierten Analyse
353 gespeicherter Daten, insbesondere in Bezug auf Beziehungsnetzwerke, eröffnet werden. Zwar sollen die
354 Analysen nur im begründeten Einzelfall durchgeführt werden, jedoch sind keine Begrenzungen bzgl. ihrer
355 Reichweite und keine Löschfristen vorgesehen.

356

357 Obwohl die Befugnisse und das Instrumentarium der Gefahrenabwehrbehörden und Polizei erweitert
358 wurden, bleibt die parlamentarische Kontrolle unverändert. Insbesondere das neu eingeführte Element
359 der automatisierten Anwendung zur Datenanalyse entzieht sich der notwendigen Überprüfung.
360 *die*Datenschützer Rhein Main regen daher an, § 25a, wenn er beibehalten wird, um einen Abschnitt 4
361 analog zu § 15 (9) HSOG zu erweitern.

362

363 **FAZIT**

364 Die Eingangs dargestellte Verhältnismäßigkeit, die sicherzustellen hat, dass Schutzmaßnahmen zur
365 Sicherung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der Menschenrechte nicht zu deren größten
366 Gefahr werden, wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht. Vielmehr werden die
367 Befugnisse der Sicherheitsbehörden sehr stark ausgeweitet, ohne dass dem angemessene
368 Schutzmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger gegenüber stehen, oder auch nur ein wirksame
369 Kontrolle entgegen gesetzt würde. Das Bekenntnis zur Unschuldsvermutung, eine tragende Säule unseres
370 Rechtssystems und damit unabdingbarer Teil unserer Grundordnung, ist dem Vorstoß der
371 Regierungskoalitionen nicht zu entnehmen. Vielmehr wird mit dem undefinierten Rechtsbegriff des
372 „Gefährders“, der Ausweitung der Überprüfungen, der Datenübermittlungen und des Beobachtens
373 unbeteiligter Dritter der Kreis derer, die sich nicht mehr vorbehaltlos als „unbescholten“ erachten können,
374 ausgeweitet.

375 Da hierbei auf Methoden zurück gegriffen wird, deren Wirksamkeit, abgesehen von einer vermeintlichen
376 Steigerung der „gefühlten Sicherheit“, in keiner Weise belegt sind, halten *die*Datenschützer Rhein-Main es
377 für sehr bedauerlich, dass der vorliegende Gesetzentwurf weder eine Befristung noch eine Evaluation der
378 Wirksamkeit der mit ihm ermöglichten, umfangreichen Überwachungsmethoden vorsieht.

379 In der Gesamtschau und angesichts der kurzen Zeit, die für die Beratung noch verbleibt, müssen wir daher
380 empfehlen, den Gesetzesentwurf fallen zu lassen.



BDK LV Hessen | Blumenstraße 8 | D-65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
z. Hd. Frau Dr. Lindemann
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

per Mail an: U.Lindemann@ltg.hessen.de

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

I A 2.1 vom 19.12.2017

Ihr/e Ansprechpartner/in

Dirk Peglow

E-Mail

dirk.peglow@bdk.de

Telefon

+49 (0) 69 - 755-53101 (dienstl.)

Telefax

+49 (0) 69 - 755-53109

mobil

+49 (0) 171 - 3441846

Frankfurt am Main, 30.01.18

**Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen –
Drucksache 19/5412 sowie dem hierzu ergangenen**

**Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/5782**

hier: Schriftliche Stellungnahme des Bund Deutscher Kriminalbeamter,
Landesverband Hessen e. V.

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Frau Dr. Lindemann,
sehr geehrte Damen und Herren,

der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) Landesverband Hessen e. V., be-
dankt sich für die Übermittlung des Gesetzesentwurfs und die Gelegenheit zur
Stellungnahme.





1. Vorbemerkung

Ausgehend von der Annahme, dass die Sicherheitsbehörden, hier insbesondere die Verfassungsschutzämter im Bund und den Ländern, die Aufgabe haben, jeglichen Formen extremistischer Bestrebungen entgegenzutreten, die sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten, begrüßen wir den vorgelegten Gesetzesentwurf ausdrücklich.

Aus Sicht des BDK stellt er für die beim Landesamt für Verfassungsschutz Hessen tätigen Beschäftigten eine Rechtssicherheit her, die vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedrohungsszenarien durch extremistische Bestrebungen aber auch infolge der „kritischen Betrachtung der Nachrichtendienste“ in Teilen der Öffentlichkeit und seitens mancher Verantwortungsträger der Politik unbedingt erforderlich ist. Diesbezüglich erachten wir den bereits in der Präambel des Entwurfes erwähnten „Austausch (des Verfassungsschutzes) mit der Wissenschaft und der Gesellschaft“ sowie den hiermit verbundenen „öffentlichen Diskurs“ für grundlegend, um die im Zuge der Aufarbeitung der NSU-Morde entstandenen und zum Teil berechtigten Vorbehalte gegenüber nachrichtendienstlicher Arbeit abzubauen. Wir sind überzeugt davon, dass insbesondere der öffentliche Diskurs über und die exakte gesetzliche Normierung von nachrichtendienstlicher Arbeit dazu beitragen wird, dass der Tätigkeit des Landesamtes für Verfassungsschutz in weiten Teilen der Gesellschaft wieder Vertrauen entgegengebracht und sie als wesentlicher Beitrag zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gesehen wird.

1.1 Thesenpapier des BDK zur Sicherheitsarchitektur

Der BDK hat im Januar 2018 ein Thesenpapier zur Sicherheitsarchitektur vorgelegt, in dem u. a. die Aufbauorganisation, die Gliederungen und die Aufgaben der behördlichen und privaten Akteure auf dem Feld der inneren Sicherheit beleuchtet und teilweise neu definiert werden. Die Tätigkeit der Nachrichtendienste be-



treffend stellen wir in diesem Thesenpapier einleitend fest, dass wir eine Harmonisierung

der gesetzlichen Befugnisse der Landesbehörden für Verfassungsschutz – analog der dringend notwendigen Implementierung eines einheitlichen Polizeigesetzes – für zwingend erforderlich halten, um eine effektive Zusammenarbeit bei der Abwehr von Gefahren für die Gesellschaft zu gewährleisten.

Neben einer einheitlichen Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen kommen wir im Hinblick auf die zunehmend notwendige Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden unter anderem zu einer kritischen Betrachtung des historisch bedingten Trennungsgebotes zwischen Polizei und Nachrichtendiensten, aus der wir die nachfolgend aufgeführten Forderungen entwickelt haben¹:

„Bei dem Trennungsgebot handelt es sich um einen deutschen Rechtsgrundsatz, nach dem Aufgaben der Polizei von denen der Nachrichtendienste in voneinander getrennten Institutionen – institutionelle Trennung – und getrennten Informationsflüssen – informationelle Trennung – zu bearbeiten sind. Befugnisse der Polizei stehen den Nachrichtendiensten nicht zu und umgekehrt.

Eine der verfassungsmäßigen roten Linien hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts 1998 wie folgt angedeutet: „So werden die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts deren andersartiger Aufgaben und Befugnisse – nicht mit einer Vollzugspolizeibehörde zusammengelegt werden dürfen (vgl. schon „Polizeibrief“ der westalliierten Militärgouverneure vom 14. 4. 1949).²

¹ Sebastian Fiedler, stellvertretender Bundesvorsitzender in: Der Kriminalist 1-2/2018, Thesenpapier zur Sicherheitsarchitektur, Seite 5-11

² BVerfG Urteil vom 28. Januar 1998 (AZ: 2 BvF 3/92) in BVerfGE Band 97, S. 217



Bei der konkreten Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten muss es zu weiteren Verbesserungen kommen. Handlungsdruck entsteht insbesondere durch die wachsende Bedeutung von Überschneidungen der extremistischen Strömungen bzw. den terroristischen/extremistischen Kriminalitätsfeldern, die der Banden-, Gang-, Organisierten Kriminalität sowie der Wirtschafts- und Finanzkriminalität zuzurechnen sind. Die Beobachtung, Verhütung und Bekämpfung von Extremismus erhält damit wachsende Relevanz für die Kriminalpolizei, während neue und alte Formen der Organisierten Kriminalität verfassungsfeindliche Tendenzen erlangen, die für die Nachrichtendienste bedeutsam sind.

In folgenden Feldern hält der BDK eine weitreichende Zusammenarbeit von Polizei und Verfassungsschutz für geboten:

- *Kriminalprävention, Aussteigerprogramme*
- *Gesellschaftswissenschaftliche Analysen*
- *Cyberkriminalität, Analyse, Prävention und Abwehr*
- *Prävention Extremismus, Terrorismus*
- *Gegenseitige strategische Information über Kriminalitätsphänomene*
- *Aus- und Fortbildung*
- *Institutionalisierter, schneller, bidirektionaler Informationsaustausch*
- *Produktives Anbieten und Fertigen von Behördenzeugnissen durch die Dienste*

Im Übrigen schlägt der BDK das o. g. für die Kriminalpolizei entwickelte Modell der Kompetenzzentren auch für die Landesbehörden für Verfassungsschutz vor. In der Vergangenheit hat sich in Einzelfällen bereits gezeigt, dass insbesondere kleinere Länder nicht in der Lage waren, eine in allen Zuständigkeitsfeldern hinreichend gut organisierte Landesbehörde aufzustellen.



2. Artikel 1 – Hessisches Verfassungsschutzgesetz

Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen trägt aus unserer Sicht sowohl den Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages zum Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) wie auch den Empfehlungen der unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Jentsch im Auftrag der Landesregierung eingesetzten Expertenkommission Rechnung. Neben den einleitenden grundsätzlichen Erwägungen erlauben wir uns zum übersandten Entwurf die nachfolgenden Anmerkungen:

Wie bereits unter Ziffer 2 erwähnt, sehen wir aufgrund der zunehmenden Überschneidungen von Akteuren der Organisierten Kriminalität und Angehörigen terroristischer Gruppierungen einen klaren Handlungsbedarf auch für die Verfassungsschutzämter. Demzufolge unterstützen wir die Beibehaltung der nunmehr unter § 2 Abs. 2 Ziffer 5 erwähnten Aufgabenzuweisung der Informationssammlung und -auswertung zu Bestrebungen und Tätigkeiten der Organisierten Kriminalität ausdrücklich.

Im Unterschied zur bisherigen gesetzlichen Regelung der Tätigkeit des Verfassungsschutzes, in Kraft getreten am 29.12.1990, sind aus unserer Sicht vor allem die im zweiten Teil formulierten (Eingriffs-) Befugnisse klarer formuliert und bieten somit eine bessere Übersichtlichkeit für „Anwenderinnen und Anwender“.

2.1 Quellen-Telekommunikationsüberwachung; Online-Durchsuchung

Der zunehmenden Nutzung verschlüsselter Kommunikationssysteme durch Angehörige terroristischer oder extremistischer Gruppierungen trägt der Entwurf durch die Regelungen zur sogenannten Quellen-



Telekommunikationsüberwachung in § 6 Abs. 2 HVSG-E sowie zur Online-Durchsuchung in § 8 Abs. 2 HVSG-E Rechnung. Bezüglich der Verfassungskonformität beider Bestimmungen schließen wir uns den hierzu gemachten Ausführungen in der Begründung des Entwurfes an.

(Gleichlautende Formulierung der Bestimmung zur Quellen-TKÜ mit § 20 L Abs. 2 BKA-Gesetz und die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur sog. Quellen TKÜ. Bezogen auf die Online-Durchsuchung u. a. Beachtung des Urteils des BVerfG 120 vom 27.02.2008 „Zulässigkeit der Online-Durchsuchung bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte für konkrete Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut, Richtervorbehalt, Kernbereichsschutz“).

Aus Sicht des BDK ist eine weitere Abkoppelung der Sicherheitsbehörden vom Informationsfluss möglicher Zielpersonen bei schlichter Nutzung von Instant-Messenger-Diensten wie „WhatsApp“ nicht mehr hinnehmbar und bedarf daher klarer gesetzlicher Regelungen, um diesem Zustand ein Ende zu bereiten.

2.2 Einsatz verdeckter Ermittler und Vertrauenspersonen - §§ 13 und 14 HVS-E

Die Erlangung von Erkenntnissen durch Vertrauenspersonen gehört aus Sicht des BDK zum Kernbereich der Aufgaben nachrichtendienstlicher Tätigkeit. Die zunehmende Nutzung verschlüsselter Kommunikationssysteme aber auch der schlichte Verzicht auf diese zeigen auch den Polizeibehörden seit vielen Jahren die Grenzen der Telekommunikationsüberwachung und anderer „klassischer Ermittlungsmethoden“ auf.

Wir sehen insbesondere aufgrund der zunehmend festzustellenden Schnittstellen der islamistischen Szene und der Organisierten Kriminalität eine dringende Notwendigkeit für den Einsatz „verdeckter Mitarbeiter“ wie auch „Vertrauenspersonen“. Der Einsatzwert dieser Methoden ist aufgrund der Abschottung und Konspirativität der genannten Kreise von hoher Bedeutung, da „die Radikalisie-



zung von Salafisten laut BfV aktuell weniger in Moscheen oder größeren überregionalen Organisationen stattfindet, sondern in kleinen konspirativen Zirkeln und vor allem im Internet³.

Aus den vorgenannten Gründen begrüßen wir die Beibehaltung dieser für eine nachrichtendienstliche Tätigkeit evidenten Mittel, deren Einsatz und Grenzen nach unserer Bewertung im vorliegenden Entwurf hinreichend beschrieben werden.

Wir möchten allerdings zu diesem Themenkomplex, insbesondere im Kontext der medialen Aufbereitung des NSU Komplexes, darauf aufmerksam machen, dass die Kontrolle und Begleitung solcher Maßnahmen/Einsätze durch eine strukturierte Dienst- und Fachaufsicht begleitet werden sollte und einer spezialisierten Ausbildung der Beschäftigten bedarf, die diese Ermittlungsmethoden einsetzen.

2.3 Informationsübermittlung durch das Landesamt innerhalb des öffentlichen Bereichs - § 21 HVSG-E

Im Unterschied zu den bisherigen Bestimmungen in den §§ 10 und 11 LVerfSchG wird durch die Regelungstiefe des § 21 HVSG-E der Tatsache Rechnung getragen, dass darin eine der Kernaufgaben eines Nachrichtendienstes ausgestaltet wird, die bereits in der Präambel – analytische Kompetenzen – zum Gesetzentwurf Erwähnung findet. Wir begrüßen den vorliegenden Entwurf zum § 21 HVSG-E, da er aus unserer Sicht die vielfältigen Aufgaben im Bereich der Weitergabe gewonnener Erkenntnisse hinreichend beschreibt.

Seitens unserer Kolleginnen und Kollegen wird die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Verfassungsschutzämter mitunter als „Einbahnstraße“ beschrieben, was bedeutet, dass vorhandene Erkenntnisse häufig nur aus Richtung Polizei in Richtung Verfassungsschutz weitergegeben werden. Vor diesem

³ Zeit Online, 10.12.2017 "Warnung vor kampferprobten Nordkaukasus-Islamisten"



Hintergrund hoffen wir, dass die Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes dazu beitragen wird, die Zusammenarbeit zwischen den Polizeibehörden und dem

Landesamt für Verfassungsschutz, auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Vorgaben, auch in diesem Punkt zu verbessern.

Bezüglich der in § 21 HVSG-E formulierten Regelungen zur Übermittlungsbefugnis des Landesamtes für Verfassungsschutz innerhalb des öffentlichen Bereiches begrüßen wir, dass im dortigen Absatz 1 Nr. 2 Buchstabe c die Möglichkeit geschaffen wird, Bewerberinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst (u. a. den Polizeivollzugsdienst) einer Überprüfung in den Datenbeständen des LfV zu unterziehen.

Inwieweit die sich aus § 21 Abs. 2 HVSG-E ergebenden Einschränkungen Auswirkungen auf den „Wert“ der Sicherheitsüberprüfungen haben, bleibt abzuwarten. Was das Erfordernis der Einwilligung anbelangt regen wir an, seitens der zuständigen Stellen der hessischen Polizei (falls noch nicht geschehen) sehr zeitnah zu erörtern, wie mit Bewerberinnen und Bewerbern umzugehen sein wird, die eine solche Zustimmung verweigern.

Im Unterschied zu § 11 LVerfSchG (Verfolgung der in § 100 a StPO genannten oder sonstigen Straftaten der Organisierten Kriminalität) gestattet § 21 Abs. 2 Ziffer 2 HVSG-E die Weitergabe der mit nachrichtendienstlichen Mitteln gewonnenen Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörden beim Vorliegen einer „Straftat von erheblicher Bedeutung“.



Die in Literatur und Rechtsprechung zwischenzeitlich hinreichend bestimmte Definition dieses unbestimmten Rechtsbegriffes⁴ wird im Anschluss in Teilen im Entwurf angeführt.

Das Stufenverhältnis zwischen den Rechtsbegriffen

- „Straftat von erheblicher Bedeutung“ (§ 81 g StPO, DNA-Identitätsfeststellung, § 163 e StPO, polizeiliche Beobachtung, § 163 f StPO, Observation, § 110 a StPO, Verdeckter Ermittler)
- „Schwere Straftat“ (§ 100 a Abs. 1 Nr. 1 StPO, Telekommunikationsüberwachung)
- „besonders schwere Straftat“ (§ 100 c StPO, Akustische Wohnraumüberwachung)

lässt aus unserer Sicht den Schluss zu, dass die vorliegende Entwurfsfassung dem Landesamt für Verfassungsschutz erweiterte Befugnisse bei der Weitergabe vorliegender Erkenntnisse (hier: mit nachrichtendienstlichen Mitteln erlangt) gestattet, was wir aus den unter Ziffer 2 aufgeführten Gründen ausdrücklich befürworten.

2.4 Übermittlungsverbote - § 24 HVSG-E

Wir sind uns der Tatsache bewusst, dass eine nachrichtendienstliche Tätigkeit im Zusammenhang mit dem Einsatz und der Führung von Informanten hohen Anforderungen im Bereich des Quellenschutzes genügen muss. Die Regelungen des § 24 HVSG-E berücksichtigen diese Grundannahme, legen aber bei der „Abwägung widerstreitender Interessen“ einen klar definierten Bereich fest, in dem die

⁴ vgl. BVerfGE 109, 279, 344; 103, 21, 34; BT-Drucks. 16/5846, S. 40)



vorliegenden Erkenntnisse zu übermitteln sind. Auch hier wurde einer der unter Ziffer 2.3 aufgeführten unbestimmten Rechtsbegriffe verwendet („Vorliegen einer besonders schweren Straftat im Sinne von § 100 a StPO“) der einen nach unserem Dafürhalten notwendigen Bereich abdeckt, innerhalb dessen künftig nicht mehr ohne weiteres auf den „Quellenschutz“ verwiesen werden kann.

Der hohen Relevanz einer Entscheidung, von der Übermittlung trotzdem abzusehen, wird dadurch Rechnung getragen, dass diese gem. § 24 Abs. 2 Satz 2 HVSG-E in die Entscheidungskompetenz der Behördenleitung oder ihrer Vertretung gestellt wird und zusätzliche Unterrichtungspflichten (Ministerium/Parlamentarische Kontrollkommission) daran geknüpft werden.

Die Umsetzung dieser Bestimmung dürfte ganz wesentlich dazu beitragen, dass die unter Ziffer 2.3 erwähnte „Einbahnstraße“ bestehender Erkenntnislagen künftig nicht mehr besteht und die Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse weniger von persönlichen Kontakten, sondern vielmehr aufgrund gesetzlich klar normierter Grundlagen erfolgt.

3. Artikel 3 – Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

3.1 Elektronische Aufenthaltsüberwachung - § 31 a HSOG-E

Die beabsichtigten Regelungen für die Aufnahme der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten gem. **§ 31 a HSOG-E** bewerten wir hinsichtlich des angestrebten Zwecks (Verhütung terroristischer Straftaten) eher zurückhaltend. Erfahrungswerte liegen hierzu aufgrund der geringen Zahl umgesetzter Maßnahmen sowohl beim BKA (keine Maßnahmen⁵) wie auch in

⁵ Zeit Online vom 24.10.17 „Kein islamistischer Gefährder trägt eine Fußfessel



den Ländern (2 Maßnahmen⁶) nicht vor, zumal gleichlautende gesetzliche Regelungen bislang nur in wenigen Bundesländern verabschiedet wurden. Darüber hinaus dürfte die Erlangung relevanter Erkenntnisse zu Hinwendungsorten oder Kontaktpersonen von Gefährdern aus kriminalistischer Sicht eher durch verdeckte Maßnahmen zu erlangen sein, als durch die Offenbarung eines „behördlichen Interesses“ an der Person.

Gleichwohl ergibt sich aus Sicht der kriminalpolizeilichen Sachbearbeitung die Notwendigkeit ergänzender landesgesetzlicher Regelungen zum BKA-Gesetz (dort in § 20 z BKAG, künftig § 56 BKAG-N) bereits aufgrund der zu erwartenden Zuständigkeit der Landesbehörden in der überwiegenden Anzahl der (Gefährder-) Fälle in Deutschland, die sich derzeit auf ca. 700 belaufen dürfte.⁷

Nach Erörterung mit einer Vielzahl von Kolleginnen und Kollegen, die im Bereich des polizeilichen Staatsschutzes tätig sind, wird der vorliegende Entwurf zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung im Bereich der Verhütung terroristischer Straftaten aus Sicht des BDK als unterstützende Maßnahme bewertet, die der Einsparung von Observationskräften dienlich und zugleich – gegenüber einer Observation – das mildere Mittel ist, was auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf angeführt wird. Diesem Gedanken folgend begrüßen wir die in **§ 31 a Abs. 2 HSOG-E** aufgeführten Bestimmungen im Rahmen einer „personalsparenden“ Überwachung der Anordnung von Aufenthalts- und Kontaktverboten. Inwieweit die künftige Anordnung von Observationsmaßnahmen bei der elektronischen Überwachung von „Kontaktverboten zu bestimmten Personen oder Personengruppen“ (§ 31 a Abs. 2 Ziffer 4 HSOG-N) unterbleiben kann, bleibt abzuwarten.

4. Änderungsantrag der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5782

⁶ Spiegel Online, 16.11.2017, Jörg Diehl; Im Billigflieger auf und davon – trotz Fußfessel

⁷ BKA-Präsident Holger Münch, Interview im Deutschlandfunk am 03.12.17



4.1 Datenerhebung und sonstige Datenverarbeitung an öffentlichen Orten und besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen - § 14 Abs. 6 HSOG-E

Die vorliegende Entwurfsfassung zum Einsatz der „Body-Cam“ soll die Nutzung des sogenannten Pre-Recordings (kurzfristiges technisches Erfassen) für die anwendenden Kolleginnen und Kollegen vereinfachen, da sie dessen Zulässigkeit bereits beim **Anschein** einer nach „tatsächlichen Anhaltspunkten zu befürchtenden Gefahr für Leib und Leben von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten“ regelt. In der bislang gültigen Fassung des HSOG ist der Einsatz des Pre-Recordings erst dann gestattet, wenn er zur Abwehr „einer Gefahr für Leib oder Leben erforderlich **ist**“.

Insoweit wird die Entscheidung zum Einsatz des Pre-Recordings gewissermaßen vorverlegt ohne dabei aber eine gesetzliche Grundlage für dessen dauerhaften Einsatz zu bieten. Hierdurch wird die Möglichkeit geschaffen, die Bodycam nunmehr tatsächlich in der Entstehungsphase von Konfliktsituationen zu nutzen.

Die eingesetzten Beamtinnen und Beamten können bei der Abwägung der Gefahrenträchtigkeit des polizeilichen Gegenübers hinsichtlich des Zuschaltens der Pre-Recording-Funktion eher „prognostizierend“ agieren. Die möglicherweise hierzu bestehenden Bedenken erachten wir unter Hinweis auf die weiterhin geforderten „tatsächlichen Anhaltspunkte einer zu befürchtenden Gefahr für Leib oder Leben“ für unbegründet.

Bezüglich der wiederum im Entwurf formulierten Einschränkung des Einsatzes der Body-Cam auf die (beabsichtigte) Identitätsfeststellung einer Person erlauben wir uns festzustellen, dass diese Regelung in Teilen nicht dem Verlauf polizeilicher Einsätze entspricht, bei denen eine Deeskalation bzw. die Verhinderung von Solidarisierungseffekten durch die Body-Cam erreicht werden soll. Seitens



der eingesetzten Kolleginnen und Kollegen wird in diesem Zusammenhang die Frage zu stellen sein, wie mit bekannten Delinquenten umzugehen ist, bei denen polizeiliche Maßnahmen ohne die Notwendigkeit einer Identitätsfeststellung (Platzverweis, Ingewahrsamnahmen u. ä.) getroffen werden sollen. Aus Sicht des BDK wäre hier eine Übernahme des Wortlautes des § 15 c Abs. 1 des Polizeigesetzes NRW anzuraten, der den Einsatz – ohne diesen auf eine Identitätsfeststellung zu beziehen – dann für zulässig erklärt, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies (der Einsatz) zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist“.

An dieser Stelle sei der Hinweis erlaubt, dass der Blick nach Nordrhein-Westfalen auch zeigt, dass polizeirechtliche Regelungen zum Einsatz der Body-Cam in Wohnungen möglich sind, was wir vor dem Hintergrund der steigenden Anzahl von Gewaltanwendungen gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte aber auch aufgrund des Anstieges der Fälle von häuslicher Gewalt für dringend notwendig erachten.

4.2 Zuverlässigkeitsüberprüfung zum Schutz staatlicher Einrichtungen und Veranstaltungen - § 13 a Abs. 2 HSOG-E

Mit der Erweiterung des § 13 a Abs. 2 HSOG-E um die Möglichkeit einer Recherche in den Datenbeständen des Landesamtes für Verfassungsschutz wird das für die Polizei notwendige Pendant zum § 21 Abs. 1 Nr. 2 c HVSG-E geschaffen. Wie in der Begründung zum Entwurf erwähnt, entspricht die Formulierung den aus der Rechtsprechung des BVerfGE zum Antiterrordateigesetz formulierten Vorgaben. Gleichwohl ergibt sich aufgrund des einschränkenden Passus „soweit im Einzelfall erforderlich“ die Frage, in welchen Fällen diese Erforderlichkeit angenommen werden kann. Aus unserer Sicht ist sie bei jeder Bewerberin und jedem Bewerber für die Einstellung bei der Polizei Hessen gegeben und sollte, wie unter 3.3 bereits erwähnt, nicht von einer Einwilligung der betreffenden Person abhängen.



gig sein. Fraglich insoweit wäre, ob eine ausbleibende Einwilligung ausreichenden Anlass für Zweifel an der Eignung der Betreffenden/des Betreffenden bieten sollte, was wir für dringend erforderlich halten.

4.2 Automatisierte Anwendung zur Datenanalyse - § 25 a HSOG-E

Die treffliche Beschreibung der IT-Struktur der hessischen Polizei in der Begründung zu § 25 a HSOG-E als „unverbundenes Nebeneinander zahlreicher automatisierter Verfahren (...)“ stellt nach unserem Dafürhalten nur einen geringen Teil der aktuellen Probleme polizeilicher Datennutzung und -verarbeitung dar. Die Betrachtung des Flickenteppichs polizeilicher IT-Strukturen in den 16 Bundesländern lässt erahnen, dass Kriminalitätsbekämpfung leider häufig eher einem „Blindflug“ gleicht, als dass ihr ein strukturiertes (länder- und anwendungs-) übergreifendes Datenmanagement zugrunde liegen würde. Vor diesem Hintergrund hat der IT-Expertenkreis des BDK bereits im Jahre 2016 in einem Schreiben an die Innenminister und Senatoren des Bundes und der Länder einen Lösungsansatz zu einem einheitlichen Fallbearbeitungssystem (eFBS) übersandt, der anlässlich der Innenministerkonferenz erörtert wurde und später unter anderem Ausgangspunkt für die Entscheidung des Bundesinnenministeriums war, ein einheitliches Fallbearbeitungssystem für die deutsche Polizei zu entwickeln.

Dazu wurde im September 2016 ein länderübergreifendes Projekt beim BKA eingerichtet, um die Spezifikation des eFBS zu erstellen und beim BKA, der Bundespolizei und zunächst in den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Hamburg und Brandenburg dieses einzuführen. Zusammen mit der Stufe 3 des Polizeilichen Informations- und Analyse-Verbundes (PIAV) wird das eFBS in Betrieb gehen.

Die kriminalpolizeiliche Praxis zeigt, dass komplexe Ermittlungsverfahren im Bereich des Staatsschutzes, aber auch der Banden- und Organisierten Kriminalität häufig davon gekennzeichnet sind, dass vorhandene (operative) Informationen durch verfahrensbegleitende Analysen automatisiert verarbeitet werden müssen.



Diese Analyse ist sowohl Grundlage für die rechtzeitige Verhinderung geplanter Straftaten, dient aber auch der Identifizierung von Täterstrukturen und Tatzusammenhängen, sowie der Ermöglichung einer überregionalen Zusammenarbeit verschiedener Polizeidienststellen. Die Nutzung eines anwendungsübergreifenden Analysetools, das – wie im Gesetzestext formuliert – auf **vorhandene Daten** zugreift und diese anlass- oder verfahrensbezogen analysiert, ist daher aus Sicht des BDK ein Quantensprung in Richtung Data-Mining bei der hessischen Polizei. Die im Gesetzesentwurf eingefügten Anwendungsgrenzen, die sich u. a. aus den Katalogtaten gem. § 100 a Abs. 2 StPO ergeben, erachten wir für angemessen.

4.3 Gewahrsam - § 32 Abs. 1 Nr. 3 und § 43 b HSOG-E

Die Erweiterung der Bestimmungen zum Gewahrsam gem. § 32 HSOG um die Möglichkeit der Ingewahrsamnahme einer Person, die die Funktionsfähigkeit der Fußfessel beeinträchtigt oder einer Anordnung gem. § 31 a Abs. 2 HSOG-E verstößt, ist aus unserer Sicht die notwendige Konsequenz zur Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung nach § 31 a HSOG-E und der daraus folgenden Möglichkeiten gem. § 31 a Abs. 2 HSOG-E. Diesem Gedanken folgend sehen wir auch die Einführung der Strafvorschrift in § 43 b HSOG-E als notwendig an, ohne die zu befürchten wäre, dass verpflichtete Personen gem. § 31 a HSOG-E das Tragen einer „Fußfessel“ oder Aufenthaltsbeschränkungen als „Angebot“ empfinden.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Pögl', is located in the lower-left quadrant of the page.



Bund Deutscher Kriminalbeamter

Landesverband Hessen

Landesvorsitzender Hessen

Stellvertretender Bundesvorsitzender

Dr. ROLF GÖSSNER

RECHTSANWALT / PUBLIZIST

Vorstandsmitglied der *Internationalen Liga für Menschenrechte*

Rechtsanwalt Dr. Rolf Gössner . D-28203 Bremen

Hessischer Landtag

z.H. des Vorsitzenden des Innenausschusses

Herrn Horst Klee, MdL

Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Bremen, den 31. Januar 2018

Betr.: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen – Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 19/5412 v. 14.11.2017 – sowie zum Änderungsantrag beider Fraktionen - Drs. 19/5782 v. 14.12.2017 - zur Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags am 08.02.2018.

Rechtspolitische Stellungnahme

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung zu Hintergrund und Zielsetzung des Gesetzentwurfs	Seite	1
II. Artikel 1: Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen		3
Präambel, §§ 2, 3 und 5		3
<i>Schwerpunkt I:</i> § 13 und § 14 Verdeckte Ermittler*innen und V-Leute		5
§§ 17 und 21		9
<i>Schwerpunkt II:</i> § 27 Auskunft (an – potentiell - betroffene Personen)		10
III. Artikel 2 und <i>Schwerpunkt III:</i> „Verfassungsschutzkontrollgesetz“		11
§§ 1 bis 6		13

I. Vorbemerkung zu Hintergrund und Zielsetzung des Gesetzentwurfs

1. Der vorliegende Gesetzentwurf (GE) der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen ist auf folgendem rechtspolitischen Hintergrund zu bewerten:

- Auf dem Hintergrund der NSU-Mordserie, ihrer Nichtaufklärung und der Ausblendung ihres rassistischen Hintergrunds durch die Behörden des geheimdienstlichen Verfassungs- und des polizeilichen Staatsschutzes,
- auf dem Hintergrund eines in der Praxis unkontrollierbaren und teilweise kriminellen V-Leute-Systems, über das der „Verfassungsschutz“ (VS) in gewaltbereit-kriminelle Neonaziszene, -Organisationen und -Parteien verstrickt ist, die er über seine V-Leute-Honorierung teils mitfinanziert und damit indirekt stabilisiert und mitprägt,

- auf dem Hintergrund des Einsatzes krimineller oder kriminell werdender V-Leute sowie einer nicht selten systematischen, ihrerseits kriminellen VS-Abschirmung solcher V-Personen gegen polizeiliche Ermittlungen, um sie weiter abschöpfen zu können – anstatt sie unverzüglich abzuschalten und gegen sie ermitteln zu lassen,
- auf dem Hintergrund der Vertuschungen, Manipulationen und Aktenvernichtung durch VS-Behörden, mit denen die parlamentarischen Aufarbeitungsversuche seit Aufdeckung der NSU-Mordserie (durch die mutmaßlichen Mörder selbst) massiv behindert und torpediert wurden,
- sowie auf dem Hintergrund einer geheim durchzuführenden und stark beschränkten parlamentarischen Kontrolle des VS, die schon aus systemischen Gründen nicht in der Lage und nicht geeignet ist, dem demokratischen Anspruch an eine vollwertige Kontrolle des Inlandsgeheimdienstes gerecht zu werden.
- Auch der Fall des V-Mannführers des hessischen VS, Andreas Temme, der sich am Tatort einer der NSU-Morde in Kassel aufgehalten hatte, spielt eine problematische und bis heute nicht aufgearbeitete Rolle. Die späteren staatlichen Behinderungen der Polizeiermittlungen sind symptomatisch für die Abschottungssucht des VS und harren noch der Aufklärung.

2. Vor diesem bundesweiten Hintergrund schwerer Fehlentwicklungen, Missstände, Pannen und Skandale ist der vorliegende Gesetzentwurf (GE), mit dem die Arbeitsstrukturen und –bedingungen des VS in Hessen neu ausgerichtet werden sollen, kritisch zu beurteilen und zu bewerten. Es ist dabei nicht zu verkennen, dass der hessische VS im Zuge einer dringend gebotenen grundlegenden Reform nach dem Willen der beiden Fraktionen auch erheblich nachgerüstet werden und weitere prekäre Eingriffsbefugnisse erhalten soll – u.a. die Möglichkeit, sog. Staatstrojaner über Sicherheitslecks in PC einzuschleusen, um diese ausforschen zu können, kriminelle V-Leute nunmehr gesetzlich abgesichert einsetzen und führen zu können sowie Personen und Projektträger einer geheimdienstlichen Regelüberprüfung zu unterziehen, die in öffentlich geförderten Demokratie- und Präventionsprojekten eingesetzt werden sollen.

Diese Gesetzesverschärfungen mit zum Teil schwerwiegenden präventiven Eingriffen in informationelle Selbstbestimmung und Privatsphäre sowie in das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme lassen darauf schließen, dass die Reform insgesamt und gleichzeitig darauf ausgelegt ist, den VS aus dem festgestellten Desaster gestärkt hervorgehen zu lassen – obwohl primäres Ziel sein müsste, ihn und seine Befugnisse rechtsstaatlich wirksam zu begrenzen und die Kontrolle über ihn erheblich zu stärken.

3. Als ein Ziel des GE benennen die Fraktionen u.a. (S. 3), „*die gesellschaftliche Akzeptanz der Arbeit des Verfassungsschutzes zu verbessern*“ sowie „*das Vertrauen aller in Hessen und Deutschland lebenden Menschen in die Arbeit des Verfassungsschutzes*“ zu stärken (GE-Begründung, S. 30). Das reichlich ramponierte VS-Ansehen verbessern und das gründlich verloren gegangene Vertrauen der Bevölkerung in die Geheiminstitutionen wieder herzustellen zu wollen, dürfte allerdings – nach NSU-, NSA-, VS- und BND-Skandalen sowie dem Staatsversagen im Fall Anis Amri - ein bundesweit zunehmend schwieriger werdendes Unterfangen sein. Und wird mit der vorliegenden Gesetzesnovellierung wohl kaum zu erreichen sein.

4. Diese Gesetzesnovelle reiht sich auf den ersten Blick in die meisten Reformvorschläge und –gesetze 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 widersprechen grundsätzlich dem Demokratiegebot, zumal sie sich der öffentlichen und auch der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle weitgehend entziehen. Demokratie- und Bürgerrechtsverträglichkeit spielen bei all diesen Reformbemühungen leider eine eher untergeordnete Rolle – wobei der vorliegende GE in dieser Hinsicht ein herausragendes Beispiel

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 3 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

sein dürfte. Dass hierfür auch eine Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen mitverantwortlich ist, irrtiert zunächst, zumal sich diese Partei selbst immer noch als Bürgerrechtspartei versteht.

5. Im Rahmen dieser Stellungnahme können nicht alle GE-Regelungen untersucht und bewertet werden. Deshalb werden Schwerpunkte gesetzt: so in Art. 1 (Hessisches VS-Gesetz) auf „menschliche Quellen“ (Verdeckte Ermittler und V-Leute, § 5 Abs. 2 Nr. 7, §§ 13, 14 GE) und auf Auskunftsrechte (potentiell) Betroffener (Art. 27 GE) sowie auf Artikel 2 (Verfassungsschutzkontrollgesetz) zur dort geregelten Parlamentarischen Kontrolle. Aus anderen Regelungsbereichen (mit Ausnahme der Überwachungsnormen §§ 6-12 GE) werden einzelne herausragende Normen aufgegriffen und untersucht sowie ggfls. Änderungsvorschläge unterbreitet.

Da der Autor dieser Stellungnahme in den vergangenen Jahren bereits mehrere VS-Gesetzesentwürfe in Bund und Ländern begutachtet hat, so auch mehrere in Hessen, sind einzelne Rückgriffe und Wiederholungen nicht auszuschließen – insbesondere im Zusammenhang mit grundsätzlichen Erwägungen sowie Änderungsvorschlägen.

II. Artikel 1:

Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Hessen

Präambel

In der Präambel des GE wird der VS als „*Dienstleister der Demokratie*“ bezeichnet, was angesichts seines Charakters als Geheimdienst zumindest widersprüchlich erscheint, widerspricht er doch selbst – auch auf Basis dieses GE - tragenden Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats: nämlich demokratischer Transparenz und Kontrollierbarkeit. In der Präambel ist zudem die Rede von Gefahren, „*die Demokratie und Menschenrechten durch extremistisches Gedankengut drohen*“ und vor denen der VS die *freiheitliche demokratische Grundordnung* schützen soll. Doch *Extremismus* ist ein „schillernder“ Begriff, der nirgendwo in Gesetzen eine Legaldefinition erfährt. Deshalb und weil er keine Handlungsintensität/Gewaltorientierung voraussetzt, ist er einer weiten Interpretation für alles politisch „Abweichende“ zugänglich. Mithilfe des Extremismusvorwurfs werden bereits im Vorfeld der politischen Meinungs- und Willensbildung Gruppen, Meinungen, Aktionen, soziale Proteste und politische Bewegungen jenseits des parlamentarischen Spektrums, jenseits des status quo und der politischen „Mitte“ stigmatisiert, überwacht, ins gesellschaftliche Abseits gestellt. Dabei entpuppt sich *Extremismus* im Kern als politischer Kampfbegriff, weshalb er in einem Gesetz, auch in dessen Präambel nicht gebraucht werden sollte. Für das Bundesverfassungsgericht gehört die Frage, ob eine inhaltliche Position als „extremistisch“ einzustufen sei, zum politischen Meinungskampf und zur gesellschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung (BVerfGE 8.12.2010, Az. 1 BvR 1106/08) – und gehört, auch ausweislich der Aufgabenbestimmung des GE, nicht zum Aufgabenkreis des VS.

§ 2 Abs. 2 Nr. 5 (Aufgaben); § 3 Abs. 2 (Begriffsbestimmungen)

Problematisch ist, dass der GE „*Bestrebungen und Tätigkeiten der organisierten Kriminalität*“ 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, nicht jedoch auf Bundesebene und in den meisten Bundesländern -, ist eine systemwidrige und rechtsstaatlich höchst bedenkliche Aufgabenvermengung, weil die Bekämpfung – Abwehr und Verfolgung - nicht-politisch motivierter Kriminalität ausschließlich Angelegenheit der Polizei und der Strafverfolgungsorgane ist (so auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 21.07.2005 – Az. Vf. 67-II-04). ***Dieses Aufgabenfeld gehört nicht in ein Inlandsgeheimdienst-Gesetz***, zumal es mit einer solchen Aufgabenüberschneidung bei der Anwendung geheimer Mittel und Methoden auch verstärkt zu Kollisionen zwischen VS und Polizei kommen kann (z.B. beim V-Leute-Einsatz).

§ 3 Begriffsbestimmungen

Hier sollte der Rechtsklarheit wegen nicht lediglich auf Begriffsbestimmungen in § 4 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) verwiesen werden, sondern die Begriffsbestimmungen sollten explizit im Gesetz ausformuliert sein. Zusätzlich sollte dann als separater Absatz eine wichtige Einschränkung der generell zur Ausuferung neigenden VS-Arbeit eingefügt werden:

Einfügungsvorschlag: Die VS-Behörde darf „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach § 2 Abs. 1 und 2 nur tätig werden, wenn bestimmte Tatsachen für den Verdacht der dort genannten Bestrebungen oder Tätigkeiten vorliegen. Bestrebungen nach Maßgabe dieses Gesetzes sind jedoch nur solche Verhaltensweisen, die auf Anwendung von Gewalt gerichtet sind oder sich in aktiv kämpferischer, aggressiver Weise gegen einen der in § 4 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz genannten Verfassungsgrundsätze richten“.

Mit dieser Regelung würde die Eingriffsschwelle des VS von der Gesinnungsebene auf die Ebene eines gewaltorientierten bzw. aktiv-kämpferischen Verhaltens heraufgesetzt werden. Das bedeutet: eine gewisse Handlungsintensität als Eingriffsvoraussetzung, um reine Gesinnungsschnüffelei und –kontrolle des VS, besonders auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln, zu verhindern, wie sie bedauerlicherweise zum VS-Alltag gehören. Eine solche eingrenzende Regelung zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung, der Meinungs-, Lehr- und Pressefreiheit, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gab es im Übrigen schon einmal, und zwar in Niedersachsen (Nds.), als die rot-grüne Regierungskoalition von 1990 bis 1994 den ersten ernsthaften Versuch unternahm, den seinerzeit skandalgebeutelten niedersächsischen VS personell und finanziell gehörig abzubauen und rechtsstaatlich zu „zähmen“ (ab 1995 unter SPD-Alleinregierung wieder gekippt). Im Schleswig-Holsteinischen VS-Gesetz wird in § 6 Abs. 4 nach wie vor einschränkend bestimmt: „Eine nach Maßgabe dieses Gesetzes beachtliche Bestrebung setzt eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Verfassungsordnung voraus.“

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Gewaltorientierung (Gewaltbefürwortung, -unterstützung oder Gewalttätigkeiten) ggfls. auch schon die Polizei gefahrenabwehrend zuständig wäre.

Weitere Einfügungsvorschläge: Es sollte eine Norm eingefügt werden, in der zur Einstufung als VS-Beobachtungsobjekt eine abgestufte Verfahrensweise geregelt wird – in Anlehnung an §§ 6 bis 8 Nds. VS-Gesetz (2016). Die Einführung einer Verdachtsgewinnungsphase von einem Jahr und anschließender Bewertung, ob das Beobachtungsobjekt in die Verdachtsphase übernommen wird (befristet), würde geeignete Konsequenzen aus den bisherigen schlechten Erfahrungen ziehen, dass Beobachtungsobjekte auf teils intransparente Art und Weise ausgewählt und dann oft ohne jede interne und äußere Kontrolle jahre-, mitunter jahrzehntelang als solche beibehalten und dauerüberwacht werden. Auch mit neuen Prüf- und Dokumentationspflichten, Bewertungskriterien und Kontrollinstrumenten würden geeignete Konsequenzen gezogen - ebenso mit der Pflicht zur Benachrichtigung der Betroffenen nach Beendigung ihrer Überwachung.

§ 5 Informationserhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln

In Abs. 2 werden alle dem VS zur Verfügung stehenden zulässigen nachrichtendienstlichen Mittel (nd-Mittel) in einem Katalog mit 12 Punkten abschließend aufgeführt. Abgesehen von der problematischen Fülle der Überwachungsmöglichkeiten, die tief in Grundrechtspositionen eingreifen, ist die abschließende Auflistung aus rechtsstaatlichen Gründen der Normklarheit und Transparenz zunächst positiv zu werten.

Dieser Katalog erweitert die geheimen Überwachungsmöglichkeiten auf umstrittene technologisch-digitale Mittel und Methoden - inklusive verdeckte Überwachung aller Arten von Telekommunikation, Internet, Chats und von sozialen Netzwerken bis hin zur Quellen-TKÜ, zur heimlich-präventiven Einschleusung von sog. Staatstrojanern über Sicherheitslecks, um „verdächtige“ PC auszuforschen; inklusive auch von IMSI-Catchern zur Ermittlung von Geräte- und Kartennummern sowie Standortdaten aktiv geschalteter Mobilfunkeinrichtungen etc.

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 5 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

Kommentar: Diese Modernisierungsnachrüstung ist in weiten Teilen aus verfassungsrechtlichen Gründen kritisch zu bewerten: insbesondere in Bezug auf das Grundrecht auf Kommunikations- und Meinungsfreiheit, auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme, auf Informationelle Selbstbestimmung, Privatsphäre und Datenschutz. Insoweit wird u.a. auf die Stellungnahme des *ChaosComputerClubs* verwiesen.

In § 5 Abs. 1 wird der verdeckte Einsatz prekärer Mittel und Methoden im weiten Vorfeld des Verdachts lediglich vom Vorliegen „*tatsächlicher Anhaltspunkte*“ für gewisse Bestrebungen oder Tätigkeiten abhängig gemacht – die geringste Eingriffshürde, die zu ausufernder Anwendung gerade auch im bloßen Meinungs- und Gesinnungsbereich führen kann.

Vorschlag: Statt „*tatsächlicher Anhaltspunkte*“ besser: „*bestimmte Tatsachen*“. In dieser Befugnisnorm sollte generell eine Beschränkung der Nutzung von nd-Mitteln vor allem zur Abwehr gewaltorientierter Bestrebungen und Tätigkeiten aufgenommen werden (vgl. Vorschlag oben und § 3 Schleswig-Holsteinisches VS-Gesetz).

Einfügung: *Bei der Anwendung sämtlicher nd-Mittel dürfen keine Straftaten begangen werden und der VS darf mit seinen nd-Mitteln weder unmittelbar noch mittelbar steuernd fungieren bzw. entscheidend die Beobachtungsobjekte bestimmen* – so wie dies im Nds. VS-Gesetz geregelt ist.

Schwerpunkt I: § 13 und § 14 Verdeckte Ermittler*innen und V-Leute

Gemäß § 14 Abs. 1 gelten für Vertrauensleute (V-Leute), neben spezifischen Begrenzungen in Art. 14 Abs. 2, die (begrenzenden) Regelungen in § 13 Abs. 1 bis 3 für Verdeckte Ermittler*innen (VE) entsprechend. Deshalb werden sie hier für beide geheimen Einsatzmittel gemeinsam behandelt.

1. Beim Einsatz von VE sowie Verpflichtung und Führung von V-Leuten sollen künftig eingrenzende Regelungen greifen, um dem Wildwuchs in diesem Bereich zu begegnen. Zunächst ist es positiv zu werten, wenn der Einsatz von V-Leuten und VE besser reglementiert, eingeschränkt und kontrolliert wird. Dieses Erfordernis folgt zwingend aus dem bisherigen Befund über die Praxis eines in weiten Teilen ausufernden, kriminellen, unkontrollierbaren Systems geheimer Informanten. Es ist im Folgenden zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Begrenzungen tauglich sind, die „*menschlichen Quellen*“ zu „entschärfen“ und die Situation wesentlich zu verbessern.

2. Nach § 13 Abs. 2 S. 1 soll der Einsatz nur zulässig sein, wenn die verdeckt arbeitenden Personen weder zur Gründung von Bestrebungen noch zur steuernden Einflussnahme auf Bestrebungen eingesetzt werden. Dass V-Leute und VE nicht in führenden und bestimmenden Positionen des Beobachtungsobjektes eingesetzt werden dürfen, ist eine Minimalanforderung, die sich eigentlich von selbst versteht, aber bislang in der Praxis zu häufig nicht beachtet wurde.

Ergänzungsvorschlag zur Klarstellung: „... *VE/V-Personen dürfen während ihres gesamten Einsatzes weder unmittelbar noch mittelbar steuernd Einfluss auf Bestrebungen haben*“.

3. Gemäß § 13 Abs. 2 S. 2 GE dürfen VE/V-Leute in Personenzusammenschlüssen oder für diese tätig werden, auch wenn dadurch Straftatbestände verwirklicht werden. Das heißt: Solche Personen dürfen entweder aus solchen Vereinigungen angeworben und geführt oder aber von außen in diese getarnt und milieuangepasst eingeschleust werden.

Mit dieser Sonderregelung werden VE/V-Personen von der Strafbarkeit solcher ansonsten strafbaren Delikte freigestellt (strafrechtlicher Rechtfertigungsgrund). Es handelt sich dabei insbesondere um strafbare Mitgliedschaft u.a. in kriminellen, terroristischen oder verfassungsfeindlichen und verbotenen Vereinigungen bzw. illegalen Organisationen und Parteien. Im Fall der „*Terroristischen Vereinigung*“ (§129a StGB) handelt es sich bei der Mitgliedschaft sogar um ein Verbrechen, das ansonsten mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft wird.

Kommentar: Künftig können V-Leute oder Verdeckte Ermittler erstmals sogar gesetzlich abgesichert straflos in solche illegalen und teils gefährlichen Organisationen involviert und womöglich an weiteren Vergehen oder gar Verbrechen der Vereinigung indirekt oder direkt beteiligt sein. Sie können sich als Mitglieder der (Gewalt-) Dynamik solcher Vereinigungen nicht entziehen und nicht lediglich als stille Beobachter fungieren – alles andere wäre realitätsfremd. Und es besteht die Gefahr, dass V-Leute/VE in solchen illegalen Organisationen einer „Keuschheitsprobe“ unterzogen werden, um sie bei Verdacht zu testen. Oder dass sie Straftaten begehen (müssen), um „glaubwürdig“ zu erscheinen und sich nicht als V-Person verdächtig zu machen.

4. Weiterhin dürfen VE und V-Personen im Einsatz bei der Beteiligungen an Bestrebungen gem. Abs. 2 S. 3 u.a. solche (strafbaren) Handlungen vornehmen, die „*nicht in Individualrechte eingreifen*“ und solche, die szenetypisch sind. Das klingt zwar einschränkend, heißt jedoch im Umkehrschluss, dass all jene Straftatbestände verwirklicht werden dürfen, die ausschließlich in Kollektivrechte eingreifen bzw. öffentliche Interessen berühren, z.B. Verstöße gegen versammlungsrechtliches Vermummungsverbot, Hoch- und Landesverrat, Landfriedensbruch, Fortführung einer verfassungswidrigen Partei, Verstoß gegen Vereinigungsverbot, Verbreitung von Propagandamitteln, Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen etc.

5. Sofern „*zureichende tatsächliche Anhaltspunkte*“ dafür bestehen, dass eine VE/V-Person rechtswidrig einen „*Straftatbestand von erheblicher Bedeutung*“ verwirklicht hat, soll ihr Einsatz gem. Abs. 2 S. 4 „*unverzüglich beendet und die Strafverfolgungsbehörde unterrichtet*“ werden. Auch dies klingt zunächst einschränkend, doch es gibt *Ausnahmen* von der unverzüglichen Beendigung des Einsatzes und der Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörde, über die die Behördenleitung oder ihre Vertretung eigenmächtig entscheiden können.

Eine *Straftat von erheblicher Bedeutung* liegt im Übrigen vor, wenn sie mindestens der mittleren Kriminalität zuzurechnen ist, den Rechtsfrieden empfindlich stört und geeignet ist, das Gefühl der Rechtssicherheit der Bevölkerung erheblich zu beeinträchtigen (BVerfGE - 2 BvR 298/12 – Rdnr. 21; vgl. auch § 21 Abs.2 S. 2 GE). *Straftaten von erheblicher Bedeutung* sind insbesondere Verbrechen, die in § 138 des StGB genannten Vergehen, Vergehen nach § 129 StGB und gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen (vgl. § 8 Abs. 3 Polizeigesetz NRW). Selbst im Fall solcher Verbrechen und schweren Vergehen kann die VS-Behördenleitung aber davon absehen, solchermaßen kriminell gewordene geheim agierende Personen unverzüglich abzuschalten. Andererseits: Alles was unterhalb dieser Schwelle an Straftatbeständen von VE/V-Personen verwirklicht wird, führt ohnehin nicht zwangsläufig zu beendigenden und strafverfolgenden Konsequenzen. Obwohl sie kriminell geworden sind, können sie also unangefochten weitermachen.

Bei Geheimeinsätzen gegen Bestrebungen und Tätigkeiten der *Organisierten Kriminalität* kann die Staatsanwaltschaft gem. § 9a Abs. 3 BVerfSchG unter bestimmten Bedingungen von der Verfolgung von im Einsatz begangenen Vergehen völlig absehen oder eine bereits erhobene Klage in jeder Lage des Verfahrens zurücknehmen und das Verfahren einstellen (§ 13 III GE).

6. **Gesamtkommentar:** Insgesamt bedeuten diese Regelungen hinsichtlich strafbaren/nicht strafbaren Verhaltens von VE und V-Leuten: Auch weiterhin wird sich der hessische VS krimineller V-Leute und VS-Agenten bedienen dürfen und sie – erstmals durch gesetzlich geregelte Straflosgigkeit - dem polizeilichen und justiziellen Zugriff entziehen, um sie entsprechend der Langzeitperspektive von Inlandsgeheimdiensten, im übergeordneten Sicherheitsinteresse oder aus Tarnungsgründen weiter unangefochten einsetzen und abschöpfen zu können (anstatt sie unverzüglich abzuschalten). Es muss sich dabei keineswegs nur um „szenetypische“ und einfache Straftaten ohne Rechtsverletzung Dritter handeln - selbst Verbrechen und Straftaten von erheblicher Bedeutung sind nicht ausgeschlossen.

7. **Alternativvorschlag:** Wenn dieses Gesetz kein rechtsstaatswidriger Freibrief werden soll für die geduldete Begehung von Straftaten durch VE und staatlich alimentierte V-Leute, dann müssen diese Regelungen weit restriktiver gefasst werden. Dies entspricht auch dem Urteil des OLG

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 7 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

Düsseldorf aus 2011, wonach kriminell gewordene V-Leute, gerade auch als Mitglieder von *terroristischen Vereinigungen*, dafür und für weitere Gesetzesverstöße, die sie begehen, strafrechtlich belangt werden müssen. Dabei warfen die Richter auch die Frage auf, ob nicht auch die VS-Führungspersonen zur Verantwortung gezogen werden müssten (wg. Anstiftung, Beihilfe, Anleiten zu Straftaten, Nichtanzeige geplanter Straftaten, Bedrohung und Billigung von Straftaten etc.). Tatsächlich sind V-Leute-Führer bislang kaum zur Verantwortung gezogen worden.

§ 13 Verdeckte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (VE)

Nach Abs. 1 darf der VS eigene Mitarbeiter*innen unter einer ihnen verliehenen und auf Dauer angelegten Legende einsetzen. In Abs. 2 werden Einschränkungen des VE-Einsatzes genannt, die bereits oben behandelt wurden und entsprechend auch für V-Leute gelten. Weitere Probleme:

1. Beim Einsatz von VE ist zu bedenken, dass er laut GE weit im Vorfeld und ohne Straftatverdacht gegen einen Personenzusammenschluss oder dessen Mitglieder angeordnet werden kann. Es handelt sich dabei um VS-Staatsbedienstete, die mit fingierten Namen, Lebensläufen und Ausweisen milieuangepasst in verdächtige Szenen oder Organisationen eingeschleust und dort „unauffällig“ tätig werden. Unter gewissen Bedingungen ist diesen Geheim-Agenten auch das Betreten von Wohnungen „Verdächtigter“ gestattet und sie können zum Zweck der Eigensicherung technische Maßnahmen zur akustischen und optischen Überwachung installieren (Lausch- und Spähangriffe in und aus Wohnungen; vgl. § 9 Abs. 4 GE). Die verfassungsrechtlich geschützte Unverletzlichkeit der Wohnung und der Privat- und Intimsphäre und damit der Schutz privater Lebensgestaltung aller davon betroffenen Personen – verdächtigen wie unverdächtigen – wird damit praktisch ausgehebelt.

2. Bei der VE-Regelung fehlt im vorliegenden GE eine wichtige Einschränkung, wie sie aber in § 9a Abs. 1 S. 2 BVerfSchG normiert ist: *„Ein dauerhafter Einsatz zur Aufklärung von Bestrebungen nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 und 4 ist nur bei Bestrebungen von erheblicher Bedeutung zulässig, insbesondere wenn sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten.“* Zwar wird in der GE-Begründung versichert, man lehne sich eng an die entsprechenden Regelungen des BVerfSchG an, hat dann aber dennoch lt. Begründung (S. 46) bewusst darauf verzichtet, diese wichtige Begrenzung einzufügen – mit der Begründung, die hessische VS-Behörde müsse auch nicht-gewaltorientierte Bestrebungen einbeziehen.

3. **Vorschlag/Ergänzungen:** Die o.g. Einschränkung des BVerfSchG sollte nachgeholt werden. Noch eine wichtige Ergänzung: *Für Verdeckte Ermittler*innen dürfen Legenden bzw. beruflich-gewerbliche Angaben von Zeugnisverweigerungsberechtigten (Berufsheimlichkeitsbesitzer nach § 53 StPO oder Berufshelfer*innen nach § 53a StPO) nicht verwendet werden;* eine solche Regelung findet sich auch in § 14 Abs. 2 des Nds. VS-Gesetzes (2016).

§ 14 Vertrauensleute (V-Leute)

1. Die „einschränkenden“ Regelungen für VE, die auch für V-Leute gelten, sind oben behandelt worden. In § 14 Abs. 2 GE geht es nun um die spezifischen V-Leute-Regelungen: Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass V-Leute, wie in Abs. 2 Nr. 1 ff. geregelt, voll geschäftsfähig sein müssen, von Spitzelhonoren nicht auf Dauer als alleinige (**besser: überwiegende**) Lebensgrundlage abhängen dürfen (um finanzielle Abhängigkeiten zu vermeiden) und nicht an Aussteigerprogrammen teilnehmen. Sie dürfen auch keine Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Bundestags, eines Landesparlaments oder Mitarbeiter*innen eines solchen Mitglieds sein.

2. **Kommentar:** Die letzte Voraussetzung bedeutet im Umkehrschluss, dass eine V-Person etwa Mandatsträger/in eines Kommunalparlaments sein darf, und vor allem: Andere Berufsheimlichkeitsbesitzer wie etwa Pastoren, Ärzte, Anwälte oder Journalisten dürfen danach als V-Personen fungieren. Warum solche Vertrauensverhältnisse und Berufsheimlichkeitsbesitzer nicht wie Abgeordnete und ihre Mitarbeiter vor geheimdienstlicher Instrumentalisierung geschützt werden sollen – und damit auch nicht ihre Mandanten, Patienten, Informanten etc. -, bleibt unerfindlich und ist nicht

zu rechtfertigen. Denn dies schafft Vertrauensverhältnisse erster und zweiter Klasse und schadet dem zu schützenden Vertrauen in die Verschwiegenheit solcher Vertrauenspersonen.

3. **Ergänzungsvorschläge:** Gesetzliche Verankerung eines Verbots, Zeugnisverweigerungsrechtigte bzw. Berufsheimnisträger jedweder Art und ihre Mitarbeiter als V-Leute etc. anzuwerben, einzusetzen und zu führen sowie eines Verbots, V-Leute in deren Umfeld zu platzieren. Außerdem: *Verpflichtung und Einsatzbereich sind vom Innenministerium schriftlich zu genehmigen und zu befristen, Verlängerung ist möglich. Der Einsatz ist fortlaufend zu dokumentieren.*

4. Nach § 14 Abs. 2 Nr. 5 GE dürfen V-Leute dann nicht angeworben und eingesetzt werden, wenn sie im „Bundeszentralregister mit einer Verurteilung wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, eingetragen sind“. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass V-Leute sehr wohl angeworben und eingesetzt werden können, wenn sie Straftäter sind, sofern ihre Taten „nur“ Vergehen sind und sie – wie zumeist bei Ersttaten – mit einer Bewährungsstrafe davon gekommen sind.

Außerdem kann die VS-Behördenleitung oder ihre Vertretung nach § 14 Abs. 2 S. 3 ff. von dieser Bestimmung unter bestimmten Bedingungen auch noch Ausnahmen zulassen, sofern die Verurteilung nicht als Täter eines Totschlags (§§ 212, 213 StGB) oder einer allein mit lebenslanger Haft bedrohten Straftat erfolgt ist...

5. **Gesamtkommentar/Vorschlag:** Mit diesen Regulierungen wird zum einen der weitere Routineinsatz von V-Leuten zugelassen, obwohl sich das V-Leute-System in der Praxis - nicht erst seit NSU & Co. – weitgehend desavouiert und als nur schwer kontrollierbar herausgestellt hat (vgl. dazu u.a.: Gössner, *Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Kriminelle im Dienst des Staates*, München 2003/akt. ebook 2012). In der Begründung (S. 49 zu § 14) heißt es ausdrücklich, dass der „planmäßige und systematische Einsatz von Vertrauensleuten ein unverzichtbares Mittel“ bleibe. Zum anderen dürfen auch künftig – nun allerdings gesetzlich abgesichert – auch kriminelle und vorbestrafte V-Leute angeworben und eingesetzt oder im Einsatz kriminell gewordene V-Leute weitergeführt werden – in bestimmten Fällen sogar Schwereverbrechen. Um dies weitestgehend auszuschließen, müssen §§ 13 und 14 stark überarbeitet werden.

Hintergrund zu Kriminalitätsanfälligkeit und Unkontrollierbarkeit des geheimdienstlichen V-Leute-Systems

Der VS unterhält bislang ein V-Leute-System, das sich als unkontrollierbar und erhebliches Gefahrenpotential für Bürgerrechte und demokratischen Rechtsstaat herausgestellt hat: V-Leute etwa in Neonaziszellen sind keine „Agenten“ des demokratischen Rechtsstaates, sondern staatlich alimentierte „Szeneangehörige“ und damit Nazi-Aktivisten – zumeist gnadenlose Rassisten und Gewalttäter, über die sich der VS immer wieder heillos in kriminelle Machenschaften verstrickt. Brandstiftung, Körperverletzung, Totschlagsversuche, Mordaufrufe, Waffenhandel, Gründung terroristischer Vereinigungen – das sind nur einige der Straftaten, die V-Leute des VS im und zum Schutz ihrer Tarnung begangen haben und begehen. **Daran wird sich auch mit den im vorliegenden GE vorgesehenen Regelungen nicht allzu viel ändern.**

Generell werden mit diesem V-Leute-System Menschen durch den Staat – unter Ausnutzung persönlicher Schwächen, Krisen und Kontakte - systematisch instrumentalisiert und nicht selten in brandgefährliche Situationen manövriert. Die betroffenen Menschen werden dabei tendenziell zu bloßen Objekten staatlicher Sicherheitspolitik gemacht – ein Vorgang, der keineswegs dem Menschenbild des Grundgesetzes entspricht, weshalb die Vereinbarkeit mit der Verfassung zumindest in Frage steht. **Auch daran wird der vorliegende GE nichts ändern.**

Der VS hat die Neonazi-Szenen und -Parteien über seine bezahlten Spitzel in weiten Teilen mitfinanziert, rassistisch geprägt, gegen polizeiliche Ermittlungen geschützt und gestärkt, anstatt sie zu schwächen. Damit ist der VS über sein dubioses und z.T. kriminelles V-Leute-System selbst

Teil des Neonazi-Problems geworden. ***Auch hieran wird sich mit dem vorliegenden GE nicht allzu viel ändern.***

Das Erschreckendste, was ich bei meinen Recherchen zu „*Geheime Informanten. V-Leute des Verfassungsschutzes: Neonazis im Dienst des Staates*“ 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 Strafreitelung oder psychische Unterstützung und Beihilfe zu Straftaten - doch die VS-Verantwortlichen/V-Mann-Führer sind dafür praktisch nie zur Rechenschaft gezogen worden, selbst wenn Unbeteiligte schwer geschädigt wurden. ***Auch an dieser rechtsstaatswidrigen Lage wird sich nicht viel ändern*** – jedenfalls ist nach dem GE eine Strafverfolgung krimineller V-Leute bei bestimmten Straftaten gesetzlich ausgeschlossen oder aber die Behördenleitung kann eigenmächtig bei schwerwiegenderen Straftaten die Strafverfolgung verhindern und den Einsatz fortsetzen.

Vorschlag: Aus all den genannten Gründen sollte über einen Ausstieg aus dem Routineeinsatz von bezahlten und oft kriminellen V-Leuten nachgedacht werden – so wie ansatzweise im Bundesland Thüringen: d.h. Abbau und weitgehende Auflösung des V-Leute-Systems. Es könnte ggfls. an eine Ultima-Ratio-Lösung gedacht werden, wonach in gewissen gesetzlich zu definierenden Ausnahmefällen mit hohen Eingriffshürden V-Leute eingesetzt werden können.

§ 17 Speicherung, Sperrung und Löschung (personenbezogener Daten)

Nach Abs. 3 dürfen unter gewissen Bedingungen sogar Daten über Minderjährige unter 14 Jahren in Dateien und VS-Akten gespeichert werden – wenn „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ dafür bestehen, dass der/die Minderjährige bestimmte Straftaten plant, begeht oder begangen hat.

Kommentar/Vorschlag: Die Möglichkeit der Erfassung und Speicherung Minderjähriger sogar unter 14 Jahre – also von Kindern - ist bedenklich und sollte gestrichen werden. Denn 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 Strafunmündige in geheimdienstlichen Vorfeld-Dateien zu erfassen, auf diese Weise frühzeitig zu stigmatisieren und einem hohen Anpassungsdruck auszusetzen (etwa bei Berufsaufnahme, Lehrstellen- bzw. Jobsuche).

Es sollten aus Gründen des Minderjährigenschutzes nur Daten von Minderjährigen gespeichert etc. werden dürfen, wenn diese zum Zeitpunkt, auf den sich die Daten beziehen, das 16. Lebensjahr bereits vollendet hatten und dann nur in Fällen von Gewaltanwendung oder Gewaltorientierung oder wenn sie in herausgehobener Funktion an Bestrebungen/Tätigkeiten beteiligt sind. *Vgl. dazu Regelung in § 13 Nds. VS-Gesetz, die hierfür als Vorbild dienen kann.*

§ 21 Informationsübermittlung durch das Landesamt innerhalb des öffentlichen Bereichs

1. Nach Abs. 1 darf der VS Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nd-Mitteln erfasst worden sind, an inländische öffentliche Stellen übermitteln, wenn diese die Informationen zu den in Nr. 1 und 2 genannten Zwecken benötigen; nach Nr. 2 c) gilt dies auch zur „*Überprüfung der Verfassungstreue von Personen, die sich um Einstellung in den öffentlichen Dienst bewerben, mit deren Einwilligung...*“.

Darüber hinaus sollte der hessische VS nach § 21 Abs. 1 Nr. 2 i) auch Personen – mit deren Einwilligung - einer anlasslosen geheimdienstlichen Regelüberprüfung ihrer „Zuverlässigkeit“ unterziehen, die in öffentlich geförderten Demokratie- und Präventionsprojekten, etwa gegen Rechtsextremismus oder Salafismus, „*eingesetzt sind oder eingesetzt werden sollen*“.

2. Nach starker öffentlicher Kritik an dieser Befugnis, ruderten die beiden Fraktionen mit einem vertrauensbildenden „*Dringlichen Entschließungsantrag*“ *betreffend bewährte Arbeit im Bereich Extremismusprävention sichern* – Drs. 19/5776 v. 13.12.2017 – sowie mit einem entschärften

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 10 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

VS-GE-Änderungsantrag – Drs. 19/5412 v. 14.12.2017 – wieder zurück. Dort ist jetzt von „*anlassbezogener Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen*“ die Rede, „*mit denen die Landesregierung zusammenarbeitet*“. Sie dürfen nunmehr in „*begründeten Einzelfällen*“ überprüft werden sowie „*anlässlich der erstmaligen Förderung von Organisationen mit Landesmitteln, sofern diese in Arbeitsbereichen zur Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen tätig werden sollen*“. Und die Betroffenen müssen nun nicht nur einwilligen, sondern sie sollen auch die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten.

Kommentar: Die Übermittlung von VS-Informationen, die auch mit nd-Mitteln erhoben wurden, an öffentliche Stellen zur Überprüfung der Verfassungstreue von Personen, die sich um Einstellung in den Öffentlichen Dienst bewerben, soll demnach unverändert bleiben. Gemäß Änderungsantrag soll jedoch die Überprüfungsvorschrift im Projektbereich nur noch in begründeten Einzelfällen oder als VS-Regelüberprüfung für neue Projektträger anlässlich der erstmaligen Förderung mit Landesmitteln gelten. Das bedeutet: Neue Projekte und ihre Mitarbeitenden werden zu Sicherheitsrisiken erklärt, die generell und anlasslos einer „Zuverlässigkeitsüberprüfung“ unterzogen werden sollen. Dass die betroffenen Bewerber für den Öffentlichen Dienst oder für besagte Projekte in ihre Überprüfung durch den VS einwilligen müssen und die Möglichkeit zur Stellungnahme haben, macht die VS-Überprüfung nicht etwa zum freiwilligen Akt. Denn im Falle einer Verweigerung erfolgt eben keine Einstellung oder keine öffentliche Förderung.

Beschäftigte in zivilgesellschaftlichen Projekten müssen dies als Misstrauensvotum auffassen und lehnen diese Gesinnungsschnüffelei, die sie an unselige Zeiten der verfassungswidrigen Berufsverbote erinnert, vollkommen zu Recht ab. Solche staatlichen Eingriffe in die Einstellungspraxis geförderter zivilgesellschaftlicher Projektträger und in die Selbstbestimmungsrechte ihrer Mitarbeiter*innen sind zugleich Eingriffe in die Grundrechte der Informationellen Selbstbestimmung und der Meinungsfreiheit sowie der freien Willensbildung - Eingriffe, die zivilgesellschaftliche Strukturen und eine liberale Demokratie beschädigen. Außerdem untergräbt ein solcher Generalverdacht gegenüber Neuprojekten und ihren (potentiellen) Mitarbeiter*innen das Vertrauen, das für eine sinnvolle Präventions- und Demokratieförderungsarbeit unerlässlich ist.

Vorschlag: Diese Übermittlungs- und Überprüfungsbefugnisse sollten deshalb gestrichen werden. Im Falle von konkreten Hinweisen auf verfassungsfeindliche Bestrebungen ist eine Überprüfung gleichwohl möglich.

Schwerpunkt II: § 27 Auskunft (an – potentiell - betroffene Personen)

1. In der Regel wissen Betroffene nicht, dass sie unter geheimdienstlicher Beobachtung stehen. Deshalb können sie sich nicht dagegen wehren. Dies bedeutet, dass bei geheimen staatlichen Maßnahmen die Rechtsschutzgarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG häufig ausgehebelt wird.

Vorschlag: Deshalb ist es wichtig, Mitteilungspflichten gegenüber den von geheimen Maßnahmen Betroffenen - etwa beim Einsatz von nd-Mitteln - vorzuschreiben, wie im Nds. VS-Gesetz.

2. Der VS erteilt nach Abs. 1 einer Person auf deren Antrag unentgeltliche Auskunft über die zu ihrer oder seiner Person gespeicherten Daten – allerdings nur, soweit die Person hierzu auf einen „*konkreten Sachverhalt hinweist und ein besonderes Interesse an einer Auskunft darlegt*“.

Kommentar: Das bedeutet, dass die betroffene Person, von der noch nicht klar ist, ob sie unter Beobachtung des VS steht oder nicht, zunächst gegenüber dem VS eine Art „Selbstdenunziation“ mit „belastenden“ hoch sensiblen Informationen vorbringen muss - also in welchen politischen Zusammenhängen sie möglicherweise erfasst sein könnte; darüber hinaus wird das Auskunftsrecht auch noch durch die Glaubhaftmachung eines „*besonderen Interesses*“ unverhältnismäßig eingeschränkt. Dies soll angeblich einer Ausforschung des VS vorbeugen sowie den Verwaltungsaufwand des VS möglichst gering halten.

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 11 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

3. Im Übrigen soll eine Auskunft nicht die Herkunft der Daten und auch nicht die Empfänger von Übermittlungen umfassen – abgesehen davon, dass der VS die Auskunft aus diversen Gründen, aber ohne Begründung verweigern kann (Abs. 2).

4. **Gesamtkommentar / Vorschlag:** Die gesetzliche Auskunftspflicht des VS gegenüber (potenziell) Betroffenen wird mit der Regelung in § 27 insgesamt unverhältnismäßig beschränkt und wird durch die möglichen Ausnahmen und Einschränkungen weitgehend ausgehebelt; letzteres ist zwar dem Geheimhaltungssystem eines Geheimdienstes geschuldet, sollte aber dennoch überdacht werden. Denn es geht prinzipiell auch anders, wie die parallele Regelung in § 30 Abs. 1 Nds. VS-Gesetz zeigt: Danach wird die Auskunft voraussetzungslos erteilt, also ohne Sachverhaltsbenennung und ohne besonderes Interesse an der Auskunft - wie übrigens in den meisten Bundesländern, die insoweit auch nicht unter zu hohem Verwaltungsaufwand stöhnen oder deshalb mehr ausgeforscht werden. Außerdem erstreckt sich die Auskunft in Niedersachsen auch auf den Zweck und die Rechtsgrundlage der Datenspeicherung sowie auf die Herkunft der Daten und die Empfänger von Übermittlungen - was zu begrüßen ist und übernommen werden sollte.

Darüber hinaus wäre zusätzlich zur Datenauskunft an ein Akteneinsichtsrecht für Betroffene zu denken (wie etwa in Berlin).

Ergänzungsvorschlag: § 30 Evaluation und Befristung

Als § 30 GE sollte eine Evaluationsverpflichtung unter Einbeziehung eines/einer im Einvernehmen mit dem Landtag bestellten wissenschaftlichen Sachverständigen normiert werden und zwar hinsichtlich der Anwendung und Begrenzung bestimmter nd-Mittel sowie besonderer Auskunftspflichten und hinsichtlich der Wirksamkeit von Kontrollbefugnissen, um auch insoweit Transparenz und parlamentarisch-demokratische Kontrollmöglichkeiten zu stärken.

Die Evaluation sollte alle eingriffsintensiven Befugnisse und Einsätze umfassen. Im Übrigen sollte ausdrücklich eine unabhängige Evaluation festgeschrieben werden, um jede Selbstevaluierung des VS oder Evaluierung durch das Innenministerium zu verhindern.

Darüber hinaus ist an eine Befristung besonders eingriffsintensiver Befugnisse zu denken, für den Fall, dass sie tatsächlich in das Gesetz übernommen werden sollten, wovon angesichts verfassungs- und bürgerrechtlicher Bedenken jedoch ausdrücklich abgeraten wird.

Es folgt § 31: Inkrafttreten.

III. Artikel 2: „Verfassungsschutzkontrollgesetz“ (Schwerpunkt III)

Im Vorspann des GE unter „B. Lösung“ (Nr. 5) ist zu lesen, dass die parlamentarische Kontrolle über den VS in ein eigenständiges Gesetz überführt werden soll, „um die Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle und den Grundsatz der Gewaltenteilung zu unterstreichen“. Diese Lösung ist zu begrüßen. Dieser Gesetzentwurf orientiert sich weitgehend an der bundesrechtlichen Regelung der Parlamentarischen Kontrolle durch den Bundestag (S. 2 Nr. 5).

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. Nicht zuletzt liegt es auch daran, dass die parlamentarische Kontrolle ihrerseits geheim abläuft und damit wenig demokratisch ist, und dass Kontrollbefugnisse und –kapazitäten der Parlamentarischen Kontrollgremien nicht ausreichen, um der speziellen Kontrolle von geheimen Staatsorganen auch nur annähernd zu genügen.

1. 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 und gerichtlichen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen – auch nach Kontrollverbesserungen, die es immer wieder gab.
 2. Verdeckte Ermittler und V-Leute müssen zu ihrer Sicherheit und der des VS bekanntlich unter „Quellenschutz“ gestellt werden, der aus systemischen Gründen dazu tendiert, alles andere zu dominieren und jegliche Kontrolle auszuhebeln. 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; aber auch, um Nachrichtenzugänge nicht zu gefährden. Die daraus notwendig resultierende amtliche Verdunkelungsstrategie hat erhebliche Auswirkungen nicht nur auf die interne Kontrolle des V-Mann-Einsatzes, sondern auch auf die parlamentarische Kontrolle und auf Gerichtsverfahren, in denen etwa V-Leute eine Rolle spielen. Der „Quellenschutz“, aber auch „Ausforschungsgefahr“ und das „Staatswohl“ führen fast zwangsläufig zu teils nicht-öffentlichen Geheimprozessen (auch rechtsstaatlich hoch problematischen „*In-Camera-Verfahren*“), in denen Akten manipuliert und geschwärzt, Zeugen gesperrt werden oder nur mit eingeschränkten Aussagegenehmigungen auftreten dürfen oder aber „*Zeugen vom Hörensagen*“ aufgeföhren werden, die dann dem Gericht über „Erkenntnisse“ aus zweitem Munde berichten (V-Mann-Föhrer über V-Mann-Aussagen). Das Geheimhaltungssystem des VS umschlingt sowohl Justiz als auch parlamentarische Kontrolle, die ihrerseits geheim stattfindet – und auch nach diesem GE weiterhin prinzipiell geheim und eingeschränkt stattfinden soll.
 3. 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. Sie sind weitgehend auf die Auskunftsbereitschaft und die Auskünfte der Regierungen angewiesen. Ihnen ist es im Lauf ihres Wirkens kaum vergönnt, einen der zahlreichen Geheimdienstskandale aufzudecken – immer wieder müssen sie mit Verspätung auf Skandale reagieren, die von Medien oder Insidern aufgedeckt werden. Das bedeutet: Die bisherige parlamentarische Kontrolle ist insgesamt gesehen ein stumpfes Schwert.
 4. Dieses strukturell-chronische Kontrolldefizit begünstigt eigenmächtige Operationen der Geheimdienste im rechtsfreien Raum, begünstigt das Überschreiten rechtsstaatlicher Grenzen und Grundrechtsverletzungen, wie sie immer wieder unfreiwillig und verspätet ans Licht der Öffentlichkeit gelangen – erinnert sei nur an das „Celler Loch“, die Bspitzelung von Journalisten und Anwälten, die Infiltration politischer Gruppen und Parteien sowie an eine der größten V-Mann-Affären, die im Zusammenhang mit dem gescheiterten NPD-Verbotsverfahren (2003) aufgedeckt worden ist; oder aber an die Verstrickungen des VS in Neonaziszenen und die Nichtaufdeckung (des rassistischen Hintergrunds) der NSU-Mordserie, obwohl V-Leute des VS sehr nah am NSU und seinen Unterstützern dran war; u.v.a.m.
- Diese Fehlentwicklungen, Skandale und Strukturprobleme zeigen: 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 den demokratischen Rechtsstaat.
5. Seit geraumer Zeit ist 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 dafür recht unterschiedlich sind.
 6. 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 darum, diese Spielräume in einem hoch sensiblen Bereich weitgehend auszuschöpfen. Es geht um die Verankerung von aktiven Kontroll- und Informationszugangsrechten sowie eines klaren 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.

Zu den Regelungen des Artikel 1 GE „Verfassungsschutzkontrollgesetz“ im Einzelnen:

§ 1 Parlamentarische Kontrolle

1. In Abs. 2 iVm. Abs. 4 wird bestimmt, dass der Landtag die Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) mit Mehrheit aus seiner Mitte wählt.

Kommentar: Dies bedeutet, dass über Mehrheitsentscheidungen die Regierungsmehrheit überproportional dominieren könnte und die Opposition – ausgerechnet bei der so wichtigen Kontrolle geheimen Regierungshandelns – das Nachsehen hat. Und es führt dazu, dass ganze Fraktionen bei der Kontrolle unberücksichtigt bleiben.

Vorschlag: Es sollte aus demokratischen Gründen im Gesetz eine Mindestzahl von PKK-Mitgliedern festgeschrieben sowie klargestellt werden, dass jede Fraktion in der PKK vertreten sein muss (wie in § 35 Nds. VS-Gesetz) und für jedes Mitglied ein*e Stellvertreter*in gewählt wird.

2. Nach Abs. 6 wird der oder die PKK-Vorsitzende durch eine beim Präsidium des Landtags eingerichtete Geschäftsstelle unterstützt.

Vorschlag: Zu dieser Geschäftsstelle sollte es noch gesetzliche Vorgaben geben: „Dem Ausschuss werden zur Unterstützung seiner Arbeit ausreichend Personal- und Sachmittel zur Verfügung gestellt.“ Die Geschäftsstelle sollte zur Unterstützung nicht nur des Vorsitzenden, sondern der gesamten PKK zur Verfügung stehen und ihre personelle und finanzielle Ausstattung sollte angemessen sein. Mit einer gesetzlich vorgeschriebenen arbeitsfähigen Infrastruktur – dauerhafte (fachkundige) Personal- und Sachausstattung – könnte das bisherige Problem mangelnder Kapazitäten und Kompetenzen abgemildert werden. Dies wäre im Interesse einer intensiveren und effektiveren Kontrolle und einer Entlastung der Abgeordneten in der PKK.

§ 2 Geheimhaltung, Protokollierung, Verwendung mobiler Geräte

1. Nach Abs. 1 sind die Beratungen der PKK (ohne Ausnahme) geheim.

Vorschlag: Diese strikte Regelung ist nicht sachgemäß und sollte flexibler gestaltet werden. Zumindest sollte eine Aufhebung der Geheimhaltung für rechtspolitische Bewertungen bestimmter Vorgänge möglich sein, wenn eine qualifizierte Mehrheit dem vorher zustimmt. Dann kann jedes Kommissionsmitglied eine abweichende Bewertung als Sondervotum veröffentlichen, wobei die Belange des Geheimschutzes zu beachten sind – vgl. § 10 Abs. 2 Kontrollgremiumgesetz des Bundes (PKGrG).

Weitergehender Vorschlag: Im Sinne des demokratischen Transparenzgebotes wäre es sinnvoll, vom absoluten Geheimhaltungsgrundsatz für die Kommissionstätigkeit abzurücken und die Möglichkeit zu öffentlichen Sitzungen zu eröffnen. Denn die bisherige ausschließlich geheime Kontrolle ist ein intransparenter Vorgang, der schwerlich als demokratische und effektive Kontrolle qualifiziert werden kann. An dieser Stelle wäre auch noch zu überlegen, die Kommission grundsätzlich öffentlich tagen zu lassen (wie in Berlin) und die Öffentlichkeit nur dann auszuschließen, wenn geheimhaltungsbedürftige bzw. vertrauliche Vorgänge behandelt werden.

§ 3 Pflicht der Landesregierung zur Unterrichtung

1. Gemäß Abs. 1 unterrichtet das Innenministerium die PKK „umfassend über die allgemeine Tätigkeit“ des VS und „über Vorgänge von besonderer Bedeutung“. Auf Wunsch der PKK berichtet das Ministerium auch zu einem konkreten Thema aus dem VS-Aufgabenbereich. Nach

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 14 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

Abs. 2 bestimmt die Landesregierung Zeit, Art und Umfang der Unterrichtung „unter Beachtung des notwendigen Schutzes der Quellen“.

2. Gemäß Abs. 3 Nr. 1 unterrichtet das zuständige Ministerium die PKK im Abstand von höchstens sechs Monaten über besondere Auskunftsersuchen nach § 11 VS-GE und jährlich durch einen Lagebericht zu Maßnahmen über Verdeckte Einsätze technischer Mittel zur Wohnraumüberwachung (§ 7 VS-Gesetz), verdeckte Zugriffe auf informationstechnische Systeme (§ 8) sowie über Ortung von Mobilfunkgeräten (§ 10); darüber hinaus zu Einsätzen von Verdeckten Ermittlern und V-Leuten (§§ 13, 14) sowie über VS-Dienstvorschriften für die Zusammenarbeit mit und die Führung von Verdeckten Ermittlern und V-Leuten.

Ergänzungsvorschlag: Diese Verpflichtungen des zuständigen Ministeriums zur allgemeinen und speziellen Unterrichtung der PKK sind wichtig und richtig, sollten aber noch ergänzt werden um die Pflicht zur Unterrichtung auch über Lagebilder, Tätigkeitsschwerpunkte, Beobachtungsfelder, -kriterien und -objekte (wichtig u.a. auch hinsichtlich der Definitionsmacht des VS bei der Einstufung als „extremistisch“ oder „verfassungsfeindlich“).

Im Falle regierungsseitiger Unterrichtungsmängel sollte die Kommission feststellen können, „dass der Anspruch auf Unterrichtung nicht oder nicht hinreichend erfüllt und eine weitergehende Unterrichtung erforderlich ist; hiervon kann sie dem Landtag Mitteilung machen“.

§ 4 Befugnisse der Parlamentarischen Kontrollkommission

1. Abs. 1 regelt, dass jedes Mitglied der PKK die Einberufung einer Sitzung und die Unterrichtung der PKK verlangen kann.

2. Nach Abs. 2 ist jedem Kommissionsmitglied Akten-, Dokumenten- und Dateneinsicht zu gewähren und falls dazu erforderlich, auch Zutritt zu den Dienststellen des VS.

Kommentar/Ergänzungsvorschläge: Dieses Minderheitenrecht ist zu begrüßen, weil ansonsten die Regierungsmehrheit jede aktive Kontrolle verhindern könnte. Dies stärkt die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der einzelnen Kommissionsmitglieder. Die aktiven Kontrollrechte sollten allerdings über die Akten-, Dokumenten- und Dateneinsicht hinaus, ebenfalls als Minderheitenrecht, erweitert werden auf

- jederzeitigen und unangemeldeten Zutritt zu den Dienststellen des VS, auch außerhalb einer Akteneinsicht.
- Befragung von VS-Angehörigen und mit dem VS befassten Mitgliedern bzw. Mitarbeitern der Landesregierung. „Die zu befragenden Personen sind verpflichtet, vollständige und wahrheitsgemäße Angaben zu machen“. So § 5 Abs. 2 BVerfSchG.

Außerdem sollten in einem neuen Absatz noch folgende Regelungen eingefügt werden:

- „Der Ausschuss hat auf Antrag eines Mitglieds das Recht, Auskunftspersonen anzuhören.“
- Die im Landesamt für Verfassungsschutz Beschäftigten dürfen in dienstlichen Angelegenheiten Eingaben, Bitten und Beschwerden an die Parlamentarische Kontrollkommission oder an einzelne ihrer Mitglieder richten – ohne Einhaltung des Dienstweges, unter Zusicherung der Vertraulichkeit und ohne Nachteile und Repressalien befürchten zu müssen. Auch Eingaben, Bitten und Beschwerden in eigener Angelegenheit oder im Interesse anderer VS-Mitarbeiter sind möglich. Vgl. dazu (allerdings eingeschränkt): § 8 PKGrG.

Eine solche klare Regelung ist sinnvoll und wichtig, um etwa auf mögliche Fehlentwicklungen, Gesetzes- und Grundrechtsverletzungen oder Skandale aufmerksam zu machen und um die PKK in die Lage zu versetzen, davon aus erster Hand Kenntnis zu nehmen und sie aufzuarbeiten.

3. Nach Abs. 3 kann die PKK im Einzelfall mit 2/3-Mehrheit nach Anhörung der Landesregierung beschließen, eine sachverständige Person mit der Durchführung von Untersuchungen zu beauftragen, mit allen Rechten und Pflichten der PKK und ihrer Mitglieder.

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 15 *Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018*

Kommentar/Änderungsvorschlag: Damit wird die Kommission bei aufwändigen Untersuchungen im konkreten Einzelfall oder zur Aufarbeitung von Skandalen unterstützt und entlastet - Untersuchungen, die der Ausschuss selbst mangels Kapazitäten und Fachkompetenz ansonsten nicht oder unzureichend durchführen könnte. Statt 2/3-Mehrheit sollte allerdings die einfache Mehrheit genügen.

Stellungnahmen nach Abs. 4 zu Fragen des Datenschutzes und zur Rechtmäßigkeit einzelner VS-Maßnahmen durch die/den Datenschutzbeauftragte/n sollten bereits auf Antrag eines PKK-Mitglieds eingeholt werden können (also keine Mehrheitsentscheidung, wie vorgesehen).

§ 5 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

1. Nach Abs. 1 haben die Mitglieder der PKK „*das Recht, zur Unterstützung ihrer Arbeit*“ je eine/n Mitarbeiter*in ihrer Fraktion nach Anhörung der Landesregierung mit Zustimmung der PKK-Mehrheit zu bestimmen (Voraussetzungen: Ermächtigung zum Umgang mit Verschlussachen, förmliche Verpflichtung zur Geheimhaltung). Abs. 2 bestimmt, dass diese Mitarbeiter*innen befugt sind, Beratungsgegenstände der PKK mit den PKK-Mitgliedern zu erörtern. Aber sie sollen keinen Zutritt zu Sitzungen haben, es sei denn eine 2/3-Mehrheit beschließt im Einzelfall, dass sie an bestimmten Sitzungen teilnehmen können.

Kommentar/Änderungsvorschlag: Die Regelung ist prinzipiell zu begrüßen, allerdings sollten einige der Restriktionen überdacht werden bzw. entfallen. So sollten Mitarbeiter*innen generell und ohne Votum der PKK-Mehrheit zugelassen werden und auch explizit befugt sein, anlassbezogen die dem Ausschuss vorgelegten VS-Akten und -Daten einzusehen. Und sie sollten prinzipiell an Sitzungen teilnehmen können und nur in konkret begründeten Einzelfällen nach Abstimmung in der Kommission davon ausgeschlossen werden.

§ 6 Berichterstattung

Die PKK erstattet dem Landtag mindestens in der Mitte und am Ende jeder Wahlperiode einen Bericht über ihre Kontrolltätigkeit und darüber, ob die Landesregierung ihrer Unterrichtspflicht nachgekommen ist. Sie erstattet dem Landtag jährlich Bericht über Durchführung, Art, Umfang und Anordnungsgründe der Auskunftersuchen und Maßnahmen nach §§ 7, 8, 10 (verdeckte Wohnraumüberwachung, Zugriff auf informationstechnische Systeme, Mobilfunkgeräte-Ortung), also von Maßnahmen mit besonderer Eingriffstiefe.

Kommentar/Vorschläge: Die Berichterstattung sollte in allen in § 6 genannten Fällen verpflichtend mindestens jährlich bzw. bei akutem Bedarf erfolgen. Letztgenannter Bericht sollte auch die Einsätze von Verdeckten Ermittlern und V-Leuten umfassen (§§ 13, 14 GE). Die Gründe, weshalb im GE davon abgesehen wird, sind nicht überzeugend. Denn mit „Geheimhaltungsrisiken“ kann im Geheimdienstsektor fast alles begründet werden. Insoweit ist insbesondere auf dem Hintergrund der bisherigen Skandale das öffentliche Interesse an effektiver parlamentarischer Kontrolle höher zu veranschlagen als das Interesse an Geheimhaltung, die ohnehin in Form des Quellenschutzes auch im Zuge der Kontrolle und Berichterstattung zur obersten Maxime gehört und beachtet werden muss. Insoweit wird hier für eine Einzelfallabwägung plädiert.

Weitergehender Vorschlag: Schaffung einer gesetzlichen Möglichkeit, die Kommission für einen bestimmten Untersuchungsgegenstand als Parlamentarischen Untersuchungsausschuss mit allen Rechten einzusetzen.

Gesamtbewertung der in Artikel 2 GE geregelten parlamentarischen Kontrolle

Der vorliegende Gesetzentwurf in Artikel 2 zeigt ein paar gute Ansätze für eine verbesserte Kontrolle des VS, ist jedoch insgesamt recht zögerlich und schöpft bei weitem nicht alle Möglichkeiten aus, um die parlamentarische Kontrolle zu optimieren – was insbesondere auch angesichts der neuen eingriffsintensiven VS-Befugnisse, sollten sie tatsächlich legalisiert werden, unabdingbar wäre.

RA Dr. Rolf Gössner: VS-GE Hessen 16 Rechtspolitische Stellungnahme 1/2018

Grundsätzlich ist jedoch nochmals anzumerken: Aktive Kontrollrechte und sonstige Kontrollverbesserungen sind zwar als Schritte in die richtige Richtung zu begrüßen – aber: Letzten Endes wird auch mit erweiterten und vereinzelt verbesserten Kontrollkompetenzen keine demokratische Vollkontrolle des VS erreichbar sein – zumindest nicht, solange eine „Entgeheimdienstlichung“ des VS nicht stattfindet. Alle bisherigen Versuche einer verbesserten parlamentarisch-demokratischen Kontrolle haben sich – mehr oder weniger – als ungenügend erwiesen. Ein transparenter, voll kontrollierbarer Geheimdienst ist und bleibt ein Widerspruch in sich – trotz aller erklärten Versuche, den VS zu öffnen und zum „*Dienstleister für Demokratie*“ zu deklarieren.

Trotz alledem sind substantielle Kontrollverbesserungen, wie in diesem GE leider nur rudimentär normiert und darüber hinausgehend in dieser Stellungnahme detailliert vorgeschlagen, sinnvoll und verfassungsrechtlich dringend geboten.

Bremen, 31. Januar 2018

Gez. RA Dr. Rolf Gössner

Verfasser: Dr.jur. Rolf Gössner, Rechtsanwalt und Publizist in Bremen, Vorstandsmitglied der *Internationalen Liga für Menschenrechte* (www-ilmr.de; Berlin) und stellv. Richter am Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen. 2007 bis 2015 Mitglied der Innendeputation der Bremischen Bürgerschaft (Landtag); Sachverständiger in Gesetzgebungsverfahren des Bundestags und von Landtagen. Mitherausgeber des jährlich erscheinenden *Grundrechte-Report. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*. Autor zahlreicher Publikationen zu Innerer Sicherheit, Demokratie und Bürgerrechten. www.rolf-goessner.de



DER HESSISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Wiesbaden, 26.01.2018

**Stellungnahme zum
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Neuausrichtung
des Verfassungsschutzes in Hessen – Drucks. 19/5412 –
sowie zum
Änderungsantrag
der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen – Drucks. 19/5782**

I. Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG)

1. Vorab möchte ich klarstellen, dass die grundsätzliche Frage, ob bzw. welche zusätzlichen Instrumente dem Verfassungsschutz zur Verfügung gestellt werden, nur begrenzt von mir zu bewerten ist. Diese rechtspolitischen Entscheidungen sind vom Gesetzgeber zu beurteilen. Allerdings ist es auch meine Aufgabe, darauf zu achten, dass für die damit verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die verfassungsrechtlichen Anforderungen beachtet werden.

Dazu gehört zum einen, dass die Regelungen entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts normenklar sein müssen sowie dass die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst zu treffen sind. Diese Anforderungen müssen erst recht beachtet werden, wenn Detailregelungen nur durch Dienstvorschriften zu treffen sind, auch soweit diese nicht vom Landesamt, sondern vom zuständigen Ministerium erlassen werden sollen.

Ein besonderes Augenmerk meiner Stellungnahme liegt auf den Regelungen, die der Sicherung der Rechte der Betroffenen dienen. Das gilt vor allem für die Möglichkeiten der Überprüfung des Umgangs mit personenbezogenen Daten sowie insbesondere dem Auskunftsrecht der Bürgerinnen und Bürger. Hier sind nach meiner Einschätzung Einschränkungen der informationellen Selbstbestimmung vorhanden, die dem Grundrechtsschutz nicht gerecht werden.

Nicht alle Regelungen sind in der vorgesehenen Form normenklar. Ich habe zwar Verständnis dafür, dass im Interesse einer „schlanken Regelung“ Bezug auf andere Gesetze genommen wird. Dies darf aber allerdings die Lesbarkeit des Textes nicht derart er-

Unsere telefonische Erreichbarkeit: Mo.-Do. von 8:30 bis 12:00 Uhr sowie 13:00 – 16:00 Uhr und Fr. von 8:30 bis 12:00 Uhr
Persönliche Termine bitte mit vorheriger Absprache

schweren, dass das Erschließen des Regelungsgehalts nicht nur für die davon betroffenen Bürgerinnen und Bürger erschwert wird. Dies ist aber in einigen Regelungen der Fall. Zum Teil halte ich diese Verweise auch nicht für sachgerecht, insbesondere soweit es sich um Verweise auf das Artikel 10-Gesetz handelt.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen:

• § 4

Die in Absatz 1 geforderte Dienstvorschrift wird nicht konkreter definiert. Der „Umgang“ mit den erhobenen Informationen ist kein datenschutzrechtlicher Begriff. Alles Wesentliche zum Eingriff in das Recht auf informationelles Selbstbestimmungsrecht hat der Gesetzgeber jedoch selbst zu regeln. Hier bleibt offen, welche Regelungsbereiche für die Dienstvorschrift vorgesehen sind und auch inwieweit weitere gesetzliche Vorgaben zum Umgang mit den Daten vorhanden sind.

Selbst in der Begründung gibt es dazu keine Erläuterungen. Auch im jetzigen Gesetz gibt es eine solche Regelung nicht.

Im Kontext des Absatzes 9 Satz 2 bleibt offen, wie sichergestellt wird, dass Daten, die aufgrund des Aufwandes nicht gelöscht werden sollen, nicht verwertet werden.

• § 5

Die in Absatz 4 formulierte Verpflichtung zur Amtshilfe ist sehr weit gefasst, eine Begründung dazu gibt es nicht. Damit erschließt sich die Notwendigkeit dieser Regelung nicht. Insbesondere bleibt offen, inwieweit in diesem Kontext mehr oder etwas Anderes geregelt werden soll, als in den Vorschriften, die sich mit Datenübermittlungen beschäftigen. Wenn es um technische Unterstützung gehen soll, kann man dies auch so im Gesetz festschreiben.

Inhaltlich bestehen keine Bedenken hinsichtlich der Aussagen zu den polizeilichen Befugnissen in den Sätzen 3 und 4 dieses Absatzes. Im Sinne der Normenklarheit wäre es jedoch angebracht, dies in einem eigenständigen Absatz zu regeln.

Die Regelung des § 3 Absatz 3 HVerfSchG, wonach von mehreren Maßnahmen diejenige auszuwählen ist, die die betroffene Person voraussichtlich am wenigsten belastet, sollte im Interesse der Betroffenen in die Neuregelung in diesem Zusammenhang zusätzlich übernommen werden.

- § 7 Satz 2

Die Wohnraumüberwachung ist keine Maßnahme, für die das Artikel 10-Gesetz einschlägig ist. Daher halte ich es nicht für angemessen, für wesentliche Fragen wie die Wahrung des Kernbereichsschutzes und der Zeugnisverweigerungsrechte auf Vorschriften des Artikel 10-Gesetzes zu verweisen und die entsprechenden Anforderungen nicht in das HVSG aufzunehmen. Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil einige Regelungen im Artikel 10-Gesetz, auf die verwiesen wird, Verfahrensregelungen enthalten, die der konkreten Umsetzung bedürfen (z.B. wer handelt anstelle des benannten Mitglieds der G-10 Kommission - § 3a Satz 4 Artikel 10-Gesetz).

- § 8 Absatz 4

Auch hier halte ich es für sinnvoller, nicht über § 6 Absatz 4 weiter auf das Artikel 10-Gesetz zu verweisen. Die Frage, wann von einer Mitteilung an die Betroffenen einer Maßnahme abgesehen kann bzw. welches Verfahren für eine Zurückstellung gilt, sollte eindeutiger erschießbar sein, da ohne entsprechende Mitteilungen eine Kenntnisnahme von den Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und im Anschluss daran eine mögliche Überprüfung auf deren Rechtmäßigkeit für die Betroffenen faktisch so gut wie ausgeschlossen ist.

- § 10

Hier halte ich ebenfalls den Verweis auf das G-10-Gesetz nicht für sachgerecht. Insbesondere deshalb, weil selbst in der Begründung (S. 45) ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass es sich bei dieser Maßnahme gerade nicht um einen Eingriff in das Telekommunikationsgeheimnis handelt.

- §§ 13 und 14

Zu begrüßen ist, dass nunmehr diese Materie klarer als im derzeit geltenden Recht geregelt ist. Insbesondere für § 13 erschließt sich der Regelungsgehalt durch den Verweis auf § 9a BVerfG für die Betroffenen jedoch nur schwer.

- § 16

Um Missverständnisse zu vermeiden halte ich es für angebracht, in den folgenden Regelungen die Begrifflichkeiten der geänderten Terminologie im Datenschutzrecht anzupassen. D.h. nicht mehr „Datenverarbeitende Stelle“ zu verwenden, sondern dies durch den Begriff „verantwortliche Stelle“ zu ersetzen.

- § 17

- Absatz 8

Durch die Neureglung des allgemeinen Datenschutzrechts gibt es das klassische Verfahrensverzeichnis nicht mehr. Um der besonderen Stellung des Verfassungsschutzes gerecht zu werden, halte ich es für sinnvoll, hier eine eigenständige Regelung zu schaffen, die z.B. dem § 14 BVerfSchG nachgebildet werden kann.

„§ 14 Dateianordnungen

(1) Für jede automatisierte Datei beim Bundesamt für Verfassungsschutz nach § 6 oder § 10 sind in einer Dateianordnung, die der Zustimmung des Bundesministeriums des Innern bedarf, festzulegen:

1. Bezeichnung der Datei,
2. Zweck der Datei,
3. Voraussetzungen der Speicherung, Übermittlung und Nutzung (betroffener Personenkreis, Arten der Daten),
4. Anlieferung oder Eingabe,
5. Zugangsberechtigung,
6. Überprüfungsfristen, Speicherdauer,
7. Protokollierung.

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist vor Erlass einer Dateianordnung anzuhören.

(2) Die Speicherung personenbezogener Daten ist auf das erforderliche Maß zu beschränken. In angemessenen Abständen ist die Notwendigkeit der Weiterführung oder Änderung der Dateien zu überprüfen.

(3) Ist im Hinblick auf die Dringlichkeit der Aufgabenerfüllung die vorherige Mitwirkung der in Absatz 1 genannten Stellen nicht möglich, so kann das Bundesamt für Verfassungsschutz eine Sofortanordnung treffen. Das Verfahren nach Absatz 1 ist unverzüglich nachzuholen.“

Der weitere Regelungsgehalt des Absatzes 8 – die klare Begrenzung der Zugriffsrechte auf einzelne Dokumente jeweils für die Mitarbeiter, die diese für ihre konkrete dienstliche Zuständigkeit benötigen – ist in der gefundenen Form ebenfalls nicht sinnvoll geregelt.

Die notwendigen Festlegungen können nicht durch ein Verfahrensverzeichnis erfolgen,

sondern sind im Rahmen des Berechtigungskonzepts zu treffen. Dies wäre dann in einer Errichtungsanordnung zum Punkt „Zugangsberechtigung“ aufzunehmen.

Die Regelung des letzten Teilsatzes könnte dann als eigenständiger Absatz in § 17 erhalten bleiben.

- Absatz 10

Diese Regelung halte ich in weiten Teilen nicht für normenklar, zusätzlich werden verschiedene Aspekte vermengt. Zum einen enthält die Regelung eine Erlaubnis für eine bundesweite Datenbank der V-Leute. Allerdings bleibt dabei sehr vage, welchen Inhalt eine solche Datenbank haben soll sowie wer für den Betrieb verantwortlich ist. Geregelt wird lediglich, dass auch bestimmte Bewertungen zu den erfassten Personen gespeichert werden dürfen. Da der Aufbau einer solchen Datenbank jedoch offensichtlich auch mehr Angaben als nur Namen und Anschriften enthalten wird, stellt dies einen erheblichen Eingriff in des Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen dar. Deshalb müssen die entscheidenden Fakten vom Gesetzgeber geregelt werden und können nicht der Verwaltungspraxis überlassen bleiben.

Daneben ist eine Zusammenarbeit/Koordinierung mit dem LKA angeführt, es bleibt offen, welche Aspekte dort koordiniert werden sollen. Als Übermittlungsnorm personenbezogener Daten zu den Vertrauenspersonen ist dies zu unkonkret. Der Zusammenhang mit der gemeinsamen Datei der Verfassungsschutzbehörden erschließt sich nicht. Auch die Begründung trifft dazu keine Aussagen.

- § 21 Absatz 1

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass nunmehr klarer formuliert wird, zu welchen Zwecken eine Datenübermittlung im öffentlichen Bereich durch das Landesamt zulässig sein kann. Allerdings ist nicht in allen nunmehr ausdrücklich aufgezählten Fallkonstellationen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt. Zum Teil sind die einzelnen Erlaubnisse auch nicht normenklar formuliert. In einer Vielzahl von Fallkonstellationen kann dies dazu führen, dass es zu Regelüberprüfungen ohne konkrete Begründung für den Einzelfall geben wird.

Im Eingangssatz des Absatzes 1 wird nicht auf die Erforderlichkeit für eine konkrete Aufgabe des Empfängers abgestellt, sondern darauf, ob dieser die Auskünfte „benötigt“. Dies ist eine ansonsten im Bereich der Datenübermittlungen nicht übliche Terminologie, zumal weitere Erläuterungen fehlen.

Für einzelne Fallkonstellationen der Nummer 2 wird eine Einwilligung der Betroffenen als weitere Voraussetzung benannt. Dabei wird übersehen, dass in weiten Bereichen nach herrschender Meinung eine ordnungsgemäße Einwilligung nicht möglich ist, da diese nicht freiwillig erfolgt. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen von der Mitwirkung des Betroffenen ein Arbeits- oder Beschäftigungsverhältnis abhängt.

Nur zum Teil ergibt sich darüber hinaus die Erforderlichkeit der Übermittlung im Einzelfall aus den jeweils speziellen Regelungen für Sicherheits- oder Zuverlässigkeitsüberprüfungen oder ist zumindest im Katalog des § 21 Abs.1 S.2 ausdrücklich festgeschrieben.

Die fehlende Einschränkung auf solche Fälle, die konkreten Anlass für eine Überprüfung durch den Verfassungsschutz geben, trifft insbesondere für die Ziffer 2c – die Bewerber für den öffentlichen Dienst – zu. In der Begründung wird lediglich auf § 7 Absatz 1 Nr. 2 BeamStG verwiesen. Es gibt jedoch keinerlei Hinweise dafür, welche Anhaltspunkte in der Person des Bewerbers vorliegen müssen, dass zur Ausräumung von Bedenken der Verfassungstreue eine Überprüfung anhand der Erkenntnisse des Verfassungsschutzes notwendig ist. Damit wird ein nach meiner Einschätzung nicht gerechtfertigtes allgemeines Misstrauen zum Ausdruck gebracht, dass zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung führt. Die Regelabfrage aus den 1970er Jahren war mit guten Gründen abgeschafft worden.

Zur Ziffer 2j siehe unten in den Ausführungen zur LT-Drucksache 19/5782.

- § 25

Laut Begründung wird hier die Regelung des § 16 HVerfSchG übernommen. Damit bleibt aber auch die aus meiner Sicht unzulässige Regelung des Absatzes 1 Satz 2 erhalten. Wenn die Voraussetzungen einer Datenspeicherung nicht mehr vorliegen, ist die weitere

Speicherung unzulässig, diese Daten sind zu löschen. Dann ist aber auch jede weitere Datenübermittlung unzulässig. Daher ist dieser Satz zu streichen.

- § 27

Durch die Neureglung wird das Auskunftsrecht entscheidend beschränkt. Das Auskunftsrecht ist wesentliche Grundlage für die Betroffenen, ihre Grundrechte wahrzunehmen und sie damit in die Lage zu versetzen, sich ggf. gegen unberechtigte Datenspeicherungen oder Übermittlungen zur Wehr zu setzen. Darauf wird zu Recht auch ausführlich in der Begründung zur Regelung eingegangen.

Die Einschränkungen, die nunmehr gegenüber der bestehenden Regelung in § 18 HVerfSchG getroffen werden, werden im Wesentlichen mit der Verhinderung eines unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwandes begründet (S. 61). Bei der Wahrung des Grundrechtsschutzes kann der Aufwand jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Auch der Verweis auf die Regelung des BVerfSchG überzeugt als Begründung nicht. Für diese Fragestellung ist es gerade nicht erforderlich, dass die Regelungen bundesweit identisch sind. Wenn überhaupt, kann dies nur einen Einfluss insoweit haben, in welchem Umfang bzw. in welchen Fällen eine Auskunftserteilung beschränkt oder abgelehnt werden kann.

Weiter soll das Darlegen des besonderen Auskunftsinteresses dazu dienen, Ausforschungsversuche zu verhindern. Ich habe Zweifel, ob dies daher ein geeignetes Mittel dafür ist. Wer wirklich zur Ausforschung sein Auskunftsrecht missbrauchen will, wird in der Lage sein, sein Interesse entsprechend zu formulieren. Andererseits wird jeder andere gezwungen zu begründen, warum er ein Grundrecht wahrnehmen will.

II. Verfassungsschutzkontrollgesetz

1. Die Regelungen unterscheiden sich nur kaum von den derzeitigen Regelungen in §§ 20 – 22 HVerfSchG. Soweit sich die Änderungen durch eine Angleichung an das Kontrollgremiumgesetz des Bundes ergeben, gibt es dagegen aus meiner Sicht keine grundsätzlichen Bedenken. Nicht in allen Punkten ist es jedoch gelungen, die neuen und die bestehenden Regelungen sinnvoll mit einander in Einklang zu bringen.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

- § 1 Absatz 6 Satz 2

Ich begrüße es ausdrücklich, dass nunmehr eine Geschäftsstelle die Kommission in ihrer Arbeit unterstützt. Wenn diese Geschäftsstelle mehr als die Organisation der Sitzungen abwickeln soll – was ich in der Sache für angemessen hielte – muss diese auch entsprechend ausgestaltet sein. Eine nähere Beschreibung ihrer Funktion fehlt.

- § 2

Hier werden im Wesentlichen die Regelungen des § 21 HVerfSchG übernommen. Dabei zeigt sich wiederum, dass eine ernsthafte Überlegung, welche Aufgaben die Geschäftsstelle wahrnehmen soll, nicht erfolgt ist. So soll weiterhin die Kanzlei das Protokoll führen. Auch dessen Aufbewahrung als Verschlussache – die in der Sache gerechtfertigt ist – wird dem Landtagspräsidenten und nicht der Geschäftsstelle der Kontrollkommission zugewiesen.

- § 3

Es wird in weiten Teilen der Regelungsgehalt des § 22 HVerfSchG übernommen. Es gibt weiterhin keine Vorgabe zum Sitzungsrhythmus – lediglich für die vorzulegenden Berichte werden Fristen genannt (Absatz 3 und 4). Eine Stärkung der parlamentarischen Verantwortung durch eine weitergehende Angleichung an die Regelungen im Kontrollgremiumgesetz des Bundes hielte ich auch hier für sachgerecht.

- § 5

Absatz 2 Satz 1 gibt den Mitarbeitern die Befugnis, Beratungsgegenstände mit den Mitgliedern der Kontrollkommission zu erörtern. Im Kontrollgremiumgesetz des Bundes ist in diesem Kontext ausdrücklich geregelt, dass diese die vom Gremium beigezogenen Unterlagen einsehen dürfen. Dies halte ich zur sinnvollen Unterstützung der Mitglieder der Kontrollkommission für sachgerecht. Da es sich dabei auch um personenbeziehbare Unterlagen handeln kann, kann die ausdrückliche Erlaubnis im Gesetz Missverständnisse ob der Befugnisse der Mitarbeiter verhindern.

III. Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

- § 31a

Die Einführung der elektronischen Aufenthaltsüberwachung zur Verhütung terroristischer Straftaten ist zuvorderst eine rechtspolitische Entscheidung. Ich habe allerdings Bedenken, ob dies ein geeignetes Mittel ist. Auch der Einsatz dieses Instruments im Rahmen des derzeitigen Anwendungsbereichs gem. § 68b StGB hat gezeigt, dass es nur bedingt dazu führt, Personen, die sich an die räumlichen Auflagen nicht halten wollen, von ihrem Tun abzuhalten. Insbesondere die Auflagen aus Absatz 2 Ziffern 2 und 4 lassen sich nur sehr eingeschränkt, wenn überhaupt mit Hilfe der elektronischen Aufenthaltsüberwachung verhindern.

Angesichts dieser Bedenken rege ich an, die Vorschrift im Sinne einer Experimentalklausel zu formulieren.

IV. Änderungsantrag aus Drucksache 19/5782

- Zu Ziffer 1 und Ziffer 2 b) – betreffend § 21 Abs.1 Nr. 2 Buchst. i HVSG-E sowie § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 HSOG

Aus meiner Sicht gibt es keine grundsätzlichen Bedenken, auch den Verfassungsschutz in das Verfahren zur Zuverlässigkeitsüberprüfung gem. §13a HSOG mit einzubeziehen, soweit es Anhaltspunkte dafür gibt, dass dies im Einzelfall erforderlich erscheint. Die pauschale Einbeziehung von Organisationen, soweit diese in Arbeitsbereichen zur Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen tätig werden sollen (§ 21 Abs. 1 Buchst. i HVSG), bzw. im Bereich der Extremismusprävention (§ 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 HSOG) erscheint mir jedoch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten bedenklich.

Dies gilt insbesondere, soweit es sich nicht nur um die Organisation als solche handelt, sondern ausdrücklich um die Überprüfung einzelner (zukünftiger) Mitarbeiter. Damit werden solche Organisationen und die für sie tätigen Personen unter einen Generalverdacht gestellt, ohne dass im einzelnen Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer solchen Überprüfung, die mit den konkret zu prüfenden Personen im Zusammenhang stehen,

vorliegen müssen. Insoweit werden diese Personen sogar schlechter behandelt als solche Mitarbeiter, die erst später für eine entsprechende Tätigkeit in Betracht kommen, da diese nur dann überprüft werden können, wenn dies im Einzelfall begründet ist. Diese Begründung muss sich aber aus der Person und nicht aus der angestrebten Tätigkeit ergeben.

- Zu Ziffer 2 c) betreffend § 14 Absätze 3 und 4 HSOG

Die Überarbeitung der Möglichkeiten des Einsatzes der Videoüberwachung im HSOG und damit die Beschränkung auf die Einsatzgebiete, die der Gefahrenabwehr zuzurechnen sind, bei gleichzeitiger Schaffung einer Rechtsgrundlage im HDSIG-E (§ 4) wird von mir ausdrücklich begrüßt.

Gleichzeitig rege ich jedoch 2 weitere Änderungen an.

- § 14 Absatz 3 Satz 4 verweist auf § 14 Absatz 1 Satz 2 und 3 HSOG und ermöglicht damit eine Speicherdauer aller Aufnahmen von bis zu 2 Monaten. Dies ist unverhältnismäßig und entspricht auch nicht der allgemeinen Praxis. So empfiehlt das LKA in einer Handreichung für die Kommunen eine Speicherdauer von bis zu 10 Tagen. Dieser Zeitraum ist völlig ausreichend, um zu entscheiden ob eine Auswertung und ggf. eine Sicherung der entsprechenden aufgenommenen Sequenzen für weitere Maßnahmen oder ein einzuleitendes Strafverfahren erforderlich sind. Für diese dann so gesicherten Sequenzen gelten die allgemeinen Aufbewahrungsvorschriften für das jeweilige Verfahren. Damit ist eine Aufbewahrung aller Aufzeichnungen für einen so langen Zeitraum nicht erforderlich.
- Die Formulierung in Absatz 3 Satz 3 hat zu Missverständnissen geführt. Sie war geschaffen worden, um eine regelmäßige Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Betriebs der Anlage zu erreichen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass eine Anlage auch solange betrieben werden kann, bis diese Überprüfung zu einem negativen Ergebnis führt. Sollte sich jedoch im Laufe der 2-Jahres-Frist eindeutig ergeben, dass die Voraussetzungen an diesem Ort nicht mehr vorliegen, kann auch so die Rechtmäßigkeit einer Videoüberwachung nicht erreicht werden. Dies kommt etwa in Fällen in Be-

tracht, wo durch Umgestaltung oder Bebauung eines Platzes sich die örtliche Situation so verändert, dass die ursprüngliche Gefahrenlage nicht mehr angenommen werden kann. Das muss erst recht gelten, wenn von vornherein abzusehen ist, dass nur für einen bestimmten Zeitraum die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung gegeben sind. So kann der Einsatz von Videotechnik für ein bestimmtes Ereignis – z.B. Großveranstaltungen wie der Hessentag – nicht eine Videoüberwachung für 2 Jahre rechtfertigen.

Deshalb schlage ich vor zu formulieren:

„Fest installierte Anlagen sind alle zwei Jahre daraufhin zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für ihren Betrieb weiterhin vorliegen.“

- Zu Ziffer 2 c) betreffend § 14 Absatz 6 HSOG

Schon im Kontext der letzten Novelle dieser Regelung mit der Möglichkeit die Pre-Recording-Funktion zu verwenden, habe ich auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die Einsatzschwelle zu definieren. Dies erscheint weiterhin nur begrenzt gelungen. Auch die nur rein technische Erfassung stellt eine nicht unerhebliche Beeinträchtigung aller Personen dar, die sich im öffentlichen Raum aufhalten, zumal nunmehr jederzeit damit gerechnet werden muss, dass man von einer solchen Kamera erfasst wird. Gleichzeitig ist die Begrenzung auf „kurzfristig“ viel zu unpräzise. Im Gegensatz zur Kennzeichenerkennung wird die Erfassung nicht von der Technik, sondern von den Beamten vor Ort gesteuert. Diese entscheiden, ab welchem Zeitpunkt und damit auch rückwirkend für einen bestimmten Zeitraum, die Aufzeichnungsfunktion aktiviert wird. Die gesetzliche Regelung gibt aber keinerlei wirksamen Handlungsrahmen vor – der Begriff kurzzeitig ist dafür nicht geeignet.

- Zu Ziffer 2 d) - § 25a HSOG

Die Entwicklung im Bereich der Informationstechnik, insbesondere die Entwicklung von umfangreichen Werkzeugen zur Verarbeitung großer Datenmengen – Stichwort Data-Mining – ist rasant. Grundsätzlich kann damit eine Datenverarbeitung stattfinden, die über die durch die Datenschutzgrundsätze zum Schutz des Informationellen Selbstbestimmungsrechts entwickelten Grundsätze – insbesondere die Zweckbindung – hinausgehen.

Deshalb kann der Einsatz solcher technischen Möglichkeiten nicht auf Generalklauseln gestützt werden, sondern benötigt spezielle Ermächtigungsnormen.

Auch die Datenschutzkonferenz hat sich wiederholt mit dieser Entwicklung beschäftigt. Sie beobachtet diese Entwicklung sorgfältig. Die Konferenzentschließungen „Big Data zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: Risiken und Nebenwirkungen beachten“ vom März 2015 sowie „Neues Bundeskriminalamtgesetz – Informationspool beschneidet Grundrechte“ vom 17.03.2017, (die sich mit den im Kontext der BKA-Gesetz Änderungen und den dort angelegten Überlegungen für einen umfassenden polizeilichen Informationsverbund – weg von den auf Errichtungsanordnungen fußenden einzelnen Dateien - beschäftigt), habe ich als Anlage beigefügt.

Es liegt mir fern, die technische Entwicklung im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr aufzuhalten. Auch habe ich Verständnis für das Anliegen der polizeilichen Praxis, solche Instrumentarien im Kontext besonderer Herausforderungen für die polizeiliche Arbeit einsetzen zu wollen, aufzuhalten.

Andererseits kann nicht darüber hinweggesehen werden, dass dies – noch mehr als mit den Überlegungen zur neuen Struktur des Datenverbundes der Polizei, wie sie sich aus dem BKA-Gesetz ergibt – zu einer zweckübergreifenden Verwendung von polizeilichen Daten führt und damit zu weiteren Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Die vorgeschlagene Regelung kann daher eine Möglichkeit sein, vor dem Einsatz solcher Produkte im Interesse der Betroffenen die konkrete Ausgestaltung des Einsatzes zu überdenken. Die im Gesetz genannten Voraussetzungen für den Einsatz - Beschränkung auf Straftaten erheblicher Bedeutung sowie Abwehr von näher beschriebenen erheblichen Gefahren sowie der Behördenleitervorbehalt - sind dazu sinnvolle Bausteine.

Zusätzlich halte ich eine vergleichbare Regelung wie in § 13b Abs. 1 Satz 2 HSOG oder § 25 –Vorabanhörung des HDSB – im Interesse des Grundrechtsschutzes für sinnvoll.