



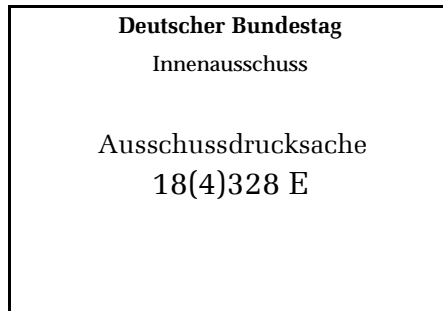
Universität Bayreuth • 95440 Bayreuth

Universitätsstraße 30
Gebäude RW I

Telefon: 0921 / 55 - 6030
Telefon: 0921 / 55 - 6031 (Sekretariat)
Telefax: 0921 / 55 - 6032

E-Mail: Heinrich.Wolff@uni-bayreuth.de
Internet: oer7.uni-bayreuth.de

Bayreuth, den 04.06.2015



Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am Montag, den 08.06.2015, 14.00 – 16.00 Uhr, im Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Raum 3.101, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1, 10117 Berlin

zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung:
Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, BT-Drucksache 18/4654
- b) Unterrichtung durch die Bundesregierung:
Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), BT-Drucksache 18/710
- c) Antrag der Abgeordneten Petra Pau, Jan Korte, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE:
Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen, BT-Drucksache 18/4682

A. Der Gesetzentwurf zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich des Verfassungsschutzes, BT-Drucksache 18/4654

I. Allgemein

1. Die wichtigsten Konsequenzen aus den NSU-Gewalttaten

Der Gesetzentwurf ist einer von mehreren Bausteinen, mit dem die Folgerungen aus den NSU-Gewalttaten gezogen werden sollen. Dem Änderungsvorhaben gingen neben entsprechenden Diskussionen in Politik und Wissenschaft vor allem ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss und zwei Regierungskommissionen voraus. Die Antwort, die der Gesetzentwurf auf die Erkenntnisse aus den NSU-Vorfällen gibt, ist verkürzt gesprochen:

- Bessere Zusammenarbeit zwischen den Inlandsnachrichtendiensten;
- Stärkung der Rolle des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV);
- Gesetzliche Regelung zu den „V-Leuten“

Diese Folgerungen sind kompatibel zu dem, was als Mitursache für den fehlenden Erfolg bei der Verhinderung der Anschläge der NSU durch die deutschen Sicherheitsbehörden nach außen verkündet wird, sodass eine Kohärenz zwischen diagnostizierten Ursachen und Reaktion darauf besteht. Dies erscheint grundsätzlich nicht unsinnig.

2. Stärkung des BfV

Der Gesetzentwurf stärkt die Rolle des BfV erheblich. So führt eine nicht verhinderte Gewaltserie von verfassungsfeindlichen Organisationen dazu, dass die Nachrichtendienste in einer Zeit, in der vor allem um ihre stärkere rechtliche Einbindung und um die Erweiterung ihrer Transparenz gerungen wird, zusätzliche Befugnisse erhalten. Etwas verzerrt und sträflich verkürzt gesprochen: Fehlender Erfolg (unabhängig von der Frage der Verantwortlichkeit) führt dazu, dass die Behörde den Befugniszuwachs als „Belohnung“ erhält, den sie bei Erfolg vermutlich nicht erhalten hätte.

Gerade aus diesem „Paradoxon“ sieht man, dass es dem Gesetzgeber vor allem darum geht, nicht abstrakt oder nach einem politischen Leitbild die Nachrichtendienste fortzubilden, oder nur auf eine Gelegenheit gewartet hat, die Nachrichtendienste „aufzurüsten“. Im vorliegenden Fall geht es vielmehr darum, die Befugnisse der Nachrichtendienste aufgabenbezogen an den Stellen zu verändern, an denen Schwächen aufgrund konkreter Vorfälle diagnostiziert oder vermutet werden. Dies erscheint in einem grundrechtlich so sensiblen Feld wie dem verdeckt ermittelnden Nachrichtendienste ein plausibles Vorgehen.

3. Ausrichtung des BfV

Die neuen Befugnisse passen sich in die bisherigen Befugnisse des BfV ein. Seine Rolle als Zentralstelle bleibt erhalten, wenn es zu einer „zentralen Recheneinheit“ aller Landesämter wird. Das neue Recht der Information im Einzelfall passt sich zunächst in die Informationstätigkeit ein, die das BfV bisher durch den jährlichen Verfassungsschutzbericht gesetzlich zugewiesen wahrnahm. Weiter entspricht es auch der bisher schon vorliegenden Praxis der Information im Einzelfall. Eine kleine Gewichtsverschiebung findet dennoch dadurch statt, weil das BfV im geringen Umfang nun zusätzlich zur Aufklärung auch ein wenig mehr als bisher den Aufgabenbereich der Prävention von Gewalttaten zugewiesen bekommt.

Die Rolle des BfV – im Verhältnis zu den Landesämtern - wird insgesamt aber deutlich erweitert, indem seine Zuständigkeit bei „gewaltbezug“ auch auf landesinterne Vorgänge erweitert wird und es über die Vorgaben für die gemeinsame Datennutzung sachlich mittelbar die Schwerpunktsetzung in den Ländern beeinflussen kann. Das führt zu der Frage, wie der Kompetenztitel für die Gesetzgebung:

Regelungen über „die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder ... b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG)

und zur Verwaltung:

Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen ... zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und des Schutzes gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden, eingerichtet werden (Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG).

zu verstehen sind.

Verfassungsgerichtlich sind diese Titel bisher nicht in einer Weise geklärt, die eine klare Antwort auf die hier vorliegenden Erweiterungen zulassen. Die Antwort auf die Frage der Vereinbarkeit mit dem GG ist von einem Werturteil abhängig und daher nicht eindeutig. Folgende Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang:

- ist der Gesetzgebungstitel des Art. 73 Nr. 10 GG abschließend oder kann ergänzend auf den Titel „Natur der Sache“ zurückgegriffen werden, soweit der Bund ein Bundesamt errichtet, mit der Aufgabe und dem Ziel, den Bestand des Bundes selbst zu schützen;
- inwieweit begrenzt der „Passus“ Zusammenarbeit“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG den Titel: „Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes“.

Nach dem ersten Eindruck erscheinen dem Unterzeichner die Erweiterung nicht offensichtlich unverträglich mit dem Normtext des Art. 87 Abs. 1 GG

II. Die Vorschläge im Einzelnen

1. Änderung § 2 Abs. 2 BVerfSchG-E: Fusion von Landesbehörden

Die ausdrückliche Feststellung der Ermächtigung der Länder, gemeinsame Landesämter zu schaffen, ist ausgesprochen sinnvoll. Bei einigen Ländern besteht ein entsprechendes Bedürfnis. Es war in der Literatur umstritten, ob die Länder ohne eine entsprechende bundesrechtliche Öffnung dieses Recht erhalten; nun liegt eine zumindest deklaratorische Klarstellung vor.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch zu begrüßen.

2. § 5 BVerfSchG-E: Änderung der Überschrift

Die Überschrift verdeutlicht den neuen Gehalt der Norm. Aufhebung von § 5 Abs. 1 BVerfSchG: Die Pflicht der Landesbehörden ergibt sich schon aus § 3 Abs. 1 BVerfSchG. Eine Wiederholung in § 5 Abs. 1 BVerfSchG erscheint nicht zwingend erforderlich.

Fazit: Die Änderung begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

3. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E: Zuständigkeit des BfV für Gewaltbestrebungen auch innerhalb eines Landes

Die Zuständigkeit des BfV für verfassungsfeindliche Bestrebungen wird auf den Fall erweitert, dass eine Bestrebung nicht notwendig über den Bereich eines Landes hinausgeht, d.h. sich auch nicht notwendig ganz oder teilweise gegen den Bund richtet, aber gewaltbezogen ist.

Die Fallgestaltungen, in denen es tatsächlich auf § 5 Abs. 1 Nr. 2 BVerfSchG-E ankommt, um eine Zuständigkeit des BfV zu begründen, dürften rein praktisch ausgesprochen selten sein.

Sollten sie einmal vorliegen, erscheint die Verfassungsmäßigkeit dieser Kompetenz nicht völlig unproblematisch. Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass die neue Kompetenz allein subsidiär sei und zudem das Benehmen des Landes voraussetzt.

Im Sinne einer subsidiären ergänzenden Kompetenz wird man die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nr. 10b GG herleiten können und die Verwaltungskompetenz aus Artikel 87 Abs. 1 S. 2 GG auch ohne Rückgriff auf die Annexkompetenz ansehen können.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

4. § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E: Auswertungstätigkeit des BfV

Durch § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E wird die Auswertungstätigkeit nun deutlich dem BfV zugewiesen, während sie beim alten Gesetzestext mit § 5 Abs. 1 BVerfSchG den Landesbehörden zugewiesen war. Auf diese Weise wird vom Normtext her die Stellung des BfV zentral gestärkt. Das BfV bildet nun die zentrale Ermittlungseinheit für die Auswertung aller Daten des Verfassungsschutzes.

Die Auswertungsbefugnis bezieht sich vom Normtext dabei auch auf Bestrebungen, deren Tätigkeit sich auf ein Land beschränkt. § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E geht dabei erkennbar davon aus, dass das BfV von den Landesämtern (LÄ) einerseits Informationen erhält und die Landesbeamten dafür im Rahmen eines Gegenstroms die Auswertungsergebnisse des BfV erhalten. Durch § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E wird der Inlandsnachrichtendienst vom Gesetzestext her deutlich zentralisiert.

Dass § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E eine echte Erweiterung darstellt und nicht nur den Status quo festschreibt, sieht man auch daran, dass die Gesetzesbegründung die Forderung nach personaler Aufstockung unter anderem auf § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E stützt.

Es drängt sich daher die Frage auf, ob diese Zentralisation mit der Zentralstellenfunktion des BfV im Sinne von Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG zu vereinbaren ist. Die grundgesetzliche Regelung der Zentralstellenfunktion des BfV sollte ursprünglich auch eine Beschränkung der Befugnisse der bundesstaatlichen Nachrichtendienste darstellen. Vom Begriff her lässt sich allerdings die Vorstellung, des Flusses von Informationen der Landesbehörden zu einer Bundesbehörde und der Rückfluss der Auswertungsergebnisse der Zentralstelle zu den Landesbehörden mit der Vorstellung einer Zentrale gut vereinbaren. Der sternförmige Hin- und Rückfluss ist sachlich das, was mit dem Begriff einer Zentralstelle erfasst wird.

Fazit: § 5 Abs. 2 BVerfSchG-E ist nach Einschätzung des Unterzeichners mit Artikel 87 Abs. 2 GG vereinbar.

5. § 5 Abs. 3 BVerfSchG-E neu: Koordinationsvorgaben

Die Vorschrift schafft einheitliche Standards für die Zusammenarbeit des BfV mit den Landesämtern, die auch die Arbeitsschwerpunkte und die Relevanzkriterien für die Übermittlung vorsehen. Durch die Festsetzung von Arbeitsschwerpunkten und die Festlegung von Relevanzkriterien für die Ermittlung von Informationen wird erheblich in die Schwerpunktsetzung der Tätigkeit der Landesämter eingegriffen. § 5 Abs. 3 BVerfSchG ermöglicht daher eine erhebliche Steuerung der Tätigkeit der LÄ durch das BfV.

Wieweit für diese Steuerung die Zustimmung der Landesämter nötig ist, ist nicht ganz klar zu beantworten. Der Normtext spricht einerseits von Vereinbarung, andererseits kann man sich praktisch schwer vorstellen, dass das Landesamt die Vorgaben von Relevanzkriterien für die Übermittlung, die ihm selbst nicht einleuchten, verhindern kann, wenn das BfV diese für relevant hält. Gleiches gilt für die Arbeitsschwerpunkte.

Zwar gibt es soweit ersichtlich keine Sanktionsmöglichkeiten des BfV gegenüber den Landesämtern, dennoch dürfte es die Arbeit von Landesämtern erheblich beeinträchtigen, wenn sie für sich selbst andere Relevanzkriterien für die Übermittlung und andere Arbeitsschwerpunkte festsetzen, als die, die das BfV ggf. in Übereinstimmung mit anderen Landesämtern gemäß § 5 Abs. 3 festsetzt.

Fraglich ist, ob vom Normtext her das Veto eines Landes die Festsetzung der Arbeitsschwerpunkte und der Relevanzkriterien verhindert. Nimmt man den Begriff Vereinbarung ernst, müsste es jeweils zu einer Vereinbarung des BfV mit allen einzelnen LÄ kommen, sodass ggf. inhaltliche Unterschiede bestehen. Sofern diese differenzierenden Vereinbarungen ins Auge gefasst werden, wäre dies bundesstaatlich unproblematischer, allerdings hinsichtlich der Effizienzgesichtspunkte nicht unmittelbar glücklich. Sollten einheitliche Verträge beabsichtigt sein, würde dies bundesstaatlich die genannten Probleme aufwerfen.

Die Kompetenzgrenzen des Art. 87 Abs. 1 GG dürften noch eingehalten sein.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

6. § 5 Abs. 4 BVerfSchG-E neu:

§ 5 Abs. 4 BVerfSchG-E stellt die Funktionen und Angebote zusammen, die das BfV für die Landesämter bereithält. Die Vorschrift schafft Rechtsklarheit und ist in ihrem Aussagegehalt sehr klar.

Aus dem Gesichtspunkt der Funktion als Zentralstelle ist die Bereitstellung des nachrichtendienstlichen Informationssystems leicht nachzuvollziehen.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch zu begrüßen.

6. § 5 Abs. 4 Nr. 2 BVerfSchG-E

Die Servicefunktion der Bereitstellung von technischen und fachlichen Fähigkeiten gemäß § 5 Abs. 4 Nr. 2 BVerfSchG-E ist aus Effektivitätsgesichtspunkten und aus Ressourcengesichtspunkten gut nachvollziehbar, inwieweit die Servicefunktion dazu dienen kann, die inhaltliche Arbeit der Landesämter zu steuern, lässt sich aus der Norm alleine nicht ersehen.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

7. § 5 Abs. 4 Nr. 3 BVerfSchG-E

Die Bereitstellung und Entwicklung von Methoden und Arbeitsweisen gemäß § 5 Abs. 4 Nr. 3 BVerfSchG-E betrifft demgegenüber zentral die Aufgabenerledigung des Verfassungsschutzes durch die Landesämter. Hier ist eine inhaltliche Einflussnahme des BfV geradezu gesetzlich vorgegeben. Die Landesämter werden von Gesetzes wegen zu so etwas wie kleinen Schwestern des BfV „herabgestuft“ und die Führungsfunktion des BfV gesetzlich verankert. Eine Zentralstelle soll koordinieren, ob sie auch führen soll, ist vom Begriff her nicht notwendig mitgegeben. Andererseits ist eine Führungsrolle mit einer Zentralstellenrolle auch nicht per se völlig unvereinbar. In der Praxis dürfte § 5 Abs. 4 Nr. 3 BVerfSchG-E schon praktisch sein. Die Zentralstelle sammelt und entwickelt, weiß daher mehr als die äußeren Stellen und kann daher auch ein „Feed-Back“ geben. Auch hier gilt wieder, dass die Unsicherheiten der genauen Reichweite des Art. 87 Abs. 1 GG das Ergebnis der Bewertung leitet.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

8. § 5 Abs. 4 Nr. 4 BVerfSchG-E Fortbildung

Die Kompetenz zu gemeinsamen Fortbildungen ist zu begrüßen.

9. § 5 Abs. 5 BVerfSchG-E: Kommunikationsverkehr mit dem Ausland

§ 5 Abs. 5 BVerfSchG-E besitzt der Sache nach drei Funktionen:

- Er legt die Zuständigkeit für die Kommunikation mit den befreundeten Nachrichtendiensten im Ausland fest;
- Er weist diese Kompetenz dem BfV zu;
- Er beschränkt die Kompetenz der LÄ für die eigene internationale Kommunikation auf Fallgestaltung, bei denen die Länder unmittelbar zentral betroffen sind.

Die Vorschrift ist zu begrüßen, insofern, als sie den für die praktische Arbeit immens wichtigen Auslandsverkehr ausdrücklich zum Gegenstand nimmt.

Hinsichtlich ihres Aussagegehaltes ist sie stark zentralistisch geprägt. Es ist von außen schwer zu beurteilen, ob dies für die LÄ einen Kompetenzverlust darstellt oder nicht. Sollte es einen Kompetenzverlust darstellen, müsste über die Gesetzgebungskompetenz noch einmal nachgedacht werden. Die Kompetenz aus Artikel 73 Abs. 1 Nr. 10b GG dürfte hier nicht greifen, da es nicht um die Zusammenarbeit von Bund und Ländern geht. Der Sache nach dürfte es sich daher um die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 GG handeln, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz besitzt.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

10. § 6 Abs. 1 BVerfSchG-E Abs. 1: Wechselseitige Unterrichtungspflicht bei Relevanz

Die wechselseitige Unterrichtungspflicht als solche entspricht der gegenwärtigen Rechtslage.

Der Maßstab für die Ermittlung wechselt vom Maßstab der „Erforderlichkeit“ zur „Relevanz“. Der Begriff der Erforderlichkeit ist ein datenschutzrechtlicher Begriff, der allgemein in allen datenschutzrechtlichen Vorschriften verwendet wird und dadurch eine gewisse Kontur erhält. Der Begriff der Relevanz ist soweit ersichtlich neu. Die Gesetzesbegründung (BR-Drs. 123/15, S. 27) ist so zu verstehen, dass der Informationsfluss durch den Wechsel von Erforderlichkeit zur Relevanz erweitert werden soll und daher die Hürde der Relevanz leichter erfüllt wird, als die der Erforderlichkeit.

Die Erleichterung des Informationsflusses dient offenbar dem Zweck, den Informationsaustausch zu verbessern, weil gerade darin eine der Ursachen für NSU-Anschläge gesehen wird.

Ob diese Absenkung zu begrüßen ist, erscheint nicht ganz unmittelbar einleuchtend. Der Maßstab der Erforderlichkeit ist niedrig genug, um einen sinnvollen Informationsaustausch zu gewährleisten. Es wird eine Sonderdoktrin für den Informationsaustausch der Nachrichtendienste eingeführt. In den anderen Sicherheitsbereichen bleibt es bei der Erforderlichkeit als unterster Maßstab für den Informationsaustausch. Es stellt sich daher die Frage, weshalb der Austausch im Nachrichtendienstbereich auf einer niedrigeren Ebene stattfinden soll als im sonstigen Sicherheitsbereich.

Die Absenkung kann sich nur über die Aufgabe der Nachrichtendienste rechtfertigen. Es ist daher die Frage zu stellen, ob die Aufklärungstätigkeit auch im Vorfeld einen vorgelagerten Informationsaustausch rechtfertigt. Da es bei der Aufklärungstätigkeit

vor allem auch darum geht, aus unterschiedlichen Anzeichen Schlüsse auf ein Gesamtbild zu ziehen, kann es durchaus sein, dass die Bedeutung einer Information für die Aufgabenerfüllung am Maßstab der Erforderlichkeit nicht sicher beurteilt werden kann. Es kann sein, dass die Erforderlichkeit erst aus der Sicht dessen, der die Informationen erlangt, beurteilt werden kann, weil sie sich erst aus der Zusammenschau verschiedener Informationen ergibt. Durch die Absenkung von Erforderlichkeit zur Relevanz wird daher gewissermaßen sichergestellt, dass die Erforderlichkeit aus dem Blick dessen, der die Informationen von verschiedenen Stellen erhält beurteilt werden wird und nicht aus der Sicht dessen, der die Informationen ermittelt. Für diesen ist nur entscheidend, ob denkbar ist, dass für den zu Informierenden die Information relevant sein kann. Bei einem solchen Verständnis erscheint die Absenkung des Maßstabes nicht unsinnig.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

11. § 6 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG-E: Einschränkung der Weitergabe

§ 6 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG-E legt den schon gegenwärtig geltenden Grundsatz, dass über die Beschränkung der Vorschriften über die Vertraulichkeit und über die Vorschriften des Datenschutzes hinaus derjenige, der die Informationen besitzt, auch ihre weitere Verwendung einschränken kann, ausdrücklich fest. Diese ausdrückliche Festschreibung ist sehr zu begrüßen.

12. § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E: Gemeinsame Dateien

Gemäß § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E sind alle Verfassungsschutzbehörden verpflichtet, gemeinsame Dateien zu führen. Neben § 5 BVerfSchG-E stellt § 6 BVerfSchG-E eine zentrale Änderung des Reformvorhabens dar, die die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörden erheblich erweitert. Die Ermächtigung zu den gemeinsamen Dateien und die Möglichkeiten der Recherche aller Behörden in diese Informationen erweitert den Kreis der Nutzer und die Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zu der Lösung der 17-fachen Amtsdateivariante erheblich aus. Diese Ausweitung stellt eine Vertiefung des Grundrechtseingriffs dar, da die Intensität erheblich von den Nutzungsmöglichkeiten geprägt wird.

Die verfassungsrechtliche Bewertung dieser Norm wird durch den Umstand erschwert, dass nicht ganz klar ist, wann sie eigentlich eingreift. Aus dem Gesetzestext ergibt sich nicht, in welchem Umfang gemeinsame Dateien zu führen sind. Die Gesetzesbegründung (BR-Drs. 123/15, S. 28-32) legt die Annahme nahe, dass faktisch alle Dateien und Informationen der Landesbehörden auch in gemeinsame Dateien eingestellt werden dürfen bzw. auch werden. Es ist gesetzestechnisch nicht besonders glücklich, dass der Umfang der Pflicht zur Führung gemeinsamer Dateien aus dem Gesetzestext nicht klar deutlich wird.

Die verfassungsrechtliche Bewertung muss sich daher vorsichtshalber an der unterstellten Möglichkeit halten, dass alle Daten der LÄ und des BfV in die gemeinsamen Dateien eingestellt werden.

Sofern gemeinsame Dateien geführt werden, werden nicht nur alle Informationen aller Verfassungsschutzbehörden zusammengeworfen, sondern es werden auch die Gefahrenbereiche des § 3 Abs. 1 Nr. 1 – Nr. 4 BVerfSchG nicht mehr differenziert. Es fallen daher zwei Abschottungskriterien weg, mit der Folge, dass die Datennutzung sich deutlich erweitert. Auf diese Weise wird die Recherchemöglichkeit aller im Nachrichtendienstbereich tätigen von Bund und Ländern (bezogen auf den Inlandsnachrichtendienst) erheblich erweitert. Es ist – sofern die Norm richtig verstanden wird- nun irrelevant, ob in Nordrhein-Westfalen oder in Bayern

recherchiert wird, da der Datenbestand identisch ist. Auf diese Weise verliert die föderale Gliederung der Nachrichtendienste ihren freiheitserweiternden Charakter. Umgekehrt ist damit eine erhebliche Effizienzsteigerung der Nachrichtendienste verbunden.

Der gegebenenfalls durch die Speicherung, die Recherche und die Verwendung der Daten folgende Grundrechtseingriff wird erheblich vertieft, da der Verwendungszusammenhang und die Zugriffsmöglichkeiten von in die Dateien eingestellten Daten erheblich erweitert wird.

Eine Zweckänderung durch Einstellung von Daten, die von einer Landesbehörde oder einer Bundesbehörde erhoben werden in den gemeinsamen Dateien, findet in beschränktem Umfang statt. Erhebt eine Landesbehörde die Information zwecks Verfolgung ihrer Aufgaben der Bekämpfung des Verfassungsschutzes in ihrem Land und werden die Daten von einem anderen Land zur Bekämpfung des Verfassungsschutzes in diesem Land verwendet, liegt darin eine Zweckentfremdung, die allerdings angesichts der Gleichartigkeit der Aufgabe (Verfassungsschutz) von begrenztem Umfang ist.

Weiter wird eine Zweckänderung vorgenommen, soweit die Daten, erhoben zum Zwecke eines Aufgabenbereichs gem. § 3 Abs. 1 BVerfSchG, für einen anderen verwendet werden.

Ansonsten ist die Datenzusammenführung aus dem Gesichtspunkt der Zweckänderung nicht richtig problematisch.

Problematisch ist die Zusammenführung aber aus dem Gesichtspunkt der Datenweitergabe. Vereinfacht gesprochen, gibt jede Behörde alle Daten an alle weiter, ohne jede Prüfung der Erforderlichkeit. Die Erforderlichkeit prüft nur die Behörde, die die Daten nutzt.

Es gibt Sicherungen, vor nicht erforderlicher Nutzung. So stellt § 6 Abs. 2 BVerfSchG sicher, dass der Zugriff auf die Verfassungsschutzdaten nur zum Zwecke des Verfassungsschutzes möglich ist. Dies dürfte eine zentrale Bestimmung sein, die für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Norm von immenser Bedeutung ist. Auch die Protokollierung gem. § 6 Abs. 3 BVerfSchG schränkt die Belastung sehr ein.

Auch wenn eine abschließende Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit dieser Norm gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird, dürfte wegen der weitgehenden Gleichartigkeit der Aufgabe und der Beziehung von Erhebung der Daten und Verwendung der Daten, von einer Verfassungsmäßigkeit dieser Norm auszugehen sein.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht zumindest nicht offensichtlich verfassungswidrig, sondern verfassungsgemäß.

13. § 6 Abs. 3 BVerfSchG-E:

Die Vorschrift dient der Kontrolle der Einhaltung der Zweckbindung und der Erforderlichkeitsvoraussetzung für die Abfrage in den gemeinsamen Dateien. Die Vorschrift ist sinnvoll, um den durch § 6 Abs. 2 BVerfSchG-E bewirkten Grundrechtseingriff einzugrenzen.

Nicht ausdrücklich aufgeführt ist bei den Fallgruppen, bei denen ein Löschen unterbleibt, die Fallgruppe der parlamentarischen Kontrolle. Weswegen dies unterblieben ist, ist unklar.

Fazit: Es wird angeregt, darüber nachzudenken, ob die Fallgruppe der parlamentarischen Kontrolle ausdrücklich in § 6 Absatz 3 BVerfSchG-E aufgenommen werden soll. Ansonsten begegnet die Norm keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

14. § 8 Abs. 2 BVerfSchG-E - die Erweiterung der Kompetenzen

a) Höhere Bestimmtheit der Kompetenznorm

Das Verhältnis von § 8 BVerfSchG zu § 9 BVerfSchG und § 8a BVerfSchG ist nicht ganz einfach. Von der Überschrift her vermittelt § 8 Befugnisse, während der Normtext von Aufgaben spricht. Die Änderung in § 8 Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E soll nun klarstellen, dass § 8 BVerfSchG sich nur auf die Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz bezieht. Die Befugnisse sollen sich aus anderen Vorschriften ergeben. Unklar ist allerdings, weshalb in § 8 Abs. 2 BVerfSchG-E nicht von Grundrechten oder Rechte sondern von Individualrechten gesprochen wird. Diese Klarstellung in § 8 Abs. 2 BVerfSchG soll wohl den gesamten § 8 BVerfSchG erfassen. Auf diese Weise soll durch die Gesetzesänderung klargestellt werden, dass auch beim BVerfSchG die im Polizeirecht bekannte Trennung zwischen Aufgabe und Befugnis durchgehalten wird. Das gesetzssystematische Verhältnis von § 8 BVerfSchG insbesondere zu § 9 BVerfSchG ist ausgesprochen unglücklich und es ist sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber hier eine gewisse Klärung beabsichtigt. Das entstandene Normgefüge ist aber komisch und verwirrend.

Gegen die vom Gesetzgeber vorgesehene Klarstellung bestehen als solcher keine Bedenken, weil die Befugnis zu Grundrechtseingriffen sich aus § 9 Abs. 1 BVerfSchG ergibt und daher schwer vorstellbar ist, dass § 8 Abs. 1, Abs. 2 BVerfSchG als Befugnisnorm erforderlich sind.

b) Geringere Bestimmtheit der Eingriffsermächtigung

Allerdings bleibt dann das etwas merkwürdige Ergebnis, dass die Kompetenznorm mit der Aufzählung der nachrichtendienstlichen Mittel detaillierter und bestimmter ist als die Eingriffsermächtigung. § 9 Abs. 1 BVerfSchG führt die nachrichtendienstlichen Mittel, anders als § 8 BVerfSchG nicht auf. Es ist möglich, im Wege der Interpretation den § 8 Abs. 1 BVerfSchG in § 9 BVerfSchG hineinzulesen, unglücklich bleibt es aber.

c) Unschärfe der Überschrift

Weiter ist die Norm auch aus einem anderen Grund ungeschickte formuliert. Die Überschrift von § 8 BVerfSchG lautet: § 8 Befugnisse des Bundesamtes für Verfassungsschutz. Der Begriff Befugnisse bezieht sich in der sonstigen Terminologie der Rechtsordnung auf die Berechtigung der Behörden zum Handeln nach außen. Eine Befugnisnorm ist immer auch eine Norm für einen Grundrechtseingriff. Das BVerfSchG-E scheint davon auszugehen, dass es zwischen der Aufgabennorm als solche und der Grundrechtseingriffsnorm noch eine dritte Kategorie gibt, die zwischen beiden steht und den Charakter einer Befugnisnorm hat. Dies ist so nicht nachvollziehbar. Der Gesetzentwurf scheint davon auszugehen, dass innerhalb des Aufgabenbereiches die Behörde noch einmal eine besondere Ermächtigung für besondere Aufgaben besitzen muss. Es ist aber unklar, woraus die Rechtfertigungsbedürftigkeit einer Befugnis innerhalb der Aufgaben sich stützt, wenn es nicht um Grundrechte geht. Zur Vermeidung von Missverständnissen wird angeregt, die Überschrift zu ändern, entweder in: **Aufgaben des Bundesamtes für Verfassungsschutz** oder sofern (was zu erwarten ist) dies keine Billigung findet, zumindest in den Begriff **Kompetenzen des Bundesamtes für Verfassungsschutz**.

d) Erfordernis der hohen Bestimmtheit der Kompetenznorm

§ 8 BVerfSchG wird zu einer Kompetenznorm, die so detailliert ist wie ein Eingriffsermächtigungsnorm ohne eine Eingriffsermächtigung sein zu wollen. Dies wird verstärkt durch den Umstand, dass zusätzlich noch in § 8 Abs. 2 S. 3 BVerfSchG der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einmal ausdrücklich fixiert wird, und zwar nicht nur als Beschränkung der Eingriffsermächtigungsnorm, sondern auch als Beschränkung der Aufgaben und Kompetenznorm.

Es stellt sich die Frage nach dem Sinn einer solch ausführlichen Kompetenznorm. Eine ausdrückliche Kompetenzregelung, die ähnlich einschränkende Voraussetzungen wie eine Eingriffsermächtigung enthält, besitzt nur dann einen Sinn, wenn es Gründe dafür gibt, die Aufgaben der Behörde einzuschränken, auch für Fälle, bei denen kein Grundrechtseingriff vorliegt. § 8 Abs. 1, Abs. 2 BVerfSchG besäße daher einen eigenen Wert, wenn es belastende Maßnahmen des BfV gäbe, die zugleich nicht in die Grundrechte eingreifen, aber aus rechtsstaatlichen Gründen, dennoch Beschränkungen unterlägen (sofern man Individualrecht in § 8 Abs. 2 BVerfSchG im Sinne von Grundrechten liest, was nicht zwingend ist).

Es ist von der Rechtsprechung noch nicht ausdrücklich entschieden worden, dass die Verarbeitung von Daten von Ausländern, die im Ausland leben und die im Ausland erhoben werden, aber im Inland verarbeitet werden als Grundrechtseingriffe im Sinne von zu verstehen sind (Mitarbeiter bekommt im Ausland Informationen von befreundeten Nachrichtendiensten, die dort erhoben worden, und nimmt diese mit und verarbeitet diese hier). Die Annahme läge zwar nahe, eine andere Ansicht bzw. eine differenzierende Sicht einer gestuften Wirkung ist aber ebenso vertretbar. Für diese Fallgestaltung besäße § 8 Abs. 2 BVerfSchG eine erhebliche Bedeutung, weil sie durch die Begrenzung der Kompetenzen des BfV eine Freiheitssicherung der Betroffenen außerhalb des Grundrechtsbereiches beträfe. Eine Fallgruppe, bei der das relevant ist, dürfte zumindest die ausländische juristische Person sein, weil für diese der Grundrechtsschutz durch Artikel 19 Abs. 3 GG ausdrücklich ausgeschlossen ist. Diese Bedeutung des § 8 Abs. 2 BVerfSchG wird allerdings dadurch relativiert, dass man selbst bei fehlendem Grundrechtsschutz dennoch von Individualrechten sprechen kann, etwa solchen die aus dem Vorbehalt des Gesetzes folgen, so dass auch die ausländische juristische Person nur gem. §§ 8a, 9 BVerfSchG Eingriff hinnehmen müsste. Eine rechtsstaatliche Begrenzung des Tätigwerdens der Nachrichtendienste auch außerhalb des Grundrechtseingriffs erscheint daher nicht völlig unsinnig, auch wenn die Probleme primär bei einem Auslandsnachrichtendienst und weniger beim Inlandsnachrichtendienst liegen dürften.

e) Systemantik

Nachtrag: Durch die Klarstellung, dass § 8 BVerfSchG nur Kompetenzen und keine Eingriffsbefugnis enthält, wird die unglückliche Systematik von § 8, § 8a und § 9 BVerfSchG noch einmal deutlicher. Die Eingriffsgrundlage für leichte und mittlere Grundrechtseingriffe bietet § 9 Abs. 1 BVerfSchG. Für stärkere Grundrechtseingriffe bietet § 8a BVerfSchG eine spezielle Grundlage. Künftig wird § 9a für andere Bereiche eine spezielle Eingriffsgrundlage bilden. Gesetzssystematisch ist daher die Reihenfolge des Gesetzes wie folgt:

- 1 Aufgabenbeschreibung (§ 8 BVerfSchG)
- 2 § 8a Besondere Auskunftsverlangen
- 3 § 8b Verfahrensregelungen zu besonderen Auskunftsverlangen
- 4 § 8c Einschränkungen eines Grundrechts
- 5 § 8d Weitere Auskunftsverlangen

- 6 § 9 Besondere Formen der Datenerhebung
- 7 Allgemeine Eingriffsgrundlage (§ 9 BVerfSchG)
- 8 Spezielle Eingriffsgrundlage für verdeckt arbeitende Personen (§ 9a BVerfSchG)

Glücklicher wäre es, wenn man die allgemeine Eingriffsgrundlage an den Anfang stellt und die speziellen Eingriffsgrundlagen dem anschließt, sodass die Reihenfolge entstünde, § 8 (Kompetenznorm), § 9 Abs. 1 (allgemeine Eingriffsnorm), § 9a-d (die heutigen § 8a-d) und § 9e (der heutige § 9 Abs. 2-4) und § 9f (der künftige § 9a). Glücklicher wäre es auch, wenn man im Gesetz einen Hinweis auf die speziellen Eingriffsgrundlagen im G10 vorsieht, weil auf diese Weise deutlicher würde, dass das Bundesverfassungsschutzgesetz keine abschließende Regelung enthält. Denkbar wäre daher etwa eine Formulierung in § 8a Abs. 10: Die Befugnisse zum Eingriff in die Telekommunikationsbeziehung gemäß G10 bleiben unberührt. Weiter wäre es denkbar, § 8d BVerfSchG aufzulösen und die Zitiervorschrift zusammenzufassen.

15. Verdeckte Mitarbeit § 9a BVerfSchG-E neu:

§ 9a BVerfSchG-E stellt eine spezielle Ermächtigung für den Einsatz verdeckter Mitarbeiter dar. Die Klarstellung ist zu begrüßen.

16. § 9a Abs. 2 BVerfSchG-E: Straffreiheit

a) Kein bestimmender Einfluss

§ 9a Abs. 2 BVerfSchG enthält zwei unterschiedliche Regelungen, zum einen enthält er Einsatzschränken dahingehend, dass kein steuernder Einfluss auf die Bestrebung, die es aufzuklären gilt, durch verdeckte Mitarbeiter vorgenommen werden darf.

Dies ist sachlich richtig und folgt unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip.

b) Zulässigkeit der Beteiligung

Darüber hinaus enthält die Norm auch die Befugnis, sich an Bestrebungen zu beteiligen. Die Formulierung ist etwas ungewohnt. Gemeint ist, sich zu beteiligen an Handlungen anderer, die dabei die Ziele des § 3 Abs. 1 BVerfSchG verfolgen auch wenn diese Handlungen rechtlich verboten sind. Die gilt auch, wenn das Verbot auf eine Straftat abstellt.

Nicht ganz klar ist, wie sich die durch § 9a Abs. 2 S. 2, S. 3 BVerfSchG-E ergebene Berechtigung zu der Rechtfertigung verhält, die sich aus der Amtsbefugnis nach § 8a, § 9 BVerfSchG-E ergibt. Sofern der verdeckte Mitarbeiter berechtigterweise seine Aufgaben wahrnimmt, dürfte schon darin die Rechtfertigung für die Straftaten liegen. Die Regelung von § 9a Abs. 2 S. 2, S. 3 BVerfSchG-E konkretisiert aber zumindest die Amtsbefugnisse im Bereich von Verhaltensweisen, die Straftatbestände erfüllen.

Fraglich ist auch, ob die Erlaubnisnorm („dürfen“) als Ausschluss des Tatbestandes oder als Rechtfertigungsgrund anzusehen ist. Sofern der Tatbestand ein unerlaubtes Handeln voraussetzt, könnten § 9a Abs. 2 BVerfSchG-E schon den Tatbestand ausschließen.

Die Rechtfertigung bezieht sich nur auf Straftaten, die Gemeingüter schützen. Der Tatbestandsausschluss bzw. Rechtfertigungstatbestand ist nicht sehr bestimmt, die fehlende Bestimmtheit ist hier aber, da die Rechtfertigung zugleich die Amtsbefugnisse regelt, auch als geringe Bestimmtheit der Regelung der Amtsbefugnisse zu verstehen. Da die Befugnisse aber nicht in die

Individualgrundrechte eingreifen sollen, dürfte die geringe Bestimmtheit verfassungsrechtlich unproblematisch sein.

Eine ausdrückliche Beschränkung auf leichte Straftaten enthält die Norm nicht, vielmehr sind die Straftaten nur auf Straftaten gegen Gemeinschaftsgüter beschränkt. Die wesentliche Einschränkung der Erlaubnisnorm knüpft an die Unerlässlichkeit der Handlung im Zusammenhang mit dem Aufklärungszweck an.

Unabhängig von der Frage der Rechtfertigung besteht ein Gebot, den Einsatz bei Begehung schlimmer Straftaten unverzüglich zu beenden. Von diesem Gebot gibt es Ausnahmen. Es handelt sich bei den verdeckten Mitarbeitern um Beschäftigte des BfV, sodass der Verbleib eines Beschäftigten nach Begehung einer schweren Straftat wohl nur der absolute Ausnahmefall wird sein können.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

15. § 9a Abs. 3 BVerfSchG-E: Einstellung

§ 9a Abs. 3 BVerfSchG-E schafft für die Staatsanwaltschaft einen besonderen Einstellungsgrund. Systematisch gehört die Norm in die StPO. Die Gesetzesgrundlage ist Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 GG. Die Einstellungsmöglichkeit erstreckt sich auf all die Taten, die rechtswidrig sind, erfasst daher auch den Bereich der Straftaten gegen Einzelpersonen.

Es ist daher fraglich, ob es mit dem Rechtsstaatsprinzip vereinbar ist, dass der Staat für seine eigenen Beschäftigten eine Privilegierung bei der Einstellung von Straftaten schafft. Da es beim Verfassungsschutz um den Bestand des Staates als solchen und spezialisierte Gefährdungslagen geht, schützt der Staat in gewisser Form die Institution, die den Schutz des Strafrechtes erst möglich macht. Es ist daher verfassungsrechtlich wohl nicht ausgeschlossen, dass der Staat für den Schutz der Aufklärung gewisse Privilegien schafft, die es im sonstigen Bereich des handelnden Staates bzw. im Bereich des Handelns Privater im nachrichtendienstrechtlichen Bereich nicht gibt. Die einschränkende Voraussetzungen von § 9a Abs. 3 BVerfSchG sind in der Lage, die Wahrnehmung dieser Kompetenznorm rein tatsächlich erheblich einzuschränken.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

16. § 9b Vertrauensleute

a) Allgemein

Der Entwurf schafft mit § 9b BVerfSchG-E eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von sog. V-Leuten. Die gesetzliche Regelung dieses Bereiches bildet eine zentrale Forderung infolge der NSU-Straftaten. Bisher war dieser Bereich durch Dienstvorschriften geregelt. Nach Kenntnis des Unterzeichners bestehen auf Landesebene schon ebenfalls konkrete Regelungen zu den V-Leuten, bekannt sind ihm § 8b BremVerfSchG, § 12 Abs. 4, Abs. 5 ThürVerfSchG, § 6 Abs. 3, Abs. 7, § 7 Abs. 4 BbgVerfSchG, § 5 Abs. 2 VerfSchG-NRW. Gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren befindet sich eine ausführliche Regelung in Niedersachsen, vgl. LT-Drs. 17/2161, § 6b NdsVerfSchG-E.

Die gesetzliche Regelung als solche ist ausgesprochen zu begrüßen, dennoch sei es erlaubt, die Regelung im Einzelnen kritisch zu bewerten.

b) Verweis auf § 9a BVerfSchG-E

Gemäß § 9b Abs. 1 BVerfSchG-E gilt die Regelung von § 9a BVerfSchG-E entsprechend. Die Parallelisierung von Vertrauensleuten und verdeckten Ermittlern ist rechtlich möglich, normativ allerdings nicht glücklich. Bei dem Einsatz von verdeckten Mitarbeitern können die Amtsbefugnisse des BfV eingreifen. Bei dem Einsatz von Vertrauensleuten besteht aber keine Amtsbefugnis, sodass die grundsätzliche Parallelität irreführend ist. Es wäre glücklicher, die Regelung der Vertrauensleute selbst abschließend vorzunehmen, auch wenn dadurch die Regelung länger wird.

c) Voraussetzung

Die persönlichen Voraussetzungen als V-Mensch entsprechen weitgehend denen von § 7 Abs. 1 VerfSchGNRW sowie § 6b Abs. 2 NdsVerfSchG-E, § 8b Abs. 1 BremVerfSchG.

Die einschränkenden Merkmale erscheinen nahe liegend. Die Minderjährigkeit sollte als Ausschlussgrund aufrechterhalten bleiben, auch wenn Effektivitätsgesichtspunkte in die andere Richtung weisen sollten.

Zu erwägen wäre einer Erweiterung auf die Personen, die ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53, § 53a StPO besitzen (so: § 6b Abs. 9 NdsVerfSchG; § 6 Abs. 3 S. 2 BbgVerfSchG; § 6b Abs. 2 S. 2 NdsVerfSchG-E). Verfassungsrechtlich zwingend ist das nicht. Eine Beschränkung auf den Zeitraum der Werbung von einem Jahr sieht Niedersachsen vor: § 6b Abs. 6 S. 6 NdsVerfSchG-E. Auch dies wäre nicht unsinnig, aber nicht zwingend.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

d) Ausschluss bei erheblichen Straftaten

Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass die Begehung erheblicher Straftaten im Landesrecht die Anwerbung zwingend ausschließt, während sie beim Bund nur „grundsätzlich“ ausgeschlossen wird.

Verfassungsrechtlich zulässig dürfte die Beschränkung auf den grundsätzlichen Ausschluss sein. Rechtspolitisch stellt es allerdings ein deutliches Zeichen dar, wenn der Staat Personen, die erhebliche Straftaten begehen, dauerhaft in seinen Dienst stellt. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wäre es ausgesprochen zu begrüßen, wenn der Bund seine Regelung an die Landesregelung anpassen könnte und das Merkmal „grundsätzlich“ streichen würde.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht glücklich.

e) Schwere Straftaten

Die Formulierung der schweren Straftat wird teilweise nicht definiert (§ 8b Bremen), teilweise werden die Straftaten enumerativ aufgeführt (§ 6b NdsVerfSchG-E).

Die Hürde der Eintragung ins Zentralregister bzw. einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe, die der Bund vorsieht, ist schon für sich genommen eine verhältnismäßig großzügige Regelung. Ein Abstellen auf die konkret begangene Tat und nicht auf einen Straftatenkatalog erscheint demgegenüber naheliegend.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken, ist aber sehr „dienstefreundlich“.

f) Zuständigkeit

Für den Einsatz von V-Leuten sieht § 9b Abs. 1 S. 1 BVerfSchG-E eine Entscheidung der Behördenleitung vor. Dies ist organisatorisch die niedrigste verfahrensrechtliche Absicherung, die die bestehenden Regelungen kennen. Teilweise ist der Einbezug eines externen Gremiums vorgesehen. Teilweise ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen, nachdem der Bereich der Aufklärung, in dem V-Leute eingesetzt werden dürfen, vorab bestimmt werden, anschließend dann der konkrete Einsatz der Zustimmung von Externen bedürfen (Zustimmung des parlamentarischen Kontrollgremiums des Einsatzes der V-Personen: § 8b Abs. 5 S. 3 BremVerfSchG/Bestimmung der Bestrebung, in dem V-Leute eingesetzt werden dürfen: § 8b Abs. 5 S. 1 BremVerfSchG; § 6b Abs. 3 S. 2 NdsVerfSchG-E/Zustimmung des Einsatzes der verdeckten Ermittler durch den Fachminister: § 6b Abs. 5 S. 1 NdsVerfSchG-E/Verlängerung der Befristung nur mit Zustimmung des Verfassungsausschusses: § 6b Abs. 3 S. 7 (hier hat der Unterzeichner in der Anhörung eine Änderung vorgeschlagen)/Unterrichtungspflicht des parlamentarischen Kontrollgremiums über den Einsatz von V-Leuten: § 7 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 S. 3 BbgVerfSchG/Berichtspflicht gegenüber dem parlamentarischen Kontrollgremium im Abstand von höchstens sechs Monaten: § 8b Abs. 6 BremVerfSchG.)

Es wäre daher möglich, die verfahrensrechtliche Absicherung der V-Leute zu erhöhen, indem entweder die Zustimmung der Fachaufsicht (Bundesministerium des Innern), der G 10-Kommission oder des parlamentarischen Kontrollgremiums vorgesehen wird. Eine solche verfahrensmäßige Absicherung durch Einbezug Dritter erscheint möglich, und wäre verfassungspolitisch nahe liegend, wenn auch verfassungsrechtlich nicht zwingend.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht glücklich.

g) Zeitliche Begrenzung

Viele Landesregelungen kennen die zeitliche Begrenzung der Verpflichtung der V-Leute mit einer Verlängerungsmöglichkeit.

(vgl. § 8b Abs. 2 S. 2 BremVerfSchG/ : § 7 Abs. 2 NRW-VerfSchG/ § 12 Abs. 6 S. 2 ThürVerfSchG/§ 6b Abs. 3 S. 3 NdsVerfSchG-E). § 9b BVerfSchG sieht dies nicht vor. Nachteile durch eine zeitliche Befristung sind nicht erkennbar, die Vorteile liegen auf der Hand. Gerade wenn die Entscheidung über die V-Leute behördenintern verbleibt und keine Externen einbezogen werden, ist nicht verständlich, warum gesetzlich nicht eine zeitliche Befristung eingebaut wird. Es wird vorgeschlagen, ausdrücklich vorzusehen, dass die Zeit der Verpflichtung zeitlich beschränkt ist.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht glücklich.

h) Dokumentation

Die Landesregelungen sehen üblicherweise strenge Dokumentationspflichten vor (s. z.B. § 8b Abs. 2 S. 4 BremVerfSchG; § 7 Abs. 2 S. 3 VerfSchGNRW; Dokumentationspflicht für die Werbung, Verpflichtung und den Einsatz: § 6b Abs. 6 S. 1 NdsVerfSchG-E.) Die Dokumentationspflichten kennt § 9b BVerfSchG-E nicht. Die Nachteile der Dokumentation sind, dass im Falle einer Offenlegung die V-Leute gefährdet werden. Als Vorteil steht demgegenüber die Möglichkeit, die Gewinnung, den Auftrag und die Absprachen auch in dem Fall greifbar zu haben, dass die Vertrauensleute wegfallen oder sonstige Unstimmigkeiten entstehen. Die weiteren Nachteile sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht vollständig abschätzbar. Es ist denkbar, dass die Protokollpflicht weitere Nachteile nach sich zieht, die nicht überschaubar sind.

Es wird daher angeregt, zumindest die Einführung einer Protokollpflicht des Auftrages noch einmal zu diskutieren und möglichst aufzunehmen, sofern keine konkreten Nachteile erkennbar sind. Möglich wäre: „Die Werbung, die Verpflichtung und der Einsatz einer Person nach Absatz 1 sind fortlaufend zu dokumentieren.“

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht unbedingt überzeugend

i) FührungsbeamtInnen

Einige Landesregelungen kennen auch die grundsätzliche Pflicht, die Verbindungsperson oder die Führungsperson von V-Leuten in regelmäßigen Zeitabständen, mindestens alle vier Jahre zu wechseln (s.z.B. § 7 Abs. 2 S. 4 VerfSchG NRW; § 8b Abs. 2 S. 5 BremVerfSchG; § 6b Abs. 6 S. 3 NdsVerfSchG-E.). Dieser Wechsel erscheint sinnvoll, weil sichergestellt wird, dass es nicht zu einem zu engen Vertrauensverhältnis und zu unzulässigen Absprachen kommt. Aber auch hier gilt wie bei der Protokollpflicht, dass die Nachteile nicht vollständig übersehen werden können. Es wird daher auch hier angeregt, über eine entsprechende Regelung nachzudenken.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht überzeugend.

j) Beendigungspflicht

Üblich ist auch eine Formulierung, nach der die Beziehung zu beenden ist, sobald die V-Leute schwere Straftaten begehen (§ 8b Abs. 7 S. 1 BremVerfSchG; § 7 Abs. 4 S. 1 NbgVerfSchG; § 6b Abs. 8 NdsVerfSchG-E; mit Ausnahmemöglichkeit durch Behördenleitung: § 12 Abs. 5 ThürVerfSchG). Beim Bund ist es durch § 9b Abs. 1 in Verbindung mit § 9a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E geregelt. Was Straftaten von erheblicher Bedeutung sind, bleibt offen, ein Rückgriff auf § 9b Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E erscheint nicht zwingend. Wenn man das grundsätzlich in § 9b Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E streicht, wie hier empfohlen, muss man darüber nachdenken, ob nicht auch die Ausnahmeregelung von § 9a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E zu streichen ist.

k) Verhaltenspflichten

Die Bundesregel enthält auch keine Verhaltenspflicht für den V-Mann. Eine solche wäre nicht unsinnig. § 8b Abs. 4 BremVerfSchG lautet sinngemäß, dass Vertrauenspersonen sich so zu verhalten haben, dass sie den Auftrag zur Informationsbeschaffung erfüllen können und ihr Verhalten keine Rückschlüsse auf ihre Tätigkeit für die Verfassungsschutzbehörde zulässt. Entsprechende Vorgaben sind allerdings auch in dem jeweiligen Vertrag möglich.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch in dieser Form nicht glücklich.

l) Einstellung

Durch § 9b Abs. 1 in Verbindung mit § 9a Abs. 2 S. 2 BVerfSchG-E gilt der Erlaubnisgrund bzw. Rechtfertigungsgrund und durch Verweis auf § 9a Abs. 3 BVerfSchG-E auch die Einstellungsmöglichkeit der Staatsanwaltschaft auch für V-Leute.

Die Frage, ob Straftatenbegehungen durch V-Leute generell straffrei gestellt werden sollen, ist vor allem eine rechtspolitische Frage.

Verfassungsrechtlich dürfte eine Privilegierung im Interesse des Staates im beschränkten Umfang möglich sein. Die Regelung, die der Gesetzgeber vorsieht, bemüht sich, nur Straftaten gegen das Gemeinwohl von der Straffreiheit herauszunehmen. Eine absolute Obergrenze für das zu begehende Unrecht findet

sich nicht, vielmehr findet sich nur eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Dennoch erscheint diese Regelung als ein gangbarer Weg.

Die Regelung ist im Vergleich zu den Straffreiheitsregelungen der Länder eher klarer. Bei den Ländern gibt es Regelungen, bei denen auf Dienstvorschriften verwiesen wird. Die meisten Länder enthalten allerdings keine Ermächtigung zur Straffreiheit.

Ob es sich materiell um einen Fall des Strafrechts oder des Nachrichtendienstrechts handelt, mag nicht ganz eindeutig sein – überzeugender dürfte die Zuordnung zum Strafrecht sein.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

17. § 10 Abs. 2 BVerfSchG-E neu:

Die ausdrückliche Ermächtigung zur Speicherung von Belegdaten erscheint nachvollziehbar, sinnvoll und von begrenzter Grundrechtsrelevanz. Die Betroffenheit von Dritten ist in ihren Auswirkungen wegen der beschränkten Zugänglichkeit der Informationen eingegrenzt.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

18. § 12 BVerfSchG-E:

Erleichterung der Verlängerung der Speicherung: Die Regelung verschärft die Grundrechtsrelevanz, sie scheint sachlich aber begründbar. Die Gesetzesbegründung ist insoweit nachvollziehbar. BR-Drs. 123/15 S. 40 f.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

19. § 13 Abs. 3 BVerfSchG-E:

Die gesonderte Löschvorschrift für die gesamten Akten in § 13 Abs. 3 BVerfSchG-E ist ausgesprochen sinnvoll, sehr zu begrüßen und erscheint ausgewogen

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch zu begrüßen.

20. § 13 Abs. 4 BVerfSchG-E:

Die ausdrückliche Zulassung der Aktenführung in elektronischer Form zeichnet die gegenwärtige Verwaltungspraxis nach. Die Vorschrift will ein unbegrenztes Recherchieren elektronischer Akten verhindern und bemüht sich, die elektronische Akte, ähnlich wie die Papierakte, auf einen Vorgang zu beschränken. Dies ist ausgesprochen zu begrüßen.

Unglücklich ist die Stellung der Vorschrift. Die Vorschrift steht bei den Löschungsvorschriften, bildet aber der Sache nach eine Ermächtigung zur Datennutzung. Dies soll dadurch klargestellt werden, dass die Überschrift angepasst wird, das aber nichts daran ändert, dass die vorausgehende Vorschrift § 12 schon Berichtigungen enthält. Glücklicher wäre es, wenn man die Vorschrift des § 13 Abs. 4 in § 10 integriert.

Es wird vorgeschlagen: § 13 Abs. 4 wird zu § 10 Abs. 4 BVerfSchG.

Fazit: Die Norm ist systematisch an dieser Stelle nicht glücklich.

21. Auskunftsanspruch: § 15 Abs. 1 S. 2 BVerfSchG-E:

Die Vorschrift bezweckt eine Deckungsgleichheit von Zugriffsberechtigung und Auskunftsanspruch. Dies führt dazu, dass die Betroffenen nicht abschließend umfassend erfahren, ob ihr Name in den Dateien enthalten ist, sondern nur erfahren,

ob er in einer Weise enthalten ist, dass das BfV auf ihn berechtigterweise zugreifen darf. Dies bildet eine Beschränkung des Auskunftsanspruchs. Diese Beschränkung erscheint aber sachlich angemessen.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

22. § 16 BVerfSchG: siehe oben.

23. § 17 BVerfSchG-E: keine Einwände.

24. § 18 Abs. 1b BVerfSchG-E neu:

§ 18 Abs. 1b BVerfSchG bildet eine erhebliche Veränderung des Informationsaustausches zugunsten des BfV. Sofern die Erforderlichkeit für die Aufgabenerledigung gegeben ist, müssen die Daten weitergegeben werden. Grenzen für die Weitergabe finden sich nicht in § 18 BVerfSchG, vielmehr greifen hier nur die Vermittlungsverbote von § 23 BVerfSchG. Die Vermittlungsverbote erscheinen aber ausreichend, um die Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelung herzustellen. Die Neuregelung ist eine Folge der aus der NSU-Erfahrung folgenden Forderung nach einem besseren Informationsaustausch. Informationen, die durch erhebliche Grundrechtseingriffe bei den verpflichteten Stellen entstanden sind, dürfen bei einer wesentlichen Zweckänderung nicht weitergegeben werden. Dies folgt aus § 23 Nr. 1 BVerfSchG

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

23. § 18 Abs. 2 BVerfSchG-E

§ 18 Abs. 2 BVerfSchG-E normiert eine Weitergabeberechtigung des BfV. Hier wird der Grundsatz der Erforderlichkeit und nicht der Grundsatz der Relevanz von § 6 Absatz 1 BVerfSchG-E herangezogen. Die Ähnlichkeit der Aufgabenerfüllung hätte ggf. auch einen Rückgriff auf die Relevanz gestattet. Allerdings erscheint der Rückgriff auf die Erforderlichkeit vorzugswürdig.

24. § 19 BVerfSchG neu:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Antiterrordateigesetz verdeutlicht, dass § 19 Bundesverfassungsschutzgesetz nicht sehr glücklich ist. Die Neuregelung nimmt dies auf und präsentiert nun die gewünschte Neuregelung. Dies ist dem Grunde nach ausdrücklich zu begrüßen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedenken an § 19 BVerfSchG mit dem informationellen Trennungsgebot hergeleitet, das es datenschutzrechtlich begründet. Die Neuregelung nimmt dies auf, indem sie nur die Informationen der Beschränkung unterwirft, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden. Dies ist der Sache nach nachvollziehbar, fraglich ist allerdings, ob die Umsetzung ganz glücklich ist.

Die Erhebung mit nachrichtendienstlichen Mitteln knüpft das Gesetz an § 8 Abs. 2 BVerfSchG an. Das Bundesverfassungsgericht knüpft demgegenüber an die speziellen Eingriffsgrundlagen an. Es stellt sich daher die Frage, ob die Anknüpfung an die Kompetenzvorschrift zutreffend ist. Eine parallele Anknüpfung an § 9 Abs. 1 BVerfSchG wäre demgegenüber aber unspezifischer, sodass die Anknüpfung an § 8 Abs. 2 BVerfSchG sinnvoll erscheint.

Weiter beschränkt die Neuregelung die Weitergabe von Informationen, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, aber nicht generell, sondern nur,

wenn sie zu bestimmten Zwecken erfolgt. Die Beschränkung leitet die Gesetzesbegründung daraus her, dass das Bundesverfassungsgericht von operativen Mitteln spricht (BR-Drs. 123/15, S. 47 ff.). Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht den Begriff operative Zwecke so eng auslegt wie die Gesetzesbegründung. Es wäre daher auch in der Sache und grundrechtlich gesehen stärker zu begrüßen, wenn die beschränkte Weitergabe auf alle Informationen bezogen würde, die durch nachrichtendienstliche Mittel erhoben werden.

Die Weitergabe der Informationen, die nicht den erhöhten Beschränkungen unterliegt, an die erschwerte Voraussetzung des erheblichen Zweckes der öffentlichen Sicherheit zu binden, ist ausgesprochen zu begrüßen, insbesondere wenn man die Beschränkung auf die konkreten Behörden entfallen lässt.

25. § 27 BVerfSchG-E

§ 10 BDSG ist innerhalb des Verfassungsverbundes anwendbar, mit der Folge, dass wechselseitig automatische Abrufe möglich werden. Die Vorschrift wird wohl nur dann relevant werden, wenn es sich nicht um gemeinsame Dateien im Sinne von § 6 BVerfSchG handelt. Der Sache nach ergänzt die Regelung daher das Konzept des § 6 BDSG. Die Grundrechtsbelastung ist erheblich. Die Verfassungsmäßigkeit dürfte wegen der Beschränkung auf gemeinsame Verfassungsschutzzwecke gegeben sein, auch wenn hier Zweifel denkbar sind.

Fazit: Die Norm ist nach zutreffender Ansicht verfassungsgemäß.

26. § 3 MADG-E:

§ 3 Abs. 3 MADG verdeutlicht, dass der MAD der Sache nach ebenfalls ein Inlandsnachrichtendienst wie das BfV ist. Es ist daher sachgemäß, den MAD in den Verfassungsverbund einzubeziehen. Eine andere Frage ist, die vom vorliegenden Gesetzentwurf nicht thematisiert wird, weswegen für den Bereich der Streitkräfte ein eigener Inlandsnachrichtendienst erforderlich ist, die anderen großen Personalkörper im Sicherheitsbereich, wie etwa die Bundespolizei, der Zoll und die Landespolizeibehörden dagegen ohne einen gesonderten Nachrichtendienst auskommen.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

27. § 10 Abs. 2 MADG-E

Die neue Ermittlungsbefugnis zur Zugehörigkeit ist ausgesprochen sinnvoll und naheliegend.

Fazit: Die Norm ist verfassungspolitisch zu begrüßen.

28. § 5 BND-Gesetz:

Die Neuregelung sieht für Akten des BND keine vergleichbare Löschungspflicht wie für die Akten des Bundesverfassungsschutzes vor. Dies wird sachlich mit unterschiedlichen Aufgaben begründet (BR-Drs. 123/15). Die Begründung leuchtet sachlich ein.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

29. § 3 VeZG:

Die Erweiterung der Zugriffsrechte für die genannten Straftaten wird in der Gesetzesbegründung nachvollziehbar begründet (BT-Drs. 123/15). Mangels Sachkenntnisse des Unterzeichners ist dieser nur auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt.

30. § 3 Abs. 1 Nr. 7 G 10 neu:

Die Regelung bezweckt, Angriffe auf Datenverarbeitungssysteme mit verfassungsfeindlichem Hintergrund in die Individualtelekommunikationsbeschränkung einzubeziehen. Von dem Aufgabenzweck der Nachrichtendienste und der Bedeutung des Angriffes auf die Infrastruktur ist dieser Einbezug sinnvoll. Die Voraussetzungen scheinen dabei ausreichend hoch genug, um den Eingriff in Artikel 10 GG zu rechtfertigen.

31. § 5 Abs. 1 Nr. 8 G 10:

Die strategische Fernmeldekontrolle soll ergänzt werden, um den Gefahrenbereich des „Cyber“-Angriffs. Das Bundesverfassungsgericht kontrolliert die Gefahrenbereiche, auf die sich die strategische Fernmeldekontrolle bezieht, mit großer Genauigkeit. Angesichts der Bedeutung der Infrastruktur und der bestehenden Verletzlichkeit der Infrastruktur des Landes, die Auswirkungen auf Wirtschaft, Privatsphäre und Staat haben, erscheint der Einbezug des Cyber-Raums in die strategische Fernmeldekontrolle angemessen. Es erscheint nicht von vornherein ungeeignet, dass die strategische Fernmeldekontrolle hier ein sinnvolles Gegenmittel darstellt. Die Erweiterung ist daher aus Gesichtspunkten der Aufgabenbeschreibung ausgesprochen zu begrüßen. Die Parallelität von „Bezug zur Bundesrepublik Deutschland“ und „erhebliche Bedeutung“ und die Parallelität von – international kriminell und staatlich“ - dürften die betroffene Vorgänge auf diejenigen beschränken, die nachrichtendienstlich relevant sind.

Fazit: Die Norm begegnet keinen verfassungsrechtlichen oder verfassungspolitischen Bedenken.

32. § 7 G 10

Bei der Anpassung der Übermittlungsvorschriften für den BND in § 7 G 10 scheint es sich um eine Klarstellung mit beschränktem Umfang zu halten. Die Weitergabe an das BSI gemäß § 7 Absatz 4a erscheint angemessen.

B. Bericht der Bundesregierung über den Umsetzungsstand der Empfehlungen des 2. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages in der 17. Wahlperiode (NSU-Untersuchungsausschuss), BT-Drucksache 18/710

Der Bericht gibt die Handlungspläne der Bundesregierung hinsichtlich der langfristigen Änderungen aufgrund der Erkenntnisse der Aufarbeitung der NSU-Gewalttaten wieder. Die Maßnahmen sind kompatibel zu den Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses. Die Maßnahmen sind moderat, punktgenau und an die Ergebnisse angepasst. Sie beruhen auf systemimmanenten Verbesserungen des

bestehenden Systems, nach dem Motto die „Sinne gegen rechts schärfen“. Sie achten dabei das grundsätzlich freiheitliche System des GG. Eine Kommentierung der einzelnen Pläne erübrigt sich, da diese bei ihrer Umsetzung jeweils noch beurteilt werden können. Es ist hinlänglich bekannt, dass der Unterzeichner selbst der Auffassung ist, dass die gemeinsamen Abwehrzentren eine gesetzliche Grundlage erhalten sollten.

Antrag der Abgeordneten Petra Pau, Jan Korte, Dr. André Hahn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Wirksame Alternativen zum nachrichtendienstlich arbeitenden Verfassungsschutz schaffen, BT-Drs. 18/4682

Der Antrag geht politisch den entgegengesetzten Weg wie der Gesetzentwurf BT-18/4654. Dem Staat steht bei der Erfüllung seiner Pflicht, Angriffe auf die freiheitliche Grundordnung und auf sich selbst abzuwehren ein großer Gestaltungsspielraum zu. Auch eine völlige Umorganisation ist verfassungsrechtlich möglich. Ob aus der Nennung einer Organisationseinheit in Art. 87 ff. GG folgt, dass es diese auch geben muss, ist nicht generell, sondern anhand der jeweiligen Norm zu entscheiden. Bei der Zentralstelle für Verfassungsschutz spricht viel für die Annahme, dass damit keine Errichtungspflicht verbunden ist. Ein Verfassungsschutz, der ganz auf Aufklärung und offene Bewertung setzt, ist nicht von vornherein verfassungsrechtlich unzulässig. Verfassungspolitisch geboten ist in den Augen des Unterzeichners eine völlige „Umkrempelung“ des Verfassungsschutzes nicht.