

Dr. Ehrhart Körting
Senator a. D., Berlin

Stellungnahme vom 2. Juni 2015

I. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes (BT-Drucksache 18/4654)

1. Zu § 2 Abs.2 Satz 2 Entwurf BVerfSchG: "Mehrere Länder können eine gemeinsame Behörde unterhalten." Schon jetzt könnten mehrere Länder eine gemeinsame Behörde bilden. Bundesrecht verlangt bisher nur, dass "jedes Land eine Behörde" unterhält. Das schließt gemeinsame Behörden nicht aus. Insofern ist die Regelung im Entwurf nur eine Klarstellung.

Es bleibt eine politische Entscheidung verschiedener Länder, eine gemeinsame Behörde zu bilden. Hinzuweisen ist aber auch auf die Probleme bei einer gemeinsamen Behörde: Die Aufsicht muss von mehreren Landesregierungen ausgeübt werden. Auch die parlamentarische Kontrolle muss dann von mehreren beteiligten Ländern gewährleistet werden.

2. Zu § 5 Absatz 1 Entwurf BVerfSchG: Künftig ist das Bundesamt für Verfassungsschutz befugt, in einem Lande Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen zu sammeln, wenn die beobachteten Bestrebungen und Tätigkeiten "darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden, Gewaltanwendungen vorzubereiten, zu unterstützen oder zu befürworten" (§ 5 Abs.2 Nr.2 Entwurf).

Der Sache nach dürfte es sich nicht um eine echte Erweiterung handeln. Bestrebungen, die darauf gerichtet sind, "Gewalt anzuwenden", dürften im Zweifel ohnehin länderübergreifend auftreten, also auch schon bisher unter § 5 Abs.2 Nr.3 BVerfSchG fallen. Bedenken gegen die Erweiterung habe ich nicht. Der Bund kann eine Zentralstelle für die Sammlung von Unterlagen "für Zwecke des Verfassungsschutzes" einrichten, Art.87 Abs.1 Satz 2 GG. Das Grundgesetz beschränkt den Bund nicht darauf, die von den Ländern zur Verfügung gestellten Informationen zu sammeln. Er ist auch seinerseits verpflichtet, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu schützen. Deshalb kann er auch selber Bestrebungen von Bundesrelevanz beobachten und Informationen über sie sammeln. Die bisherige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist unter Ressourcengesichtspunkten vernünftig. Gerade bei kleineren Bestrebungen ist es vernünftig, dem Land den Vortritt bei der Sammlung von Unterlagen zu lassen, weil das Land "vor Ort" näher dran ist, schneller Entwicklungen erkennt. Verfassungsrechtlich zwingend ist das allerdings nicht. Zumindest immer dann, wenn "Zwecke des

Verfassungsschutzes" des Bundesstaates im Sinne des Art. 87 Absatz 1 Satz 2 betroffen sind, kann der Bund selber handeln. Bei gewaltbereiten Bestrebungen innerhalb des Bundesgebiets sehe ich diese Voraussetzung als gegeben an.

Für die Zuständigkeit des Bundesamtes reicht "Benehmen" aus. Hierbei geht es nicht um einvernehmliche Verlagerung von Zuständigkeiten. Es geht um gegenseitige Information und um Vermeidung von Doppelarbeit. Das Benehmen schließt aber nicht aus, dass sowohl die Bundesbehörde wie auch die Landesbehörde Informationen sammeln. Die Forderung des Bundesrates (Drucksache 123/15) vom 18.5.2015, ein "Einvernehmen" herzustellen, ist verfassungsrechtlich nicht zwingend. Man kann das politisch so entscheiden. Wichtiger erscheint mir, auch beim bloßen "Benehmen", dass die begrenzten Ressourcen vernünftig eingesetzt werden, also nicht in ein und derselben Bestrebung Verdeckte Ermittler oder V-Leute mehrerer Behörden oder G-10 Maßnahmen gegen dieselben Personen von mehreren Behörden eingesetzt werden.

3. Zu § 5 Abs.2 Entwurf BVerfSchG: Die Auswertungsaufgabe des Bundesamtes im Gesetz schreibt nur fest, was bisher praktisch schon Aufgabe des Bundesamtes wahr. Schon bisher hatte das Bundesamt die Aufgabe, die von den Ländern gesammelten und übermittelten Unterlagen auszuwerten. Ein Extrakt findet sich im jeweiligen Jahresbericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Insofern ist die neue Regelung nur eine gesetzliche Klarstellung der bisherigen Praxis. Für die tatsächliche Arbeit sowohl des Bundesamtes als auch der Landesverfassungsschutzbehörden ist die zeitnahe Unterrichtung in beiden Richtungen entscheidend, das ist in § 6 Abs.1 Entwurf BVerfSchG jetzt so vorgesehen. Das ist auch eine Stärkung der Landesverfassungsschutzbehörden. Hatten sie bisher nur die Pflicht zur Unterrichtung des Bundesamts nach § 5 Abs.1 BVerfSchG, so hat nun auch das Bundesamt die ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung zur unverzüglichen Übermittlung der für ihre Aufgaben relevanten Informationen, einschließlich der Erkenntnisse ihrer Auswertung. Das wird das Bundesamt vor die Aufgabe stellen, auch "unverzüglich" auszuwerten.
4. Zu § 9 a Abs. 1 Satz 2 Entwurf BVerfSchG: Ein dauerhafter Einsatz von Verdeckten Ermittlern ist nur bei Bestrebungen von erheblicher Bedeutung zulässig. Der Rechtsausschuss des Bundesrates hatte in seiner Empfehlung vom 24.4.2015 (Drucksache 123/1/15) die Streichung empfohlen. Die im Entwurf gefundene Beschränkung ist unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten angemessen.
5. Zu § 9 a Abs.2 Satz 2 Entwurf BVerfSchG: Verdeckte Ermittler "dürfen" sich auch an strafbaren Vereinigungen "als Mitglied oder Unterstützer beteiligen". Die Vorschrift des § 9 a Abs.2 Satz 2 BVerfSchG ist damit eine Spezialregelung im Verhältnis zu den Strafrechtsvorschriften. Ein verdeckter Ermittler, der im Einsatz

Mitglied einer terroristischen Vereinigung nach § 129 a Absatz 1 StGB wird, "darf" dies. Was bedeutet "dürfen"? Die Gesetzesbegründung zu dieser wichtigen Regelung (zu § 9 a Absatz 2, S.40) ist sehr kurz: "Dagegen ist nach Satz 2 die Infiltration strafbarer Vereinigungen generell zulässig. Ein Verbot steht der Aufklärung der Vereinigung auch von Innen, durch Insider, nicht entgegen." Über den Rechtscharakter des Dürfens sagt die Gesetzesbegründung nichts. Dadurch, dass es gesetzlich geregelt wird, ist es mehr als der übliche Rechtfertigungsgrund, der bei einer behördlichen Erlaubnis angenommen wird. Das gesetzliche "dürfen" schließt für Verdeckte Ermittler wohl schon den Tatbestand aus. Sie sind kraft gesetzlicher Sonderregelung nicht strafbare "Mitglieder" im Sinne des § 129 a Abs.1 StGB.

Auch soweit verdeckte Ermittler "im Einsatz" sich an Bestrebungen beteiligen, ist ihr Einsatz "zulässig", wenn sie nicht in "Individualrechte" eingreifen, § 9 a Absatz 2 Nr.1 Entwurf BVerfSchG. Die Begründung des Gesetzentwurfs verweist darauf, dass eine nähere gesetzliche Umschreibung nicht möglich ist. Als Beispiel nennt sie das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86 a StGB) oder einen Verstoß gegen das versammlungsrechtliche Vermummungsverbot (Begründung zu § 9 a Absatz 2 Entwurf BVerfSchG). Wenn immer es um den "öffentlichen Frieden" geht, wird die Vorschrift greifen. Insoweit liegt bei der Beteiligung verdeckter Ermittler an Handlungen dieser Art bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 9 a Abs.2 Satz 3 Entwurf BVerfSchG zumindest ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund vor.

Bei im Einsatz begangenen Vergehen (also wenn die Voraussetzungen des § 9 a Abs.2 Sätze 2 und 3 Entwurf BVerfSchG nicht vorliegen; siehe Begründung zu § 9 a Absatz 3, Seite 41) enthält § 9 a Abs.3 Entwurf BVerfSchG die Möglichkeit, von der Verfolgung im Einsatz begangener Straftaten abzusehen. Dies, aber auch nur dieser § 9 a Abs.3, gilt auch für die Landesbehörden für Verfassungsschutz.

Die Vorschrift enthält eine entscheidende Lücke:

Verdeckte Ermittler der Landesbehörden für Verfassungsschutz erfüllen bei der Beteiligung an strafbaren Vereinigungen den Tatbestand der Strafrechtsvorschrift. Es fehlt in § 9 a Abs.2 Entwurf BVerfSchG eine Regelung, dass die Vorschrift auch in den Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz gilt. Dies kann auch nicht durch Landesgesetz nachgebessert werden, weil der "zulässige" Einsatz, das "Dürfen" als Spezialvorschrift zu § 129 a StGB Bundesstrafrecht betrifft und von den Ländern nicht korrigiert werden kann. Für die verdeckten Ermittler von Landesbehörden für Verfassungsschutz gilt dann nur die Regelung des § 9 a Absatz 3 Entwurf BVerfSchG über dessen Satz 5. Es "kann" also von der Strafverfolgung abgesehen werden. Das ist sowohl für den als Verdeckten Ermittler eingesetzten Mitarbeiter einer Landesbehörde

für Verfassungsschutz wie auch für den einen solchen Einsatz anordnenden Mitarbeiter unangemessen.

Die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus hat bei Straftaten beim V-Mann-Einsatz Rechtfertigungsgründe angenommen und insoweit eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bundesverfassungsschutz und der Länder für den Landesverfassungsschutz angenommen und auf entsprechende gesetzliche Regelungen in Brandenburg und Berlin verwiesen (Abschlussbericht Rd.Nr. 684). Soweit es sich darum handelt, dass Verdeckte Ermittler sich an strafbaren Vereinigungen als Mitglieder oder Unterstützer beteiligen dürfen, ist nach meiner Auslegung durch die beabsichtigte gesetzliche Regelung schon der Tatbestand der "Mitgliedschaft" oder "Unterstützung" nicht erfüllt. Damit geht es nicht um Rechtfertigungsgründe, sondern um Strafrecht. Auch soweit es um andere Delikte im Einsatz geht, halte ich eine Bundesgesetzgebungskompetenz für Rechtfertigungsgründe für gegeben (ungeachtet der Frage, ob auch die Länder eine solche haben). Andere Rechtfertigungsgründe wie Notwehr und Notstand sind ebenfalls bundesgesetzlich geregelt und greifen zum Beispiel beim Schusswaffeneinsatz von Polizeibeamten, auch von Landespolizeibeamten, ein. Auch inhaltlich kann das nach meiner Auffassung nicht unterschiedlich in den Ländern geregelt werden. Der von einem Land eingesetzte Verdeckte Ermittler würde sonst Gefahr laufen, im Nachbarbundesland, das eine abweichende (oder wie bisher gar keine) gesetzliche Regelung hat, strafrechtlich verfolgt zu werden. Man muss es immer auch aus der Sicht eines Betroffenen sehen. Der Staat erwartet von seinen Bediensteten, dass sie als Verdeckte Ermittler für ihn tätig werden. Dann hat er auch die Fürsorgepflicht, sie zu schützen.

Man muss sich das praktisch vorstellen. Der Verdeckte Ermittler eines Bundeslandes zum Beispiel in einer rechtsextremistischen Kameradschaft muss sich, um nicht aufzufliegen, an Demonstrationen dieser Kameradschaft beteiligen, auch wenn sie in einem anderen Bundesland stattfinden. Vor strafrechtlicher Verfolgung wirksam geschützt wird er dann nur durch eine bundeseinheitlich geltende Regelung. Das andere Bundesland hätte auch keine Gesetzgebungskompetenz für Verdeckte Ermittler des Nachbarlandes.

Empfehlung: In § 9 a Absatz 2 wird folgender Satz 5 angefügt:

"Die Sätze 2 und 3 gelten auch in Fällen der Landesbehörden für Verfassungsschutz."

Von einer Gesamtverweisung des Absatzes 2 auch auf Fälle der Landesbehörden für Verfassungsschutz ist abzusehen, da es auch um Verwaltungsverfahren geht. Meine

Empfehlung bezieht sich nur auf den Teil der Vorschrift des § 9 a Absatz 2 Entwurf BVerfSchG, die nach meiner Auslegung in Bundesstrafrecht eingreift ("Mitgliedschaft" und "Unterstützung" einer strafbaren Vereinigung) bzw. Rechtfertigungsgründe schafft ("Beteiligung an Bestrebungen" im "Einsatz").

6. Zu § 9 a Abs. 3 Satz 1: Bei der verbalen oder auch logistischen Unterstützung verdeckter Ermittler bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit nach dem Völkerstrafgesetzbuch können auch "Verbrechen" und nicht nur "Vergehen" in Frage kommen. Der verdeckte Ermittler, der sich zur Aufklärung und damit auch zur Verhinderung derartiger Verbrechen "beteiligt", sollte ebenfalls das Privileg genießen, dass von der Verfolgung im Einsatz begangener Taten (Vergehen und Verbrechen) abgesehen werden kann (so auch die Empfehlung Rd.Nr. 689 des Abschlussberichts der Bund-Länder-Kommission-Rechtsterrorismus).

7. Zu § 9 b Absatz 1 Entwurf BVerfSchG: Die Vorschriften für die zulässige Mitgliedschaft in einer strafbaren Vereinigung nach § 9 a Abs.2 Entwurf BVerfSchG gelten bei Vertrauensleuten entsprechend. § 9 b Abs.1 Entwurf BVerfSchG schreibt die entsprechende Anwendung von § 9 a Entwurf BVerfSchG insgesamt vor. Natürlich gilt das bei verständiger Auslegung nur für den "Einsatz", also nicht für die selbstbestimmte Mitgliedschaft von Vertrauensleuten in einer strafbaren Vereinigung, sondern nur für ihren mit dem Verfassungsschutz abgestimmten Eintritt oder ihren mit dem Verfassungsschutz abgestimmten Verbleib in der strafbaren Vereinigung und ihr dortiges Handeln.

Auch hier bedarf es nach meiner Auffassung einer bundesrechtlichen Regelung der Er-streckung auf Vertrauensleute der Landesbehörden für Verfassungsschutz. Das ist bis-her nur für das Absehen von Strafverfolgung erfüllt. Insofern heißt es in der Begrün-dung: "Da auch § 9 a Absatz 3 Satz 5 von der Verweisung eingeschlossen ist, gilt die Einstellungsregelung des § 9 a Absatz 3 auch für Vertrauensleute der Landesbehörden für Verfassungsschutz."(Begründung zu § 9 b Absatz 1 S.43).

8. Zu § 9 b Abs. 2 Satz 2 Entwurf BVerfSchG: Die Anwerbung von Vertrauensleuten soll ausgeschlossen sein, wenn die Personen minderjährig sind. Angesichts von inzwi-schen etlichen Djihadisten, die als Minderjährige (teilweise mit 15 Jahren) nach Sy-rien ausgereist sind, ist das zu hinterfragen. Die Altersgrenzen im Recht sind inzwi-schen in Frage gestellt. Viele Bundesländer billigen ab 16 Jahren das kommunale Wahlrecht zu. Mit der Zubilligung des Wahlrechts, mit der Verfassungs-entscheidung vieler Bundesländer, dass 16-jährige demokratisch die Geschicke ihres Umfeldes mit entscheiden können, sollte man auch die korrespondierende Möglichkeit einräumen,

mit den Verfassungsschutzbehörden zum Schutz der Demokratie zusammenarbeiten zu können.

Umgekehrt gilt, dass die Speicherung auch von Daten über Minderjährige nach den gleichen Kriterien erfolgt wie bei Volljährigen. Gerade im Bereich des islamistischen Terrorismus erleben wir, dass Minderjährige zum IS oder zu anderen terroristischen Vereinigungen ausreisen. Hier eine besondere Privilegierung wegen der Minderjährigkeit vorzusehen (vgl. § 11 Absatz 2 BVerfSchG und § 7 Entwurf MAD-Gesetz) entspricht nicht der Gefährdungslage. Für gewaltbejahende und gewaltbereite Minderjährige ist eine Privilegierung nicht gerechtfertigt.

9. Zu § 9 b Abs. 2 Satz 3 Entwurf BVerfSchG: Die Anwerbung und der Einsatz von Vertrauensleuten ist bei Eintragungen von Verurteilungen im Bundeszentralregister wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde, grundsätzlich ausgeschlossen. Die Bund-Länder-Kommission Rechtsterrorismus ist in ihren Empfehlungen sogar noch weiter gegangen und hat den regelmäßigen Ausschluss auch schon bei entsprechenden Ermittlungsverfahren vorgeschlagen (RdNr.646 des Abschlussberichts).

Der Bundesrat äußert in seiner Stellungnahme vom 8.5.2015 (Drucksache 123/15 Beschluss) Bedenken dagegen, dass die Anwerbung und der Einsatz nur grundsätzlich ausgeschlossen werden, ohne die Ausnahmen zu benennen. Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung verweist darauf, dass jeweils eine Abwägung der konkreten Umstände (Resozialisierungsstand, Verfügbarkeit anderer Informationszugänge) stattfinden muss (Begründung zu § 9 b Absatz 2 Satz 3, S.44). Damit soll § 9 b Absatz 2 Satz 3 Entwurf BVerfSchG im Grunde keinen Ausschluss von der Anwerbung und dem Einsatz regeln, sondern die Eintragungen im Bundeszentralregister sind ein bedeutsamer Faktor bei der Abwägung einer Entscheidung, ob bestimmte Personen als Vertrauensleute angeworben und eingesetzt werden dürfen.

Der Gesetzgeber hat den Mut nicht gehabt, offen auszusprechen, dass im Einzelfall auch mit verurteilten Verbrechern und mit Verurteilten, die zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wurden, zusammengearbeitet werden kann. Im Falle der Sammlung von Erkenntnissen über die Radikalisierung durch islamistische Extremisten in den Justizvollzugsanstalten wird dies sogar die Regel sein.

Empfehlung zu einer Neufassung von § 9 b Abs.2 Satz 3:

"Bei der Entscheidung nach Satz 1 über die Verpflichtung von Vertrauensleuten sind im Bundeszentralregister eingetragene Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung nicht zur Bewährung ausgesetzt worden ist, besonders wichtige Gründe, die eine Verpflichtung ausschließen können."

im Bereich des Mit dieser Neufassung (oder einer ähnlichen) könnte der Gesetzgeber deutlich machen, dass auch Verfassungsschutzes die Zusammenarbeit mit Straftätern zur Aufklärung oder Verhinderung von schweren Bedrohungen der freiheitlich demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes und der Länder möglich ist. Bei der Strafverfolgung hat der Gesetzgeber diese Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden mit Straftätern in § 46 b StGB (sogenannte Kronzeugenregelung) ausdrücklich verankert.

II. Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE "Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen" BT-Drucksache 18/4682

Soweit beantragt wird, das Bundesamt für Verfassungsschutz aufzulösen und durch eine "ministerialfreie Einrichtung des Bundes" ("Koordinierungsstelle des Bundes zur Dokumentation neonazistischer, rassistischer und antisemitischer Einstellungen und Bestrebungen sowie sonstiger gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit") zu ersetzen, halte ich Antrag mit dem Grundgesetz für nicht vereinbar.

Art.87 Abs.1 Satz 2 GG sieht die Möglichkeit der Einrichtung einer Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen des Verfassungsschutzes vor. Die Schaffung einer solchen Zentralstelle ist nicht zwingend durch das Grundgesetz vorgeschrieben.

Insoweit hat der Antrag Recht. Das Grundgesetz sieht die Möglichkeit einer Zentralstelle vor, schreibt sie aber nicht vor. Aber die inhaltliche Aufgabe des Verfassungsschutzes ist grundgesetzliche Verpflichtung, nicht nur für die Länder, sondern auch für den Bund. Das ergibt sich nicht nur aus Art.73 Abs.1 Nr.10 Buchstabe b GG, sondern aus den vom Grundgesetz vorausgesetzten staatlichen Schutz der demokratischen und bundesstaatlichen Ordnung.

Zwar wird die streitbare Demokratie am verlässlichsten durch streitbare Demokraten geschützt (BVerfG B. v. 8.März 1983 - 1 BvR 1078/80 - BVerfGE 63,266,310). Die Demokratie wird in erster Linie durch die Gewährleistung der Meinungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, der freien Presse, der Kunst- und Wissenschaftsfreiheit, durch das Mitwirken der Parteien an der politischen Willensbildung ge-

schützt. Aber es bedarf ergänzend auch eines staatlichen, durch staatliche Stellen wahrgenommenen Schutzes. Dies ergibt sich bereits aus der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen, Art.1 Abs.1 Satz 2 GG, denn daraus folgt auch eine Verpflichtung des demokratischen Bundesstaats (Art.20 Abs.1 und 4 GG) zum Schutz der Demokratie. Die demokratische Selbstbestimmung durch die Bürgerinnen und Bürger des Staates ist letztlich Teil der Würde des Menschen, zu der auch gehört, nicht fremdbestimmt zu werden. Die inhaltliche Aufgabe des Verfassungsschutzes, die in Art.73 Abs.1 Nr.10 Buchstabe b GG definiert wird ("Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes") als Verpflichtung des Bundes ist auch Teil der staatlichen Abhilfe, der "anderen Abhilfe" im Sinne des Art.20 Abs.4 GG, die vom Grundgesetz vorausgesetzt wird, um zu verhindern, dass die demokratische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland beseitigt wird.

Man kann diese Aufgabe auch ohne die Einrichtung einer gesonderten Behörde erfüllen, z. B. unmittelbar durch eine Abteilung im Bundesministerium des Innern, durch Referate in Bundesbehörden, man kann die Befugnisse (insbesondere der Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln) gesetzlich erweitern oder begrenzen, man kann den Umfang der Aufgabe unterschiedlich definieren, aber man kann die inhaltliche Aufgabe als staatliche Aufgabe nicht abschaffen, wie es der Antrag BT-Drucksache/4682 der Fraktion DIE LINKE im Ergebnis tut. Der Antrag, der anstelle eines durch bundesstaatliche Stellen wahrzunehmenden Schutzes lediglich eine "ministerialfreie" Koordinierungsstelle einrichten will, die nicht eigenständig Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen (auch nicht aus allgemein zugänglichen Quellen) sammeln darf, ist mit der Verpflichtung des Staates, die Ordnung des demokratischen Bundesstaats zu schützen, nicht vereinbar. Es gibt für den Staat eine verfassungsrechtliche Pflicht, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu schützen (BVerfG B. vom 29. Oktober 1975 - 2 BvE 1/75 - BVerfGE 40, 287,293). Diese Pflicht wird unter anderem dadurch erfüllt, dass Behörden des Bundes auf gesetzlicher Grundlage, bei gegebenem Anlass Gruppen und auch politische Parteien beobachten, um feststellen zu können, ob von ihnen eine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung ausgeht (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2003 - 2 BvB 1/01, 2/01, 3/01 - RdNr.78). Diese Verpflichtung an sich ist nicht abgebar an eine "ministerialfreie Koordinierungsstelle".

III. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Für eine Zäsur und einen Neustart in der deutschen Sicherheitsarchitektur" BT-Drucksache 18/4690

- 1.1 Der Antrag fordert zum einen, den Einsatz von V-Leuten "in der rechten Szene" umgehend zu beenden. (II. 2. a) des Antrags). Diese Forderung bezieht sich offenbar nicht auf eine gesetzliche Regelung.
- 1.2 Im Übrigen wird gefordert, dass der Einsatz von V-Leuten "klar, eng und rechtsstaatlich gesetzlich geregelt wird, insbesondere, wer unter welchen Voraussetzungen den Einsatz genehmigt, wie die persönliche Eignung der V-Leute fortlaufend durch adäquate Auswahl und Führung gesichert wird" (II. 2.b) des Antrags).
 - 1.2.1 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung regelt den Einsatz von V-Leuten gesetzlich. Für ihren Einsatz gelten nach § 9 b Abs.1 Entwurf BVerfSchG die Vorschriften für Verdeckte Mitarbeiter gemäß § 9 a Entwurf BVerfSchG entsprechend. Deren Einsatz wiederum ist von den Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Sätze 2 und 3 Entwurf BVerfSchG abhängig, wobei § 9 Abs.2 Satz 3 Entwurf BVerfSchG auf die Verhältnismäßigkeit abstellt. Zusätzlich ist ein dauerhafter Einsatz bei Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs.1 Nummer 1 und 4 BVerfSchG nur zulässig bei Bestrebungen von erheblicher Bedeutung, insbesondere wenn sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewalttaten vorzubereiten (§ 9 b Abs.1 mit § 9 a Abs.1 Satz 2 Entwurf BVerfSchG. Die Begrenzungen für den Einsatz genügen rechtsstaatlichen Anforderungen. In dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. März 2003 - 2 BvB 1/01, 2/01, 3/01 - zum NPD-Verbotsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtsstaatlichkeit des Einsatzes von V-Leuten selbst bei Parteien nicht in Frage gestellt, sondern nur den Einsatz auf der Führungsebene einer Partei (RdNr.81 der Entscheidung). Davon geht erkennbar auch der Beschluss im laufenden NPD-Verbotsverfahren vom 19. März 2015 - 2 BvB 1/13 - (RdNr.6 bis 9 des Beschlusses) aus.
 - 1.2.2 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung regelt auch, wer den Einsatz genehmigt, nämlich der Behördenleiter oder sein Vertreter (§ 9 b Abs.2 Satz 1 Entwurf BVerfSchG). Insofern geht er konform mit der Forderung von BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN.
Ein Richtervorbehalt, der auch im Antrag BUNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht vorgeschlagen wird, ist weder erforderlich noch sinnvoll. Insofern wird auf die überzeugende Argumentation im Abschlussbericht der Bund-

Länder-Kommission Rechtsterrorismus vom 30. April 2013 (RdNrn. 660 bis 668) hingewiesen.

- 1.2.3 Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Sicherung der "persönlichen" Eignung der V-Leute. Die Forderung verkennt den Regelfall des V-Mannes. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem schon zitierten Beschluss vom 18. März 2003 darauf hingewiesen, dass es bei V-Leuten eben auch von der verfassungswidrigen Aktivität überzeugte Mitglieder gibt, die als Informanten gewonnen werden (RdNr. 81 des Beschlusses vom 18. März 2003 - 2 BvB 1/01, 2/01, 3/01). Derartige Informanten, die selbst Feinde der Verfassung bis hin zu potentiellen Unterstützern terroristischer Vereinigungen sind, sind niemals "persönlich geeignet".
2. Der Antrag fordert, dass alle Straftaten von Verdeckten Ermittlern Straftaten bleiben und strafrechtlich verfolgt werden (II. 2. c) des Antrags). Das bedeutet im Ergebnis den Verzicht auf jeden Einsatz Verdeckter Ermittler, weil insbesondere die Mitgliedschaft in einer verbotenen Vereinigung dann für den Verdeckten Ermittler immer zwangsweise zur strafrechtlichen Verfolgung führen würde. Das gilt dann auch für den Behördenmitarbeiter, der den Einsatz anordnet, der sich zumindest wegen Anstiftung immer strafbar machen würde. Da der Antrag keine Ausnahmen zulässt, ist ein Einsatz von Verdeckten Mitarbeitern schon aus dem Grundsatz der Fürsorgepflicht des öffentlichen Dienstherrn ausgeschlossen. Man kann dies so wollen und den Einsatz Verdeckter Ermittler sowohl im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung (insbesondere bei der OK) wie auch im Rahmen des Verfassungsschutzes ausschließen. Von Verfassung wegen ist der Einsatz von Verdeckten Ermittlern im Verfassungsschutz (wie auch bei der Strafverfolgung) weder direkt noch konkludent vorgeschrieben. Ich halte den Einsatz im Einzelfall für eine effektive Beobachtung aber für verfassungskonform. Auch der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht von einem zulässigen Einsatz Verdeckter Ermittler aus. Er schließt ihn aber durch die Forderung nach unbedingter Strafverfolgung wieder aus. Das ist paradox.
3. Langfristig fordert der Antrag, bei der Abwehr terroristischer Bedrohungen den Schwerpunkt auf eine personell wie technisch solide und gut ausgestattete Polizei zu legen (II.3. a) des Antrags). Was der Antrag damit sagen will, ist nicht näher erläutert. Wenn er die Abwehr bevorstehender Straftaten meint, gibt er die bestehende Rechtslage wieder.

Wenn er generell auch im aufklärenden und präventiven Bereich, also weit im Vorfeld auch späterer möglicher terroristischer Bedrohungen, die Verfassungsschutzbefugnisse, die bisher bestehen, auf die Polizei verlagern will, bestehen unter dem Grundsatz der Trennung von Verfassungsschutz und Polizei erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Insoweit wird auf das kürzliche Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. April 2013 -1 BvR 1215/07 - verwiesen, das sogar auf ein informationelles Trennungsprinzip der Daten zwischen Nachrichtendiensten und Polizei verweist.

4. Schließlich fordert der Antrag, das Bundesamt für Verfassungsschutz aufzulösen (II. 3. b) des Antrags) und durch eine neue "Stelle" (Behörde) "Inlandsaufklärung" zu ersetzen. Diese neue "Inlandsaufklärungsstelle" soll sich ausschließlich auf die Spionageabwehr und "die Aufklärung bestimmter gewaltgeneigter Bestrebungen" konzentrieren.

Auch dieser Antrag begegnet Bedenken. Durch die Begrenzung der neuen Stelle auf Spionageabwehr und "gewaltgeneigte Bestrebungen" lässt er alle nichtgewaltgeneigten Gruppen außen vor. Die staatliche Beobachtung von Rechtsextremisten, Linksextremisten oder extremistischen Islamisten, die unsere Demokratie durch die Diktatur einer Partei, durch die Diktatur eines Teils der Bevölkerung über alle Menschen oder auch durch die Diktatur von Religionsführern ersetzen wollen, durch eine Bundesbehörde wäre dann unzulässig. Dieser generelle Ausschluss, wie ihn der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht, beinhaltet im Ergebnis das Verbot an staatliche Stellen des Bundes, derartige nichtgewaltgeneigte Bestrebungen zu beobachten und Informationen über sie zu sammeln. Das ist mit der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu schützen (BVerfGE 40,287, 293), nicht zu vereinbaren. Insofern müsste, selbst wenn man eine dem Antrag entsprechende neue Stelle für "Inlandsaufklärung" einrichten würde, eine weitere Stelle für die Beobachtung nichtgewaltbereiter Bestrebungen geschaffen werden.

Dr. Ehrhart Körting